

EDITORIAL

Migraciones, relaciones internacionales y derecho internacional

Las migraciones contemporáneas y los procesos de movilidad humana de las primeras décadas del siglo **xxi** han puesto en disputa las normas del derecho internacional, la administración de fronteras y cuerpos migrantes de los Estados, sus normas y los derechos de las personas. La convocatoria de este monográfico tuvo como ejes la gobernanza migratoria global y las legislaciones migratorias soberanas, las migraciones voluntarias y forzadas, la movilidad humana y los derechos humanos, y el derecho al asilo y el refugio.

Los artículos presentados en este número de **REVISTA IUS** ponen en perspectiva los debates en torno a los regímenes internacionales de migración y refugio tras la adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, así como del Pacto Mundial sobre los Refugiados en 2018, para un contexto internacional donde emergen los ultranacionalismos, la exclusión a migrantes, la aporofobia y la xenofobia.

Al interrelacionar las dinámicas migratorias, las relaciones internacionales y el derecho, se evidencia el contraste y el enfrentamiento entre regímenes jurídicos específicos de cada Estado, de acuerdo con las condiciones históricas, sociales y políticas frente a la cuestión migratoria. Algunos Estados que son polos de atracción de inmigración, principalmente los europeos y Estados Unidos, presentan un resurgimiento de nacionalismos con claros tintes racistas y antiinmigrantes; así, impulsan severas políticas e instrumentos jurídicos restrictivos a la migración. Incluso en la región latinoamericana, legislaciones de avanzada que reconocen el derecho a migrar como derecho humano en países como Argentina y Ecuador, se encuentran con marcados obstáculos y contradicciones. Mientras, México se enfrasca en sus contradicciones, al desplegar su Guardia Nacional para detener migrantes centroamericanos, en evidente contrasentido con los discursos diplomáticos y consulares a favor de los derechos de las comunidades mexicanas migrantes en los Estados Unidos.

La movilidad humana en un mundo complejo obliga a sociedades y naciones a repensar sus legislaciones dentro del sistema internacional, con normas y políticas activas que pongan en el centro a las personas y sus derechos como piedra angular. El derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados, así como las distintas ramas del derecho con normas y principios con orígenes distintos, conforman un cuerpo aplicable a la protección de los derechos de las personas en contexto de migración y solicitantes de asilo y refugio. En particular, en nuestro continente son trascendentales los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativos a las migraciones y la movilidad humana.

Considerar normas y principios aplicables a personas en movilidad, desplazadas por la violencia y condiciones estructurales en sus lugares de origen, migrantes y trabajadores migratorios, incluyendo a sus familias, constituye el eje fundamental en los regímenes jurídicos de protección de los derechos humanos. Esto incluye también los derechos de grupos específicos, como mujeres, niños, indígenas, discapacitados, diversidades sexuales y tercera edad, así como las garantías a los derechos a la salud, a la educación y al trabajo.

Adriana Sletza Ortega Ramírez

José Luis Sánchez Gavi

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA, MÉXICO.

Migrations, international relations, and international law

Contemporary migrations and the processes of human mobility occurring in the first decades of the 21st century have put under the microscope the norms of international law, States' own norms and management of their borders and migrant groups, and the rights of people/human rights. The call for papers for this monograph specified the central themes of global migration governance and sovereign migration legislation, voluntary and forced migrations, human mobility and human rights, and the right to asylum and refuge.

The articles presented in this edition of REVISTA IUS put into perspective the debates around the international regimes for migration and refuge since the adoption of the Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration and the Global Compact on Refugees, in 2018. The discussion presented here sets out the international context in which ultranationalism, the exclusion of migrants, aporophobia, and xenophobia emerge.

Interrelating migratory dynamics, international relations, and the law, the edition will provide evidence for the contrast and confrontation/conflict among the specific legal systems of each State in the context of the historical, social, and political conditions pertaining to the issue of migration. Some States, which are poles of attraction for immigration, mainly European States and the United States, are undergoing a resurgence of nationalism clearly colored/influenced by racist and anti-immigrant sentiments, thus driving the implementation of severe policy and legal instruments designed to restrict migration. Even in Latin America, state-of-the-art legislation, in countries such as Argentina and Ecuador, that recognizes the right to migrate as a human right have encountered considerable obstacles and marked contradictions. Meanwhile, Mexico is mired in its own contradictions, mobilizing its National Guard to detain Central American migrants, in clear contrast with the diplomatic and consular discourse in favor of the rights of Mexican migrant communities in the United States.

Human mobility in a complex world obligates societies and nations to rethink their legislation within the context of the international system, in order to establish norms and active policy/active norms and policy that have people and their rights as their cornerstone. International human rights law, international refugee law, and the distinct branches of law based on norms and principles of different origins comprise a body of international law applicable for the protection of the rights of people living in a context of migration and those seeking asylum and refuge. In particular, the criteria corresponding to migrations and human mobility emitted by the Inter-American Court of Human Rights take precedence in our continent.

The consideration of norms and principles applicable to people in mobility, those displaced by violence and structural conditions in their places of origin, migrants and migrant workers, including their families, constitutes the fundamental basis, in a legal system, for protecting human rights. This also includes the rights of specific groups, such as women, children, indigenous peoples, disabled people, people of sexual diversity, and older people, as well as guarantees for the rights to health, education, and work.

Adriana Sletza Ortega Ramírez

José Luis Sánchez Gavi

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA, MÉXICO.

Evolución de los regímenes internacionales de refugio y migración y los retos tras la aprobación de los nuevos pactos mundiales* / *The evolution of international refuge and migration regimes and the challenges posed by the signing of new global treaties*

Tomás Milton Muñoz Bravo**

RESUMEN

Al concluir la Segunda Guerra Mundial, inició la construcción de regímenes internacionales para atender, primero, a los desplazados de la conflagración en Europa y, después, a migrantes y refugiados en el resto del mundo, lo cual incluyó la aprobación de convenciones, protocolos e instituciones en las siguientes décadas. El esfuerzo, aunque con tropiezos, ha recibido un nuevo impulso por la aprobación de dos pactos, en 2018, en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Estos pretenden establecer lineamientos generales para atender la movilidad internacional de las personas, de manera ordenada y segura.

Por lo anterior, el presente trabajo tiene como objetivos hacer una revisión histórica de la paulatina construcción de los regímenes internacionales para migrantes y refugiados, y analizar los retos que enfrenta la comunidad internacional en la implementación de los dos nuevos pactos mundiales sobre refugio y migración, en un contexto marcado por la xenofobia y los ultranacionalismos.

PALABRAS CLAVE: Régimen internacional, migración, refugio, pactos mundiales, ONU.

ABSTRACT

The end of the Second World War saw the beginning of the construction of international regimes for attending, in the first instance, to those displaced by the conflict in Europe, and then to migrants and refugees in the rest of the world, including the signing of conventions, protocols, and institutions in subsequent decades. In spite of missteps, this effort has benefitted from the fresh impetus of the 2018 signing of two treaties at the United Nations (UN) which aim to establish general guidelines for attending to the international mobility of people in an orderly and safe manner.

Given the foregoing, the present study will undertake a historical review of the gradual construction of international regimes for migrants and refugees. It will then analyze the challenges faced by the international community in the implementation of these two new global treaties on refugees and migration, in a context marked by xenophobia and ultranationalism.

KEY WORDS: *International regime, migration, refuge/refugees, global treaties, UN.*

* Artículo de investigación. Recibido el 31 de enero de 2020 y aceptado para su publicación el 30 de julio de 2020.

** Profesor investigador en la Universidad Nacional Autónoma de México. / tomasmilton@politicas.unam.mx / orcid.org/0000-0002-3365-0902

TOMÁS MILTON MUÑOZ BRAVO

SUMARIO

1. La construcción de los regímenes internacionales
2. Regímenes internacionales de los derechos humanos
3. La formulación de los regímenes internacionales de refugio y migración tras la Segunda Guerra Mundial
4. La incorporación de los nuevos pactos mundiales al régimen internacional de refugio y migración en un mundo convulso
5. Principales objetivos de los pactos mundiales sobre refugio y migración
6. Consideraciones finales y retos

1. La construcción de los regímenes internacionales

Definir y establecer los elementos constitutivos de la teoría de regímenes internacionales es uno de los elementos más relevantes del presente trabajo, pues es el eslabón que permitirá entender conceptual e históricamente el establecimiento, evolución y relanzamiento de los regímenes sobre refugio y migración.

Dicha reconstrucción teórica y conceptual da pie a la aplicación de una metodología cualitativa¹ para realizar un análisis histórico de la evolución de los regímenes de refugio y de migración. Asimismo, da luz sobre los retos actuales que se afrontan con la incorporación de los dos pactos mundiales en la materia a partir de 2018. Esto, por medio de un trabajo de gabinete, que incluye la revisión y análisis de acuerdos, tratados, pactos y otros instrumentos internacionales, así como del funcionamiento de las principales organizaciones internacionales gubernamentales que se han creado a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, para atender a los refugiados y a los migrantes.

En las relaciones internacionales, los conflictos por cuestiones políticas, económicas o ideológicas son una constante que, en diferentes momentos de la historia, ha llevado a disputas. Así, en diversos casos, estos conflictos han resultado en enfrentamientos bélicos, pero los Estados no se encuentran todo el tiempo en

¹ La metodología cualitativa sugiere la recolección de datos, textos y otros elementos para analizar e interpretar procesos, hechos sociales, instituciones y contextos en un determinado periodo histórico o sociedad. Cfr. ARDEVOL PIERA, ELIZANDA y ÖLLER GUZMÁN, JOAN, *Métodos cuantitativos para la interpretación histórica*, Barcelona, FUOC, 2013, p. 9. En el caso del presente trabajo, el periodo que abarca el análisis inicia después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se empiezan a constituir los regímenes de refugio y de migración, y se revisa el contexto actual ante los retos que supone la entrada en vigor de los nuevos pactos en la materia, en 2018. La sociedad analizada es la internacional.

confrontación o en guerra, pues se ven obligados a colaborar en diferentes áreas de interés común, ya sea de forma temporal, parcial o a largo plazo a través de regímenes, para garantizar su coexistencia en el sistema internacional.

Los regímenes internacionales son definidos por Stephen Krasner como los principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones que rigen el comportamiento de los Estados en un área de la política internacional.² Robert Keohane y Joseph Nye, por su parte, sostienen que los regímenes son arreglos entre gobiernos, estos incluyen redes de procedimientos, normas y reglas que regularizan el comportamiento de los Estados y controlan el efecto de sus acciones.³

Estos acuerdos y acciones implican más que simples normas o expectativas que facilitan la cooperación entre Estados para garantizar sus intereses en el corto plazo. Los regímenes pueden consolidarse por medio de instituciones regionales o con pretensiones mundiales, capaces de lograr la cooperación de los Estados en la obtención de ganancias comunes, también a mediano y largo plazo.

En la disciplina de las relaciones internacionales, diferentes corrientes teóricas conceden la existencia y relevancia de los regímenes, a pesar de sus antagonismos. En este sentido, el neoliberalismo sostiene que la presencia de los regímenes contribuye a que los Estados logren intereses comunes, al disminuir la incertidumbre y el temor de participar en proyectos colectivos, una vez que se tienen principios y reglas claras para alcanzar responsabilidades y ganancias compartidas.⁴

Los realistas estructurales, o neorrealistas, sostienen que existe un estado de anarquía en el sistema internacional, pues se carece de un ente que obligue a los Estados a acatar reglas comunes. Admiten la existencia de regímenes internacionales que promueven la cooperación, pero a través de mecanismos de poder y según las capacidades de los actores que intervienen en ellos.

Desde la perspectiva neorrealista, los Estados partícipes en los regímenes internacionales toman en consideración tanto las ganancias absolutas como las relativas, debido a que “el amigo de hoy puede ser el enemigo de mañana”.⁵ Incluso, ciertos Estados pueden negarse a cooperar en los regímenes si los

² KRASNER, STEPHEN, “Structural causes and regime consequences. Regimes as intervening variables”, en *International Organization*, vol. 36, núm. 2, p. 185.

³ KEOHANE, ROBERT Y NYE, JOSEPH, *Power and interdependence: world politics in transition*, Boston, Little Brown, 1977, p. 19.

⁴ HASENCLEVER, ANDREAS; MAYER, PETER Y RITTBERGER, VOLKER, “Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis”, en *Foro Internacional*, vol. 39, núm. 4, p. 505.

⁵ HASENCLEVER, ANDREAS; MAYER, PETER Y RITTBERGER, VOLKER, “Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis”, en *Foro Internacional*, vol. 39, núm. 4, p. 507.

TOMÁS MILTON MUÑOZ BRAVO

socios tienen posibilidad de obtener más ganancias. Por ello, el egoísmo y la lucha por el poder hacen que dichos mecanismos sean difíciles de crear o de mantener.

La teoría de la interdependencia y el constructivismo también admiten la existencia de los regímenes internacionales, pero es necesario subrayar que no son actores en el sistema internacional *per se*. Son procesos inherentes al sistema y se construyen a través de la cooperación de los actores, preferentemente Estados, por medio de la adopción de los ya mencionados principios, normas, reglas y procesos de toma de decisiones,⁶ con el propósito de coordinar intereses y organizar aspectos de su comportamiento en áreas diversas.

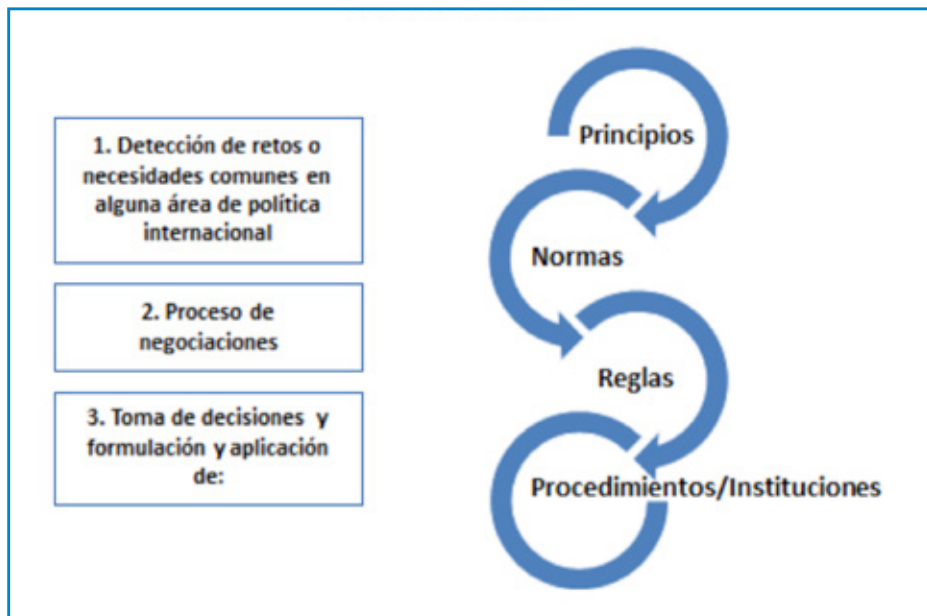
El concepto de regímenes internacionales está compuesto por cuatro componentes analíticos que son *a)* los principios (como creencias de hecho y rectitud); *b)* las normas (estándares de comportamiento sobre derechos y obligaciones); *c)* las reglas específicas para regular conductas, y *d)* procedimientos de toma de decisiones colectivas.⁷ Sin embargo, en la práctica no necesariamente se observa esa secuencia.

Los regímenes internacionales están presentes en las diferentes áreas de la política y de la economía mundial y se han ido construyendo de forma paulatina por parte de los Estados con alcance regional o extrarregional. En el ámbito de la seguridad está el régimen de no proliferación de armas nucleares, donde se encuentran instrumentos como el Tratado de No Proliferación Nuclear (vigente desde 1970), con la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) como encargada de vigilar su cumplimiento. Por su parte, en el comercio internacional, hay otro régimen en el que se han creado acuerdos, reglas y normatividades comunes y la Organización Mundial de Comercio (OMC) lo salvaguarda. También están los regímenes del medioambiente, con instrumentos como el Protocolo de Kyoto y el Acuerdo de París, con la supervisión del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Asimismo, se encuentran los de protección a los derechos humanos.

⁶ CÂNDIA VEIGA, JOÃO PAULO y ALVES ZACARELI, MURILO, "International regimes: from public-intergovernmental to public-private transnational arenas", en *Review of History and Political Science*, vol. 5, núm. 1, p. 48.

⁷ RUGGIE, JOHN, "Epistemología, ontología y el estudio de los regímenes internacionales", en *Relaciones Internacionales*, núm. 12, p. 89.

Esquema 1. Elementos clave en la construcción de regímenes internacionales



Fuente: elaboración propia con base en Hasenclever, Andreas; Mayer, Peter y Rittberger, Volker, "Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis", en *Foro Internacional*, vol. 39, núm. 4.

En la formulación de los regímenes no existen recetas que permitan generalizar su surgimiento, evolución, fortalecimiento o desaparición de forma lineal, pues el cambio es la única constante en las relaciones internacionales. En cada uno de los regímenes se parte de principios, normas, leyes y procesos de toma de decisiones que los hacen mecanismos más o menos coherentes,⁸ según el contexto en el que se desarrollen. Empero, es factible ubicar una promoción a dichos esfuerzos de cooperación después de la Segunda Guerra Mundial, y uno de los más importantes es el relacionado con los derechos humanos.

Finalmente, la teoría de los regímenes internacionales tiene una serie de vasos concomitantes con la teoría de la interdependencia —que explica el

⁸ Krasner destaca que los regímenes no surgen ni son considerados fines por sí mismos. Una vez creados por los Estados, afectan el comportamiento de sus integrantes, y la pertenencia de los miembros no puede considerarse a perpetuidad. KRASNER, STEPHEN, "Structural causes and regime consequences. Regimes as intervening variables", en *International Organization*, vol. 36, núm. 2, p. 189.

TOMÁS MILTON MUÑOZ BRAVO

surgimiento de organizaciones internacionales ante la necesidad de los Estados de solucionar problemas colectivos—⁹ y con el concepto de gobernanza internacional. Esto es debido a que son corrientes que coincidieron en la década de 1970 para explicar la cooperación internacional. Además, los regímenes se usaron para expresar los parámetros de la gobernanza.¹⁰

En este trabajo, se optó por utilizar los regímenes como herramienta explicativa principal porque, a diferencia de lo que sostiene la teoría de la interdependencia, no siempre las organizaciones internacionales establecen la agenda internacional. Son los Estados los que aún tienen la potestad de firmar, ratificar y hacer cumplir tratados y otros instrumentos internacionales, como es el caso de los pactos de 2018 sobre refugio y migración. No obstante, se reconoce el papel protagónico que han alcanzado organizaciones no gubernamentales internacionales y otros actores no estatales, en las últimas tres décadas, en torno a las relaciones internacionales, con sus esfuerzos por alcanzar la gobernanza¹¹ en diferentes ámbitos.

2. Regímenes internacionales de los derechos humanos

Los regímenes internacionales de derechos humanos (DDHH) se componen de una serie de sistemas regionales y universales de protección y de defensa, formados por Estados y basados en los principios de “dignidad, igual valor e igualdad en derechos de la persona humana, así como de inalienabilidad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos”.¹²

Los regímenes de DDHH, de igual forma, se sustentan en normas positivas que se encuentran depositadas en instrumentos jurídicos internacionales y, para su funcionamiento, cuentan con organismos especializados de toma de decisiones y ejecución de normas. Su labor abarca áreas que van desde la protección de derechos universales (entre ellos, los civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), hasta la salvaguarda de grupos vulnerables como mujeres, infantes,

⁹ CARCEDO, FACUNDO, “Una discusión sobre el rol de las organizaciones internacionales en la teoría de las Relaciones Internacionales”, en *Journal de Ciencias Sociales*, año 7, núm. 12, p. 11.

¹⁰ RUGGIE, JOHN, “Epistemología, ontología y el estudio de los regímenes internacionales”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 12, p. 176.

¹¹ La gobernanza internacional o global reconoce el papel preponderante de los Estados, pero pone énfasis en la participación de otros actores no estatales para el cumplimiento de objetivos y metas comunes. Ruggie también señala que “el proceso de la gobernanza internacional se ha asociado al concepto de los regímenes internacionales, que ocupan un espacio ontológico en algún lugar entre el nivel de las organizaciones formales, por un lado, y los factores sistémicos, por el otro”. RUGGIE, JOHN, “Epistemología, ontología y el estudio de los regímenes internacionales”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 12, p. 177.

¹² ANAYA MUÑOZ, ALEJANDRO, “Los regímenes internacionales de derechos humanos: la brecha entre compromiso y cumplimiento”, *Revista IUS*, vol. 11, núm. 40, p. 161.

personas con discapacidades y trabajadores migrantes, o la prohibición de la tortura y la desaparición forzada.¹³

En la literatura especializada, se ha manejado la existencia de un régimen internacional de los derechos humanos tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, pero, en la práctica, se observan dos tipos de sistemas de protección: el universal y el regional.¹⁴

El primero de ellos se basa en normas, tratados y convenciones internacionales y es encabezado por la Organización de las Naciones Unidas y sus diferentes agencias especializadas. El segundo, como su nombre lo indica, ha sido construido por Estados en el ámbito regional, ejemplos de ello son el régimen africano, el interamericano y el europeo, que son coordinados por la Unión Africana (UA), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea (UE),¹⁵ de manera respectiva, y también operan con base en normas, acuerdos y tratados comunes.

En el presente trabajo se hace énfasis en el régimen universal, constituido por instrumentos como la Carta de las Naciones Unidas (de 1945), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de los Derechos Políticos y Civiles (1966), así como los tratados y convenciones internacionales más importantes en la materia.

También forman parte de dicho régimen el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Consejo DH), los diez comités y subcomités creados exprofeso,¹⁶ y los diferentes fondos, programas y agencias de Naciones Unidas que trabajan de forma directa o de forma transversal en la materia. Entre ellos, se encuentra la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (Ocha), ONU Mujeres, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la propia Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

¹³ ANAYA MUÑOZ, ALEJANDRO, "Los regímenes internacionales de derechos humanos: la brecha entre compromiso y cumplimiento", *Revista IUS*, vol. 11, núm. 40, pp. 162 y 163.

¹⁴ Cfr. DONNELLY, JACK, "International Human Rights: A regime Analysis", *International Organization*, vol. 40, núm. 3, p. 605.

¹⁵ En el caso de Europa, se aprecian otras organizaciones relevantes que también trabajan en materia de derechos humanos, como el Consejo de Europa, formado por 47 países.

¹⁶ Tras la firma de los nueve tratados o convenciones principales de DDHH en el seno de la ONU, se han creado el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; el Comité de Derechos Humanos; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; el Comité contra la Tortura; el Subcomité para la Prevención de la Tortura; el Comité de los Derechos del Niño; el Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios; el Comité de los derechos de las personas con discapacidad, y el Comité contra la Desaparición Forzada.

TOMÁS MILTON MUÑOZ BRAVO

Tabla 1. Principales declaraciones, convenciones, protocolos y tratados internacionales de DDHH.

Nombre del instrumento	Año de Aprobación	Entrada en vigor
Carta de la Organización de las Naciones Unidas	1945	1945
Declaración Universal de los Derechos Humanos	1948	1948
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	1965	1969
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (cuenta con un protocolo)	1966	1976
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (cuenta con dos protocolos)	1966	1976
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (cuenta con un protocolo)	1979	1981
Convención sobre los Derechos del Niño (cuenta con tres protocolos)	1989	1990
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (cuenta con un protocolo)	1985	1987
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	1990	2003
Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (cuenta con un protocolo)	2006	2008
Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas	2006	2010

Fuente: elaboración propia con base en ACNUDH.¹⁷

Todo este engranaje permite la existencia de regímenes internacionales de protección a los derechos humanos. En la evaluación de su funcionamiento, se pueden observar fallas en diferentes momentos históricos, como producto de crisis económicas, vaivenes en las voluntades de líderes mundiales¹⁸ o la falta de coercitividad para hacerlos cumplir a cabalidad. No obstante, la cooperación

¹⁷ Cfr. ACNUDH, *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*, Nueva York, ONU, 2014, pp. 348.

¹⁸ Las crisis económicas pueden provocar renuncias de los Estados para mantenerse en regímenes internacionales o servir como catalizadores para modificarlos. Así ocurrió tras la crisis de 2008, cuando se modificaron de manera parcial las reglas del sistema financiero internacional y las cuotas y el poder de decisión en el Banco Mundial (BM) y en el Fondo Monetario Internacional (FMI). En cuanto a las voluntades, el ejemplo más claro es el de Donald Trump, quien ha retirado a Estados Unidos de varios acuerdos y tratados.

de los diferentes Estados que conforman el sistema internacional basado en la ONU ha permitido la construcción paulatina de un andamiaje de normas, protocolos, convenciones y organizaciones para atender las aristas relacionadas con el resguardo de los DDHH. Esta misma situación se puede apreciar en materia de refugio y migración.

3. La formulación de los regímenes internacionales de refugio y migración tras la Segunda Guerra Mundial

Para estudiar el surgimiento y la evolución de los regímenes de refugio y de migración, así como su actualidad, se hizo una selección de los principales mecanismos, pactos, convenciones e instrumentos jurídicos aprobados y de las organizaciones internacionales gubernamentales en la materia, creadas a partir de la década de 1940. Se concluye con los últimos dos protocolos internacionales dedicados a refugiados y migrantes que entraron en vigor en 2018.

Aunque desde finales del siglo XIX existen antecedentes de reuniones, conferencias y nombramientos de carácter internacional sobre movilidad humana —entre ellas la Conferencia Internacional de Migraciones, celebrada en París en 1889¹⁹ y la creación de la Sociedad de Naciones en 1921, de la figura del Alto Comisionado para atender a desplazados rusos, griegos, armenios y turcos—, el principal catalizador que definió el desarrollo de los actuales regímenes de refugio y migración en el mundo fue el desplazamiento forzoso de millones de personas en Europa, producto de la Segunda Guerra Mundial (SGM).

Las persecuciones de la Alemania nazi en contra de opositores políticos, de judíos y hasta de romaníes en su territorio; la posterior ocupación de zonas durante la SGM, así como la barbarie de la propia conflagración internacional en diferentes países de Europa propició el desplazamiento de más de cincuenta millones de personas, hasta mayo de 1945.²⁰ Ello supuso uno de los principales retos para la comunidad internacional en materia de atención y de retorno.

La construcción del régimen de protección para los solicitantes de asilo y refugio inició desde 1943, cuando los aliados, encabezados por Estados Unidos, crearon la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Construcción. Hasta 1947, esta se dedicó a asistir a personas desplazadas, y a repatriar

¹⁹ En dicha conferencia, los participantes dieron a conocer un documento en el que se afirmaba "el derecho de todo hombre a la libertad fundamental que le concede cada nación civilizada de inmigrar, emigrar, de disponer de su persona y de su destino como le plazca", en un contexto en que diferentes naciones europeas presentaban emigraciones masivas hacia América y otros continentes. Cfr. BRINLEY, THOMAS, *Migración internacional y desarrollo*, París, UNESCO, 1961, p. 9.

²⁰ MACHADO CAJIDE, LANDY, "Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de refugiados", *Anuario Digital CEMI*, vol. 1, núm. 1, p. 93.

TOMÁS MILTON MUÑOZ BRAVO

personas al concluir la SGM. Una vez terminada la guerra, y tras la constitución de la ONU, el siguiente paso fue la creación de la Organización Internacional para los Refugiados (OIR) en julio de 1947. Esta organización tuvo vigencia hasta 1952 y trabajó para proteger, asistir, transportar, repatriar, reasentar y reinsertar a las personas desplazadas en Europa. Su labor también incluyó el reasentamiento de los refugiados que así lo desearan en terceros países, dentro y fuera del continente europeo.²¹

A pesar de la ardua labor de la OIR, su existencia fue objeto de disputa entre países capitalistas y socialistas, tanto por el manejo de los fondos como por las intencionalidades políticas al momento de hacer las repatriaciones. Por tanto, antes de ver su fin y con la existencia de un millón de refugiados en el continente europeo sin resolver su situación, la Asamblea General de la ONU decidió crear el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en 1950. Un año después se aprobaría la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, piedras angulares del régimen internacional en la materia.

Tabla 2. Principales convenciones, agencias, protocolos y tratados internacionales sobre refugio a partir de 1948

Mecanismo, institución o instrumento jurídico	Año de Aprobación	Vigencia o estatus
Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Construcción	1943	1947
Organización Internacional para los Refugiados	1945	1952
Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados	1950	* Aún vigente; entró en operación en 1951
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	1951	* Aún vigente
Protocolo sobre Estatuto de Refugiados	1967	* Aún vigente
Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes	2016	Dio pie a la firma posterior de pactos
Cumbre de Líderes sobre los Refugiados	2016	Permitió consensuar el Pacto Mundial sobre Refugiados
Pacto Mundial sobre los Refugiados	2018	* Vigente

Fuente: elaboración propia con base en ACNUDH.²²

²¹ Estados Unidos recibió aproximadamente a un millón de desplazados europeos; otro tanto encontró un nuevo hogar en Australia, Israel, Canadá y varios países de América Latina. Cfr. ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria*, Madrid, ACNUR, 2000, p. 21.

²² ACNUDH, *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*, Nueva York, ONU, 2014, p. 16.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, entró en vigor hasta 1954 y definió como refugiado a toda persona que:

Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.²³

La Convención fue modificada en 1967 por medio del Protocolo sobre Estatuto de Refugiados, con el propósito de aplicar protección a los refugiados que obtuvieran dicha condición a partir de hechos ocurridos después del 1 de enero de 1951 y sin limitaciones geográficas. Lo anterior se debió a que se necesitaba extender el resguardo, ante el surgimiento de más conflictos en diferentes partes del mundo; al proceso de descolonización que se dio en África, a partir de la década de 1960, y al contexto de Guerra Fría.

La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 se convirtieron en el núcleo del derecho de refugiados, y la ACNUR en la institución encargada de coordinar los esfuerzos de salvaguarda universal en la materia.²⁴ Mientras tanto, en diferentes regiones también se avanzó en el derecho de refugio y asilo,²⁵ por ejemplo, la otrora Organización de la Unión Africana (hoy conocida como Unión Africana) aprobó su propia convención complementaria sobre refugiados en 1969. En el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), se adoptó en 1954 la Convención sobre Asilo Territorial, y en 1984 se hizo lo propio con la Declaración de Cartagena sobre Refugiados.²⁶

En los últimos años, el régimen internacional de refugio recibió un nuevo empuje en el sistema internacional el 19 de septiembre de 2016, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, con la adopción de la Declaración de Nueva

²³ "Convención sobre el Estatuto de los Refugiados", Ginebra, 28 de julio de 1951. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

²⁴ Además de velar por los derechos de los refugiados, desde la década de 1950, se le confirió a ACNUR proteger a los denominados apátridas.

²⁵ A diferencia de la figura de refugiado, que contempla varias causas, la de asilado se centra en la protección que brinda un Estado a una persona objeto de persecuciones por parte de las autoridades de otro Estado. Es decir, se fundamenta en la persecución política de la que es objeto un individuo o conjunto de ellos. Cfr. ROBLEDO VERDUZCO, ALFONSO GÓMEZ, *Temas selectos de derecho internacional*, México, UNAM-IJ, 2003, pp. 617-618.

²⁶ El sistema interamericano de protección cuenta con más instrumentos, entre ellos la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (1994).

TOMÁS MILTON MUÑOZ BRAVO

York sobre Refugiados y Migrantes. Esta misma dio pie a la celebración de la Cumbre de Líderes sobre Refugiados el 20 de septiembre del mismo año, con la participación de 47 Estados que se comprometieron a realizar cambios legales y a impulsar nuevas políticas en beneficio de los refugiados, en materia de inclusión social, laboral, educativa y de servicios de salud.

La Declaración y la Cumbre sirvieron como trabajos preparatorios de lo que sería la firma del nuevo Pacto Mundial sobre los Refugiados, en 2018. Por medio de este, se atenderían cuatro grandes ejes marcados desde la declaración de 2016, los cuales consisten en: 1) aliviar la presión de los países de acogida, 2) fomentar la autosuficiencia de los refugiados, 3) ampliar el acceso a las soluciones en terceros países y 4) apoyar las condiciones en los países de origen para facilitar un retorno en condiciones de seguridad y dignidad.²⁷

En el caso del régimen internacional de la migración, se registra una serie de antecedentes en el ámbito laboral durante las primeras décadas del siglo xx,²⁸ pero su construcción más formal data de la década de 1940 y ha recibido un espaldarazo en los últimos dos lustros, en aras de alcanzar una gobernanza que aborde los diferentes patrones migratorios internacionales (emigración, tránsito, inmigración, retorno).

El andamiaje del régimen internacional migratorio se compone de un mosaico de instrumentos jurídicos internacionales, convenciones y pactos (tanto directos como relacionados) y de instituciones dentro del sistema de Naciones Unidas. Con ellos, se ha pretendido alcanzar, en décadas recientes, una gobernanza, entendida como un proceso en el que el conjunto de “normas jurídicas y estructuras orgánicas regulan y determinan el actuar de los Estados en respuesta a la migración internacional, al abordar derechos y obligaciones y fomentar la cooperación internacional”.²⁹ Pero también se contempla una participación activa de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, así como de grupos de la sociedad civil, en la toma de decisiones y aplicación de acciones, basadas en el respeto a los derechos humanos.

Algunos de los antecedentes normativos del régimen internacional migratorio son la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); de convenciones contra la discriminación racial (1965), la tortura, penas crueles y trato degradante (1984) y los que protegen

²⁷“Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes”, s. f., ACNUR. Disponible en <https://www.acnur.org/declaracion-de-nueva-york-sobre-refugiados-y-migrantes.html>

²⁸Antes de la década de 1940, surgieron algunos convenios avalados en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (oit) para evitar la explotación de trabajadores, sin importar su estatus migratorio.

²⁹ACNUDH, *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*, Nueva York, ONU, 2014, p. 7.

a la mujer (1979), a los niños (1989); así como los convenios de la OIT en favor de los trabajadores, los cuales datan de 1930.

Respecto a los instrumentos elaborados para la protección específica de los migrantes, tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, destacan el Convenio de los Trabajadores Migrantes de 1949 y el Convenio sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes de 1975, ambos bajo el amparo de la OIT. En el marco de las instituciones, destaca la constitución del Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos de Migrantes desde Europa (PICMME), en 1951, el cual sirvió para atender a once millones de personas desplazadas por la conflagración mundial.

El PICMME presentó cambios estructurales y de nombre en las siguientes décadas. A partir de 1952, se le nombró Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME); a partir de 1980, se convirtió en el Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM) y, finalmente, en 1989 se constituyó como Organización Internacional para las Migraciones (OIM),³⁰ aunque en esa fecha aún no formaba parte plena de la ONU.

Tabla 3. Principales convenciones, protocolos, relatorías y pactos internacionales *ex profeso* sobre migración aprobados después de la SGM

Mecanismo o instrumento jurídico	Año de aprobación
Convenio OIT núm. 99 Sobre los Trabajadores Migrantes	1949
Convenio OIT núm. 143 sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes	1975
Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	1990
Establecimiento del mandato del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes	1999
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (protocolos contra trata de personas y contra el tráfico de migrantes)	2000
Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes	2016
Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular	2018

Fuente: elaboración propia con base en ACNUDH.³¹

³⁰ "Historia de la OIM", OIM, s. f. Disponible en: <https://www.iom.int/es/historia>

³¹ ACNUDH, *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*, Nueva York, ONU, 2014, p. 27.

TOMÁS MILTON MUÑOZ BRAVO

A pesar de que los debates para atender los procesos migratorios en el sistema de Naciones Unidas fueron escasos entre las décadas de 1970 y 1980, las voluntades para fortalecer el régimen internacional en la materia se retomaron con la adopción de la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en la Asamblea General de la ONU, en 1990. Asimismo, la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional en 2000, que contempla dos protocolos relacionados con los migrantes: el referente a prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y el dedicado a combatir el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.³²

Además, se discutieron y aprobaron documentos destinados a velar por los derechos de los migrantes, como el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, efectuado en 1994, El Cairo, Egipto, cuyo capítulo décimo se dedicó a la migración internacional. Así también la Declaración y el Programa de Acción de Durbán, de 2001, para exhortar a los Estados a reconocer y evitar la xenofobia y la discriminación contra los migrantes. Además, cabe señalar el nombramiento del 18 de diciembre como Día Internacional de los Migrantes, por parte de la Asamblea General de la ONU, en 2000, acto simbólico para dar mayor visibilidad a los problemas que afrontan los migrantes.³³

Otros esfuerzos encaminados a analizar y atender los procesos y consecuencias de la movilidad humana fueron la realización del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo en 2006; la creación del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo el mismo año, dirigido por gobiernos para intercambiar experiencias en el tema, así como del Grupo Mundial sobre Migración.³⁴ En esta institución participan dieciséis organismos internacionales y las cinco comisiones regionales de la ONU y es heredero del Grupo de Ginebra para la Migración, que funcionó entre 2003 y 2007.

³²El instrumento que también es conocido como Convención de Palermo cuenta con tres protocolos, los dos antes señalados y el que corresponde al combate de la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego.

³³CASTRO FRANCO, ALEJANDRA, *La gobernanza internacional de las migraciones: de la gestión migratoria a la protección de los migrantes*, Colombia, Universidad del Externado, 2014, p. 326.

³⁴Está conformado por los siguientes organismos y comisiones: OIM, OIT, ACNUDH, ACNUR, la Oficina de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Comisiones Regionales de Naciones Unidas (CEPA, CEPAL, CEE, CESPAP y CESPAP), Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), Organización Mundial de la Salud (OMS) y la entidad de las Naciones Unidas para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ONU Mujeres).

Los anteriores son espacios que, junto a diversas conferencias contra la discriminación de migrantes y planes de acción e informes publicados por agencias especializadas de la ONU, en las primeras dos décadas del siglo XXI, permitieron alcanzar la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes de 2016, así como el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018.

En cuanto a las instituciones que han colaborado en lo que va del siglo XXI para constituir el actual régimen internacional migratorio, destaca la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI), conformada por un grupo de especialistas que trabajó entre 2003 y 2005; el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, que supervisa el cumplimiento de la convención correspondiente desde 2014; la Relatoría Especial de las Naciones Unidas para los Derechos de los Migrantes, y el propio Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

La OIM, por su parte, tiene una participación preponderante en este régimen internacional. Además de tener su sede en Ginebra, Suiza, poseer plena personalidad jurídica y contar con 173 miembros, forma parte del sistema de la ONU desde 2016. Esto fue posible al formalizar, por medio de un acuerdo, una asociación. Ello permite a las dos instituciones reforzar su cooperación, sin que la agencia migratoria pierda independencia y autonomía. Con el convenio, la OIM se convirtió en interlocutor de la ONU en materia de movilidad humana.

Sin embargo, y a pesar de los avances registrados en la formulación de los regímenes de refugio y de migración, el panorama mundial parece complicado al momento de atender los diferentes procesos de desplazamiento humano que se desarrollan en la actualidad. Esto ha obligado a la formación de dos nuevos pactos mundiales.

4. La incorporación de los nuevos pactos mundiales al régimen internacional de refugio y migración en un mundo convulso

21

La aprobación de los dos nuevos pactos mundiales sobre refugio y migración se da en un contexto complejo y marcado por condiciones adversas en las últimas dos décadas. Entre ellas se encuentran la criminalización de las personas de origen musulmán, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos; una economía global que no termina de recuperarse

TOMÁS MILTON MUÑOZ BRAVO

de la crisis financiera de 2008³⁵ (y que en 2020 afronta una nueva contracción por la crisis sanitaria del covid-19); el resurgimiento de movimientos xenófobos; la implementación de políticas restrictivas sobre movilidad a nivel estatal y regional en diferentes partes del mundo; la existencia de conflictos armados de gran escala, y el desplazamiento interno y externo de millones de personas debido a situaciones medioambientales.

En materia migratoria, la acentuación del proceso de globalización económica y financiera que se vive en el mundo desde la década de 1980 ha detonado la movilidad humana a finales del siglo xx e inicios del xxi, no solo porque los viajes internacionales son menos costos y más rápidos, sino también porque se han ampliado las desigualdades y se han creado mercados laborales que atraen hacia países desarrollados a personas de alta y baja calificación.

Este modelo de desarrollo es excluyente, pues se practica una globalización selectiva, como la denomina Javier Urbano. En algunas regiones se mantiene un atraso acentuado, a pesar de la llegada de capitales y de empresas transnacionales, pues estas explotan los recursos materiales y humanos de los países subdesarrollados, sin permitir que dichas economías gocen de “los beneficios del bienestar, reservado a las comunidades privilegiadas de los países ricos”.³⁶

La globalización no solo significa transferencia de comunicaciones, tecnología, cultura e ideas; también representa una mayor interconexión financiera y económica y, por ende, las crisis generan efectos más extendidos. La crisis de 2008, por ejemplo, supuso un decrecimiento generalizado en el mundo, y con ello se dio la aparición de políticas migratorias restrictivas. Esto con el fin de evitar o disminuir el ingreso de inmigrantes documentados e indocumentados, sobre todo en países desarrollados, a quienes —como es usual en dichos eventos— se les culpa de diversos problemas, como los altos índices de desempleo, violencia y crimen organizado.

³⁵Debido a la crisis financiera de 2008, iniciada en Estados Unidos, el PIB mundial se contrajo en 2009 hasta llegar a -1.67%. A pesar de que ha habido altibajos en los últimos diez años, la economía mundial no ha recuperado los niveles que se tenían antes de la última quiebra financiera. En 2007 el alza fue de 4.32%, en 2010 se logró un crecimiento de 4.31%, pero, desde ese año no se han registrado cifras que superen -3.26%. Cfr. BANCO MUNDIAL, *Crecimiento del PIB anual*, Washington, 2020. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

³⁶URBANO REYES, JAVIER, *Migración internacional en el Siglo xxi. Cuatro décadas sobre un fenómeno en constante cambio*, México, Universidad Iberoamericana, 2015, p. 67.

En las primeras dos décadas del siglo XXI, el resurgimiento de grupos xenófobos y ultranacionalistas,³⁷ sobre todo en Estados Unidos y en países de Europa (Alemania, Italia, Polonia, Hungría y Reino Unido, por mencionar algunos), ha significado un revés para la protección de los inmigrantes y refugiados. En algunos casos, las diatribas contra los extranjeros han permitido que integrantes de grupos antinmigrantes alcancen importantes puestos en la toma de decisiones en los ámbitos local, nacional y regional, lo cual dificulta el trabajo de los regímenes internacionales en la materia.

Tan solo en Estados Unidos y en Italia, los discursos de odio en contra de los inmigrantes y los refugiados facilitaron el triunfo en sus respectivos procesos electorales: al presidente Donald Trump, en 2016, y a los partidos de ultraderecha y populistas Cinco Estrellas y Liga del Norte, que en 2018 se hicieron del poder Ejecutivo en coalición.

En Reino Unido, los partidarios del denominado *Brexit* hicieron de la inmigración un elemento fundamental de su campaña en 2016, para sacar a dicho país de la Unión Europea. El Partido de la Independencia del Reino Unido e integrantes del Partido Conservador acusaron a los inmigrantes provenientes de otros países de la UE de aprovecharse de los servicios públicos y de robar trabajos a los locales, sin ofrecer pruebas científicas. Además, explotaron sentimientos xenófobos e islamofóbicos para alcanzar el triunfo en el referéndum.³⁸

De forma reciente, también a nivel regional se han dado restricciones migratorias y arreglos violatorios a los derechos humanos de migrantes y refugiados. Tal es el caso del acuerdo entre la Unión Europea y Turquía para contener a los miles de desplazados que llegaban a Grecia, como producto de la guerra en Siria. Con dicho pacto, el gobierno turco se comprometió a readmitir a toda persona llegada irregularmente a las costas griegas; mientras la UE aceptó recibir un ciudadano sirio por cada sirio retornado a Turquía y prometió acelerar el otorgamiento de visados para los ciudadanos turcos y

³⁷ Los ultranacionalismos son movimientos ideológicos y políticos que articulan demandas en contra de influencias externas y buscan regresar a un pasado glorioso, basado en los ideales de naciones puras y totalitarias. Cfr. TOMASINI BASSOLS, ALEJANDRO, "El nacionalismo y sus dilemas", *Revista Crónica Legislativa*, vol. 4, núm. 2, pp. 4 y 15. La xenofobia, por su parte, es el conjunto de los discursos y de las prácticas que tienden a designar de forma injustificada al extranjero como un problema, riesgo o amenaza para la sociedad de acogida, por lo cual se pretende alejarlo o segregarlo. Cfr. VALLUY, JÉRÔME, "Quelles sont les origines du ministère de l'Identité nationale et de l'Immigration?", en *Cultures & Conflits*, núm. 69, p. 2.

³⁸ WOOLFSON, CHARLES, "Replanteando el BREXIT como un nacionalismo progresista: perspectivas de la migración laboral y los estándares laborales", *Migración y Desarrollo*, vol. 16, núm. 30, p. 46 y 64.

TOMÁS MILTON MUÑOZ BRAVO

entregar a las autoridades fondos de entre tres mil y seis mil millones de euros para atender a los refugiados.³⁹

El acuerdo ha generado tensiones entre Turquía y la UE en diferentes ocasiones: por el retraso en la entrega de fondos o porque no se ha exentado a los turcos de la visa para ingresar a los países del bloque comunitario. Es un reflejo del incumplimiento de las obligaciones contraídas por los integrantes del bloque comunitario y esto ha provocado que millones de refugiados permanezcan en condiciones paupérrimas en campamentos tanto griegos como turcos.

Por si fuera poco, hasta noviembre de 2019 apenas unas veinticinco mil personas habían sido llevadas a países de la UE en calidad de asilados o refugiados provenientes de Turquía. Se estima que en este país se encuentran 3.6 millones de refugiados en campamentos, y una buena parte de ellos son de origen siro.⁴⁰ Por tanto, el acuerdo ha fracasado en los supuestos objetivos de gestionar los desplazamientos forzados y de proteger a refugiados y a migrantes. Además, se han incrementado los costos que cobran los traficantes de personas y se utilizan rutas más peligrosas. Algo similar se observa con las políticas dirigidas a las oleadas migratorias que salen de países africanos (algunos envueltos en conflictos armados), en búsqueda del sueño europeo.

Además de la guerra en Siria, otras conflagraciones alrededor del mundo como en Afganistán, Irak, Yemen, Nigeria, Sudán del Sur y Colombia, así como las operaciones armadas de grupos del crimen organizado en México y Centroamérica⁴¹ representan causas fundamentales para explicar el aumento de los desplazamientos humanos forzados. A lo anterior, se le debe de sumar el aumento de los flujos de personas que salen de sus lugares de origen debido a situaciones medioambientales (desastres naturales y la deforestación de la tierra cultivable o el agotamiento de los recursos por la intervención humana).

Todos los factores antes mencionados, aunados al aumento de las políticas restrictivas en países desarrollados, han llevado a millones de seres humanos a ingresar como inmigrantes o como solicitantes de asilo y refugio a países subdesarrollados vecinos, que no ofrecen necesariamente las mejores condiciones.

³⁹ GARCÉS-MASCAREÑAS, BLANCA y SÁNCHEZ MONTUJANO, ELENA, "El acuerdo UE-Turquía, un año después. Mucho más que externalización", CIDOB, Barcelona, 2017. Disponible en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/europa/el_acuerdo_ue_turquia_un_ano_despues_mucho_mas_que_externalizacion

⁴⁰ RIEGERT, BERND, "El acuerdo UE-Turquía causa miseria en los refugiados", *Deutsche Welle*, 4 de noviembre, 2019. Disponible en: <https://www.dw.com/es/el-acuerdo-ue-turqu%C3%ADa-causa-miseria-en-los-refugiados/a-50704802>

⁴¹ Los señalados se encuentran entre los principales conflictos armados en el mundo que deberían de ser atendidos en 2020, de acuerdo con el Consejo de Relaciones Internacionales. CENTRO PARA LA ACCIÓN PREVENTIVA, *Preventive priorities survey 2020*, Estados Unidos, 2019. Disponible en: https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/PPS_2020_12162019_CM_single_0.pdf?_ga=2.90156318.464055001.1580423980-1037429779.1580423980

En números redondos, la OIM estimó que hasta 2019 había en el mundo 272 millones de migrantes internacionales, de los cuales casi dos tercios eran migrantes laborales. El total de las personas que habitan en países diferentes al lugar donde nacieron solo representa 3.5% de la población mundial,⁴² pero los retos que significa esta movilidad humana son amplios y no solo comprende a países pobres o ricos, en materia económica.

La denominada migración tradicional Sur-Norte (proveniente de países con ingresos bajos o medianos hacia países con ingresos altos) representa casi 35% de los 272 millones. La migración Sur-Sur, a su vez, se ha convertido en la más numerosa, al alcanzar alrededor de 38%. Finalmente, la Norte-Norte y la Norte-Sur componen 22% y 5%,⁴³ de forma respectiva. Esto permite establecer que los orígenes y consecuencias deben ser atendidos de forma multilateral.

En cuanto a los refugiados y asilados, el informe de ACNUR de 2019 reveló que, al cierre de 2018, había en el mundo 70.8 millones de personas desplazadas debido a persecuciones, conflictos, violencia y violaciones a los derechos humanos de forma interna y externa, pero solo tenían la categoría de refugiados 25.9 millones y se contabilizaron 3.5 millones de personas solicitantes de asilo.⁴⁴

Las cifras registradas en 2018 son más altas que las resultantes de la Segunda Guerra Mundial y, en la práctica, los principales receptores de refugiados son en su mayoría naciones subdesarrolladas; cuatro de cada cinco refugiados viven en países vecinos a su Estado de origen.

En cuanto a los Estado de origen y destino, más de dos terceras partes de los refugiados provienen de cinco países: Siria (6.7 millones), Afganistán (2.7 millones), Sudán del Sur (2.3 millones), Myanmar (1.1 millones) y Somalia (900 mil) y los principales receptores son Turquía (3.7 millones), Pakistán (1.4 millones), Uganda (1.2 millones), Sudán (1.1 millones) y Alemania (1.1 millones), el único país desarrollado que aparece entre la lista de los diez que más acogen a esta población vulnerable.

Lo anterior es un indicio de que, a pesar de la paulatina construcción de los regímenes internacionales de refugio y de migración, en la práctica, existen diferentes obstáculos para garantizar tanto los derechos humanos de quienes han salido de sus países de origen como los intereses y obligaciones de los Estados. Especialmente, hay dificultades en un clima enrarecido por movimientos xenofóbicos y la falta de compromiso o recursos por parte de diversos actores. Por ello, los nuevos pactos mundiales son una respuesta al incremento

⁴² OIM, *Informe sobre las migraciones en el Mundo 2020*, Ginebra, OIM, 2019, p. 3.

⁴³ BBVA y Conapo, *Anuario de migración y remesas*, México, SEGOB, 2018, p. 24.

⁴⁴ ACNUR, *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2018*, Ginebra, 2019, ACNUR, pp. 15-17.

TOMÁS MILTON MUÑOZ BRAVO

de la movilidad humana, pero también al reconocimiento de que los países, de manera aislada, son incapaces de solucionar los retos que conllevan procesos tan complejos, en un mundo cada vez más interconectado.

5. Principales objetivos de los pactos mundiales sobre refugio y migración

Las causas que expulsan a refugiados y a migrantes de sus lugares de origen cada vez están más relacionadas entre sí. Incluso, bajo ciertas circunstancias, los migrantes que huyen a consecuencia del crimen organizado, pueden convertirse en refugiados y asilados. No obstante, en la práctica internacional, se ha optado por diferenciar jurídicamente a unos y otros, en gran medida porque de forma tradicional se concibe a los migrantes como entes racionales que buscan por voluntad propia oportunidades en otros países, para mejorar sus condiciones sociales y materiales.⁴⁵ Mientras, a los solicitantes de refugio y asilo se les ve como personas obligadas a salir de sus comunidades de origen ante el riesgo inminente de perder sus vidas.⁴⁶

Incluso la Convención sobre Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967 obligan a los Estados parte a brindar una protección efectiva a los refugiados y asilados, así como un lugar donde vivir y servicios públicos. Esto no ocurre con los inmigrantes, especialmente los indocumentados, a quienes se les puede deportar a sus países de origen, de acuerdo con las leyes locales.

La misma argumentación permeó la formulación de la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes de 2016 y los respectivos pactos mundiales que se desprendieron de ella, a pesar de que en el primer documento se aceptó que los refugiados y migrantes comparten circunstancias de expulsión, riesgos graves en los desplazamientos, el aseo de traficantes y tratantes de humanos, así como ramificaciones políticas, económicas, sociales y humanitarias que traspasan fronteras. Por ello, se decidió gestionar de manera “humana,

⁴⁵ En 2006, la OIM aún definía al migrante internacional como la persona que “de forma libre toma la decisión de salir de su país de origen” por razones “de conveniencia personal” y sin intervención de factores externos que lo obliguen. Cfr. OIM, *Glosario sobre migración*, Ginebra, OIM, 2006, p. 41. En 2019, la institución amplió la definición y subrayó que el migrante es toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente y por diversas razones. Se excluye de la definición a los que huyen de la persecución y de la guerra, a los estudiantes, a los turistas, a los que realizan peregrinaciones, a los viajeros de negocios, a quienes reciben tratamiento médico temporal o visitan familiares y amigos OIM, *Glosario sobre migración*, Ginebra, OIM, 2006, p. 130.

⁴⁶ “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, Ginebra, 28 de julio de 1951. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>.

respetuosa, compasiva y centrada en las personas” los desplazamientos de refugiados y de migrantes,⁴⁷ pero en dos vías.

La imposibilidad de contar con un solo pacto mundial para atender los dos procesos obligó a la comunidad internacional⁴⁸ a trabajar en un par de acuerdos. El primero en ser aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas ante un consenso ampliamente mayoritario fue el Pacto Mundial sobre los Refugiados, el 17 de diciembre de 2018.

Este pacto sobre refugio no es jurídicamente vinculante, pero representa un parteaguas en la cooperación internacional, pues se reconocieron los huecos en el régimen internacional construido hasta ese momento. Asimismo, se fijaron líneas de acción para proteger de manera coordinada —con la participación de Estados; organizaciones con fines universales y regionales; grupos de la sociedad civil; instituciones financieras; autoridades locales; asociaciones religiosas; miembros de comunidades de acogida y los propios refugiados— los derechos de refugiados, solicitantes de asilo y de los denominados apátridas.⁴⁹

El objetivo principal del Pacto Mundial sobre Refugiados es sentar las bases para una distribución previsible y equitativa de la protección y asistencia a los refugiados, así como apoyar a los países y comunidades de acogida. Pero también se contempla, según las voluntades y capacidades de cada integrante, fijar planes para prevenir y luchar contra las causas que provocan los desplazamientos forzados; contar con programas de acción específicos para distribuir las responsabilidades de atención; participar en el Foro Mundial sobre los Refugiados que se convocará de forma periódica; procurar el trabajo transversal de las diferentes agencias de Naciones Unidas, incluidas ACNUR y la OIM. Asimismo, procurar enfoques regionales y subregionales; financiar de forma adecuada y transparente los apoyos y programas; colaborar con la academia y contar con mejor información; establecer protocolos ante contingencias;

⁴⁷ ASAMBLEA GENERAL NACIONES UNIDAS, *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, 19 de septiembre, 2016. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b4d0ee4.pdf>

⁴⁸ El término de comunidad internacional y el de sociedad internacional se aceptan como ambivalentes y expresivos de una misma realidad del orden internacional. El primero es propuesto en la tradición del pensamiento escolástico ius-naturalista y se refiere de manera idealizada a las relaciones entre los actores internacionales, principalmente los Estados, que componen una colectividad de carácter familiar, y en la que se propicia una unidad natural y espontánea. En tanto, la sociedad internacional es una forma de organización de unidad artificial compuesta por socios en los ámbitos políticos y jurídicos. Cfr. POCH GUTIÉRREZ DE CAVIEDES, ANTONIO, “Comunidad internacional y sociedad internacional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 11-12, pp. 341-359.

⁴⁹ Debido a que los desplazamientos forzados pueden provocar que las personas dejen de ser reconocidas por sus países de origen o por los Estados en los que se han resguardado, tanto ACNUR como el Pacto Mundial sobre Refugiados colaborarán en la atención a las personas en condición o riesgo de ser considerados apátridas.

TOMÁS MILTON MUÑOZ BRAVO

dar seguimiento a las acciones y realizar exámenes para evaluar los avances y retrocesos del pacto,⁵⁰ entre otros asuntos.⁵¹

El nuevo pacto en la materia pretende mejorar y estructurar la cooperación, con el fin de apuntalar el régimen internacional sostenido aún en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967. Sin embargo, también nace con un gran obstáculo: la negativa de Estados Unidos a formar parte de él. Hungría también se negó a sumarse al mecanismo, mientras República Dominicana, Eritrea y Libia se abstuvieron de votar al momento de su adopción en 2018.

Tabla 4. Principales objetivos del Pacto Mundial sobre los Refugiados

1	Aliviar las presiones sobre los países de acogida
2	Promover la autosuficiencia de los refugiados
3	Ampliar el acceso a las soluciones que impliquen a terceros países
4	Favorecer en los países de origen condiciones que propicien un retorno en condiciones de seguridad y dignidad

Fuente: Elaboración propia con base en Pacto Mundial sobre los Refugiados.

Al negarse Estados Unidos a participar, evade compromisos internacionales y el presidente Trump puede continuar sin ataduras con sus políticas restrictivas de asilo y de refugio en contra de personas provenientes, sobre todo, de Centroamérica y de África. Esto por medio de órdenes ejecutivas que incluso violentan las obligaciones asumidas por la nación estadounidense en el Protocolo de 1967, del que sí forma parte.

En cuanto al pacto Mundial sobre Migración, el proceso de adopción en la Asamblea General de Naciones Unidas encontró más oposiciones bajo los argumentos de que su entrada en vigor representaría violaciones a la soberanía nacional de los Estados, al decidir qué personas podrían o no ingresar a sus territorios y ante la supuesta dificultad que representaría la protección de las fronteras.

⁵⁰El seguimiento y el examen del pacto se realizarán en el marco del Foro Mundial sobre Refugiados, previsto a celebrarse cada cuatro años, en reuniones de alto nivel con funcionarios, cada dos años entre foros y en la Asamblea General de la ONU, con la presentación anual de informes por parte de ACNUR.

⁵¹Cfr. NACIONES UNIDAS, *Pacto Mundial sobre los Refugiados*, Nueva York, 2018. Disponible en: https://acnur.org/5c782d124#_ga=2.152218553.1689992402.1580439017-793774505.1579745565

El pacto migratorio fue aprobado de manera oficial⁵² el 19 de diciembre de 2018 en la Asamblea General, con el voto favorable de 152 de los 193 Estados miembros. Mientras, veinticuatro decidieron no votar; doce se abstuvieron (entre ellos, Chile y República Dominicana, así como varios países europeos gobernados por políticos antiinmigrantes), y cinco más votaron en contra (Estados Unidos, República Checa, Polonia, Hungría e Israel). Ello fue un reflejo de las divisiones que aún existen sobre el tema, así como de la fuerza de los movimientos xenofóbicos, preponderantes en la actualidad, y a los cuales se sumó el presidente Jair Bolsonaro, al sacar a Brasil del acuerdo, en enero de 2019.⁵³

Aunque este acuerdo tampoco es vinculante, por medio de veintitrés grandes objetivos y de la coordinación multilateral, se busca atender las causas de la migración; respetar los derechos humanos en los diferentes procesos migratorios; procurar la migración segura, ordenada y regular; combatir la trata y tráfico de personas; evitar la separación de familias migrantes; generar políticas de inclusión; otorgar servicios de salud y educación, así como salvar las vidas por medio de misiones de búsqueda y rescate.

En similitud al pacto sobre refugio, el dedicado a la migración apela a las responsabilidades compartidas y a generar un modelo de gobernanza, donde participen desde países expulsores, receptores, de tránsito y de retorno, hasta organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, las comunidades de migrantes, la sociedad civil, los círculos académicos, el sector privado, los sindicatos, medios de comunicación y todo aquel interesado.⁵⁴

También incluye recomendaciones respecto a las migraciones por desastres naturales y la degradación ambiental y las vinculaciones entre migración y desarrollo, así como mecanismos de revisión de las metas fijadas en el pacto con apoyo de la OIM, y con supervisión del nuevo Foro de Revisión Internacional de Migración, que sustituirá al Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y el Desarrollo. Sus reuniones se efectuarán cada cuatro años a partir de 2022, en el marco del periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU.

⁵²De manera previa a la votación en la Asamblea General, los días 10 y 11 de diciembre de 2018 se realizó en la ciudad de Marrakech, Marruecos, la Conferencia Intergubernamental para el Pacto Mundial sobre Migración para discutir los detalles pendientes del acuerdo y hacer una primera aprobación del mismo. Una semana después se llevó el protocolo al pleno de la Asamblea General de la ONU.

⁵³En una muestra más de su xenofobia, tras sacar a Brasil del pacto, Bolsonaro declaró: "Quien venga aquí debe estar sujeto a nuestras leyes, reglas y costumbres, así como deberá cantar nuestro himno y respetar nuestra cultura. No cualquiera entra en nuestra casa, ni cualquiera entrará en Brasil vía pacto adoptado por terceros." Véase EFE, "Brasil se retira del Pacto Migratorio de la ONU: 'No cualquiera entra en nuestra casa'", *El País*, 9 de enero, 2019. Disponible en <https://www.elpais.com.uy/mundo/bolsonaro-anuncio-retiro-brasil-pacto-migratorio-onu.html>

⁵⁴ASAMBLEA GENERAL NACIONES UNIDAS, *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, Nueva York, 2018. Disponible en: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195

TOMÁS MILTON MUÑOZ BRAVO

Tabla 5. Objetivos del Pacto Mundial para la Migración

1	Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica
2	Minimizar factores adversos y estructurales que obligan a las personas a emigrar
3	Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración
4	Velar por que migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación
5	Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular
6	Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente
7	Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración
8	Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos
9	Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes
10	Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional
11	Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada
12	Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación
13	Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas
14	Mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio
15	Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos
16	Empoderar a migrantes y sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social
17	Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración
18	Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias
19	Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países
20	Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes
21	Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible
22	Establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas
23	Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular

Fuente: elaboración propia con base en Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, pp. 6-7.

Los dos pactos vieron la luz a pesar de fuertes oposiciones y reafirman los regímenes de refugio y asilo. Sin embargo, como se verá más adelante, aún están presentes elementos cuestionables y su aplicación es no vinculante, lo cual debilita en buena medida su aplicación.

6. Consideraciones finales y retos

La construcción de los regímenes internacionales de refugio y de migración inició a mediados de la década de 1940 en Europa, como consecuencia de los desplazamientos humanos generados por la Segunda Guerra Mundial. Estos se fueron extendiendo de forma paulatina al resto del mundo en las siguientes décadas del siglo xx, por medio de la adopción de principios, normas, reglas, procedimientos, declaraciones, convenciones, protocolos y tratados internacionales, así como de la creación de organizaciones internacionales gubernamentales de alcance universal y regional.

Sin embargo, estos regímenes se fueron desgastando. Ante el incremento del número de refugiados y migrantes en las últimas dos décadas; las incapacidades de los Estados para afrontar por sí mismos estos procesos mundiales, y la necesidad de regular los flujos de personas por medio de una gobernanza dirigida por los Estados con la participación de otros actores internacionales, se ha dado un nuevo empuje a los dos regímenes. Así, en 2018, se aprobaron dos nuevos pactos en la materia, en un contexto de creciente xenofobia y posturas ultranacionalistas.

Los dos nuevos pactos son un reconocimiento explícito de que los instrumentos con los cuales se contaba hasta antes de 2018 en los regímenes internacionales de refugio y migración estaban rebasados. Asimismo, exponen que era necesario un nuevo marco de cooperación y de responsabilidad compartida con la participación de todos los actores involucrados e interesados.

La sola existencia de los dos pactos no garantiza la añorada gobernanza de la movilidad internacional, pero sí genera compromisos de parte de los participantes. Será necesario impulsar el seguimiento puntual de las acciones emprendidas para alcanzar metas tangibles que permitan ver con rostro humano a las crecientes cifras de refugiados y migrantes. Ello es fundamental, sobre todo ante un ambiente enrarecido en el que también dirigentes y sectores poblacionales de países en vías de desarrollo se están sumando a los discursos de odio en contra de los extranjeros.

En países de América Latina, como Brasil, Perú, Ecuador y Colombia, por ejemplo, se han vivido en el último lustro varios episodios de xenofobia en contra de venezolanos que han salido de su país por problemas políticos,

TOMÁS MILTON MUÑOZ BRAVO

sociales y económicos. Mientras tanto, en México, diferentes gobiernos (particularmente los de Enrique Peña Nieto y de Andrés Manuel López Obrador) han impulsado políticas de contención y violatorias a los derechos humanos —dictadas desde Estados Unidos— que han afectado principalmente a migrantes y solicitantes de asilo y refugio centroamericanos, pero también a cubanos, haitianos y africanos.

De igual forma, la falta de políticas regionales integrales, de largo plazo y con visión humanitaria ha llevado a que en todos los continentes se cometan abusos hacia migrantes y solicitantes de asilo y refugiados. Debido a que la movilidad humana seguirá creciendo en las siguientes décadas, por diferentes causas, pues según la OIM para 2050 habrá más de cuatrocientos millones de personas habitando en países diferentes a los que nacieron,⁵⁵ es urgente atender no solo los efectos, sino los orígenes de los desplazamientos humanos internacionales. Ello en beneficio de todos los actores involucrados, como se marcó en varios de los objetivos de la Agenda de Desarrollo 2030, adoptada por los integrantes de la ONU en 2015.⁵⁶

Muy a pesar de lo sombrío que parece el horizonte, es necesario recalcar que el fortalecimiento de los regímenes internacionales de refugio y migración también permitirán aprovechar la valía de los migrantes y refugiados en los lugares de destino y de origen. Vale recordar que los migrantes representan apenas 3.5% de la población en el planeta, pero generan 9% del producto interno bruto del mundo.⁵⁷ Existe bibliografía sobre la integración exitosa de refugiados en los países de acogida,⁵⁸ elementos que nunca mencionan en sus discursos de odio los líderes ultranacionalistas y xenófobos al momento de engatusar voluntades para conseguir votos.

Empero, también se debe recalcar que los nuevos pactos carecen de obligatoriedad y se resumen a compromisos de buena voluntad política que deberán de seguir los Estados firmantes. Esto dificulta el cumplimiento de los objetivos trazados, particularmente ante la salida de ambos instrumentos de Estados Unidos, el principal país receptor de migrantes en el mundo y que bajo la presidencia de Trump ha reducido de forma drástica la aceptación del número de asilados y refugiados.

⁵⁵ONU, "OIM proyecta 400 millones para refugiados", Nueva York, 2020, Banco Mundial, Crecimiento del PIB Anual, Washington, 2020, [Consultada el 31 de enero de 2020], [Disponible en <https://news.un.org/es/story/2010/11/1205751>].

⁵⁶Cfr. OIM, *La migración en la Agenda 2030*, Ginebra, OIM, 2018, p. 11.

⁵⁷ONU, "Pacto Mundial sobre Migración ¿a qué obliga y qué beneficios tiene?", Nueva York, 5 de diciembre de 2018, [Consultada el 31 de enero de 2020], [Disponible en <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447231>].

⁵⁸Como ejemplo de dichos estudios se puede consultar el trabajo de Hynei, Michaela, "Refugee integration: research and policy", *Peace and Conflict. Journal of Peace Psychology*, vol. 24, núm. 3, 2018, pp. 265-276.

Además de no ser vinculatorios, los dos pactos podrían ser sometidos a revisión en el futuro, pues, en aras de alcanzar un mayor conceso, se evitó estipular, por ejemplo, que ningún Estado tenga la autoridad para denominar de manera unilateral y con presiones a otros como terceros países seguros y así obligarlos a recibir refugiados o migrantes. Tampoco se le dio a la migración el carácter de derecho humano universal, pues aún se deja a cada Estado toda la potestad de determinar expulsiones de sus territorios a migrantes irregulares o de rechazar a solicitantes de asilo y refugio, a pesar de que la salida de sus lugares de origen haya tenido causas relacionadas con el desplazamiento forzado.

Un elemento más que se puede cuestionar es que en el pacto sobre migración, desde el nombre, se incluyeron las palabras *segura* y *ordenada*, situación que lleva a controversia, pues —desde la concepción limitada de la seguridad y el orden— se enfatiza en el control de las fronteras. Ello, a su vez, puede ser interpretado como un aval para que continúe la participación de fuerzas militares en labores migratorias, si lo determinan así los Estados, en el ejercicio de su soberanía, siendo que tal situación ha generado graves problemas en materia de violación a los derechos humanos en el pasado.

A pesar de lo antes mencionado, los dos pactos sirven para reforzar y relanzar los regímenes de refugio y de migración en tiempos muy inciertos. Ambos instrumentos se pondrán a prueba frente a las decisiones asumidas por los Estados partícipes ante la pandemia provocada por la enfermedad del coronavirus.

Bibliografía

- ACNUDH, *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*, Nueva York, ONU, 2014.
- “Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes”, S. F., ACNUR. Disponible en <https://www.acnur.org/declaracion-de-nueva-york-sobre-refugiados-y-migrantes.html>
- ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo, cincuenta años de acción humanitaria*, Madrid, ACNUR, 2000.
- ACNUR, *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2018*, Ginebra, ACNUR, 2019.
- ANAYA MUÑOZ, ALEJANDRO, “Los regímenes internacionales de derechos humanos: la brecha entre compromiso y cumplimiento”, *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, vol. 11, núm. 40.
- ARDEVOL PIERA, ELIZANDA y OLLER GUZMÁN, JOAN, *Métodos cuantitativos para la interpretación histórica*, Barcelona, FUOC, 2013.

TOMÁS MILTON MUÑOZ BRAVO

- ASAMBLEA GENERAL NACIONES UNIDAS, *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, 19 de septiembre, 2016. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b4d0eee4.pdf>
- ASAMBLEA GENERAL NACIONES UNIDAS, *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, Nueva York, 2018. Disponible en: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195
- BANCO MUNDIAL, *Crecimiento del PIB anual*, Washington, 2020. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>
- BBVA y Conapo, *Anuario de migración y remesas*, México, Segob, 2018.
- BRINLEY, THOMAS, *Migración internacional y desarrollo*, París, UNESCO, 1961.
- CASTRO FRANCO, ALEJANDRA, *La gobernanza internacional de las migraciones: de la gestión migratoria a la protección de los migrantes*, Colombia, Universidad del Externado, 2014.
- CARCEDO, FACUNDO, “Una discusión sobre el rol de las organizaciones internacionales en la teoría de las Relaciones Internacionales”, en *Journal de Ciencias Sociales*, año 7, núm. 12, pp. 4-21.
- CÂNDIA VEIGA, JOÃO PAULO y ALVES ZACARELI, MURILO, “International regimes: from public-intergovernmental to public-private transnational arenas”, en *Review of History and Political Science*, vol. 5, núm. 1.
- CENTRO PARA LA ACCIÓN PREVENTIVA, *Preventive priorities survey 2020*, Estados Unidos, 2019. Disponible en: https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/PPS_2020_12162019_CM_single_0.pdf?_ga=2.90156318.464055001.1580423980-1037429779.1580423980
- “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, Ginebra, 28 de julio de 1951. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- DONELLY, JACK, “International Human Rights: A regime Analysis”, *International Organization*, vol. 40, núm. 3.
- EFE, “Brasil se retira del Pacto Migratorio de la ONU: ‘No cualquiera entra en nuestra casa’”, *El País*, 9 de enero, 2019. Disponible en <https://www.elpais.com.uy/mundo/bolsonaro-anuncio-retiro-brasil-pacto-migratorio-onu.html>
- GARCÉS-MASCAREÑAS, BLANCA y SÁNCHEZ MONTIJANO, ELENA, “El acuerdo UE-Turquía, un año después. Mucho más que externalización”, cidob, Barcelona, 2017. Disponible en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/europa/el_acuerdo_ue_turquia_un_ano_despues_mucho_mas_que_externalizacion
- HASENCLEVER, ANDREAS; MAYER, PETER y RITTBERGER, VOLKER, “Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis”, en *Foro Internacional*, vol. 39, núm. 4.
- KRASNER, STEPHEN, “Structural causes and regime consequences. Regimes as intervening variables”, en *International Organization*, vol. 36, núm. 2.
- KEOHANE, ROBERT y NYE, JOSEPH, *Power and interdependence: world politics in transition*, Boston, Little Brown, 1977.

- MACHADO CAJIDE, LANDY, “Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de refugiados”, *Anuario Digital CEMI*, vol. 1, núm. 1.
- NACIONES UNIDAS, *Pacto Mundial sobre los Refugiados*, Nueva York, 2018.
- OIM, *Glosario sobre migración*, Ginebra, OIM, 2006.
- POCH GUTIÉRREZ DE CAVIEDES, ANTONIO, “Comunidad internacional y sociedad internacional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 11-12.
- RIEGERT, BERND, “El acuerdo UE-Turquía causa miseria en los refugiados”, *Deutsche Welle*, 4 de noviembre, 2019. Disponible en: <https://www.dw.com/es/el-acuerdo-ue-turqu%C3%ADa-causa-miseria-en-los-refugiados/a-50704802>
- ROBLEDO VERDUZCO, ALFONSO GÓMEZ, *Temas selectos de derecho internacional*, México, UNAM-IILJ, 2003.
- RUGGIE, JOHN, “Epistemología, ontología y el estudio de los regímenes internacionales”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 12.
- TOMASINI BASSOLS, ALEJANDRO, “El nacionalismo y sus dilemas”, *Revista Crónica Legislativa*, vol. 4, núm. 2.
- URBANO REYES, JAVIER, *Migración internacional en el Siglo XXI. Cuatro décadas sobre un fenómeno en constante cambio*, México, Universidad Iberoamericana, 2015.
- VALLUY, JÉRÔME, “Quelles sont les origines du ministère de l’Identité nationale et de l’Immigration?”, en *Cultures & Conflits*, núm. 69.
- WOOLFSON, CHARLES, “Replanteando el brexit como un nacionalismo progresista: perspectivas de la migración laboral y los estándares laborales”, *Migración y Desarrollo*, vol. 16, núm. 30.

Parámetros de protección del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a la movilidad humana* / *Parameters of the Inter-American System for Human Rights for protecting human mobility*

Alfonso Jaime Martínez Lazcano**

RESUMEN

El artículo analiza diversos criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre migración. Se enfoca en aquellos que se refieren al uso de la fuerza de los encargados de la seguridad pública, y al derecho de acceso a la justicia de la población migrante. Todo ello, considerando el incremento de la movilidad humana externa en América Latina, a consecuencia de la pobreza, la violencia, la falta de oportunidades de desarrollo, los abusos de quienes ejercen el poder público y el crimen organizado. Esto es relevante debido a que son las personas que detentan poder quienes, de manera generalizada, actúan con discriminación y racismo, ocasionando segregación, explotación, trata de personas, homicidios. Todas estas situaciones deben abordarse desde la perspectiva de los derechos humanos, para proteger a toda persona, sin distinción de nacionalidad. Metodológicamente, se utilizaron fuentes documentales, aplicando los métodos analítico-deductivo, inductivo y comparativo, que sintetizaron las discusiones planteadas en torno al reconocimiento de los derechos de los migrantes en condición de irregularidad.

PALABRAS CLAVE: Acceso a la justicia, derechos humanos, migración, movilidad humana.

ABSTRACT

The present article analyzes various criteria emitted by the Inter-American Court of Human Rights in the area of migration, focusing both on those referring to the use of force by the individuals entrusted with public security and on the migrant population's right to access to justice. It will consider the increase in external human mobility in Latin America that has resulted from poverty, violence, lack of development opportunities, abuses by those exercising public power, and organized crime. This is of interest due to the fact that those wielding power, in a generalized sense, display discrimination and racism, leading to segregation, exploitation, people trafficking, and homicide. The above-described situations must be approached from a human rights perspective, in order to protect all people, regardless of nationality. The methodology applied involved the use of documental sources, on which analytic-deductive, inductive, and comparative methods were applied to summarize/synthesize the discussions established around the recognition of the rights of unregularized migrants.

KEY WORDS: Access to justice, human rights, migration, human mobility.

* Artículo de investigación. Recibido el 27 de septiembre de 2018 y aceptado para su publicación el 24 de junio de 2019.

** Profesor investigador en la Universidad Autónoma de Chiapas, México. / lazcanoalf14@hotmail.com / orcid.org/0000-0003-0367-4716

ALFONSO JAIME MARTÍNEZ LAZCANO

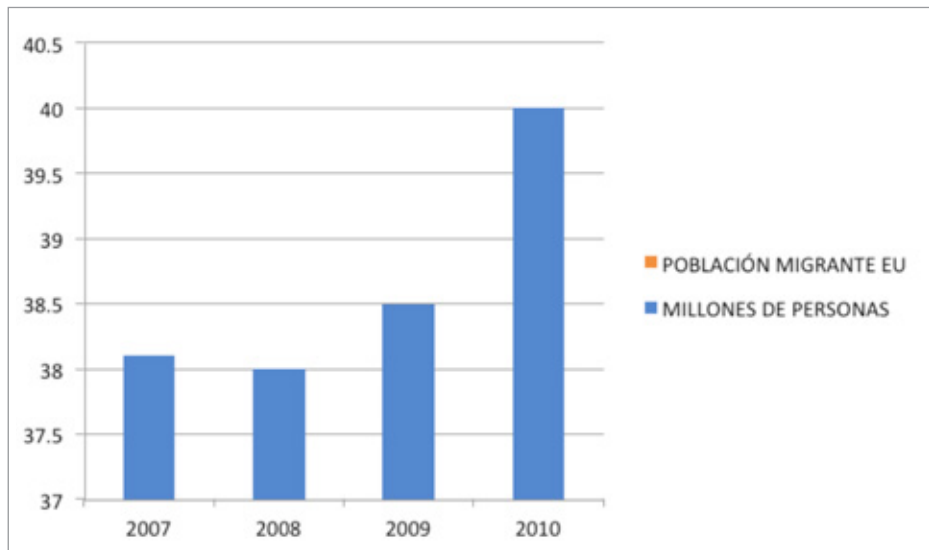
SUMARIO

1. Migración
2. Derecho a emigrar
3. Jurisprudencia interamericana
4. Acceso a la justicia de los migrantes
5. Aspectos favorables de la migración en los países de origen y destino
6. Conclusiones

1. Migración

La migración es un fenómeno complejo que se ha ido incrementando desde principios del siglo **xxi**, como se aprecia en la gráfica 1, respecto a Estados Unidos de América. Este aumento se ha dado tanto en la movilidad interna como en la externa. La población que emigra se encuentra en situación de vulnerabilidad permanente, sobre todo la que ingresa o se encuentra de forma irregular en los países de tránsito y destino. La violación de los derechos humanos a la que esta población está expuesta tiene como motor central la discriminación, aunada a la deficiente o casi nula procuración y administración de justicia en general. En México, además se presenta un aumento de la impunidad, entre otros puntos, a falta de un recurso sencillo y efectivo que garantice los derechos humanos. Así, el Instituto de Análisis e Investigación, en el 2017, reveló que 99% de los delitos que se cometen en contra de los migrantes quedan impunes, con lo que no se logra sancionar a los responsables de las violaciones y tampoco la consecuente reparación integral a la trasgresión de los derechos humanos.

Gráfica 1. Población migrante en Estados Unidos



Fuente: elaboración propia con datos de Herrera Lima.¹

Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han reconocido la situación de vulnerabilidad, como consecuencia de la pobreza económica de los migrantes.

Los migrantes indocumentados o en situación irregular han sido identificados como un grupo en situación de vulnerabilidad, pues son los más expuestos a las violaciones potenciales o reales de sus derechos y sufren, a consecuencia de su situación, un nivel elevado de desprotección de sus derechos.²

La Asamblea General de las Naciones Unidas resaltó:

La situación de vulnerabilidad en que suelen encontrarse los migrantes debido, entre otras cosas, a que no viven en sus Estados de origen y a las dificultades que afrontan a causa de diferencias de idioma, costumbres y culturas, así como las dificultades económicas y sociales y

¹ HERRERA LIMA, FERNANDO F. "La migración a Estados Unidos: una visión del primer decenio del siglo XXI", *Norteamérica*, vol. 7, núm. 2, p. 181.

² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*, sentencia de 23 de noviembre de 2010, párrafo 98.

ALFONSO JAIME MARTÍNEZ LAZCANO

los obstáculos para regresar a sus Estados de origen a que deben hacer frente los migrantes sin documentación o en situación irregular.³

Para dimensionar la magnitud del flujo humano en el continente americano, tan solo en junio de 2019, se dio a conocer que 593 507 migrantes habían pedido asilo en Estados Unidos y que hubo un incremento de 196% en este tipo de solicitudes en México.⁴ Por otra parte, el 31 de octubre de 2019, se informó que más de 1.6 millones de venezolanos vivían en Colombia: 719 189 de forma regular y 911 714 en condición de irregularidad.⁵

Aunado al crecimiento de la migración, también ha aumentado la deportación de los migrantes, a raíz de los acuerdos entre México y Estados Unidos, después de la amenaza del presidente Trump de aumentar los impuestos de importación a los productos mexicanos. De acuerdo con la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, de enero a diciembre de 2017, fueron retornados 16 764 mexicanos desde Estados Unidos. En cambio, en 2018, se regresó a 190 277 connacionales, entre enero y noviembre. Según los reportes de la Oficina de Inmigración y Aduanas de Estados Unidos, para noviembre, se había regresado a México a 141 045 personas; un aumento de 9.5% en comparación con los 128 765 durante el mismo periodo de 2017.⁶

En junio de 2019, llegaron a las estaciones migratorias del país 29 153 migrantes, de los cuales, el Instituto Nacional de Migración deportó a 21 912, es decir, 75%. Mientras, en la primera quincena de julio del mismo año se registraron 10 114 entradas de migrantes a México. De ellos, 9234 fueron regresados a sus países, lo cual significó 91.29%.⁷

Ahora, la migración ha generado grupos denominados caravanas, constituidos por conjuntos numerosos de personas que se desplazan por vías terrestres, con el propósito de llegar a un lugar, sea o no un destino común. Así, se agrupan para tener mayor protección mutua, asistencia, apoyo y defensa de los derechos humanos.

³ Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, supra nota 82, párrafo. 114.

⁴ RIVERA, CAROLINA y MEJÍA, FRANCISCO, "Solicitan asilo a EU casi 600 mil indocumentados", *Milenio*, 13 de junio, 2019. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/solicitan-asilo-eu-600-mil-indocumentados>

⁵ INFOBAE, "Un nuevo informe revela que más de 1,6 millones de venezolanos viven en Colombia", *Infobae*, 24 de diciembre, 2019. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2019/12/25/un-nuevo-informe-revela-que-mas-de-16-millones-de-venezolanos-viven-en-colombia>

⁶ CLEMENTE, ANABEL, "Crece 13% número de mexicanos deportados por Estados Unidos", *El Financiero*, 26 de diciembre, 2018. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/crece-13-numero-de-mexicanos-deportados-por-estados-unidos>

⁷ GUZMÁN, SUSANA, "México ha deportado a 80% de migrantes desde que se firmó el acuerdo con EU", *El Financiero*, 22 de julio, 2019. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/en-mes-y-medio-mexico-deporto-a-80-de-migrantes-que-llegaron-al-pais>

La caravana se considera como un medio más seguro de migrar y de no representar un blanco potencial para el crimen organizado o posibles engaños, gracias a la estructura compacta que se forma entre sus miembros.⁸

La Oficina Regional de Centroamérica, Norteamérica y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas señala:

Las caravanas migrantes o la migración en caravanas es una modalidad de migración que tiene dos características fundamentales: 1) Se realiza vía terrestre; y 2) Se realiza en grupos significativos. Las caravanas de migrantes en el Norte de Centroamérica han ido desarrollándose a lo largo de los años, pero han cobrado mayor relevancia tanto por número como por frecuencia a partir de octubre de 2018.⁹

En lo que se refiere a la migración de la población haitiana a la República Dominicana, la Corte IDH ha constatado que las primeras grandes migraciones ocurrieron durante el primer tercio del siglo XX, cuando alrededor de cien mil personas se trasladaron a los campos azucareros de aquel país.¹⁰

2. Derecho a emigrar

¿Es un derecho humano el ingresar libremente a cualquier país que se desee? La respuesta es no. El artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de la ONU establece: “1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.”

Como se puede apreciar en la DUDH, salir de cualquier país es un derecho. El ingresar lo es solo en caso de que se trate de “su país”, es decir, del cual es nacional el inmigrante. Ello no parece lógico, porque la imposibilidad de ingresar prácticamente anula la posibilidad de salir, esto como una exigencia, un derecho frente a la obligación del Estado de tolerar.

⁸ CEPEDA RINCÓN, FRANCISCO DE JESÚS y RAMÍREZ MARTÍNEZ, ALEJANDRO, “Las caravanas de migrantes de 2018 y migración regular, ordenada y segura”, en Francisco de Jesús Cepeda Rincón y Guadalupe Friné Lucho González (comps.), *Migrantes, refugiados y derechos humanos*, Tirant Lo Blanch, México, 2019, p. 215.

⁹ ORGANIZACIÓN INTEGRAL PARA LAS MIGRACIONES, “Caravanas migrantes”, 13 de octubre, 2018. Disponible en: <https://rosanjose.iom.int/site/es/caravanas-migrantes>

¹⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, sentencia de 24 de octubre de 2012, serie C núm. 251, párrafo 38.

ALFONSO JAIME MARTÍNEZ LAZCANO

La migración no es actualmente un derecho humano *per se*. El esfuerzo del SIDH ha sido exponer un conjunto de garantías mínimas que apuntan a evitar el trato inhumano al que son sometidos millones de migrantes. Estas garantías se han fundamentado en la condición de persona, sujeto de derechos humanos, independiente de su condición migratoria.¹¹

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), en el artículo 8, prevé el derecho de residencia y tránsito, que consiste en “el derecho de toda persona de fijar su residencia en el territorio del Estado del que es nacional, de transitar por él libremente y no abandonarlo sino por su voluntad”. Nuevamente, se dispone la libertad de tránsito de manera interna, dentro de las fronteras del país del que se es nacional. Así es factible transitar de manera libre, también “abandonarlo”, dependiendo de la voluntad; pero no así el derecho de ingresar a otro país.

El precepto 22.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en cuanto al derecho de circulación y de residencia, dispone: “Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales”. El derecho a libre tránsito y a residir está subordinado al principio de legalidad, es decir, a que la persona se halle “legalmente” en un Estado. Este mismo numeral es similar al 2 del artículo 13 de la DUDH, en el punto 2.

El punto 6 del artículo 22 en comento dispone que el extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte de la Convención, solo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley. Esta disposición se limita a los migrantes regulares que han cumplido con las normas nacionales para ingresar al país.

De esta forma se reitera que no hay una exigencia jurídica de ingresar a un país extranjero solo por la voluntad de la persona y que el Estado tenga la obligación de recibirlo. Sin embargo, tratándose de que peligre la vida o la integridad de los extranjeros o de que sean perseguidos por cuestiones políticas en los países de origen, estos tienen derecho a solicitar la protección de los Estados extranjeros. Así lo dispone la CADH en los puntos 7 y 8 del artículo 22:

¹¹ MERENCO TORRES, VERÓNICA, “La migración en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Vniversitas*, vol. 60, núm. 122, p. 49.

Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

El deber del Estado a no retornar a la persona extranjera al lugar donde peligra se representa por el principio de *non-refoulement*. El artículo 27 de la DADH establece el derecho de toda persona a buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y los convenios internacionales.

De igual manera, la Corte IDH se ha pronunciado al respecto, a través de la siguiente jurisprudencia:

Al recordar que, en el sistema interamericano, el principio de no devolución es más amplio en su sentido y alcance y, en virtud de la complementariedad que opera en la aplicación del derecho internacional de refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos, la prohibición de devolución constituye a la vez la piedra angular de la protección internacional de las personas refugiadas o asiladas y de las personas solicitantes de asilo. este principio también constituye una norma consuetudinaria de derecho Internacional y se ve reforzado, en el sistema interamericano, por el reconocimiento del derecho a buscar y recibir asilo.¹²

Este caso constituye la primera oportunidad en la que la Corte Interamericana se pronuncia sobre las obligaciones de los Estados parte de la Convención, en cuanto a procesos de extradición. Al respecto, el Estado objetó la aplicación de precedentes en supuestos de *deportación*, refugio o expulsión. La Corte IDH advierte que la obligación de garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal, así como el principio de no devolución ante el riesgo de tortura y otras formas de trato cruel, inhumano o degradante o riesgo al derecho a la

¹² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia*, sentencia de 25 de noviembre de 2013, párrafo 151.

ALFONSO JAIME MARTÍNEZ LAZCANO

vida “se aplica a todas las modalidades de devolución de una persona a otro Estado, incluso por extradición”.¹³

Finalmente, el punto 9 del artículo 22 de la Convención ADH prohíbe la expulsión colectiva de extranjeros. De igual forma, la jurisdicción regional africana de derechos humanos lo ha señalado: “Es inaceptable deportar a individuos sin darles la posibilidad de argumentar su caso ante las cortes nacionales competentes, ya que ello es contrario al espíritu y texto de la Carta [Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos] y del derecho internacional”.¹⁴

El derecho internacional prohíbe las expulsiones colectivas de extranjeros, el derecho interno deberá prever un procedimiento que permita determinar caso por caso la conformidad de una medida de devolución forzosa con aquel principio.¹⁵ Este tema es fundamental hoy en día en relación con las órdenes ejecutivas del presidente Trump.¹⁶

3. Jurisprudencia interamericana

La Corte IDH ha establecido jurisprudencia vinculante para todos los Estados adheridos al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), en diversos casos sobre movilidad humana. Ellos se abordan en este trabajo por la gravedad de la violación de derechos humanos, así como la normativa convencional, específicamente del uso de la fuerza y el acceso a la justicia. No obstante, en todos los criterios, se reiteran los principios de dignidad, igualdad y no discriminación a la población migrante.

Para advertir el contexto, la Corte IDH señaló en el Caso NADEGE DORZEMA (2012) que, en la República Dominicana, vivían entre 900 000 y 1 200 000 haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana. La población total de República Dominicana era de aproximadamente 8 500 000 millones de habitantes y, según el Observatorio Migrantes del Caribe, la población extranjera registrada en el país hasta 2011 era de 292 737 personas, de las cuales 247 468 eran haitianos y 45 269 eran de otras nacionalidades. Dicha migración de personas haitianas se da mayormente en virtud de las condiciones de degradación ambiental y la pobreza en su país, así como la esperanza de oportunidades

¹³ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Wong Ho Wing vs. Perú*, sentencia de 30 de junio de 2015, párrafo 130.

¹⁴ COMISIÓN AFRICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LOS PUEBLOS, Sesión ordinaria número 22, Comunicado 159/96, 1997, párrafo 20.

¹⁵ PÉREZ GONZÁLEZ, CARMEN, *Migraciones irregulares y derecho internacional. Gestión de los flujos migratorios, devolución de extranjeros en situación administrativa irregular y derecho internacional de los derechos humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 9.

¹⁶ Cfr. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre estándares jurídicos de personas en el contexto de la movilidad humana*, Washington, CIDH, 2016.

laborales y mejores condiciones socioeconómicas en República Dominicana. Asimismo, muchos de los haitianos en República Dominicana sufren condiciones de pobreza y marginalidad, derivadas de su estatus legal y falta de oportunidades.¹⁷

3.1. *Uso de la fuerza pública*

La fuerza da la posibilidad de someter a otro u otros a la voluntad de quien la detenta, por la superioridad física, de equipamiento, tecnología o cualquier otra ventaja que le permita imponerse. El Estado cuenta con el monopolio del uso de la fuerza, sin embargo, la potencialidad real de utilizarla no puede dejarse a discreción absoluta de los guardianes del orden.

En parte, las constantes violaciones a los derechos humanos de los migrantes son cometidas por los miembros encargados de la seguridad nacional. Estos suelen tratar a los migrantes con exceso de fuerza y privarlos de la libertad, de manera ilegítima y desproporcionada, ante su nula posibilidad de ejercer el derecho de acceso a la justicia¹⁸ contra los actos de privación de la libertad y deportación.¹⁹

En México, 846 933 personas²⁰ habían sido retenidas en el sexenio anterior (2012-2018) por el ingreso irregular al país, de acuerdo con las cifras obtenidas de la Auditoría Superior de la Federación y del Mapa de Estadísticas de la Secretaría de Gobernación. En promedio, la detención en las estancias migratorias o provisionales fue de entre quince y treinta días. O sea, más del tiempo previsto en la Constitución para justificar una detención, en caso de ser presuntos responsables de un delito y del tiempo del arresto administrativo.

La desproporción de la violencia contra los migrantes puede llegar a privarlos de la vida y atentar contra la integridad personal. Así, por ejemplo, los heridos no cuentan con la protección de la salud adecuada y, en el caso de los fallecidos. Además, los restos humanos son tratados de manera denigrante, aparte de la dificultad que se genera en la identificación de los cadáveres para realizar la entrega a los familiares y la impunidad de los responsables de estas violaciones.

¹⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, sentencia de 24 de octubre de 2012, serie C núm. 251, párrafo 39.

¹⁸ *Supra* nota 2.

¹⁹ De acuerdo con la Secretaría de Gobernación, en 2019, México deportó a 98.6% de los migrantes que entraron al país. GUZMÁN, SUSANA, "En 2019, México deportó a 98.6% de los migrantes que entraron: Segob", *El Financiero*, 7 de enero, 2020. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/en-2019-mexico-deporto-a-98-6-de-los-migrantes-que-entraron-segob>

²⁰ CAMACHO, ZÓSIMO, "México, inhumana e ilegal cárcel de migrantes", *Contralínea*, 16 de mayo, 2018. Disponible en: <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2018/05/16/mexico-inhumana-e-ilegal-carcel-de-migrantes/>

ALFONSO JAIME MARTÍNEZ LAZCANO

Principio de legalidad
Capacitación

Uso de la fuerza pública

Acciones preventivas

Principio de
legalidad
Excepcionalidad
Capacitación

Fuente: elaboración propia.

3.1.1. Análisis de tres momentos del uso de la fuerza en la detención a los migrantes:

a) Antes de su uso

Dos puntos fundamentales: el uso de la fuerza pública debe tener como base la ley y la necesaria capacitación del personal en tareas de seguridad pública, sobre todo la cadena de mando, en la cual se toman las decisiones del empleo y grado de letalidad de la fuerza.

En el caso de *Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México*, en la sentencia de 28 de noviembre de 2018, se determinó, entre otros puntos, la responsabilidad internacional por carecer de una ley para el uso de la fuerza:

La obligación de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2 de la Convención, 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana contra la Tortura y 7 c), 7 e) y 7 h) de la Convención de Belém do Pará), por la falta de un marco normativo interno en materia de uso de la fuerza y tortura al momento de los hechos.²¹

46

En esta etapa es fundamental crear o contar con la ley²² específica que prevea las modalidades para la utilización de la fuerza. Tratándose de migración, existe la necesidad de establecer protocolos y procedimientos de acción en el

²¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, párrafo 36.

²² El 27 de mayo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación de México, fue publicada la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, con el fin de regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de la Fuerza Armada cuando actúe en tareas de seguridad pública.

manejo de la frontera y equipos autorizados; generar prácticas preventivas para evitar la violación de derechos humanos a través de la preparación y capacitación al personal encargado de la seguridad pública; en síntesis, realizar acciones preventivas.

En el ámbito del sistema universal de protección de derechos humanos, existe una serie de principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego para los encargados de cumplir la ley, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Estos se encuentran recogidos en el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben adoptar y aplicar normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas, hacer una cuidadosa evaluación de la fabricación y distribución de armas no letales²³ e incapacitantes, a fin de reducir al mínimo el riesgo de causar lesiones a personas ajenas a los hechos, y controlar con todo cuidado el uso de armas letales.²⁴

En ese sentido, la Corte IDH ha emitido la siguiente jurisprudencia:

La Corte IDH ha establecido con anterioridad que existe un deber del Estado de adecuar su legislación nacional y de “vigilar que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso de la fuerza legítima, respeten el derecho a la vida de quienes se encuentren bajo su jurisdicción”.²⁵ El Estado debe ser claro al momento de demarcar las políticas internas tratándose del uso de la fuerza y buscar estrategias para implementar los Principios sobre empleo de la fuerza y Código de conducta.²⁶ En este sentido debe dotar a los agentes de distintos tipos de armas, municiones y equipos de protección que le permitan adecuar materialmente su reacción de forma proporcional a los hechos en que deban intervenir, restringiendo en la mayor medida el uso de armas letales que puedan ocasionar lesión o muerte.²⁷

²³ Son aquellas a través de las cuales se disminuyen las funciones corporales de un individuo, reduciendo al mínimo el riesgo de causarle lesiones que pongan en peligro su vida, artículo 3, f. III, INUF.

²⁴ Cfr. *Principios sobre el empleo de la fuerza*, principio núm. 3.

²⁵ Cfr. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Montero Aranguren y Otros, (Retén de Catia) vs. Venezuela*, sentencia de 5 de julio de 2006, párrafo 66, y CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Familia Barrios vs. Venezuela*, sentencia de 24 de noviembre de 2011, párrafo 49.

²⁶ DERECHOS HUMANOS, *Caso Familia Barrios vs. Venezuela*, sentencia de 24 de noviembre de 2011, párrafo 75.

²⁷ Cfr. *Principios sobre el empleo de la fuerza*, Principio 2.

ALFONSO JAIME MARTÍNEZ LAZCANO

En el Caso Nadege Dorzema (2012), la Corte IDH señaló sobre el uso de la fuerza:

El Estado no cumplió con su obligación de garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal mediante una adecuada legislación sobre el uso de la fuerza, tampoco demostró haber brindado capacitación y entrenamiento en la materia a los agentes encargados de hacer cumplir la ley y en específico a los agentes involucrados en los hechos del caso.²⁸

Tanto los parámetros universales de la ONU como los regionales del SIDH han establecido diversas obligaciones para los Estados en cuanto al uso de la fuerza pública en las detenciones. Entre estas, se encuentran la no discriminación, la prohibición de la tortura, la rendición de cuentas, la supervisión y la capacitación y otras, como garantías de no repetición. Así, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y la Corte IDH, respectivamente, han determinado:

Impedir el uso ilegal de la fuerza, la tortura, los tratos inhumanos o degradantes, o la discriminación contra afrodescendientes por parte de la policía u otros organismos y funcionarios del orden público, especialmente en situaciones de detención o reclusión, y garantizar que estas personas no sean víctimas de prácticas de caracterización racial o étnica.²⁹

[La Corte IDH] determinó la responsabilidad estatal por la violación del artículo 2 de la Convención por la falta de legislación adecuada y capacitación sobre uso de la fuerza al momento de los hechos [...] el Estado [debe reforzar] sus capacidades en la implementación del monitoreo y rendición de cuentas de agentes policiales involucrados en episodios de uso de la fuerza, de conformidad con los estándares internacionales.³⁰

48

De acuerdo con el derecho convencional, cuya influencia es obligatoria para los Estados del SIDH, el artículo 16 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (LNUF) en México dispone que las instituciones de seguridad emitirán protocolos de actuación con perspectiva de género y de niñas, niños, adolescentes y protección de los derechos humanos. Asimismo, emitirán los manuales de

²⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, sentencia de 24 de octubre de 2012, serie C núm. 251, párrafo 82.

²⁹ COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, *Discriminación racial contra afrodescendientes*, 2011, párrafo 39.

³⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 27 de agosto de 2014, serie C, núm. 281, párrafo 312.

técnicas para el uso de la fuerza y la descripción de las conductas que los agentes deberán asumir.

El manual debe determinar el contenido de las prácticas para que los agentes estén capacitados en el uso de la fuerza. También se debe especificar la periodicidad del entrenamiento para el uso de las armas permitidas y las técnicas de solución pacífica de conflictos, como la negociación y la mediación, así como de control de multitudes y otros medios lícitos. Todo ello para mediar el uso de la fuerza en los niveles menos letales y limitar al máximo el uso de las armas de fuego.

b) Durante la detención a los migrantes

El uso de la fuerza es una cuestión que se debe estudiar a conciencia, por las múltiples modalidades que se pueden presentar. No es lo mismo tratar con un gran contingente, como las caravanas de migrantes, que con aquellos grupos que van armados con palos y agreden con piedras; con los que destruyen bienes, realizan pintas en las fachadas de edificios y saquean a comercios, o con los que marchan de manera pacífica.

En ocasiones, las caravanas de migrantes han propiciado la agresión a los miembros del servicio público encargados de controlar los flujos migratorios.

Unos 600 migrantes centroamericanos ingresaron de manera violenta a México la tarde del pasado martes, y agredieron con piedras y palos a personal del Instituto Nacional de Migración cuando intentaron frenar su caminata, al convocaron a realizar el proceso migratorio para su estancia legal en territorio mexicano.³¹

Es esencial que el cuerpo de seguridad pública privilegie en todo momento el diálogo y solo, en casos extremos, se haga uso de la fuerza, en proporción a la que desplieguen los manifestantes. Pero siempre han de respetar los derechos humanos e inclusive auxiliar a las personas que lo necesiten.

Para ello, es fundamental considerar las siguientes variables: legalidad y necesidad de la intervención; actitud interactiva de los intervinientes; extinción de recursos plausibles; proporcionalidad mediática y temporal; evaluación

³¹COUTIÑO, ROSARIO, "Agrede nueva caravana migrante a personal de migración", *MVS Noticias*, 20 de febrero, 2019. Disponible en: <https://mvsnoticias.com/noticias/estados/agrede-nueva-caravana-migrante-a-personal-de-migracion/>

ALFONSO JAIME MARTÍNEZ LAZCANO

de los factores ambientales, tanto adversos como favorecedores; así como la posibilidad de presencia de peculiaridades de carácter psicológico.³²

Fernández Sánchez, al referirse a la experiencia europea, señala que las políticas que desarrolla la Unión Europea se basan en dos garantías esenciales: en primer lugar, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y, en segundo lugar, un alto nivel de seguridad. La primera de las obligaciones de un Estado es la protección de su seguridad territorial, para garantizar la seguridad de su gente. Este es el fundamento principal del control de las fronteras.³³

Por tanto, en esta fase, donde se tiene contacto con los migrantes, el uso de la fuerza debe ser proporcional, necesaria, lícita y en observación a los derechos humanos. Además, el ingresar a un país de forma irregular no es un delito, aunque sí una infracción administrativa.

El Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares han determinado respecto de la criminalización de la entrada y estancia irregular, que es violatoria de derechos humanos, ya que no constituyen delitos contra las personas, los bienes o la seguridad nacional. En cuanto a los niños, han establecido que no deben ser sometidos a medidas punitivas, porque de hacerlo se va más allá del interés legítimo de los Estados por controlar y regular la migración y da lugar a detenciones arbitrarias.³⁴

La detención de los migrantes por motivo de su condición irregular, en ninguna circunstancia, deberá tener carácter punitivo. Los Estados tienen la facultad de controlar y regular el ingreso y permanencia de personas extranjeras en su territorio, por lo cual este puede ser un fin legítimo acorde a la CADH. Así, la utilización de detenciones preventivas puede ser idónea para regular y controlar la migración irregular, según los fines de asegurar la comparecencia de la persona al proceso migratorio o para garantizar la aplicación de una orden de deportación. No obstante, y al tenor de la opinión del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, “la penalización de la entrada irregular en un país supera el interés legítimo de los Estados en controlar y regular la inmigración

³²ORTIZ RUIZ, SALVADOR, “El uso de la fuerza policial: Una aproximación a su interpretación criminológico-operacional en España”, en *Anales de derecho*, vol. 34, núm. 1, p. 26.

³³FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, PABLO ANTONIO, “Migrantes, refugiados y víctimas del tráfico de personas en el Mediterráneo (entre la política y los derechos humanos)”, *Revista IUS*, vol. 11, núm. 40, p. 106.

³⁴COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES, Observación general conjunta del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, 2017, párrafo 7.

irregular y puede dar lugar a detenciones innecesarias”.³⁵ Del mismo modo, la Relatora de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes ha sostenido que “[l]a detención de los migrantes con motivo de su condición irregular no debería bajo ninguna circunstancia tener un carácter punitivo”.³⁶

La Corte IDH considera que la finalidad de imponer una medida punitiva al migrante que reingresara de manera irregular al país tras una orden de deportación previa no constituye una finalidad legítima, de acuerdo con la CADH.³⁷

c) Después de detenidos

En este periodo, siempre y cuando se dé una situación que justifique la privación de la libertad a los migrantes, una vez detenidos se deben poner inmediatamente a disposición de la autoridad competente, para que esta determine la situación jurídica o, si existen heridos, canalizarlos para que reciban atención médica adecuada. En el supuesto de que se haya ocasionado la muerte de alguno o algunos de los migrantes, se tendrá que identificar fehacientemente la identidad, para realizar la entrega de los cuerpos a los familiares o seres queridos.

La Corte IDH señaló en el Caso Nadege Dorzema (2012) en la etapa después de la detención:

[La] Falta de registro de ingreso y egreso en el centro de salud, la falta de atención médica en favor de las cinco víctimas gravemente heridas, y la omisión de un diagnóstico sobre su situación y prescripción de su tratamiento³⁸ denotan omisiones en la atención que se debió brindar a los heridos para respetar y garantizar su derecho a la integridad personal, en contravención del artículo 5.1 en relación con el artículo 1.1 de la Convención.

³⁵CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*, sentencia de 23 de noviembre de 2010, párrafo 169.

³⁶CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*, sentencia de 23 de noviembre de 2010, párrafo 169.

³⁷CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*, sentencia de 23 de noviembre de 2010, párrafo 169.

³⁸Con motivo de las preguntas de la Corte en audiencia pública, el Estado se refirió al artículo 34 del Reglamento General de Hospitales de la República Dominicana (Decreto 351-99), el cual establece que todo hospital debe contar con un sistema de información y registro de pacientes, que incluye lo siguiente: a) Libro de registro diario de ingresos y egresos; b) Historia clínica del paciente; c) Registro de fallecidos, con especificación de diagnóstico de ingreso y del diagnóstico de defunción; d) Registro de admisión; e) Registro de transferencias y egresos (altas) (escrito de alegatos finales escritos del Estado, expediente de fondo, folio 959). CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, sentencia de 24 de octubre de 2012, serie C núm. 251, párrafo 109.

ALFONSO JAIME MARTÍNEZ LAZCANO

PARÁMETROS DEL USO DE LA FUERZA



Fuente: elaboración propia.

3.1.2. *Parámetros básicos del uso de la fuerza*

a) Legalidad

Todo ejercicio del poder público debe realizarse conforme a la ley vigente y no a la voluntad de las personas, así, el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo.³⁹

El uso legítimo de la fuerza no solo se debe basar en lo previsto en la norma jurídica, sino que además debe ejercerse junto con principios, como el de legalidad, oportunidad, estricta necesidad, congruencia y proporcionalidad. “[El] uso legítimo de la fuerza precisa que los objetivos son hacer cumplir la ley; evitar la violación de derechos humanos y garantizar el restablecimiento de la paz y el orden público, mantener la vigencia del Estado de derecho, salvaguardar el orden y la paz públicos.”⁴⁰

³⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, sentencia de 24 de octubre de 2012, serie C núm. 251, párrafo 85.

⁴⁰ LÓPEZ SANRAYMON, JOSÉ ULISES, *Uso legítimo de la fuerza pública*, México, Centro de Estudios de Derecho de Investigaciones Parlamentarias, 2018, p. 25. Disponible en: [www5.diputados.gob.mx › index.php › esl › content › download › file](http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/file)

En la evolución del poder público del Estado de derecho hacia el Estado constitucional de derecho, es importante privilegiar la razón y la justicia en todo acto u omisión de la autoridad. La búsqueda de racionalidad del derecho implica las prohibiciones de la arbitrariedad y del exceso en el ejercicio del poder público, íntimamente relacionadas con el principio de proporcionalidad.⁴¹

b) Absoluta necesidad

Es preciso verificar si existen otros medios disponibles para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que se pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso.⁴² Si se usa la fuerza, debe ser la menos letal, la que cause menor daño en la integridad corporal de las personas que se pretenda controlar, solo en el supuesto de que no haya otra alternativa.

c) Proporcionalidad

El nivel de fuerza utilizado debe ser acorde al nivel de resistencia ofrecido.⁴³ Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y, con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda.⁴⁴

La regla es que los servidores públicos no deben agredir, repeler ni detener a persona alguna mediante el uso de armas letales;⁴⁵ solo en los casos en que peligre la vida de los agentes del Estado o de terceros y, si no se encuentran ante el riesgo inminente, deben evitar disparar a las personas que traten de evadir la detención, sin importar que logren huir.

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a

⁴¹ SÁNCHEZ GIL, RUBÉN, *El principio de proporcionalidad*, México, IJ-UNAM, 2017, p. 20.

⁴² Cfr. *Principios sobre el empleo de la fuerza*, principio 4.

⁴³ Cfr. *Principios sobre el empleo de la fuerza*, principios 5 y 9.

⁴⁴ Cfr. *Principios sobre el empleo de la fuerza*, principios 2, 4, 5 y 9.

⁴⁵ Las armas letales son las que, por su diseño y mecanismo, ocasionan o pueden ocasionar lesiones graves y la muerte, artículo 3, f. IV LNUF.

ALFONSO JAIME MARTÍNEZ LAZCANO

su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.⁴⁶

Cada situación tiene sus peculiaridades, el tratar de impedir a una persona, un grupo o caravana el paso libre por el territorio, sin tener un control administrativo, es lícito. Es fundamental saber quiénes son y con qué fines ingresan al país, sin embargo, frente a ello existe una serie de derechos y estatus que pueden solicitar los migrantes. Por tanto, es necesario establecer mecanismos accesibles, para tener posibilidades reales de ejercer dichos derechos. Por ejemplo, el hecho de pedir refugio o asilo debido a un conflicto bélico interno o externo, o la persecución por motivo de ideas políticas o religiosas.

4. Acceso a la justicia de los migrantes

El acceso a la justicia es un derecho fundamental que guarda gran importancia, no solo por ser un derecho humano en sí mismo, sino también porque es a través de él que se garantiza el respeto o, en su caso, la reparación de todos los demás.⁴⁷

El derecho humano de acceso a la justicia, tanto para los migrantes regulares como no documentados, debe estar garantizado por las instituciones nacionales, de tal manera que la decisión final de deportar, expulsar, extraditar o cualquier otra modalidad ha de ser determinada por un juez. Ello con la posibilidad de ejercer el derecho a la doble instancia, y tener acceso a un recurso sencillo y eficaz para proteger los derechos humanos.

Las cuestiones referentes a los derechos humanos requieren que la jurisdicción (constitucional, dada la materia) resuelva de forma pronta y oportuna la pretensión a todo justiciable que. No obstante el carácter instrumental del proceso, es uno de los derechos primordiales de la persona humana,⁴⁸ porque es el medio de garantía de todo derecho.

La Corte IDH, en la Opinión Consultiva OC-18/03 Sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados en la resolución de 17 de septiembre de 2003, entre otros puntos, determinó:

⁴⁶ Principios sobre el empleo de la fuerza, principio 9.

⁴⁷ IBÁÑEZ, JUANA MARÍA, *Manual auto-formativo para la aplicación del control de convencionalidad dirigido a operadores de justicia*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2015, p. 7.

⁴⁸ BIDART CAMPOS, GERMÁN J., *Teoría General de los Derechos Humanos*, México, IJ-UNAM, 1993, p. 59.

- a) Los Estados están obligados a tener presente el respeto por los derechos humanos en sus políticas migratorias.
- b) Que las distinciones que los Estados establezcan deben ser objetivas, proporcionales y razonables.
- c) Los Estados pueden tomar diversas medidas, tales como el otorgamiento o denegación de permisos de trabajo generales o para ciertas labores específicas, pero deben establecerse mecanismos para asegurar que ello se haga sin discriminación alguna, atendiendo únicamente a las características de la actividad productiva y la capacidad individual de las personas.
- d) Que no basta con que el ordenamiento jurídico interno se adecue al derecho internacional, sino que es menester que los órganos o funcionarios de cualquier poder estatal, sea ejecutivo, legislativo o judicial, ejerzan sus funciones y realicen o emitan sus actos, resoluciones y sentencias de manera efectivamente acorde con el derecho internacional aplicable.⁴⁹

4.1. *Facultades de los funcionarios de migración*

Asimismo, la Corte IDH considera que, en materia migratoria, la legislación interna debe asegurar que el funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones jurisdiccionales cumpla con las características de imparcialidad e independencia que deben regir a todo órgano encargado de determinar derechos y obligaciones de las personas. En este sentido, la Corte IDH ya ha establecido que dichas características no solo deben corresponder a los órganos estrictamente jurisdiccionales, sino que las disposiciones del artículo 8.1 de la CADH se aplican también a las decisiones de órganos administrativos. Toda vez que, en relación con esta garantía, corresponde al funcionario de migración la tarea de prevenir o hacer cesar las detenciones ilegales o arbitrarias, es imprescindible que dicho funcionario esté facultado para poner en libertad a la persona si su detención es ilegal o arbitraria.⁵⁰

⁴⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Opinión Consultiva OC-18/03 Sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, 2003, párrafo 171.

⁵⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, sentencia de 24 de octubre de 2012, serie C núm. 251, párrafo 137.

ALFONSO JAIME MARTÍNEZ LAZCANO

4.2. *Presentación ante autoridad del detenido*

El Comité considera que toda persona detenida y privada de libertad por motivos exclusivamente relacionados con cuestiones de inmigración debe ser llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales. Esto con el fin de que examine la legalidad de la detención o la reclusión,⁵¹ así como la necesidad de mantener esas medidas, además de que ordene la puesta en libertad sin condiciones del detenido o la aplicación de medidas menos coercitivas, en su caso. Un juez, u otro funcionario autorizado por ley para ejercer competencias judiciales, debe examinar periódicamente la necesidad de seguir aplicando las citadas medidas y la legalidad de las detenciones. La carga de la prueba recaerá en las autoridades que efectúan la detención, quienes deberán justificar la necesidad de restringir la libertad de la persona.

El trabajador migratorio deberá tener acceso a asesoramiento jurídico y a representación legal, de forma gratuita si es necesario, para poder recurrir la legalidad de la detención. Nunca debería recluirse a niños, en particular si se trata de niños no acompañados o separados de su familia, por motivos relacionados exclusivamente con temas de inmigración.⁵²

4.3. *Petición de asilo*

Respecto a la solicitud de asilo político, incluso cuando se trate de una petición verbal sin formalismos rígidos, antes de que se decida consumir una deportación, es obligación de las autoridades realizar de manera pronta los trámites correspondientes para determinar la procedencia o no de la petición, pues es principio de *ius cogens* la no devolución prevista en el derecho internacional.

En el plano internacional, la figura del asilo tiene una larga tradición como parte del derecho humanitario, cuya nota distintiva es la protección de las personas perseguidas por motivos políticos. En su regulación, destacan el artículo 14 de la DUDH, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial (1967). También es obligada la referencia a la CADH, de superlativa importancia en la región latinoamericana y fuerza normativa en el sistema jurídico interno. Además, su precedente, la otra Declaración Americana de

56

⁵¹ Los extranjeros con estancia irregular en México detenidos por el Instituto de Migración deben ser alojados en una estación o estancia migratoria, no en una prisión.

⁵² CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES, *Observación general núm. 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares*, 2013, párrafo 33.

los Derechos y Deberes del Hombre (1948), se distinguió en el mundo por ser pionera en atender la problemática de los refugiados y asilados.

En los instrumentos señalados está inserto el principio de buena fe, pero también la premisa fundamental de facilitar el acceso a la institución del asilo, sin formalismos rígidos y atendiendo a las peticiones de manera pronta, para hacer eficaz el núcleo del derecho relativo y evitar las prácticas de expulsión o devolución de los solicitantes de asilo. Esto, por lo menos, hasta que el país determine si hay lugar o no a su concesión, o si debe, en todo caso, entregar al solicitante a otro país por medio de la extradición.

Ahora bien, la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, específicamente en su artículo 11, elevó la protección del derecho al asilo al máximo rango jurídico. Ello motivó que la reglamentación de las figuras de refugio y asilo político se estableciera en una norma especial, que es la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, aunque, desde antes, la figura del asilo político se regulaba en la Ley General de Población y su reglamento.

En consonancia con lo anterior, se concluye que la autoridad del Estado mexicano, en atención al principio de *ius cogens* de no devolución (acogido en el derecho interno), no puede regresar a su país a la persona extranjera que haya realizado una solicitud de asilo, sin antes procesar y resolver su petición. Esta podrá ser verbal, con respeto a unas mínimas garantías procesales y, por breve o sumario que sea el procedimiento, se tomará en consideración el principio de buena fe, así como la desventaja y precariedad probatoria en que se encuentran quienes piden asilo.⁵³

En contrapartida, la agrupación Asylum Access México señaló que se ha generado una política de deportación masiva de personas que ingresan por la frontera sur de México, sin que haya un previo procedimiento para determinar si las estas desean solicitar asilo en México. Se han incrementado las revisiones migratorias por parte de la Guardia Nacional, tanto en las carreteras como en las terminales de autobuses, lo cual ha orillado a que la población migrante utilice rutas mucho más peligrosas para ingresar al país. Se ha observado hacinamiento en las estaciones migratorias, lo cual vulnera el derecho a la libertad e integridad de las personas migrantes.⁵⁴

⁵³ Tesis: I.18o.A.49 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 56, julio de 2018, Tomo II, p. 1437.

⁵⁴ ASYLUM ACCESS, "INM detiene y retiene arbitrariamente a migrantes solicitantes de asilo en México a pesar de resolución judicial", 28 de agosto, 2019. Disponible en: <https://asylumaccess.org/el-inm-detiene-y-retiene-arbitrariamente-a-migrantes/>

ALFONSO JAIME MARTÍNEZ LAZCANO

La Comisión IDH ha establecido que los estados tienen la obligación de aplicar el principio de no devolución cuando están en peligro su vida o su integridad personal y, por tanto, deben suspender la deportación e iniciar el debido acompañamiento para un proceso de asilo o refugio en cada caso.⁵⁵

4.4. Separación familiar por razones migratorias

La Corte IDH recuerda que los Estados tienen la facultad de elaborar y ejecutar sus propias políticas de inmigración, incluyendo el control del ingreso, residencia y expulsión de extranjeros. Sin embargo, cuando un Estado adopta una decisión que involucra alguna limitación al ejercicio de cualquier derecho de una niña o niño, debe tomar en cuenta su interés superior y ajustarse rigurosamente a las disposiciones que rigen esta materia. Al respecto, cabe resaltar que una medida de expulsión o deportación puede tener efectos perjudiciales sobre la vida, bienestar y el desarrollo de la niña o del niño. Por ello, el interés superior debe ser una consideración primordial.

De este modo, cualquier decisión relativa a la separación del niño de su familia debe estar justificada por el interés del niño. Específicamente, la Corte ha mantenido que el niño debe permanecer en su núcleo familiar, salvo que existan razones determinantes para optar por separarlo de su familia. Las separaciones legales de la niña o el niño de su familia solo pueden proceder si están debidamente justificadas en el interés superior del niño, son excepcionales y, en lo posible, temporales.⁵⁶

4.5. Pago de repatriación

En el supuesto de expulsión de país, el artículo 22, párrafo 8, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispone que los trabajadores migratorios y sus familiares están exentos de sufragar el costo de su expulsión. El Estado expulsor puede exigirles que sufraguen sus propios gastos de viaje, pero los trabajadores migratorios no deben tener que pagar el costo de los procedimientos judiciales que hayan desembocado en su expulsión ni los gastos de su detención administrativa. No obstante, el Comité de Protección de los

58

⁵⁵COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Resolución 03/08. Derechos humanos de los migrantes, estándares internacionales y directiva europea sobre retorno*. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Resoluciones/Resolucion.03.08.ESP.pdf>

⁵⁶CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 28 de agosto de 2014, serie C núm. 282, párrafo 416.

Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares señala que no deberá exigirse a los trabajadores migratorios que se encuentren en situación irregular por causas ajenas a su voluntad, por ejemplo, haber sido despedidos antes del vencimiento de su contrato o cuando el empleador no haya realizado los trámites necesarios, sufragar los gastos del procedimiento de expulsión, incluidos los gastos de viaje.⁵⁷

5. Aspectos favorables de la migración en los países de origen y destino

A pesar de la cruda realidad a la que se enfrenta la población migrante, esta contribuye de manera importante, no solo en los países de los cuales emigran, sino también en los que tienen como destino final. Por ejemplo, de acuerdo con el Banco de México, el envío de remesas familiares a México durante 2019 sumó 36 048 millones de dólares. Esto representó un crecimiento de 7.04% y su mayor monto alcanzado desde que se tiene registro.⁵⁸

En los países de destino, los inmigrantes son un factor clave en el desarrollo de las sociedades modernas, incluso estratégicamente, si se considera el envejecimiento de la población.⁵⁹

6. Conclusiones

La población migrante en América se ha acrecentado. Los derechos y libertades que se encuentran en las constituciones y en las disposiciones del SIDH, reconocidos para todo ser humano sin distinción alguna, resultan insuficientes ante la realidad: el excesivo uso de la fuerza no es acorde al principio de proporcionalidad. La ausencia o simulación de capacitación de los responsables de la seguridad pública, así como la práctica social imperante en el personal de migración, al tener contacto con la población migrante, generan una serie de trasgresiones a los derechos humanos. Además, hay una creciente impunidad y los grupos del crimen organizado han alcanzado un alto poder, mientras los migrantes son presa de ellos.

⁵⁷ CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES, *Observación general núm. 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares*, 2013, párrafo 57.

⁵⁸ TÉLLEZ, CRISTIAN, "Ingreso récord de remesas en 2019", *El Financiero*, 4 de febrero, 2020. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/remesas-familiares-crecen-7-04-y-alcanzan-cifra-record-durante-el-2019>

⁵⁹ MARTÍNEZ PIZARRO, JORGE, *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2008, p. 43.

ALFONSO JAIME MARTÍNEZ LAZCANO

Esta situación se agrava por la magnitud de la oleada en caravanas y la respuesta: una política de restricción a la movilidad humana, aunada a la nula protección de los derechos humanos ante los sistemas judiciales de los países de tránsito y destino.

Es cierto que todavía no es un derecho humano el ingresar libremente al país que se desee, porque en América ha sido más factible realizar tratados de ingreso libre de mercancías que de personas, no solo en la parte norte, sino también en el hemisferio sur del continente. La protección que el sidh da a los migrantes se funda en los principios de dignidad, igualdad y no discriminación. Las caravanas de migrantes son un gran reto para tener posibilidades reales de realizar el control necesario de las fronteras y cubrir las necesidades humanas de los migrantes.

Los parámetros interamericanos representan el desarrollo cultural jurídico más avanzado, en lo que se refiere específicamente a los derechos humanos. Pero estos requieren de un cambio de paradigma social, no solo con la suscripción de convenios, que son de aplicación inmediata, sino, sobre todo, en la praxis.

A pesar de todo, la migración ha favorecido el desarrollo económico, tanto a los países de origen como a los de destino, conforme a los datos expuestos.

6. Bibliografía

- ASYLUM ACCESS, “INM detiene y retiene arbitrariamente a migrantes solicitantes de asilo en México a pesar de resolución judicial”, 28 de agosto, 2019. Disponible en: <https://asylumaccess.org/el-inm-detiene-y-retiene-arbitrariamente-a-migrantes/>
- BIDART CAMPOS, GERMÁN J., *Teoría General de los Derechos Humanos*, México, iij-unam, 1993
- CAMACHO, ZÓSIMO, “México, inhumana e ilegal cárcel de migrantes, *Contralínea*, 16 de mayo, 2018. Disponible en: <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2018/05/16/mexico-inhumana-e-ilegal-carcel-de-migrantes/>
- CEPEDA RINCÓN, FRANCISCO DE JESÚS y RAMÍREZ MARTÍNEZ, ALEJANDRO, “Las caravanas de migrantes de 2018 y migración regular, ordenada y segura”, en Francisco de Jesús Cepeda Rincón y Guadalupe Friné Lucho González (comps.), *Migrantes, refugiados y derechos humanos*, México, Tirant Lo Blanch, 2019.
- CLEMENTE, ANABEL, “Crece 13% número de mexicanos deportados por Estados Unidos”, *El Financiero*, 26 de diciembre, 2018. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/crece-13-numero-de-mexicanos-deportados-por-estados-unidos>
- COMISIÓN AFRICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LOS PUEBLOS, *Sesión ordinaria número 22*, Comunicado 159/96, 1997, párrafo 20.

- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre estándares jurídicos de personas en el contexto de la movilidad humana*, Washington, cidh, 2016.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Resolución 03/08. Derechos humanos de los migrantes, estándares internacionales y directiva europea sobre retorno*. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Resoluciones/Resolucion.03.08.ESP.pdf>
- CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES, *Observación general núm. 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares*, 2013.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 28 de agosto de 2014, serie C núm. 282.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Familia Barrios vs. Venezuela*, sentencia de 24 de noviembre de 2011, párrafo 49.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia*, sentencia de 25 de noviembre de 2013, párrafo 151.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Opinión Consultiva OC-18/03 Sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, 2003.
- COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES, *Observación general conjunta del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno*, 2017.
- COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL, *Discriminación racial contra afrodescendientes*, 2011.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 27 de agosto de 2014, serie C, núm. 281
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Montero Aranguren y Otros, (Retén de Catia) vs. Venezuela*, sentencia de 5 de julio de 2006, párrafo 66
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018, párrafo 36.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, sentencia de 24 de octubre de 2012, serie C núm. 251, párrafo 38.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*, sentencia de 23 de noviembre de 2010, párrafo 98.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Wong Ho Wing vs. Perú*, sentencia de 30 de junio de 2015, párrafo 130.
- COUTIÑO, ROSARIO, “Agrede nueva caravana migrante a personal de migración”, *MVS Noticias*, 20 de febrero, 2019. Disponible en: <https://mvsnoticias.com/noticias/estados/agrede-nueva-caravana-migrante-a-personal-de-migracion/>

ALFONSO JAIME MARTÍNEZ LAZCANO

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, PABLO ANTONIO, “Migrantes, refugiados y víctimas del tráfico de personas en el Mediterráneo (entre la política y los derechos humanos)”, *Revista IUS*, vol. 11, núm. 40.

GUZMÁN, SUSANA, “México ha deportado a 80% de migrantes desde que se firmó el acuerdo con EU”, *El Financiero*, 22 de julio, 2019. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/en-mes-y-medio-mexico-deporto-a-80-de-migrantes-que-llegaron-al-pais>

GUZMÁN, SUSANA, “En 2019, México deportó a 98.6% de los migrantes que entraron: Segob”, *El Financiero*, 7 de enero, 2020. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/en-2019-mexico-deporto-a-98-6-de-los-migrantes-que-entran-segob>

HERRERA LIMA, FERNANDO F., “La migración a Estados Unidos: una visión del primer decenio del siglo XXI”, *Norteamérica*, vol. 7, núm. 2

IBÁÑEZ, JUANA MARÍA, *Manual auto-formativo para la aplicación del control de convencionalidad dirigido a operadores de justicia*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2015.

INFOBAE, “Un nuevo informe revela que más de 1,6 millones de venezolanos viven en Colombia”, *Infobae*, 24 de diciembre, 2019. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2019/12/25/un-nuevo-informe-revela-que-mas-de-16-millones-de-venezolanos-viven-en-colombia>

LÓPEZ SANRAYMON, JOSÉ ULISES, *Uso legítimo de la fuerza pública*, México, Centro de Estudios de Derecho de Investigaciones Parlamentarias, 2018. Disponible en: [www5.diputados.gob.mx › index.php › esl › content › download › file](http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/file)

MARTÍNEZ PIZARRO, JORGE, *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2008.

MERENCO TORRES, VERÓNICA, “La migración en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Vniversitas*, vol. 60, núm. 122.

ORGANIZACIÓN INTEGRAL PARA LAS MIGRACIONES, “Caravanas migrantes”, 13 de octubre, 2018. Disponible en: <https://rosanjose.iom.int/site/es/caravanas-migrantes>

ORTIZ RUIZ, SALVADOR, “El uso de la fuerza policial: Una aproximación a su interpretación criminológico-operacional en España”, en *Anales de derecho*, vol. 34, núm. 1.

PÉREZ GONZÁLEZ, CARMEN, *Migraciones irregulares y derecho internacional. Gestión de los flujos migratorios, devolución de extranjeros en situación administrativa irregular y derecho internacional de los derechos humanos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.

RIVERA, CAROLINA y MEJÍA, FRANCISCO, “Solicitan asilo a EU casi 600 mil indocumentados”, *Milenio*, 13 de junio, 2019. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/solicitan-asilo-eu-600-mil-indocumentados>

SÁNCHEZ GIL, RUBÉN, *El principio de proporcionalidad*, México, IIJ-UNAM, 2017.

TESIS: I.180.A.49 A (10A.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 56, julio de 2018, Tomo II, p. 1437.

La reconfiguración del derecho humano a migrar: tensiones entre los principios de igualdad y no discriminación en Argentina y Ecuador* / *The reconfiguration of the human right to migrate: tensions between the principles of equality and non-discrimination in Argentina and Ecuador*

Verónica Jaramillo Fonnegra**

Silvana Estefanía Santi Pereyra***

RESUMEN

A comienzos del nuevo milenio, la ratificación de las normas de derechos humanos en los países latinoamericanos, así como la lenta incorporación de esos estándares internacionales a la legislación local, fueron el telón de fondo para reconocer el derecho a migrar como un derecho humano en la ley migratoria de Argentina (2004) y la Carta Magna de Ecuador (2008). En este artículo, exponemos cómo el derecho humano a migrar ha sido reconfigurado en Argentina y Ecuador, según distintos momentos políticos y cambios en los flujos migratorios. Adoptamos el método del estudio de caso, desde una mirada comparada, para observar que, en la evolución de los últimos veinte años, se han presentado algunas disposiciones, leyes y prácticas adoptadas en estos dos países que interpelan los principios de igualdad y no discriminación en el cumplimiento efectivo de los derechos.

PALABRAS CLAVE: Derechos humanos, regularización, control migratorio, Argentina, Ecuador.

ABSTRACT

At the beginning of the new millennium, the ratification of the norms pertaining to human rights in Latin American countries and the slow incorporation of these international standards into local legislation provided the backdrop for the recognition of the right to migrate as a human right in Argentina's Migration Law (2004) and the Magna Carta of Ecuador (2008). The present article sets out how the human right to migrate has been reconfigured in Argentina and Ecuador, in light of distinct political moments and changes in migratory flow. We adopt the case study method, from a comparative perspective, observing that, over the course of the last twenty years, these two countries have adopted various provisions, laws, and practices that question the principles of equality and non-discrimination in the effective enforcement of rights.

KEY WORDS: Human rights, regularization, migration control, Argentina, Ecuador.

* Artículo de investigación. Recibido el 28 de enero de 2020 y aceptado para su publicación el 16 de julio de 2020.

** Profesora investigadora en la Universidad Nacional de Lanús, Argentina. / verojarafohn@gmail.com / orcid.org/0000-0003-1116-3780

*** Doctoranda en la Universidad de Belgrano, Argentina. / silvanasanti@hotmail.com / orcid.org/0000-0002-7388-4631

VERÓNICA JARAMILLO FONNEGRA / SILVANA ESTEFANÍA SANTI PEREYRA

SUMARIO

1. Introducción
2. La excepcionalidad de los derechos de las personas migrantes
3. Los casos de Argentina y Ecuador
4. La excepcionalidad como regla
5. La regularización en épocas de derechos humanos
6. A modo de cierre: ¿Políticas migratorias de derechos humanos selectivas?

"Toda reflexión y toda política racional sobre inmigración debería partir del reconocimiento de que se trata de un hecho irreversible, que es el resultado de la inícia estructura económica del planeta: el fenómeno migratorio no es una emergencia, sino un hecho estructural e imparable, que ya implica a cientos de millones de personas, que crece constantemente y que está destinado a desarrollarse indefinidamente".

Luigi Ferrajoli, 2019*

1. Introducción

En este artículo comprenderemos a los derechos humanos como construcciones históricas derivadas de sistemas supranacionales que expresan consensos globales sobre garantías y protecciones. El avance de cada uno de los derechos humanos, en clave internacional y local, puede leerse como producto de grandes acuerdos que también están permeados por los sistemas de dominación a nivel planetario.¹ Si bien algunos autores reconocen que los derechos humanos son parte del fenómeno de la globalización y de la neoliberalización de las sociedades occidentales, otros consideran que han surgido frente a un nuevo marco de reivindicaciones para los sectores vulnerados, que encuentran en ellos un verdadero mecanismo emancipador.²

Formalmente, los derechos humanos conforman un marco normativo a nivel internacional, fundamental para la defensa de todas las personas, sin importar cuál sea su condición. De hecho, la noción de derechos humanos tiene que ver con la dignidad de la persona frente al Estado, pues se entiende que:

* FERRAJOLI, LUIGI, "Políticas contra los migrantes y crisis de la civilidad jurídica", *Revista Crítica Penal y Poder*, núm. 18.

¹ "Entre leyes y experiencias. El acceso a la justicia de las trabajadoras domésticas migrantes a comienzos del siglo XXI en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2017.

² SASSEN, SASKIA, *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2003. RAJAGOPAL, BALAKRISHNAN, "Los límites del derecho en la globalización contrahegemónica: la Corte Suprema de la India y la lucha en el valle de Narmada", en Santos, Boaventura de Sousa y Rodríguez Garavito, César (eds.), *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita*, Barcelona-México, Anthropos-UAM, 2007, pp. 167-196.

El poder público debe ejercerse al servicio del ser humano: no puede ser empleado lícitamente para ofender atributos inherentes a la persona y debe ser vehículo para que ella pueda vivir en sociedad en condiciones cónsonas con la misma dignidad que le es consustancial. La sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos que éste o bien tiene el deber de respetar y garantizar o bien está llamado a organizar su acción a fin de satisfacer su plena realización. Estos derechos, atributos de toda persona e inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer son los que hoy conocemos como derechos humanos.³

Este concepto es reconocido y avalado por la mayoría de las democracias occidentales, quienes ceden parte de sus soberanías para que organismos internacionales evalúen la situación de derechos humanos en sus países, a través de informes periódicos o por medio de denuncias individuales. Pero, además, los derechos humanos están en constante reconfiguración: desde su creación formal se han reinventado varias veces en distintos instrumentos que amplían o complejizan el acceso de ciertos derechos.

Por otro lado, podemos considerar que en la actualidad los derechos humanos se presentan como construcciones legales propias del sistema capitalista, colonialista⁴ y patriarcal.⁵ Así, las normas son dictadas por las élites que actúan a través de instituciones donde se expresa el derecho, las cuales “fueron delineadas de acuerdo a los intereses de quienes tuvieron el poder para crearlas”.⁶

Es por lo anterior que algunos autores consideran que:

La concepción hegemónica y nortecéntrica de los derechos humanos se encuentra en una encrucijada en cuanto al lenguaje emancipador de transformación de las sociedades. La estrechez y la selectividad de sus propósitos se muestran incapaces de confrontar las sistemáticas

³ NIKKEN, PEDRO, “El concepto de derechos humanos”, en *Estudios básicos de derechos humanos*, San José, IDHH, 1994, p. 15.

⁴ SPIVAK, GAYATRI CHAKRAVORTY, *A Critique of Postcolonial Reason: Toward a History of the Vanishing Present*, Cambridge, Harvard University Press, 1999. BHABHA, HOMI, *Nuevas minorías, nuevos derechos: Notas sobre cosmopolitismos vernáculos*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2013. GROSFOGUEL, RAMÓN, *El giro decolonial, reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Bogotá, Encuentros, 2007.

⁵ FEDERICI, SILVIA, *La revolución feminista inacabada. Mujeres, reproducción social y lucha por lo común*, México, Escuela Calpulli, 2013.

⁶ ROBLES, DIEGO, “El acceso a la justicia: aspectos teóricos, implicancias prácticas”, en Manuela González y Carlos Lista (coords.), *Sociología jurídica en Argentina: tendencias y perspectivas*, Buenos Aires, Eudeba, 2011, p. 63.

injusticias y opresiones causadas por el capitalismo, el colonialismo y el patriarcado”⁷.

En este artículo, nos proponemos evidenciar cómo funciona esa estrechez y selectividad de los derechos humanos en dos países: Argentina y Ecuador. La idea es exponer cómo los derechos de las personas migrantes se han reconfigurado según distintos momentos políticos y cambios en los flujos migratorios. Si bien ambos países han establecido el derecho a migrar como derecho humano, el acceso a este derecho se ha visto limitado o condicionado por decisiones ancladas en vaivenes políticos. De tal modo, se recodifican a partir de normas y prácticas que ponen en tensión la igualdad y no discriminación. Cabe puntualizar que estos son principios imprescindibles para la génesis de la idea de derechos humanos; sin ellos, enunciar la migración como derecho humano desdibuja su sentido.

Nuestra propuesta es analizar de qué manera las intenciones de reconocimiento de derechos fueron parciales o se hicieron como medidas excepcionales, más bien, sustentadas en una forma de inclusión-exclusión.⁸ Esto puede evidenciarse en las nuevas categorías migratorias creadas por la ley, las cuales otorgan más derechos, pero todavía hay grupos que se encuentran excluidos de la igualdad plena. Lo que caracteriza a la excepción es que el objeto de exclusión no está simplemente desligado de la ley; al contrario, la ley se mantiene en relación con él bajo la forma de la suspensión. La norma se aplica, entonces a la excepción, desaplicándose, retirándose de ella. “La excepción es realmente, según una etimología posible del término (*ex-capere*), cogida desde fuera, incluida a través de su misma exclusión”.⁹

Para demostrar nuestra premisa, recurriremos a una metodología de corte cualitativo, adoptando el método del estudio de caso¹⁰ como “una estrategia de investigación comprensiva”,¹¹ desde una mirada comparada. Nos situaremos en el campo de las políticas migratorias, atendiendo a los cambios acaecidos en Argentina y Ecuador en materia de migración y derechos humanos en los últimos veinte años.

⁷ BOAVENTURA DE SOUSA, SANTOS y SENA MARTINS, BRUNO, “Introducción”, en Santos, Boaventura de Sousa y Sena Martins, Bruno (eds.) *El pluriverso de los derechos humanos. La diversidad de las luchas por la dignidad*, Buenos Aires, Akal, 2019, p. 7.

⁸ AGAMBEN, GIORGIO, *La comunidad que viene*, Valencia, Pre-textos, 1996.

⁹ AGAMBEN, GIORGIO, *La comunidad que viene*, Valencia, Pre-textos, 1996, p. 1.

¹⁰ El caso se define “como un sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales donde se busca dar cuenta de la particularidad del mismo en el marco de su complejidad”. NEIMAN, GUILLERMO y QUARANTA, GERMÁN, “Los estudios de caso en la investigación sociológica”, en Gialdino Vasilachis (comp.), *Estrategias de investigación cualitativa*, Buenos Aires, Gedisa, 2006, p. 220.

¹¹ YIN, ROBERT, *Case study research: Design and methods*, California, Sage, 1994, p. 13.

La selección de casos se respalda en que ambos fueron los primeros países sudamericanos en reconocer el derecho a migrar como derecho humano,¹² a través de instrumentos jurídicos de distinto rango: Argentina lo hizo en la ley migratoria de 2004 y Ecuador en su Carta Magna de 2008. Este encuadre normativo diferenciado es un elemento que favorece la comparación, así como la distancia temporal; desde su sanción, se puede examinar la aplicación o exceptuación del derecho a migrar en ambos contextos.

Otra diferencia que podemos identificar entre ambos corpus normativos es que el derecho a migrar consagrado en la ley migratoria argentina era restrictivo desde su inicio, dado que estaba atado a un proyecto de integración regional dirigido a los mercosureños. La concepción de derechos humanos aplicada a las migraciones en la Constitución ecuatoriana se encontraba en otra línea, pues era más amplia e implicaba la construcción de una ciudadanía universal que no distinguía entre nacionalidades.

Para este análisis, nos valdremos de documentos de carácter oficial, tales como leyes, decretos, actos administrativos y otras normativas; además de presentaciones internacionales de ambos países ante Naciones Unidas, informes país e informes alternativos o informes sombra, presentados por las organizaciones de derechos humanos y defensa de las personas migrantes. Consideramos que el análisis documental brinda la posibilidad de evaluar formas específicas y organizadas de pensar y son una forma de analizar históricamente las transformaciones del pensamiento y de los conocimientos.¹³ Además, cuando los documentos contienen normas esgrimidas por el Estado, los podemos considerar como una radiografía histórica de dicho Estado y del momento económico y social de un país.¹⁴

2. La excepcionalidad de los derechos de las personas migrantes

Uno de los temas más frágiles al hablar de derechos humanos es quizás el que se refiere a personas migrantes. De hecho, pocos países han acompañado procesos legales en las temáticas referentes a los derechos de la población migrante. En la actualidad contamos con consagraciones tímidas y sus instrumentos han tenido escasa ratificación. Inclusive, en el ámbito del sistema

¹² Luego, varios Estados adoptaron la perspectiva de derechos humanos para encarar las migraciones, dando lugar a un "giro humanístico" o "humanización" de las legislaciones y políticas migratorias en la región. GARCÍA, LILA, "Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina?", *Colombia Internacional*, núm. 88, p. 109.

¹³ FOUCAULT, MICHEL, *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003.

¹⁴ NOVICK, SUSANA, *Cómo trabajar con textos jurídicos en ciencias sociales, documento de trabajo núm. 69*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2014.

interamericano, ni siquiera existe un tratado internacional que específicamente obligue a los Estados a cumplir derechos para este tipo de población. Por su parte, la Convención Internacional para todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CMW, por sus siglas en inglés) es una de las normas internacionales menos ratificadas a nivel mundial.

Y ello no se debe a que la migración sea un tema sin visibilidad o que se ausente de la agenda para muchos Estados. De hecho, recientemente las Naciones Unidas propiciaron nuevos acuerdos internacionales para el tratamiento internacional de la migración. Junto con la Declaración de Nueva York (2016) y los Pactos Globales sobre Migración y Refugio (2018), se han venido estableciendo nuevos marcos legales que fueron concebidos al margen de los mecanismos coercitivos de derechos humanos. Sin embargo, estos no son vinculantes y no cuentan con competencia contenciosa, por lo cual su contenido queda como una mera declaración de intenciones. Además, al analizar estos instrumentos, tampoco encontramos ideas superadoras para los derechos de las personas migrantes, porque se enmarcan en la idea de establecer una migración “segura, ordenada y regular”, en la que priman criterios de selectividad.

Pese a lo inocuo de las normas internacionales sobre migrantes para la soberanía de los Estados, y a la poca ratificación de las existentes, Argentina y Ecuador hacen parte de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que los obligan a reconocerlos sin importar condición alguna. En ellos, la igualdad y no discriminación son regla y esto puede encontrarse inclusive en la CMW y en los pactos globales sobre migración y refugio.

La igualdad y la no discriminación han sido uno de los pilares en el desarrollo de los derechos humanos. Justamente, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) establece una cláusula de igualdad que reza: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.¹⁵ Esta premisa de carácter universal pretendió prevenir que se repitieran los horrores vividos en la Segunda Guerra Mundial y, con ello, dotar de la misma dignidad y derechos a todas las personas del mundo. Conscientes de las diferencias que se trazan a nivel global entre las distintas sociedades, quienes redactaron esta declaración decidieron además avanzar en una cláusula de no discriminación:

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión,

¹⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, París, 10 de diciembre de 1948, art. 1.

opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.¹⁶

Estos dos principios, el de igualdad y el de no discriminación, también se repiten en diversos tratados, pactos, constituciones y normas, tanto nacionales como internacionales. También son una base central del sistema de derechos humanos, donde se enlistan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) (artículo 26); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) (artículo 2.2); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979); la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990) (artículo 1), entre otros.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la igualdad y la no discriminación se mencionan en la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) (artículo 24); el Protocolo de San Salvador (1988) (artículo 3); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer-Convención de Belém do Pará (1994) (artículo 9), por citar algunos ejemplos.

Diversos desarrollos doctrinarios y jurisprudenciales se han dado, tanto en el sistema universal como en el interamericano, para referirse al principio de igualdad y no discriminación. Ello se debe a que esta es una norma de *jus cogens* en el derecho internacional de los derechos humanos. Así lo ha expresado, en 2003, la Corte Interamericana en su Opinión Consultiva 18/03:

El principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen

¹⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos, París, 10 de diciembre de 1948, art. 2.

nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*. Por lo anterior, cualquier actuación que se realice sobre la población migrante tendría cuanto menos la obligación de incluir las cláusulas de igualdad y no discriminación en el análisis de todo tipo de situación.¹⁷

Ahora bien, es preciso aclarar que no toda distinción se considera discriminatoria. En algunos casos, la distinción obedece a un fin legítimo o a una “discriminación positiva” y, si la medida que se aplica es proporcional, no puede hablarse de discriminación. Pero, para establecer esta proporcionalidad, es importante comprender que, dentro del sistema interamericano, por ejemplo, la nacionalidad es uno de los criterios prohibidos previsto en el artículo 1 de la Convención Americana. Así, indica que, si el Estado hace una distinción basada en un origen nacional, debe explicar cuál es el fin legítimo de la medida y que este se fundamente en una necesidad social imperiosa que lo justifique. Es decir, el Estado debe demostrar la proporcionalidad, utilizando las medidas menos restrictivas para lograr el mismo fin.¹⁸

Saldada la cuestión central sobre la igualdad y no discriminación como principios de los derechos humanos que deben aplicársele a la población migrante, es preciso preguntarnos, entonces: ¿existe un derecho humano a migrar? La respuesta corta es no, no existe ninguna consagración legal en los tratados de derechos humanos que establezca expresamente el derecho humano a migrar.¹⁹ Pero en distintos tratados internacionales existe una cláusula que establece la libre circulación.²⁰

¹⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, párrafo 101.

¹⁸ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, 2015. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>

¹⁹ GARCÍA, LILA, “Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina?”, *Colombia Internacional*, núm. 88, pp. 107-133.

²⁰ Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 13, establece: “1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”. Asimismo, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 22, considera que hay un derecho de circulación y de residencia y consagra que: “1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales. 2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio”.

Podemos decir entonces que el derecho a migrar se ha configurado a través del derecho a la libre circulación, es decir, desde el derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, pues no es factible concebir la posibilidad de salir de un territorio sin entrar a otro, o permanecer en un limbo estatal. Por otra parte, en el caso de Argentina y Ecuador, el derecho humano a migrar se ha incorporado como un derecho humano autónomo, al invocar el principio *pro homine* o *pro personae*. Es decir, el principio de la aplicación de la norma más beneficiosa para la persona. Así, el derecho a migrar se encuentra en ambas legislaciones: como “esencial e inalienable”, en el caso argentino, y como el derecho a “la libre movilidad de todos los habitantes del planeta”, en el caso ecuatoriano.

La ley migratoria argentina, a juicio de Ceriani, se pronuncia de manera clara y favorable acerca de la discusión jurídica sobre si la migración es un derecho o no, pues lo reconoce.²¹ Mientras, para Hinés, el reconocimiento del derecho fundamental a migrar es la disposición más novedosa de la norma migratoria argentina. Sobre este punto, la autora aclara que “si bien la ley no prevé fronteras abiertas, no deja de reflejar una orientación filosófica y de derechos humanos”.²² Por su parte, la inclusión del derecho a migrar en la Constitución ecuatoriana implica un hito jurídico que habilita “un tratamiento especial a la migración, a partir de una nueva reflexión desde la ciudadanía, donde las personas migrantes y sus familias puedan ejercer sus derechos”.²³

Si bien, tanto Argentina como Ecuador se paran frente a la cuestión migratoria desde una perspectiva de derechos humanos, podemos identificar que ambos países incluyen a su vez en su legislación diferentes situaciones que relativizan el derecho a migrar. En esta línea, a lo largo de los años, se han presentado algunas disposiciones, leyes y prácticas adoptadas en estos dos países que interpelan los principios de igualdad y no discriminación a los que hemos hecho referencia, y que se tornan en material para nuestro análisis.

Sostenemos que omitir los principios de igualdad y no discriminación —base de los derechos humanos—, a través de medidas políticas parcializadas y excepcionales para ciertas nacionalidades provoca una fragmentación de la figura del migrante como sujeto de derechos. Ello produce un debilitamiento de la idea de derechos humanos, al condicionar ciertos derechos a los momentos políticos y nacionalidades de las que se trate.

²¹ CERIANI CERNADAS, PABLO, “Nueva Ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración”, en Rubén Giustiniani (ed.), *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires, Prometeo, 2004.

²² HINÉS, BÁRBARA, “El derecho a migrar como un derecho humano: La actual ley inmigratoria argentina”, *Revista Derecho Público (Argentina)*, año 1, núm. 2, p. 323-324.

²³ QUILONGO TIPANLUISA, SUSANA, “Políticas públicas migratorias en el Ecuador”, *Documentos de Trabajo*, Quito, Fundación Friedrich Ebert, 2011, p. 9.

Lo anterior propicia que el sujeto de derechos construido políticamente en Argentina y Ecuador sea desigual, de acuerdo con las prácticas estatales y los distintos momentos históricos. Dar mayores facilidades o dificultades para el ingreso o permanencia a diferentes grupos migrantes repercute en su acceso a derechos y cristaliza una construcción desigual de los sujetos migrantes que conviven en un mismo territorio. En ambos países estamos ante una hipotética igualdad de derechos para los migrantes que, atravesada por las disposiciones y políticas excepcionales, genera desigualdades de hecho.

3. Los casos de Argentina y Ecuador

A comienzos del nuevo milenio, la ratificación de las normas de derechos humanos en los países latinoamericanos y la incorporación lenta de esos estándares internacionales a la legislación local coincidieron con un contexto de emigración, mayoritariamente, de sus poblaciones hacia países del norte global. Paralelamente, en esos años, la región consolidó importantes avances y reconocimientos para la población migrante, pero sin dejar de lado las perspectivas de control migratorio. Esto se refleja en las aprobaciones o debates de nuevas normativas migratorias en varios Estados sudamericanos que han tenido en su eje una óptica de derechos humanos.

Una de las primeras medidas que se adoptó en la región para pensar la migración como derecho humano tuvo que ver con la firma entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur y Asociados, en 2002. Allí, se crearon normas comunes para la regularización migratoria de las personas provenientes de los países firmantes. Posteriormente, se sumaron a estos acuerdos Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, Venezuela, Guyana y Surinam.

El paradigma que pretendía dejar atrás a países como Argentina era el que se había instaurado en la última dictadura militar y que expidió en 1981 la denominada Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración 22.439, conocida como “ley Videla”, cuya vigencia permaneció hasta 2004.²⁴ Bajo esta norma, los procedimientos de regularización eran complejos, se exigían visas y contratos laborales que condicionaban la permanencia en el país. Muchas personas solo accedían a la documentación por medio de amnistías que frecuentemente eran otorgadas según la nacionalidad.

²⁴ COURTIS, CORINA, “Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990”, en Alejandro Grimson y Elizabeth Jelin (comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Buenos Aires, Prometeo, 2006, pp. 162-205.

Para el año 2003, Argentina sancionó la Ley 25.871 de Migraciones, la cual fue pionera a nivel sudamericano, pues, en su artículo 4, estableció la migración como un derecho humano. Esta ley señaló que la regularización migratoria es un derecho del migrante y una obligación del Estado.²⁵ Años después, en 2010, se dictó su reglamentación por medio del Decreto 616/10 que hizo más ágiles algunas medidas para la regularización y dotó de contenido a algunos artículos. En 2017, la Ley 25.871 sufrió una modificación por medio del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17.

Siguiendo esta impronta, Ecuador en su Constitución de 2008 reconoció el derecho a migrar y estableció el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes como principio de sus relaciones internacionales. Esto marcó una distancia respecto de la visión de seguridad nacional plasmada en la ley de migración de 1971, imperante en ese momento. Durante mucho tiempo, ese país andino mantuvo esos principios solo en la Constitución nacional, pero sin concretar una nueva ley migratoria acorde. Ello ocasionó un proceso de doble estándar –acorde con el rango normativo diferenciado–. Así, en los discursos y las prácticas estatales, la migración se consideraba un derecho humano, especialmente cuando se hablaba de la emigración ecuatoriana. Pero, al momento de actuar sobre la inmigración en territorio nacional, se apelaba más a cuestiones de seguridad y control.

Luego de años de debates políticos, recién en 2017, el país andino aprobó la Ley Orgánica de Movilidad Humana, siguiendo la Carta Magna ecuatoriana. Ese texto jurídico también se posiciona desde una visión de derechos humanos en varios de sus considerandos y artículos. Sin embargo, desde 2019, Ecuador tiene en carpeta un nuevo proyecto para modificar la ley de movilidad humana. Este endurece la normativa vigente, aunque conserva la perspectiva de derechos humanos en línea con la Constitución. Una muestra de ello fue que, en junio de 2020, el foco del primer debate en la Asamblea Nacional de Ecuador estuvo centrado en aumentar las causales para la inadmisión y la deportación de extranjeros, en un país de prominente emigración y tránsito.

Por su parte, Argentina tiene una gran tradición migratoria, desde los orígenes del Estado-nación ha recibido a gente de distintas nacionalidades. De hecho, el país austral ha sido uno de los principales destinos de la región sudamericana, tanto para migrantes regionales como extracontinentales. Para 2019, en Argentina había 2 212 879 de personas migrantes, lo cual equivale a 4.9% de la

²⁵ NOVICK, SUSANA, "Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004)", en Susana Novick (comp.), *Las migraciones en América Latina: políticas, culturas y estrategias*, Buenos Aires, Catálogos-Clasco, 2008, pp. 131-152.

población total del país.²⁶ En la actualidad, 81.5% de la población migrante en Argentina proviene de la región americana, 16.6% es europea y 1.7% asiática.²⁷ Principalmente, hay bolivianos, paraguayos, venezolanos, peruanos y chilenos.²⁸

Por su parte, Ecuador históricamente ha recibido inmigración transfronteriza peruana y colombiana y, desde 2008, ha visto llegar nuevas corrientes migratorias desde Cuba, Haití, distintos países africanos y asiáticos, además de otros países del norte, hasta llegar a la reciente migración venezolana.²⁹ Los datos oficiales señalan que, hasta mediados de 2019, se contabilizaban 381 500 migrantes internacionales, es decir, 2.2% sobre el total de la población de Ecuador.³⁰ Como precedente del incremento escalonado de los venezolanos, los flujos migratorios más numerosos en Ecuador han sido los provenientes de Colombia, Cuba, Perú y Haití.³¹

Sin lugar a duda, el cambio más reciente y significativo en las tendencias migratorias en la región es el desplazamiento desde Venezuela, que ha venido creciendo en los últimos años.³² Desde 2016, se han reportado 4 769 498³³ venezolanos fuera de su país, cuya mayoría habita y transita por el continente americano.³⁴ En Argentina, hasta enero de 2019, había unos 180 267, y 2675 solicitudes de asilo.³⁵ Hasta agosto de 2019, Ecuador ha recibido 385 042

²⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, Portal de Datos Mundiales sobre la Migración. Disponible en: https://migrationdataportal.org/es?i=stock_abs_ett=2019&cm49=218

²⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES Y CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES, "Escenario base para el seguimiento de los objetivos de desarrollo sostenible vinculados a las condiciones de vida de los migrantes a través del gasto público social nacional", 2018. Disponible en: <http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/Escenario%20base%20ODS%20Condiciones%20de%20Vida%20Migrantes%20%20WEB%20FINAL.pdf>

²⁸ UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANÚS, "¿Regresividad en Derechos Humanos? El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17 y su impacto en el acceso a la justicia de las personas migrantes frente a los procedimientos de expulsión y detención", pedido de informes realizado en el marco del Proyecto Oscar avsik, 2018.

²⁹ HERRERA, GIOCONDA y CABEZAS GÁLVEZ, GABRIELA, "Ecuador: de la recepción a la disuasión. Políticas frente a la población venezolana y experiencia migratoria 2015-2018", en Luciana Gandini, Fernando Lozano Ascencio y Victoria Prieto (coords.), *Crisis y migración de la población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, México, UNAM, 2019, pp. 125-155.

³⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, Portal de Datos Mundiales sobre la Migración. Disponible en: https://migrationdataportal.org/es?i=stock_abs_ett=2019&cm49=218

³¹ RAMÍREZ, JACQUES; LINÁREZ, YOHARLIS y USECHE, EMILIO, "(Geo)políticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: migrantes venezolanos en Ecuador", en Cécile Blouin (ed.), *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana*, Lima, Themis-PUCP, 2019, pp. 1-29.

³² ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES Y CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES, "Escenario base para el seguimiento de los objetivos de desarrollo sostenible vinculados a las condiciones de vida de los migrantes a través del gasto público social nacional", 2018. Disponible en: <http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/Escenario%20base%20ODS%20Condiciones%20de%20Vida%20Migrantes%20%20WEB%20FINAL.pdf>

³³ Cifra actualizada al 5 de diciembre de 2019.

³⁴ R4V, "Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela". Disponible en: <https://r4v.info/es/situations/platform>

³⁵ R4V, "Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela". Disponible en: <https://r4v.info/es/situations/platform>

migrantes y refugiados provenientes de Venezuela, de los cuales se sumaban 13 535 solicitantes de asilo.³⁶

En ambos países este flujo nuevo y continuado, en pocos años, ha pasado a ser muy significativo y evaluado como una situación de crisis o emergencia sobre la que hay que generar acciones concretas y mancomunadas entre los distintos actores políticos y sociales. Pero la idea de crisis o emergencia facilita la creación de medidas de excepción que no siempre cumplen con los principios de igualdad y no discriminación. Al trazar un horizonte desigual, donde, de acuerdo con el origen nacional, se accede a ciertos beneficios o se encuentran mayores barreras, se construye un panorama discrecional que algunas veces se disfraza de discriminación positiva.

Por ejemplo, en Argentina, a razón del “aumento de migrantes venezolanos”, se establecieron algunas medidas para favorecer a esta población y, al mismo tiempo, se creó un nuevo sistema de radicación a distancia que se aplicó a todas las personas migrantes. Esto retrasó el acceso a la regularización y, con ello, el acceso a derechos sociales para una gran cantidad de población. En Ecuador, también se dispuso de un sistema *online* para lograr la regularización específicamente de la población venezolana, el cual no ha mostrado grandes resultados, como se verá más adelante.

Más bien, la llegada de venezolanos se ha usado políticamente para legitimar el camino hacia el endurecimiento de las políticas migratorias ecuatorianas, que se trasluce en la duplicación del número de países a los cuales se requiere visado y las modificaciones proyectadas para la reforma de la ley de movilidad humana. Esta incorpora figuras como “migración riesgosa”, “reciprocidad internacional”, “flujos masivos provocados por crisis”, “ser considerado una amenaza o riesgo para la seguridad interna”, entre otras.³⁷ El tratamiento del caso venezolano en ambos países no solo contraría derechos humanos, sino que viola, por ejemplo, los acuerdos de libre residencia de Mercosur, en los cuales Argentina reconoce a Venezuela, y el estatuto migratorio entre Ecuador y Venezuela.

A continuación, se da cuenta de cómo en los países del derecho humano a migrar, los Estados han aplicado excepciones a ciertos grupos migrantes, limitando el concepto mismo a través de normas de menor jerarquía y utilizando distintos planos de discrecionalidad que atentan contra los principios de igualdad y no discriminación.

³⁶R4v, “Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela”. Disponible en: <https://r4v.info/es/situations/platform>

³⁷Véase PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, “Proyecto de ley orgánica reformatoria a la ley orgánica de movilidad humana”, Quito, Oficio T.068-SGJ-19-0574, 29 de julio de 2019, pp. 1-21.

4. La excepcionalidad como regla

El reconocimiento de la migración como un derecho humano requiere de normas y políticas activas que protejan a las personas. Sin embargo, las medidas de protección muchas veces han incentivado medidas de control migratorio en Argentina y Ecuador.³⁸ Bajo la idea de la protección, el control migratorio queda legitimado y se inserta —de manera a veces opaca—, con el pretexto de tornar los movimientos poblacionales “seguros y regulares”. Ciertamente, muchas de esas medidas están acompañadas de discursos de seguridad o humanitaristas³⁹ que tejen una relación entre “proteger para así controlar” o “controlar para proteger”. Esto se inserta incluso en los pactos globales de migración y refugio de 2018.

Como sintetiza Domenech, podemos considerar que estas normas se erigen como políticas de “control con rostro humano” que, intermediadas por la legitimidad del discurso de los derechos humanos, instrumentalizan el control sobre la inmigración irregular.⁴⁰ Este tipo de control, sostenemos, es diferenciado, pues crea categorías diversas para el tratamiento de quienes llegan al país, regularizando o irregularizando su permanencia en él, según momentos políticos y procedencia de los flujos.

Si bien desde el preámbulo de la Constitución argentina se considera que los derechos en el país están “para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino” y en los artículos 13 y 3.f de la Ley de migraciones 25.871 se establece que en la Argentina se garantiza “el goce de criterios y procedimientos de admisión no discriminatorios en términos de los derechos y garantías”,⁴¹ es necesario aclarar que los avances normativos tienen un correlato esquizofrénico en la realidad, a la hora de garantizar la permanencia legal en el país.

Podemos adelantar que, en Argentina, la política internacional y las coyunturas económicas han permeado claramente la política migratoria. Esta no es estática, y ha variado sus formas de reconocer y controlar a las personas migrantes desde hace más de un siglo. Antes, propició la migración europea⁴²

³⁸ COURTIS, CORINA y PACECCA, MARÍA INÉS, “Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al ‘nuevo paradigma’ para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, núm. especial sobre derechos humanos, pp. 183-200.

³⁹ FASSIN, DIDIER, *La razón humanitaria. Una historia moral del tiempo presente*, Buenos Aires, Prometeo, 2016.

⁴⁰ DOMENECH, EDUARDO, “Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de ‘control con rostro humano’. La gobernabilidad migratoria en la Argentina”, *Polis. Revista Latinoamericana*, vol. 12, núm. 35, p. 2.

⁴¹ Ley 25.871, Buenos Aires, 17 de diciembre de 2003, Boletín Oficial, 21 de enero de 2004.

⁴² MAGUIO, AUCIA, “La migración internacional reciente en la Argentina. Características e impacto en el mercado de trabajo”, en Manuel Ángel Castillo, Alfredo Lattes y Jorge Santibáñez (coords.), *Migración y fronteras*, México, Colef-Somede-Colmex, 1998, pp. 25-50.

y, desde 2003, reconoció la migración sudamericana, pero siempre dejando a nacionalidades por fuera del margen de lo regular. Por ello, “nada impide pensar que en el largo plazo los destinos de los flujos se modifiquen y Argentina reciba migrantes no previstos y se inicie nuevamente con ellos el circuito de vulnerabilización”⁴³ hacia nuevas nacionalidades.

Un ejemplo ha sido el establecimiento de visados de turismo a nacionalidades como la dominicana, que no requería visa sino hasta 2012. Esta visa de turismo fue impuesta con la excusa de prevenir que las dominicanas cayeran en redes de trata de personas. En este caso, estudios posteriores demostraron que la “imposición de la visa para el ingreso como turista llevó a muchas personas a buscar caminos alternativos, más caros, probablemente peligrosos, y que además redundan en una futura imposibilidad de regularización de residencia”.⁴⁴

Para ingresar al país, Argentina exige visa consular a quienes portan pasaporte de unos 110 Estados, en su mayoría africanos (salvo Sudáfrica) y casi toda Asia, exceptuando a algunos países como Japón, Corea del Sur, Hong Kong, Georgia o Emiratos Árabes. Pueden entrar sin visa quienes provengan de países europeos y sudamericanos, así como personas australianas y provenientes de Nueva Zelanda. En cuanto a los centroamericanos y caribeños, se les exige visa a los de Bahamas, Belice, Cuba, Haití y República Dominicana.⁴⁵

El requerimiento de visados y las restricciones para el ingreso se modificaron según los momentos políticos. Las personas haitianas, después del terremoto que azotó al país caribeño en 2010, podían ingresar como turistas a Argentina y regularizarse vía razones humanitarias, establecidas en el artículo 23 *m*) de la Ley 25.871. En marzo de 2017, con el cambio de signo político del gobierno, se expidió la Disposición 1143- E/2017, que regularizó a quienes hubieran ingresado al país hasta el 1 de marzo de 2017. Un año y medio después, en agosto de 2018, a las personas haitianas se les impuso un visado consular.⁴⁶ La imposición del visado de 2018, por medio de la Resolución 477/2018, no fue más que la cristalización de la política de control fronterizo que les fue aplicada con discrecionalidad a las personas haitianas por años.

⁴³ PACECCA, MARÍA INÉS, “El Mercosur y la normativa migratoria argentina (2000-2005)”, en *VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Buenos Aires, 15-18 de noviembre de 2006, p. 3.

⁴⁴ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, “La migración dominicana en Argentina. Trayectorias en el nuevo siglo (2000-2015)”, Buenos Aires, OIM-Caref, 2015, p. 31.

⁴⁵ PACECCA, MARÍA INÉS, “Personas, papeles, políticas y derechos: las migraciones contemporáneas en Argentina desde la perspectiva de Caref, 2004-2015”, en María Inés Pacecca, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Caref Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes, 2019.

⁴⁶ Trabalon, 2018.

Los números oficiales muestran que en 2014 hubo 208 rechazos de personas haitianas en fronteras argentinas, e incrementaron a 1094 para 2018, aunque esta cifra disminuyó a unas 95 personas después de la imposición del visado consular.⁴⁷ En contraposición al visado haitiano, también en 2018 se eximió a los estadounidenses de la tasa de reciprocidad⁴⁸ que se pagaba a forma de visado, es decir, se les retiró el papeleo y el costo para ingresar al país.

Otro colectivo que vio mover su agenda con los vaivenes políticos fue el de las personas senegalesas, a quienes se les exige desde hace años un visado consular para ingresar al país. Una vez dentro, no cuentan con posibilidad viable de regularización. Pero, en 2013, por medio de la disposición 0002 de la DNM, se reconoció que un importante número de senegaleses habitaba el suelo argentino sin posibilidad de regularizarse por las vías establecidas. Por ello, se hizo un programa especial que les exigía adscribirse al sistema tributario como trabajadores autónomos y no tener antecedentes penales. Con este programa, muchos pudieron obtener su DNI, con la residencia temporal que debía renovarse cada doce y veinticuatro meses después de comprobar el pago del monotributo y, finalmente, a los tres años, se podía solicitar la residencia permanente.⁴⁹

En ese contexto, se otorgaron unas 1600 residencias temporarias, renovando esas 1500 en 2014. Ello constituye un gran avance si pensamos que entre 2004 y 2012 solo se habían otorgado 100 residencias a senegaleses.⁵⁰ Por su parte, quienes llegaron después del programa de 2013 quedaron en el mismo limbo legal que antes de la regularización. Y, cuando la política migratoria fue modificada en 2017 por medio del DNU 70/17, estuvieron sobreexpuestos a la criminalización, debido a su irregularidad migratoria. Así, la senegalesa se convirtió en una de las nacionalidades más perseguidas en las principales ciudades argentinas, lo cual derivó en un gran aumento de las órdenes de expulsión.⁵¹

⁴⁷ UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANÚS y COMISIÓN PARA REFUGIADOS Y MIGRANTES DE LA ARGENTINA, "Pedido de informes a la Dirección Nacional de Migraciones", 2019.

⁴⁸ La pagaban bajo la forma de visado de turismo.

⁴⁹ PÉREZ RABASA, JEREMÍAS y JARAMILLO FONNEGRA, VERÓNICA, "La criminalización de la migración y el rol de las transnacionales en los países de destino: el caso de senegaleses en Barcelona y Buenos Aires", *Revista De Estudios E Pesquisas Sobre As Américas*, vol. 13, núm. 1, pp. 107-139.

⁵⁰ PACECCA, MARÍA INÉS; CANELO, BRENDA y BELCIC, SOFÍA, "Culpar a los negros y a los pobres. Los 'manteros' senegaleses ante los allanamientos en el barrio de Once", en María Victoria Pita y María Inés Pacecca (eds.), *Territorios de control policial. Gestión de ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, 2017, p. 199-220.

⁵¹ PÉREZ RABASA, JEREMÍAS y JARAMILLO FONNEGRA, VERÓNICA, "La criminalización de la migración y el rol de las transnacionales en los países de destino: el caso de senegaleses en Barcelona y Buenos Aires", *Revista De Estudios E Pesquisas Sobre As Américas*, vol. 13, núm. 1, pp. 107-139.

En Ecuador, la convivencia durante casi una década de los enfoques de la Constitución de 2008 y la ley de migración de 1971 ha planteado contradicciones en la aplicación de las políticas migratorias. La puesta en marcha del principio de ciudadanía universal, consagrado en la Carta Magna, posibilitó en 2008 la abolición del requerimiento de visados para estancias de hasta noventa días para todas las nacionalidades, y la concesión de igualdad de derechos en este sentido, se vio opacada por el restablecimiento posterior de este requisito para ciertos migrantes. Ello significó un retroceso para la libre circulación y los derechos civiles de algunos colectivos nacionales.⁵²

Esgrimiendo motivos de seguridad, en 2010, se les impuso nuevamente el visado a los nacionales de Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán y Somalia. En 2015, se añadió el requerimiento de visa para las personas de Senegal y Cuba. Para estos últimos, la posición oficial defendió que fue “con el fin de proteger de los abusos y las violaciones de sus derechos que pueden ser producto de una movilidad arriesgada y de traficantes sin escrúpulos”.⁵³ Dos años después, la obligación de visado se extendió a Corea del Norte.

Pero la lista de los doce países a los cuales se les exigía visado para ingresar a Ecuador se duplicó en 2019. Luego de la inclusión de Venezuela en julio, apenas un mes después, sobrevinieron once países asiáticos y africanos, tales como India, Sri Lanka, Irak, Siria, Angola, Camerún, Gambia, Ghana, Guinea, Libia y República Democrática del Congo. La decisión gubernamental se amparaba en que

Con la finalidad de garantizar una migración ordenada, regular y segura, es necesario establecer el requerimiento de visas para el ingreso al Ecuador para los nacionales de ciertos países con los cuales es menester fortalecer los mecanismos de ordenación de la movilidad humana y control migratorio (Ministerios de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y de Gobierno, 2019).

La migración “ordenada, regular y segura” es legitimada por el Ecuador como un atributo soberano para discriminar, a través del control restrictivo, solo a algunos flujos migratorios. El abordaje conjunto de la migración desde los

⁵² GÓNGORA-MERA, MANUEL; HERRERA, GIOCONDA y MULLER, CONRAD, “The Frontiers of Universal Citizenship. Transnational Social Spaces and the Legal Status of Migrants in Ecuador”, *Desigualdades*, núm. 71, Berlin, Desigualdades International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, 2014, pp. 1-39.

⁵³ CANCELLERÍA DE ECUADOR, “Tourist Visa Requirement for Cuban citizens”, 2015. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/tourist-visa-requirement-for-cuban-citizens/>

derechos humanos y la seguridad abrió una ventana a las posibilidades de discrecionalidad en la atención de ciertas corrientes migratorias en Ecuador. Así, es notorio el impulso que el Estado andino dio al endurecimiento de sus medidas en contra de otros flujos del hemisferio sur, luego del caso venezolano.

La apertura propuesta por Ecuador fue selectiva y casuística, conforme llegaron distintas corrientes migratorias.⁵⁴ Un ejemplo puntual han sido los casos de los cubanos y haitianos. Ante el aumento de estos flujos, debido a la exención de visado turístico, Ecuador endureció los requisitos de ingreso para estos colectivos. A partir de 2013, el Estado ecuatoriano impuso a los nacionales de Cuba y Haití la obligación de presentar una carta de invitación para ingresar al país en pos de “contribuir a la vigencia de un flujo migratorio ordenado [...] e impedir el tráfico de personas”.⁵⁵

Este mecanismo de control presentaba exigentes requisitos, tales como el aval económico de un ciudadano ecuatoriano o extranjero regular, quien, a través su declaración de impuestos, debía realizar una declaración jurada ante un notario en la cual se comprometía a cubrir todos los gastos de alojamiento, alimentación y eventual atención médica del ciudadano cubano o haitiano durante la estadía en Ecuador. Estos requerimientos ponían en serias condiciones de desigualdad a los cubanos y haitianos frente a otros grupos migrantes, pues, con una garantía escrita, el Estado ecuatoriano se aseguraba de que no se convirtiesen en una carga.

La medida para nacionales cubanos estuvo vigente poco más de un año, hasta 2014 y, en diciembre de 2015, se impuso el visado turístico para ingresar a Ecuador. Sin embargo, a los haitianos se les complejizó aún más el ingreso a este país, debido a la imposición del “Sistema Virtual de Registro Turístico”, en 2015. A través de esa herramienta —aún en uso—, el ingreso de los ciudadanos haitianos debe ser validado por el Estado ecuatoriano, previo a su arribo. Así, deben cumplimentar una serie de probanzas entre las cuales está demostrar la reservación de un hospedaje. Una muestra tomada entre 2015 y 2016⁵⁶ daba

⁵⁴ HERRERA, GIOCONDA y CABEZAS GÁLVEZ, GABRIELA, “Ecuador: de la recepción a la disuasión. Políticas frente a la población venezolana y experiencia migratoria 2015-2018”, en Luciana Gandini, Fernando Lozano Ascencio y Victoria Prieto (coords.), *Crisis y migración de la población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, México, UNAM, 2019, pp. 125-155.

⁵⁵ CANCELLERÍA DE ECUADOR, “Ecuador requerirá carta de invitación para ingreso de ciudadanos cubanos”, *Boletín de prensa*, núm. 014, 15 de enero de 2013. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-requerira-carta-de-invitation-para-ingreso-de-ciudadanos-cubanos/>

⁵⁶ ORTIZ PINOS, DOLORES, “La inmigración de jóvenes haitianos a la ciudad de Cuenca y sus proyectos de vida en el marco de las políticas migratorias ecuatorianas” tesis de maestría en Migración, Derechos Humanos y Políticas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Cuenca, 2016. La autora considera desde agosto de 2015 a marzo de 2016.

cuenta de la alta tasa de rechazos de haitianos, esta ascendía a 80%,⁵⁷ lo cual evidenciaba la instrumentalidad de esta medida.

Mientras, la Constitución ecuatoriana de 2008 reconocía el derecho a migrar y declara que ningún ser humano puede ser considerado como ilegal, también aboga por que nadie pueda ser discriminado por su condición migratoria y establece que el Estado ecuatoriano adoptará medidas de “acción afirmativa” para promover la igualdad real en favor de quienes se encuentren en situación de desigualdad.⁵⁸

Citando estas fundamentaciones, en 2010, Ecuador derogó el artículo 38 de la codificación de la ley de migración de 2005 y exoneró a los ciudadanos haitianos en situación irregular de multas administrativas, argumentando que existía “la necesidad de una discriminación positiva”.⁵⁹ Esta excepción obedecía a un fin legítimo, que era facilitar la permanencia de esta población luego del terremoto que azotó la isla en 2010. No obstante, las condiciones de ingreso de los ciudadanos haitianos han sido notoriamente complejizadas con las medidas que hemos señalado en 2013 y 2015. En síntesis, el tratamiento de la migración haitiana, tanto en Ecuador como en la Argentina, muestra la doble faz de la discriminación positiva y negativa, en la cual la excepción se aplica como norma.

5. La regularización en épocas de derechos humanos

Aunque la regularización migratoria está lejos de ser una medida represiva, pone a prueba el poder estatal y debe ser entendida como un mecanismo de control para regular la inmigración, particularmente aquella que se construye como “ilegal”.⁶⁰ Pero, además, esta regularización es la puerta de ingreso a derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Es una herramienta que identifica y da reconocimiento jurídico en el nuevo territorio a quienes hacen parte de él. Este reconocimiento puede establecerse para permanecer

⁵⁷ ORTIZ PINOS, DOLORES, “La inmigración de jóvenes haitianos a la ciudad de Cuenca y sus proyectos de vida en el marco de las políticas migratorias ecuatorianas” tesis de maestría en Migración, Derechos Humanos y Políticas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Cuenca, 2016.

⁵⁸ Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 11.

⁵⁹ Ley derogatoria del art. 38 de la Ley de Migración, y de exoneración económico tributaria a favor de los ciudadanos haitianos que ingresaron al Ecuador hasta el 31 de enero de 2010 y se hallan actualmente en situación irregular en el territorio ecuatoriano, Quito, Asamblea Nacional, 11 de marzo de 2010, p. 2.

⁶⁰ DOMENECH, EDUARDO, “Crónica de una ‘amenaza’ anunciada. Inmigración e ‘ilegalidad’: visiones de Estado en la Argentina contemporánea”, en Bela Feldman-Bianco; Liliana, Rivera Sánchez; Carolina, Stefoni y Marta Inés Villa Martínez (comps.), *La Construcción del sujeto migrante en América Latina: Prácticas, representaciones y categorías*, Quito, Flacso-Clacso-Universidad Alberto Hurtado, 2011, p. 60.

en el país por un corto o largo periodo e incluso —cuando se tiene protección internacional, como refugiado o apátrida— por tiempo indeterminado.

Para poder generar políticas públicas de cualquier tipo, los Estados deben adentrarse en la situación de las personas que habitan su territorio; de ahí la importancia de conocer y censar a sus poblaciones, sin importar su origen o su estatus migratorio. Sin embargo, es la regularización la que permite el ejercicio del derecho humano a migrar, porque es a partir de la documentación local que se puede acceder y exigir derechos con las limitaciones de cada caso. En definitiva, se dota de contenido al derecho humano a migrar a partir de la regularización.

Por otra parte, el derecho a la regularización cobra sentido desde el derecho a la personalidad jurídica, el cual ha sido reconocido por la Corte Interamericana en el caso “Personas Dominicanas”, donde se sostuvo que el desconocimiento de la documentación por parte del Estado afecta el derecho a la personalidad jurídica y se definió esta posibilidad de tener derechos y obligaciones; en la cual el Estado debe arbitrar los medios para que este reconocimiento pueda ser ejercido, por cuanto es él el que “determina la existencia efectiva ante la sociedad y el Estado”⁶¹.

La regularización en la Argentina

Después de que entrara en vigencia la ley de migraciones en 2004, uno de los grandes desafíos de Argentina era regularizar y documentar a una gran cantidad de población migrante que habitaba el país de manera administrativamente irregular, y que era excluida de los sistemas de salud, educación y demás servicios sociales. Para subsanarlo, en el año 2004, se declaró una emergencia administrativa por decreto ejecutivo, 836/04, y al año siguiente se rubricó su continuación con el 578/05, donde se autorizó iniciar un plan de regularización.⁶²

Igualmente, en 2005, se dictó la Disposición 53253 (13/12/2005), con la cual se implementó el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria para ciudadanos de países del Mercosur y países asociados, al cual

⁶¹ GARCÍA, LILA, “Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina?”, *Colombia Internacional*, núm. 88, p. 121.

⁶² MODOLO, VANINA, “Movilidad territorial en el Mercado Común del Sur. La construcción del residente mercosureño y el Estado argentino (1991-2012)”, tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2013.

se le conoce como “Patria Grande”.⁶³ Dicho programa reconoció, no como amnistía, sino como política permanente del Estado⁶⁴ la posibilidad de obtener documentación⁶⁵ para quienes trabajaban y vivían en la República Argentina. Pero fue a partir de junio de 2008 que se reconoció el criterio de nacionalidad Mercosur para otorgar los trámites de residencia.⁶⁶

El “Patria Grande”, en principio, constituyó un gran avance en materia de regularización migratoria para ciudadanos mercosureños, quienes equivalen a la gran mayoría de las personas migrantes del país. Pero también presentó algunos problemas estructurales. Algunas personas no contaban con el dinero necesario para regularizar su situación y no conocían la posibilidad de realizar el trámite con un certificado de pobreza que los eximía de abonarlo.⁶⁷ Además, algunos funcionarios públicos interpusieron límites discrecionales que, en ocasiones, generaron el vencimiento de los términos, y tales retrasos dilataron la obtención del documento nacional de identidad (DNI) por tiempos muy prolongados. Es decir, los funcionarios encargados de dar la atención a los y las migrantes tardaron mucho en estar sensibilizados, mientras los migrantes permanecieron desinformados.

En los peores casos, a algunas personas se les cursaron órdenes de expulsión por no haber cumplido con los requisitos documentarios. La mayoría de esas órdenes nunca fueron ejecutadas, ni tampoco había una política activa de persecución por parte del Estado que generase redadas o riesgos de separación de familias. No obstante, esta situación de irregularidad terminó por confinar a las personas migrantes a espacios laborales “confiables”, donde frecuentemente eran sometidos a la explotación y al aislamiento.

Pasaron años antes de que se empezara a evidenciar el impacto de estos programas de regularización, los cuales tuvieron un aumento en el número

⁶³ COURTIS, CORINA y PACECCA, MARÍA INÉS, “Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al ‘nuevo paradigma’ para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, núm. especial sobre derechos humanos, pp. 183-200.

⁶⁴ DOMENECH, EDUARDO, “La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global”, en Susana Novick (comp.), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, Buenos Aires, Catálogos-Clacso, 2008, pp. 53-72.

⁶⁵ CERRUTTI, MARCELA, “Gender and Intra-Regional Migration in South America”, *Human Development Research Paper*, núm. 12. Disponible en: https://mpr.ub.uni-muenchen.de/19192/1/MPRA_paper_19192.pdf

⁶⁶ MODELO, VANINA, “Movilidad territorial en el Mercado Común del Sur. La construcción del residente mercosureño y el Estado argentino (1991-2012)”, tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2013.

⁶⁷ CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

de las resoluciones de residencias permanentes y temporarias⁶⁸ y garantizaron una mayor celeridad y transparencia en el proceso. Con el paso del tiempo, el trabajo del Estado se fue tecnificando y haciendo más eficiente en la regularización de la población de la región. En esto tuvo mucho que ver el contexto de integración regional que se vivía por esos años, porque quienes se beneficiaban especialmente de estos programas de regularización eran personas de origen sudamericano.

Las cifras oficiales entre 2004 y el primer semestre de 2015 indican que se iniciaron, en total, 2 332 389 solicitudes en las diferentes categorías de residencia, de las cuales fueron resueltas un total de 2 158 601 radicaciones en todo el país.⁶⁹ De estas radicaciones resueltas, 88% (1 870 194) se dio durante el periodo 2008-2015,⁷⁰ tras la implementación del Programa de Abordaje Territorial, el cual asistía a distintos territorios alejados de los centros urbanos. Su finalidad era documentar y llevar información a poblaciones de escasos recursos, que, luego de varios años de sancionada la ley, desconocían sus derechos.

El trámite para la regularización migratoria se iniciaba solicitando un turno en la página web de la DNM para acudir de forma presencial a llevar la documentación. Ese turno podía tardar entre uno y dos meses en hacerse efectivo y, en épocas de mayor demanda, hasta cuatro meses. Acudiendo al turno presencial, se debía mostrar la documentación requerida y pagar las tasas correspondientes en el día asignado. Para el pago había ventanillas habilitadas dentro de la propia oficina, para no tener que salir del edificio.

Si el migrante no disponía de medios para pagar las tasas debía llevar un certificado de la condición de vulnerabilidad el mismo día del turno, el cual

⁶⁸ Ley 25.871 de migraciones, Buenos Aires, 17 de diciembre de 2003, Boletín Oficial: 21 de enero de 2004, art. 23. En la Argentina, a partir de la Ley 25.871, se puede solicitar la regularización migratoria a través de dos categorías de residencia temporaria, que duran entre uno y tres años, según la categoría, y se otorga a personas que se acrediten como rentistas, pensionados, inversionistas, científicos, deportistas, artistas, religiosos de cultos reconocidos oficialmente, pacientes bajo tratamiento médico, académicos, estudiantes, asilados, refugiados, trabajadores migrantes con contrato de trabajo, y ciudadanos nativos de Estados parte del Mercosur o asociados. Para su radicación, las personas migrantes del Mercosur requieren acreditar mediante documentación vigente; carecer de antecedentes penales en Argentina y en otros países donde hayan vivido más de un año; contar con sello de ingreso al país (lo cual se constituye como prueba de ingreso regular al país) y presentar un certificado de domicilio en Argentina. En tanto, las personas extra-Mercosur solo pueden solicitar la regularización bajo la categoría estudiante o trabajador con contrato de trabajo y se les exige que las entidades educativas o empresas por las cuales se presentan formen parte de un registro único de requirentes (Renure), además de la inscripción a la agencia tributaria AFP con copias certificadas por notario público, lo cual acarrea altos costos. Igualmente, deben alegar una constancia de inscripción y un contrato de trabajo que acredite los extremos de la relación laboral.

⁶⁹ DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, *Panorama radicaciones 2011-2015*, 2015a. Disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/radicaciones_2011-2015.pdf.

⁷⁰ CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2017.

conseguía a través de distintas oficinas del Estado, organizaciones no gubernamentales o trabajadores sociales. Si la persona migrante carecía de alguna documentación, se le asesoraba en esa misma oportunidad en las oficinas de la DNM. Entregada toda la documentación, se recibía un certificado de residencia precaria. El comprobante de trámite en curso le permitía acceder a un número de identificación laboral (CUIL) para trabajar en forma regular. En un lapso entre 30 y 45 días, llegaba el DNI por correo, a la puerta de la casa o a las oficinas de delegaciones cercanas, en caso de que fueran barrios carenciados sin nomenclador.

Para 2015, con la llegada de un gobierno de corte conservador, los planes de regularización comenzaron a variar. Esta situación coincidió con la crisis venezolana que atravesaba toda la región y fue una de las excusas que aducían las autoridades migratorias para el cambio en el sistema de regularización. El primer gran cambio tuvo que ver con el fin de los programas de abordaje territorial, los cuales habían tenido gran repercusión en el aumento de las residencias. Por otra parte, se dio un elevado aumento de las tasas migratorias entre 500 y 700%⁷¹ y, para finales de 2018, lanzó un sistema *online* para los trámites migratorios.

Entre 2016 y 2017, el sistema de turnos presenciales se había hecho extremadamente lento, obtener uno podía tardar entre seis meses y un año. El cierre de algunas delegaciones y el recorte del servicio a media jornada en la DNM hizo que se congestionara el sistema. Las autoridades esgrimían que, por el gran incremento de personas de origen venezolano, el sistema no daba abasto.

Las cifras dadas por la propia DNM sí evidenciaban un aumento considerable del flujo de venezolanos, pero en contraposición a una disminución de antiguos flujos de países vecinos como Paraguay, Bolivia y Perú, pues en Argentina se vivía un momento económico difícil que lo hizo menos atractivo para los habitantes de estos países.⁷² Es decir, no existía un número mayor de migrantes en el país, lo que había cambiado era el país de procedencia.

En este contexto se dio el lanzamiento del sistema de radicación a distancia de extranjeros (Radex), bajo la consigna de agilizar las solicitudes y trámites migratorios. Entre sus objetivos principales estaba eliminar el sistema de trámites presenciales. Pero, contrario a su razón de ser, el Radex complicó

⁷¹ AUTOR/A; GIL ARAUJO, SANDRA; ROSAS, CAROLINA, "Control migratorio y producción de irregularidad. Normas, prácticas y discursos sobre la migración en la Argentina de Cambiemos", *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, en prensa.

⁷² PACECCA, MARÍA INÉS Y CHAISETTA, VALERIA, *El DNI ¿más lejos o más cerca? Regularización y documentación de migrantes a través del sistema Radex*, Buenos Aires, Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina "Gabriel Chausovsky", 2020. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/139ziOE1zVfola8lwhZNA8Mu_AgiGRRoU/view

el sistema de documentación. En principio, toda la solicitud y la carga de la documentación se realizaba *online*; para iniciar el trámite, es necesario tener un correo electrónico y pagar la tasa migratoria. Posteriormente, la persona migrante tenía un plazo de treinta días para obtener y cargar toda la documentación requerida. Si el migrante no lo hacía dentro de este plazo, perdía tasa ya pagada y debía reiniciar el trámite.

Una de las grandes fallas del sistema era que al cargar toda la documentación no se recibía ningún comprobante de inicio de trámite en línea. Esto podía repercutir negativamente, en caso de que se tuviera que demostrar la condición regular y probar el inicio de trámite ante la autoridad migratoria. Cuando la documentación estaba completa y aprobada por la plataforma, el migrante debía concurrir, como en el sistema anterior, a la oficina con los documentos cargados e inscribir sus huellas digitales, fotos y demás.

Otro problema fue que las poblaciones que no hablaban castellano quedaron fuera del sistema y no contaban con opciones reales para regularizarse. Si el migrante no podía pagar la tasa, no iniciaba el trámite *online* y, por lo tanto, debía ir presencialmente a las oficinas de Migraciones. Los trámites que antiguamente eximían del pago eran “cartas de vulnerabilidad” que se podían realizar en distintos organismos del Estado, pero, en épocas de Radex, solo se tramitan para cuarenta personas por día, en la sede central de la DNM.

Por tanto, aquello que pretendía ser un sistema de agilización en línea, lo único que logró fue burocratizar y garantizar el pago de las tasas antes de iniciar cualquier tipo de trámite. Además, en las oficinas de la DNM no se proporcionaron elementos como computadoras, impresoras o escáneres para que las personas migrantes pudieran realizar su trámite dentro de la sede del organismo público con acompañamiento de sus funcionarios. Por ello, la persona migrante solo podía concurrir con dudas puntuales, pero sin la posibilidad de realizar el trámite en la propia oficina con asesoría directa.

En síntesis, el Radex supuso nuevas y numerosas barreras de acceso a la regularización, por las cuales el sistema es discriminatorio y excluyente, especialmente para las personas socioeconómicamente vulnerabilizadas. Por un lado, el sistema requiere de acceso permanente a un dispositivo electrónico para iniciar y avanzar en el trámite; por otro lado, la persona debe contar con el capital social y cultural⁷³ que le brinde conocimientos informáticos para comprender el sistema y poder cargar la documentación, además de hacer el seguimiento en línea de su trámite.

⁷³ BOURDIEU, PIERRE, *La dominación masculina*, Barcelona, Anagrama, 2000.

Después de un año de implementación había más dudas que certezas de cómo debía finalmente realizarse el trámite y sobre su efectividad. Esta situación favoreció la aparición de figuras como los gestores, cuyo rol histórico ha tendido a socavar los derechos de las personas migrantes y a involucrar a agencias públicas en prácticas de dudosa legalidad.

En cifras concretas, después de la aparición del Radex, 2019 fue el año en que menos radicaciones definitivas hubo en el país, desde 2004. Así, se otorgaron unas 130 000 residencias, mientras que, entre 2004 y 2018, se mantuvieron estables por encima de las 200 000.⁷⁴ Estos números demuestran el fallo del sistema y la intencionalidad de un gobierno de irregularizar a su población migrante, como afirmó la actual directora nacional de Migraciones, Florencia Carignano: "lo que [...] veíamos como un gran problema era el Radex, este sistema que básicamente impedía que la gente pueda acceder a un estatus migratorio que le corresponde y que tenía derecho y [así] regularizar su situación migratoria".⁷⁵ Este sistema de regularización se aplica especialmente a las personas provenientes de países del Mercosur, pero incluye límites más claros para nacionalidades que no pertenecen.

Paralelamente al funcionamiento del sistema, para 2017, el gobierno expidió un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) el 70/17, que modificó drásticamente los procedimientos de expulsión del país. Creó un mecanismo sumárisimo para que, en tres días, la persona pudiera ser expulsada, pero además limitó el sistema de notificaciones y el derecho de defensa. Además, la norma eliminó el principio de inocencia para las personas migrantes, pues quien se viera inmiscuido en cualquier investigación podría encarar un proceso de expulsión con la mera instrucción de un fiscal.

Entre la implementación del Radex y el DNU 70/17, la política migratoria argentina tuvo, en tres años, un gran revés, con un aumento de 350% de las expulsiones⁷⁶ de personas que infringieron la norma migratoria, por estar en situación administrativa irregular, es decir, sin cometer delito alguno. Esta norma contraria a derechos humanos, a más de siete meses de la llegada de

⁷⁴ PACECCA, MARÍA INÉS, "Personas, papeles, políticas y derechos: las migraciones contemporáneas en Argentina desde la perspectiva de Caref, 2004-2015", en María Inés Pacecca, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Caref Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes, 2019.

⁷⁵ MIGRACIÓN Y ASILO IJDHUN, "Diálogo con la Directora Nacional de Migraciones, Florencia Carignano, coordinado por Pablo Ceriani Cernadas, director de la Especialización en Migración y Asilo, Instituto de Justicia y Derechos Humanos (IJDH), Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires", 18 de junio, 2020. Recuperado de: facebook.com/migracionIJDHUNLa.

⁷⁶ UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANÚS, "¿Regresividad en Derechos Humanos? El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17 y su impacto en el acceso a la justicia de las personas migrantes frente a los procedimientos de expulsión y detención", pedido de informes realizado en el marco del Proyecto Oscar Varsavsk, 2018.

un nuevo gobierno, sigue plenamente vigente, a pesar de que el tribunal de segunda instancia declaró su inconstitucionalidad.

Con la llegada de la pandemia por COVID-19, la población migrante en la Argentina enfrenta nuevos desafíos: el cierre de las oficinas y delegaciones de la Dirección Nacional de Migraciones y la suspensión de los operativos móviles de regularización, que se habían reiniciado con la llegada del nuevo gobierno en diciembre de 2019. Estas situaciones evidenciaron la cantidad de personas sin regularizar que había dejado el Radex y, en consecuencia, también expuso la enorme precariedad laboral de quienes estaban sin documentación en el país. Todas estas personas que no habían obtenido una regularización migratoria no pudieron entrar en los planes estatales de contención de la emergencia, que iban desde cajas de alimentos, subsidios habitacionales (para personas que se quedaron sin hogar) al cobro del ingreso familiar de emergencia (IFE).

El entrante gobierno tomó medidas, como la Disposición 1904/2020, para otorgar el certificado electrónico de residencia precaria, utilizando la misma plataforma del Radex. Esto permitió la regularización en línea y, al momento de formalizar la solicitud de residencia, habilitó a la persona peticionante a trabajar o realizar tareas remuneradas en forma inmediata, pudiendo también usufructuar la totalidad de los beneficios contenidos en dicho estatus migratorio.

También para tramitar este certificado se requería, no solo del pago en línea del trámite, sino de los conocimientos tecnológicos para iniciarlo. Además, se dictó la Disposición DNM 1714/2020, donde se dispuso la prórroga de los vencimientos de residencias temporarias, transitorias y precarias, así como la suspensión de plazos administrativos.

La regularización en Ecuador

Por su parte, en Ecuador, las regularizaciones recientes iniciaron con una disposición transitoria contenida en la Ley de Extranjería de 1971, que estipulaba la amnistía para los inmigrantes que no tuviesen documentos en regla, bajo apercibimiento de deportación para quienes no regularizasen su situación.

Con el correr de los años, se llegó a acuerdos bilaterales para corrientes migratorias de países vecinos. En 1982 y 1990, el país andino estableció acuerdos para regularizar la permanencia de migrantes provenientes de Colombia, mientras ocurrió lo mismo en 1998 y en 2006 para personas migrantes peruanas.

Siguiendo estos antecedentes, Ecuador inició la negociación y activación de estatutos migratorios permanentes con distintos países. En 2000, se negoció el Estatuto Migratorio Permanente entre Ecuador y Colombia, vigente recién

en 2010, el cual garantiza facilidades para la regularización de migrantes. En tanto, en 2008, se firmó un Estatuto Migratorio Permanente Ecuatoriano-Peruano, en vigor desde 2011, con base en el principio de que no existen seres humanos ilegales y abogando por la no criminalización ni penalización de la migración irregular.

Estos principios basados en los derechos humanos volvieron a citarse en el Estatuto Migratorio entre Ecuador y Venezuela de 2010. El acuerdo, realizado en otro contexto histórico –pues se dio años más tarde–, posibilitó la regularización de los flujos venezolanos que llegaron antes de la aprobación de la ley de movilidad humana ecuatoriana en 2017. Estos instrumentos se activaron luego de la última Constitución, solo para ciertos flujos en un contexto regional de integración del que Ecuador era parte activo.

Este fue el marco para expedir 27 224 visas a venezolanos entre 2013 y 2016, de las cuales unas 13 000 se ampararon en el mencionado estatuto bilateral, siendo las más solicitadas en comparación con las demás categorías.⁷⁷ Además, los nacionales de ambos países podían ingresar con fines turísticos por noventa días, sin necesidad de visado. Respecto a la residencia, la no presentación de un contrato laboral para postular a la llamada visa convenio, la posibilidad de renovar la residencia temporal por un total de cuatro años, y la agilización que suponía la posibilidad de extenderla al grupo familiar, alentaron las solicitudes de radicación de ciudadanos venezolanos en Ecuador, a través de este estatuto.⁷⁸

Luego de 2017, las personas venezolanas han podido regularizar su situación a través de la llamada visa Unasur.⁷⁹ Venezuela, al no ser signataria del Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del Mercosur, careció de las facilidades de ingreso a Ecuador para sus ciudadanos, a diferencia de otros países sudamericanos.⁸⁰ A ello se le sumó la suspensión de Venezuela en el Mercosur en 2016 y, en 2006, su retirada de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), también integrada por Ecuador.

⁷⁷ RAMÍREZ, JACQUES; LINÁREZ, YOHARIS y USECHE, EMILIO, "(Geo)políticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: migrantes venezolanos en Ecuador", en Cécile Blouin (ed.), *Después de la Llegada. Realidades de la migración venezolana*, Lima, Themis-pucp, 2019, pp. 1-29.

⁷⁸ RAMÍREZ, JACQUES; LINÁREZ, YOHARIS y USECHE, EMILIO, "(Geo)políticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: migrantes venezolanos en Ecuador", en Cécile Blouin (ed.), *Después de la Llegada. Realidades de la migración venezolana*, Lima, Themis-pucp, 2019.

⁷⁹ HERRERA, GIOCONDA y CABEZAS GÁLVEZ, GABRIELA, "Ecuador: de la recepción a la disuasión. Políticas frente a la población venezolana y experiencia migratoria 2015-2018", en Luciana Gandini, Fernando Lozano Ascencio y Victoria Prieto (coords.), *Crisis y migración de la población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, México, unam, 2019, pp. 125-155.

⁸⁰ RAMÍREZ, JACQUES; CEJA, IRÉRI; COLOMA, SOLEDAD y ARTEAGA, ROMINA, "'Ha, usted viene por la visa Mercosur': Migración, integración y refugio en Ecuador", Quito, Celag, 2017.

El principal mecanismo que implementó el Estado ecuatoriano para regularizar a la población inmigrante fue la ejecución del acuerdo de residencia del Mercosur, ratificado por Ecuador en 2013. Con ello, expidió 33 846 residencias de carácter temporal solo entre 2014 y 2016, siendo de origen colombiano más de 80% de los beneficiarios.⁸¹

Además, el impulso estatal de campañas de información para que los ciudadanos sudamericanos regularicen su condición migratoria es una de las disposiciones generales de la ley de movilidad humana ecuatoriana sancionada en 2017. En ese sentido, esta normativa plantea un trato diferencial para ciertos migrantes, pues considera “ciudadanos sudamericanos” solo a quienes pertenezcan a países de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Esta definición se ha convertido en anacrónica debido a que, actualmente, solo Uruguay, Guyana, Surinam y Venezuela permanecen en la Unasur, luego de la desvinculación entre 2018 y 2019 de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Bolivia e incluso del mismo Ecuador.

Esto tiene implicaciones directas en los “beneficios” que plantea la ley para las personas sudamericanas, por ejemplo, la imposibilidad de ser inadmitidas o deportadas en el caso de reingresar a Ecuador, mientras su proceso de regularización en curso no sea resuelto, así como la excepción del pago de multas por condición migratoria irregular, mientras se encuentren tramitando su solicitud de residencia temporal o permanente.

Un problema que se presenta para los ciudadanos sudamericanos es cumplir con el requisito de demostrar “medios de vida lícitos en el país” para regularizar su permanencia en Ecuador. Esta obligación no estaba presente en la legislación anterior y, al ser un concepto jurídico indeterminado, está sometido a la discrecionalidad del actor público.⁸² Asimismo, esto puede tornarse en un escollo para quienes pretenden acceder a una visa por tener hijos ecuatorianos o quienes poseen lazos de parentesco con personas ecuatorianas. De este modo, se contravienen el principio de unidad familiar y el principio del interés superior del niño.⁸³

⁸¹ RAMÍREZ, JACQUES; CEJA, IRÉRI; COLOMA, SOLEDAD Y ARTEAGA, ROMINA, “Ha, usted viene por la visa Mercosur”: Migración, integración y refugio en Ecuador”, Quito, Celag, 2017.

⁸² COALICIÓN POR LAS MIGRACIONES Y EL REFUGIO, *Informe alternativo sobre el cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (CIME)*, Quito, Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2017.

⁸³ COALICIÓN POR LAS MIGRACIONES Y EL REFUGIO, *Informe alternativo sobre el cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (CIME)*, Quito, Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2017.

Otro punto saliente de la nueva ley migratoria ecuatoriana es que sustituye la detención de extranjeros⁸⁴ por las “salidas voluntarias” o por un oneroso sistema de multas. La ley tipifica que, de no haber regularizado su situación, el migrante será notificado por la autoridad de control migratorio de la obligación de salir del país en un plazo de treinta días y, de no cumplirse, se le iniciará un procedimiento de deportación.⁸⁵ A estos se les llama “casos de salida voluntaria”: la expulsión arriba de todas formas, solo que en diferentes plazos temporales.

Por otra parte, la persona extranjera que no haya regularizado su condición migratoria puede ser multada. Las multas también se imponen a extranjeros que realicen actividades diferentes a las permitidas por su visa o categoría migratoria. En caso de que exista reincidencia, peligran de que se les cancele la condición migratoria. Estos ejemplos dejan ver que, en Ecuador, el derecho humano a migrar se presenta como altamente reglado y limitado, con ingresos burocráticamente vallados para las nacionalidades extra-Mercosur. Así, se trasluce una constante de los últimos doce años: los límites a la letra de la Constitución están dados por instrumentos jurídicos de menor rango.

El reglamento de la ley de movilidad humana de 2017 esclarece en qué casos se contemplan las multas. Los residentes temporales pueden ser multados si se ausentan de Ecuador por más de noventa días en el año. Otra falta migratoria corre para los residentes permanentes que hayan superado los días permitidos para permanecer fuera del país, bajo riesgo de perder su condición migratoria en caso de reincidencia.

También existen multas para los ciudadanos sudamericanos que hayan superado los 180 días por turismo sin regularizar su condición migratoria. En esta dirección, una cláusula para prevenir que los turistas se conviertan en potenciales migrantes establece que los extranjeros que estuvieron dentro de los límites de noventa días o 180 días (lo que supone que obtuvieron una prórroga para su estancia) no podrán ingresar a Ecuador, sino hasta después de seis meses, para el primer caso, y nueve meses, para el segundo, a menos que sea a través de una visa consular.

⁸⁴Durante varios años, bajo la anterior ley de 1971, en Quito existieron centros temporales para la detención de extranjeros que esperaban la resolución de su trámite de deportación. El primero fue el llamado Hotel Hernán, que estuvo en funcionamiento entre 2011 y 2013; en su reemplazo, se estableció el llamado Hotel Carrión, de 2013 a 2017.

⁸⁵Ley Orgánica de Movilidad Humana, de 5 de enero de 2017, que regula el ejercicio de derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana, Quito, Registro Oficial (Suplemento), 6 de febrero, 2017, núm. 938, art. 142.

La Coalición por las Migraciones y el Refugio⁸⁶ ha alertado en un informe acerca de preocupantes aspectos sobre derechos humanos que presenta la nueva legislación migratoria. Entre ellos se encuentra la propia definición de persona extranjera, cercándola exclusivamente a quien posea la condición migratoria de visitante temporal o residente. Por lo tanto, solo considera a aquellos extranjeros regularizados, lo cual podría conllevar interpretaciones restrictivas en el ejercicio de derechos.

Esa agrupación señala otro aspecto que atenta contra el principio de igualdad y no discriminación, es la obligación que se impone solo a personas extranjeras de contar, por ley, con un seguro de salud público o privado, lo cual ha ocasionado a los migrantes problemas para regularizarse. Además, la Coalición por las Migraciones y el Refugio ha reseñado que las categorías migratorias de la nueva normativa mantienen el principio de selectividad e imposibilitan la regularización, debido a los requisitos y costos. Las dificultades en el acceso a los visados obstruyen el ejercicio de derechos en condiciones de igualdad. Por ende, se empuja a la clandestinización de los migrantes frente al control migratorio y a la posibilidad de deportación;⁸⁷ pero además confinándolos a espacios laborales irregulares y a una exclusión en sus derechos sociales.

Un caso de discrecionalidad ha sido el tratamiento reciente de la migración venezolana. A raíz del aumento de los flujos venezolanos hacia Ecuador, en agosto de 2018, el país andino declaró el estado de emergencia en tres provincias, activando así mecanismos para la atención humanitaria. Ese mismo mes, mediante un oficio, el ministro de Interior ecuatoriano, Mauro Toscanini, requirió al ministro de Relaciones Exteriores que “se establezcan los lineamientos, directrices e instrumentos técnicos de gestión en el ámbito de la movilidad humana, para la ejecución del control migratorio, con el fin de garantizar la protección y promoción de derechos”, advirtiendo en un informe sobre la creciente tendencia de ingreso a Ecuador con el documento nacional de identidad venezolano, el cual no presenta dispositivos de seguridad. Asimismo, expuso que ello:

⁸⁶ COALICIÓN POR LAS MIGRACIONES Y EL REFUGIO, *Informe alternativo sobre el cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (CMTF)*, Quito, Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2017.

⁸⁷ COALICIÓN POR LAS MIGRACIONES Y EL REFUGIO, *Informe alternativo sobre el cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (CMTF)*, Quito, Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2017.

Podría impactar negativamente en la capacidad nacional de prevención, control y protección de estos fenómenos, afectando los derechos de las personas en movilidad, y generando ambientes propicios para el fenómeno de delitos asociados a la movilidad humana, por lo que es necesario se establezcan políticas que permitan prevenir la migración irregular y riesgosa.⁸⁸

Escudándose en estas motivaciones, desde el 18 de agosto de 2018, se estableció el requisito de ingreso a Ecuador con pasaporte,⁸⁹ específicamente para las personas venezolanas, a excepción de niños, niñas y adolescentes. Días más tarde, se reabrió la posibilidad de utilizar la cédula de identidad,⁹⁰ pero añadiendo un certificado oficial de validez.

Estas decisiones políticas del Gobierno ecuatoriano, expresadas a través de acuerdos ministeriales, han obstruido el derecho a migrar de los venezolanos, su libertad de tránsito y su acceso a la ciudadanía universal, todas cuestiones resguardadas en la Carta Magna. No conforme con esos requisitos, en enero de 2019, se impuso la presentación de un certificado de antecedentes penales apostillado o legalizado para los nacionales venezolanos. Este cúmulo de requerimientos ha afectado las posibilidades de regularidad de los migrantes de ese origen, debido a que no son documentos de ágil expedición en Venezuela.

Como anticiparon Ramírez, Linárez y Useche,⁹¹ estas nuevas medidas no solo violan la normativa ecuatoriana, sino que, en la práctica, convirtieron a Ecuador en un “Estado tapón”.⁹² Esto cobra mayor peso si se considera que, desde julio de 2019, se da la sanción de una amnistía migratoria específica para venezolanos que se encuentren en condición irregular, pero hayan ingresado regularmente a Ecuador, así como de la creación de una visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias (visa Verhu).

Las medidas previstas para la implementación de esta regularización excepcional supusieron un censo de migrantes venezolanos, mientras la visa Verhu

⁸⁸ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA, Acuerdo Ministerial núm. 242, Quito, 16 de agosto, 2018, pp. 2-3.

⁸⁹ HERRERA, GIOCONDA y CABEZAS GÁLVEZ, GABRIELA, “Ecuador: de la recepción a la disuasión. Políticas frente a la población venezolana y experiencia migratoria 2015-2018”, en Luciana Gandini, Fernando Lozano Ascencio y Victoria Prieto (coords.), *Crisis y migración de la población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, México, UNAM, 2019, pp. 125-155. Días después, esta medida fue revocada por un juzgado de la ciudad de Quito, gracias a las medidas cautelares interpuestas por la Defensoría del Pueblo de Ecuador.

⁹⁰ Este documento históricamente había sido permitido gracias a los acuerdos de la Can.

⁹¹ RAMÍREZ, JACQUES; LINÁREZ, YOHARLIS y USECHE, EMILIO, “(Geo)políticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: migrantes venezolanos en Ecuador”, en Cécile Blouin (ed.), *Después de la Llegada. Realidades de la migración venezolana*, Lima, Themis-PUCP, 2019, p. 12.

⁹² Este concepto en los estudios migratorios remite a Estados que, a través de sus políticas o prácticas, operan como barrera para el movimiento migratorio hacia otros países.

creó una barrera para los venezolanos en tránsito que ahora necesitan este visado para pasar por territorio ecuatoriano. Por eso, se podía postular a la visa Verhu estando ya en el país andino en situación irregular —pero habiendo ingresado por pasos fronterizos oficiales antes del 26 de agosto de 2019— o bien, desde el exterior, a través de los consulados ecuatorianos en Caracas (Venezuela), Bogotá (Colombia) y Lima (Perú). Cabe señalar que tales ciudades son el corredor habitual de las personas migrantes cuyo traslado es por tierra y que tienen menos recursos económicos.

Aún estas excepciones están permeadas por un sesgo estatal que enfatiza la seguridad, control y selectividad sobre la población inmigrante, abriendo nuevamente un camino hacia potenciales situaciones discrecionales en Ecuador. En el documento oficial que proclama el proceso de regularización, se subraya que, en más de diez ocasiones, Ecuador extendió oficialmente la declaratoria de situación de emergencia con motivo de la magnitud de los flujos de venezolanos. Además, se acentúa que esta situación de emergencia “evidencia la necesidad de adoptar medidas para garantizar una migración ordenada y segura”.⁹³ La visa Verhu posee otro matiz si se atiende a que la Ley Orgánica de Movilidad Humana ecuatoriana asegura que la protección por razones humanitarias y la posibilidad de acceder a un visado humanitario está circunscripta a las personas extranjeras. “siempre y cuando no sean considerados una amenaza o riesgo para la seguridad interna según la información que dispone el Estado ecuatoriano”.⁹⁴ Las mismas condiciones se mencionan para poder obtener la residencia temporal en Ecuador.⁹⁵

Para acceder al proceso de regularización excepcional a través de la visa Verhu, los migrantes venezolanos debían cumplir las siguientes condiciones: presentar un pasaporte vigente o que este tuviera máximo cinco años de vencido; antecedentes penales apostillados, legalizados o validados; en caso de tener hijos menores, se necesitaban las partidas de nacimiento apostilladas; y, si se trataba hipotéticamente de una visa gratuita, debían pagar el formulario de cincuenta dólares. Aunque existía la posibilidad de tener un descuento

⁹³ Decreto 826: Otórguese una amnistía migratoria para todas las ciudadanas y ciudadanos venezolanos que no hayan violado las leyes del Ecuador y que hayan ingresado regularmente a través de los puntos de control migratorio al territorio del Ecuador o se encuentren en condición migratoria irregular por haber excedido el tiempo de permanencia otorgado a la fecha de entrada en vigencia de este Decreto Ejecutivo, Quito, viernes 26 de julio, 2019, registro oficial, Año 1, núm. 5, p. 3.

⁹⁴ Ley Orgánica de Movilidad Humana, de 5 de enero de 2017, que regula el ejercicio de derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana, Quito, registro oficial (suplemento), 6 de febrero, 2017, núm. 938, art. 58.

⁹⁵ Ley Orgánica de Movilidad Humana, de 5 de enero de 2017, que regula el ejercicio de derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana, Quito, registro oficial (suplemento), 6 de febrero, 2017, núm. 938, art. 85.

como pensionado o de gratuidad en caso de discapacidad, ese costo representó un impedimento para gran parte de las regularizaciones, debido a la precaria situación económica de esta población. Encima, esta se profundizó aún más con la crisis del coronavirus. Ello se deja entrever en los numerosos casos que, en vez de realizar un único pago bancario, lo hicieron en cuotas a medida que iban reuniendo los fondos. Tal situación provocó confusiones en los funcionarios y dificultó la conclusión de su proceso de regularización.

La primera fase del trámite de regularización era en línea, creando un usuario en la página web dispuesta para ello. Este fue uno de los principales escollos, dado que existían dos formularios electrónicos diferentes, según se hiciera la postulación, ya estando en el país o desde el extranjero. Otro problema fue que se requería una dirección de correo electrónico por persona y muchas familias remitían la misma.

Una vez adjuntados los documentos, realizado el pago bancario y recibida la confirmación por correo electrónico, los migrantes debían apersonarse para registrar sus datos biométricos, paso ineludible del Estado en estos momentos, cuando “controlar para proteger” encarna la idea de lo que se considera migración ordenada y segura.

Un cálculo parcial apunta a que, tan solo en los cuatro primeros meses estipulados para postular a la visa Verhu, Ecuador concedió 9001 de estos visados a venezolanos, representando con ello un exiguo porcentaje de los 2000 ingresos diarios que se contabilizaban antes de esta medida, en el principal paso fronterizo con Colombia.⁹⁶

Con motivo del coronavirus, el Gobierno ecuatoriano suspendió las tramitaciones de esta visa humanitaria y extendió el plazo a sesenta días contados a partir de la finalización del estado de excepción en Ecuador. A pesar de ello, el accionar gubernamental contradijo el Decreto Ejecutivo 1020 que lo disponía. En la práctica, se decidió que el plazo para esta regularización extraordinaria terminaría el 13 de agosto, el mismo día que finalizaría el estado de excepción. Este cambio dejó en desventaja a las personas que necesitaban recaudar los costos del proceso, pero no podían trabajar debido a las restricciones de la pandemia y que, al quedar irregulizados, se convirtieron en migrantes pasibles de multas.

Con la letra del Decreto Ejecutivo 1020 y su aplicación, el Gobierno ecuatoriano dejó en entredicho el respeto a la norma y al principio de igualdad y

⁹⁶BENALCÁZAR, WASHINGTON, “La visa humanitaria desaceleró el ingreso de ciudadanos venezolanos”, *El Comercio*, 31 de diciembre, 2019. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/visa-humanitaria-ingreso-venezolanos-ecuador.html>

no discriminación utilizado para el colectivo venezolano, a cambio de reservar los derechos de la regularización solo para unos pocos.

6. A modo de cierre:

¿Políticas migratorias de derechos humanos selectivas?

Intentando romper con la idea binaria de que los derechos humanos son conquistas de las poblaciones subalternas o son imposiciones de las élites globales, en este artículo, partimos de que ambas concepciones subsisten en la campo jurídico nacional e internacional, sin que puedan sostenerse como contradictorias.

Se advierte, más bien, que los derechos humanos son polisémicos y actúan, como nuestras sociedades, bajo lógicas neoliberales por las cuales los derechos se vuelven moldeables a las necesidades políticas y de los mercados. Así, la vida de las personas migrantes obtiene reconocimiento jurídico o regularización, según el país de donde se provenga o la capacidad económica que se posea.

Por ello, nos preguntamos: ¿es posible construir una política de derechos humanos selectiva? Es decir, ¿una política que proteja derechos para unos y excluya a otros? Contar con una normativa que consagre el derecho humano a migrar debe condecirse con políticas de inclusión que eviten la discriminación por origen nacional. Si bien los Estados —dentro del juego de los derechos humanos— tienen la potestad de afianzar lazos con otros países para construir su política migratoria, estas diferencias tendrían que darse con criterios de razonabilidad y bajo los principios de igualdad y no discriminación.

Aunque Argentina y Ecuador han establecido el derecho a migrar como derecho humano, el acceso a este derecho se ha visto limitado o condicionado por decisiones gubernamentales traducidas en resoluciones, disposiciones, o normas de menor jerarquía que se contraponen a la Constitución y a las leyes nacionales, siguiendo el vaivén de los flujos migratorios y de los cambios políticos.

Las excepcionalidades que se mencionaron a lo largo del texto han propiciado el (re)fortalecimiento de medidas discriminatorias, de acuerdo con el origen nacional de las personas en movilidad, amparadas, muchas veces, en cuestiones que hacen a la seguridad del Estado y el control de las poblaciones. Esta creación de medidas de excepción, que no siempre cumplen con los principios de igualdad y no discriminación, contribuye a forjar un panorama desigual, donde, de acuerdo con el origen nacional y la capacidad de pago, se accede a ciertos beneficios o se encuentran mayores barreras. De este modo, se habilitan medidas discrecionales que, legítimas o no, al fin de cuentas, remiten a la exclusión.

Nos interesa destacar las dificultades que subsisten en la implementación e interpretación de la ley. Para ello, detallamos los límites en el acceso a la radicación en Argentina, donde se excluye de manera específica a determinados grupos de migrantes y a ciertas nacionalidades, especialmente aquellas provenientes de Estados que no son parte del Mercosur y que recaen con mayor rigor en nacionalidades racializadas.

Por su parte, en Ecuador, persisten serias trabas impuestas escalonadamente por el Estado, específicamente, para el ingreso de migrantes provenientes de Haití, Cuba y Venezuela. Así es como se tensa el derecho a migrar en paridad de condiciones.

Como se observó, tanto en Argentina como en Ecuador, existen disímiles posibilidades de obtener reconocimiento jurídico (regularización), según el país de donde se provenga o la capacidad económica de la que se disponga para alcanzar ese derecho. En el día a día, la forma en que se desarrollan los trámites permite rastrear la discriminación y la exclusión.

Esta imposibilidad de regularizarse indefectiblemente excluye a las personas migrantes del mercado de trabajo, las deja expuestas a procesos de expulsión. Con ello, se les somete a serios quiebres en su proyecto de vida o incluso a salvarla en momento de graves violaciones de derechos humanos en sus países. Además, se les discrimina y confina a estar por fuera de los circuitos formales de educación y de salud, lo cual puede tener consecuencias irremediables en la vida de las personas migrantes y sus hijos.

La regularización se ha destacado como un argumento dual para el control poblacional y el acceso a derechos, establecidos de manera indisociable. Hemos afirmado que, al omitir los principios de igualdad y no discriminación, los Estados provocan una fragmentación de la figura del migrante como sujeto de derechos, debilitando con ello la idea misma de los derechos humanos. El trato diferenciado que dan Argentina y Ecuador a distintas nacionalidades cristaliza una construcción desigual de las personas migrantes que conviven en un mismo territorio.

Bibliografía

- AGAMBEN, GIORGIO, *La comunidad que viene*, Valencia, Pre-textos, 1996.
- AUTOR/A; GIL ARAUJO, SANDRA; ROSAS, CAROLINA, “Control migratorio y producción de irregularidad. Normas, prácticas y discursos sobre la migración en la Argentina de Cambiemos”, *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, en prensa.
- BENALCÁZAR, WASHINGTON, “La visa humanitaria desaceleró el ingreso de ciudadanos venezolanos”, *El Comercio*, 31 de diciembre, 2019. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/visa-humanitaria-ingreso-venezolanos-ecuador.html>
- BOAVENTURA DE SOUSA, SANTOS y SENA MARTINS, BRUNO, “Introducción”, en Santos, Boaventura de Sousa y Sena Martins, Bruno (eds.) *El pluriverso de los derechos humanos. La diversidad de las luchas por la dignidad*, Buenos Aires, Akal, 2019.
- BOURDIEU, PIERRE, *La dominación masculina*, Barcelona, Anagrama, 2000.
- BHABHA, HOMI, *Nuevas minorías, nuevos derechos: Notas sobre cosmopolitismos vernáculos*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2013.
- CANCILLERÍA DE ECUADOR, “Ecuador requerirá carta de invitación para ingreso de ciudadanos cubanos”, *Boletín de prensa*, núm. 014, 15 de enero de 2013. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-requerira-carta-de-invitation-para-ingreso-de-ciudadanos-cubanos/>
- CANCILLERÍA DE ECUADOR, “Tourist Visa Requirement for Cuban citizens”, 2015. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/tourist-visa-requirement-for-cuban-citizens/>
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.
- CERIANI CERNADAS, PABLO, “Nueva Ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración”, en Rubén Giustiniani (ed.), *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires, Prometeo, 2004.
- CERRUTTI, MARCELA, “Gender and Intra-Regional Migration in South America”, *Human Development Research Paper*, núm. 12. Disponible en: https://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/19192/1/MPRA_paper_19192.pdf
- COALICIÓN POR LAS MIGRACIONES Y EL REFUGIO, *Informe alternativo sobre el cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (CTMF)*, Quito, Coalición por las Migraciones y el Refugio, 2017.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, 2015. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003.
- COURTIS, CORINA, “Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990”, en Alejandro Grimson

- y Elizabeth Jelin (comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Buenos Aires, Prometeo, 2006.
- COURTIS, CORINA y PACECCA, MARÍA INÉS, “Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al ‘nuevo paradigma’ para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, núm. especial sobre derechos humanos.
- Declaración Universal de Derechos Humanos*, París, 10 de diciembre de 1948.
- DOMENECH, EDUARDO, “Crónica de una ‘amenaza’ anunciada. Inmigración e ‘ilegalidad’: visiones de Estado en la Argentina contemporánea”, en Bela Feldman-Bianco; Liliana, Rivera Sánchez; Carolina, Stefoni y Marta Inés Villa Martínez (comps.), *La Construcción del sujeto migrante en América Latina: Prácticas, representaciones y categorías*, Quito, Flacso-Clacso-Universidad Alberto Hurtado, 2011.
- DOMENECH, EDUARDO, “La ciudadanización de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global”, en Susana Novick (comp.), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, Buenos Aires, Catálogos-Clacso, 2008.
- DOMENECH, EDUARDO, “‘Las migraciones son como el agua’: Hacia la instauración de políticas de ‘control con rostro humano’. La gobernabilidad migratoria en la Argentina”, *Polis. Revista Latinoamericana*, vol. 12, núm. 35.
- “Entre leyes y experiencias. El acceso a la justicia de las trabajadoras domésticas migrantes a comienzos del siglo XXI en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2017.
- FASSIN, DIDIER, *La razón humanitaria. Una historia moral del tiempo presente*, Buenos Aires, Prometeo, 2016.
- FEDERICI, SILVIA, *La revolución feminista inacabada. Mujeres, reproducción social y lucha por lo común*, México, Escuela Calpulli, 2013.
- FERRAJOLI, LUIGI, “Políticas contra los migrantes y crisis de la civilidad jurídica”, *Revista Crítica Penal y Poder*, núm. 18.
- FOUCAULT, MICHEL, *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003.
- GARCÍA, LILA, “Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina?”, *Colombia Internacional*, núm. 88.
- GÓNGORA-MERA, MANUEL; HERRERA, GIOCONDA y MULLER, CONRAD, “The Frontiers of Universal Citizenship. Transnational Social Spaces and the Legal Status of Migrants in Ecuador”, *Desigualdades*, núm. 71, Berlin, Desigualdades International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, 2014.
- GROSFUGUEL, RAMÓN, *El giro decolonial, reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Bogotá, Encuentros, 2007.
- HERRERA, GIOCONDA y CABEZAS GÁLVEZ, GABRIELA, “Ecuador: de la recepción a la disuasión. Políticas frente a la población venezolana y experiencia migratoria 2015-2018”,

en Luciana Gandini, Fernando Lozano Ascencio y Victoria Prieto (coords.), *Crisis y migración de la población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, México, UNAM, 2019.

HINÉS, BARBARA, “El derecho a migrar como un derecho humano: La actual ley inmigratoria argentina”, *Revista Derecho Público (Argentina)*, año 1, núm. 2.

Ley 25.871, Buenos Aires, 17 de diciembre de 2003, Boletín Oficial, 21 de enero de 2004.

MAGUID, ALICIA, “La migración internacional reciente en la Argentina. Características e impacto en el mercado de trabajo”, en Manuel Ángel Castillo, Alfredo Lattes y Jorge Santibáñez (coords.), *Migración y fronteras*, México, Colef-Somede-Colmex, 1998.

MIGRACIÓN Y ASILO IJDHUN, “Diálogo con la Directora Nacional de Migraciones, Florencia Carignano, coordinado por Pablo Ceriani Cernadas, director de la Especialización en Migración y Asilo, Instituto de Justicia y Derechos Humanos (IJDH), Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires”, 18 de junio, 2020. Recuperado de: facebook.com/migracionIJDHUNLa

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA, Acuerdo Ministerial núm. 242, Quito, 16 de agosto, 2018.

MODOLO, VANINA, “Movilidad territorial en el Mercado Común del Sur. La construcción del residente mercosureño y el Estado argentino (1991-2012)”, tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2013.

NEIMAN, GUILLERMO y QUARANTA, GERMÁN, “Los estudios de caso en la investigación sociológica”, en Gialdino Vasilachis (comp.), *Estrategias de investigación cualitativa*, Buenos Aires, Gedisa, 2006.

NIKKEN, PEDRO, “El concepto de derechos humanos”, en *Estudios básicos de derechos humanos*, San José, IDHH, 1994.

NOVICK, SUSANA, *Cómo trabajar con textos jurídicos en ciencias sociales, documento de trabajo núm. 69*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2014.

NOVICK, SUSANA, “Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004)”, en Susana Novick (comp.), *Las migraciones en América Latina: políticas, culturas y estrategias*, Buenos Aires, Catálogos-Clacso, 2008.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, “La migración dominicana en Argentina. Trayectorias en el nuevo siglo (2000-2015)”, Buenos Aires, OIM-Caref, 2015

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, Portal de Datos Mundiales sobre la Migración. Disponible en: https://migrationdataportal.org/es?i=stock_abs_&t=2019&cm49=218

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES y CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES, “Escenario base para el seguimiento de los objetivos de desarrollo sostenible vinculados a las condiciones de vida de los migrantes a

- través del gasto público social nacional”, 2018. Disponible en: <http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/Escenario%20base%20ODS%20Condiciones%20de%20Vida%20Migrantes%20%20WEB%20FINAL.pdf>
- ORTIZ PINOS, DOLORES, “La inmigración de jóvenes haitianos a la ciudad de Cuenca y sus proyectos de vida en el marco de las políticas migratorias ecuatorianas” tesis de maestría en Migración, Derechos Humanos y Políticas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Cuenca, 2016.
- PACECCA, MARÍA INÉS, “El Mercosur y la normativa migratoria argentina (2000-2005)”, en *VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Buenos Aires, 15-18 de noviembre de 2006.
- PACECCA, MARÍA INÉS, “Personas, papeles, políticas y derechos: las migraciones contemporáneas en Argentina desde la perspectiva de Caref, 2004-2015”, en María Inés Pacecca, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Caref Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes, 2019.
- PACECCA, MARÍA INÉS; CANELO, BRENDA y BELCIC, SOFÍA, “Culpar a los negros y a los pobres. Los ‘manteros’ senegaleses ante los allanamientos en el barrio de Once”, en María Victoria Pita y María Inés Pacecca (eds.), *Territorios de control policial. Gestión de ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, 2017.
- PACECCA, MARÍA INÉS Y CHAIVETTA, VALERIA, *El DNI ¿más lejos o más cerca? Regularización y documentación de migrantes a través del sistema Radex*, Buenos Aires, Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina “Gabriel Chausovsky”, 2020. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/139zi0E1zVfoIa8lwhZNA8Mu_AgiGRRoU/view
- PÉREZ RABASA, JEREMÍAS y JARAMILLO FONNEGRA, VERÓNICA, “La criminalización de la migración y el rol de las transnacionales en los países de destino: el caso de senegaleses en Barcelona y Buenos Aires”, *Revista De Estudios E Pesquisas Sobre As Américas*, vol. 13, núm. 1.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, “Proyecto de ley orgánica reformativa a la ley orgánica de movilidad humana”, Quito, Oficio T.068-SGJ-19-0574, 29 de julio de 2019.
- QUILOANGO TIPANLUIA, SUSANA, “Políticas públicas migratorias en el Ecuador”, *Documentos de Trabajo*, Quito, Fundación Friedrich Ebert, 2011.
- R4V, “Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela”. Disponible en: <https://r4v.info/es/situations/platform>
- RAJAGOPAL, BALAKRISHNAN, “Los límites del derecho en la globalización contrahegemónica: la Corte Suprema de la India y la lucha en el valle de Narmada”, en Santos, Boaventura de Sousa y Rodríguez Garavito, César (eds.), *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita*, Barcelona-México, Anthropos-UAM, 2007, pp. 167-196.
- RAMÍREZ, JACQUES; CEJA, IRÉRI; COLOMA, SOLEDAD Y ARTEAGA, ROMINA, “‘Ha, usted viene por la visa Mercosur’: Migración, integración y refugio en Ecuador”, Quito, Celag, 2017.

VERÓNICA JARAMILLO FONNEGRA / SILVANA ESTEFANÍA SANTI PEREYRA

- RAMÍREZ, JACQUES; LINÁREZ, YOHARLIS y USECHE, EMILIO, “(Geo)políticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: migrantes venezolanos en Ecuador”, en Cécile Blouin (ed.), *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana*, Lima, Themis-PUCP, 2019.
- ROBLES, DIEGO, “El acceso a la justicia: aspectos teóricos, implicancias prácticas”, en Manuela González y Carlos Lista (coords.), *Sociología jurídica en Argentina: tendencias y perspectivas*, Buenos Aires, Eudeba, 2011
- SASSEN, SASKIA, *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2003.
- SPIVAK, GAYATRI CHAKRAVORTY, *A Critique of Postcolonial Reason: Toward a History of the Vanishing Present*, Cambridge, Harvard University Press, 1999.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANÚS, “¿Regresividad en Derechos Humanos? El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17 y su impacto en el acceso a la justicia de las personas migrantes frente a los procedimientos de expulsión y detención”, pedido de informes realizado en el marco del Proyecto Oscar Varsavskik, 2018.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANÚS y COMISIÓN PARA REFUGIADOS Y MIGRANTES DE LA ARGENTINA, “Pedido de informes a la Dirección Nacional de Migraciones”, 2019.
- YIN, ROBERT, *Case study research: Design and methods*, California, Sage, 1994.

Discursos políticos de odio en Argentina y Ecuador. El inmigrante pobre como otredad* / *Political hate speech in Argentina and Ecuador – the poor immigrant as the other*

María Florencia Pagliarone**
María Virginia Quiroga***

RESUMEN

El interés de este trabajo es analizar la emergencia de discursos políticos de odio hacia los inmigrantes pobres, durante las presidencias de Mauricio Macri (Argentina, 2015-2019) y Lenin Moreno (Ecuador, 2017-2021). La importancia de la comparación entre estos dos países radica en que ambos gobiernos han procurado enarbolar discursivamente las banderas de la unidad y la armonía; pero, en algunas coyunturas específicas, han propiciado la estigmatización de los extranjeros pobres residentes en cada país, sedimentando la construcción y circulación de discursos de odio. Lejos de ser una cuestión meramente azarosa, se trataría de una operación política que pretende extremar las fronteras políticas con los "otros", en pos de apuntalar la idea de una "comunidad plena, exenta de conflictos". Asimismo, la circulación de estos discursos de odio cobra mayor fuerza en contextos marcados por la crisis económica y la creciente pérdida de derechos, como ocurre en Argentina y Ecuador.

PALABRAS CLAVE: Discursos de odio, discursos políticos, inmigración, Argentina, Ecuador.

ABSTRACT

The interest of the present study is to analyze the emergence of political hate speech directed at poor immigrants, during the presidencies of Mauricio Macri (Argentina, 2015-19) and Lenin Moreno (Ecuador, 2017-21). The importance of comparing these two countries lies in the fact that both governments have, discursively, flown the flags of unity and harmony. However, in some specific circumstances, they have also encouraged/fostered the stigmatization of poor foreign nationals residing in both countries, providing a basis for the construction and circulation of hate speech. Far from a perilous question, this is a political operation aiming to push, to the political margins, the "other", in an effort to underscore the idea of a "full/fulfilled community, free of conflict". Moreover, the circulation of hate speech intensifies in contexts marked by economic crisis and the growing loss of rights, as is currently happening in Argentina and Ecuador.

KEY WORDS: Hate speech, political speech/discourse, immigration, Argentina, Ecuador.

* Artículo de investigación. Recibido el 27 de enero de 2020 y aceptado para su publicación el 22 de junio de 2020.

** Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. / mapagliarone@gmail.com / orcid.org/0000-0002-6698-7114

*** Docente investigadora en la Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina. / mvqui@hotmail.com / orcid.org/0000-0002-1125-9283

MARÍA FLORENCIA PAGLIARONE / MARÍA VIRGINIA QUIROGA

SUMARIO

1. Introducción
2. Discursos de odio
3. Cambios en el mapa suramericano. La emergencia de nuevas derechas en Argentina y Ecuador
4. Pospolítica y construcción discursiva de las nuevas derechas
5. Los "otros" inmigrantes de la gestión Macri
6. Los "otros" inmigrantes de la gestión Moreno
7. Conclusiones

1. Introducción

La elección de Argentina y Ecuador para efectuar la comparación de discursos radica en un conjunto de factores políticos, económicos y sociales que ambos gobiernos comparten. Entre los aspectos políticos, destaca la tendencia a justificar cierto estado de cosas, debido a la supuesta "pesada herencia" de los gobiernos progresistas. En el ámbito económico-social sobresale el establecimiento de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), la reedición de viejas recetas neoliberales vinculadas al achicamiento del Estado y la desregulación con el consiguiente crecimiento sostenido del desempleo y la pobreza, así como la precarización de las condiciones de vida de gran parte de la población. Asimismo, si bien las propuestas de gobierno, en ambos países han procurado enarbolar discursivamente las banderas de la unidad y la armonía; en algunas coyunturas nacionales específicas, se ha propiciado la estigmatización de los extranjeros pobres que residen en sendos países. De tal forma, se sedimenta la construcción y circulación de discursos de odio.

Este artículo sostiene que lo anterior remite a una operación política que pretende extremar las fronteras políticas con los "otros" en pos de apuntalar la idea de una "comunidad plena exenta de conflictos". En este sentido, los inmigrantes pobres son excluidos del orden comunitario por estar frecuentemente asociados a la violencia y al desorden, pero más aún porque su presencia es capaz de poner en evidencia la existencia de las desigualdades sociales y económicas que estos gobiernos pretenden naturalizar e invisibilizar. En esa línea de interpretación, compartimos la perspectiva de Natalia Torres y Víctor Taricco, quienes afirman que los discursos de odio "son ataques dirigidos a personas o grupos de personas cuya forma de entender y habitar el

mundo se visualiza como amenazante de un ordenamiento social (pre)existente idealizado”.¹

Bajo estas premisas, trabajamos sobre los discursos políticos de odio contra inmigrantes pobres que enuncian los presidentes, vicepresidentes y algunos ministros del gobierno argentino y ecuatoriano, y que, posteriormente, amplifican algunos sectores de la sociedad civil y medios de comunicación. Ello nos permite observar la forma en que se configuran determinadas operaciones políticas tendientes a trazar una frontera con un “otro”. Asimismo, es posible apreciar que estas buscan apuntalar la construcción de un “nosotros puro” en el marco de una “comunidad plena exenta de conflictos”.

El enfoque en estos discursos de odio responde principalmente a tres factores. En primer lugar, a que se da menor relevancia a los discursos de odio generados “desde arriba”, es decir desde el plano gubernamental, en comparación con su abordaje en el marco de la sociedad civil. En segundo lugar, a que la emergencia de estas nuevas discursividades está íntimamente relacionada con el surgimiento y consolidación de prejuicios sociales, desde donde los sectores políticos ligados a la nueva derecha crean y justifican sus políticas públicas, sobre todo en materia de seguridad. En tercer lugar, nos interesa examinar las formas mediante las cuales los gobiernos en turno de los países analizados han criminalizado a los inmigrantes pobres y los han identificado como los responsables de todos los males de la nación, en un contexto en el cual se han incrementado los flujos migratorios a nivel global.²

En cuanto a la metodología de trabajo, para la recolección de datos, se utilizan algunos discursos enunciados por los presidentes durante su gestión, así como declaraciones emitidas a la prensa, tanto de los primeros mandatarios como de ministros de sus gabinetes. También se consideran políticas públicas y medidas de gobierno que refieran a la cuestión migratoria, sancionadas a lo largo de sus respectivos mandatos.³ Para el análisis de los datos se utilizan

¹ TORRES, NATALIA Y TARICCO, VÍCTOR, “Los discursos de odio como amenaza a los derechos humanos”, *Cuadernos CELE*, Universidad de Palermo, 2019, p. 18. Disponible en: https://www.palermo.edu/Archivos_content/2019/cele/Abril/Los-discursos-de-odio_Torres-y-Taricco.pdf

² Véase ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, “Los migrantes internacionales suman 270 millones en 2019”, *Noticias ONU*, 27 de noviembre, 2019. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2019/11/1465971#:~:text=El%20n%C3%BAmero%20de%20migrantes%20internacionales,presentado%20en%20Ginebra%20este%20mi%C3%A9rcoles>. Se entiende por flujo migratorio internacional el número de migrantes internacionales que llegan a un país (inmigrantes) o parten de un país (emigrantes) en el transcurso de un periodo específico (oim).

³ Véase LACLAU, ERNESTO Y MOUFFE, CHANTAL. *Hegemonía y estrategia socialista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004. Entendemos que la recurrencia a enunciaciones y medidas gubernamentales se justifica como una totalidad que incluye lo lingüístico y lo extralingüístico. Así, lo discursivo es un complejo de elementos, donde las relaciones juegan un rol constitutivo. De este modo, cuando se plantea como objetivo analizar las construcciones discursivas de los presidentes Macri y Moreno, en relación con los inmigrantes pobres, no aludimos solo a las retóricas de los presidentes, sino a las medidas de estos gobiernos, en tanto políticas públicas.

MARÍA FLORENCIA PAGLIARONE / MARÍA VIRGINIA QUIROGA

herramientas propias de las teorías del discurso político y de la hegemonía, provistas por autores como Ernesto Laclau y Chantal Mouffe.

Asimismo, se procura identificar algunos indicios que permitan hablar de la configuración de discursos de odio. En esa línea, se han establecido algunas dimensiones y criterios clave de análisis: *a)* Contexto discursivo en el que aparece la mención a los inmigrantes (momento en que se los enuncia, y temas y problemas con que se los relaciona); *b)* Los modos y calificativos que se usan para referirse a ellos y, *c)* La relación que el Estado y el gobierno establecen con ellos, en tanto los consideran como adversarios por erradicar.

En lo que respecta a la organización del escrito, luego de esta introducción, el apartado número dos ofrece una revisión teórica sobre la categoría “discursos de odio”. Esta se focaliza en aquellos discursos políticos de odio, cuyo efecto no solo menoscaba la dignidad de las personas afectadas, sino que propicia episodios de violencia, que sirven como fuente de legitimación para el diseño de algunas políticas públicas. La tercera parte intenta vincular la proliferación de estos discursos con el ascenso de fuerzas políticas ligadas a las nuevas derechas en Argentina y Ecuador. El cuarto apartado caracteriza a estas gestiones por su aspecto pospolítico y su pretensión de invisibilizar la dimensión conflictiva de la política. Posteriormente, mostramos algunos ejemplos sobre el tratamiento discursivo que los gobiernos de Macri y Moreno desarrollan para con los inmigrantes pobres. Finalmente, y a modo de cierre provisorio, reafirmamos la importancia de estudiar la configuración de los discursos de odio. Así, es posible visualizarlos y generar conciencia de la magnitud que dichas expresiones adquieren cuando se formulan y reproducen desde las máximas instancias de gobierno, pues generan ambientes de intolerancia, discriminación y violencia.

2. Discursos de odio

La consolidación de las democracias suramericanas, después de largos años de permanencia de gobiernos civiles, elecciones regulares, afirmación de valores republicanos y luchas por la creciente expansión de derechos; parece contrastar con la proliferación de discursos de desprecio, desvalorización y estigmatización de determinados grupos y poblaciones. Esto último sucede tanto en el seno de la sociedad civil como desde las esferas del gobierno; tales construcciones discursivas podrían interpretarse como discursos de odio. Pero, ¿de qué hablamos cuando hablamos de “discursos de odio”?

Resultan numerosas las aristas, disciplinas y actores dedicados a comprender la configuración de este tipo de discursos. La temática ha sido abordada,

por ejemplo, desde diferentes marcos jurídicos vigentes (interamericano, europeo e internacional, además de la jurisprudencia norteamericana) y se ha acentuado el conflicto entre libertad de expresión y promoción de la igualdad. En esa línea, Jeremy Waldron señala que el elemento que sirve para distinguir un discurso de odio es su capacidad para atacar contra la dignidad humana, entendiendo por tal “el fundamento de una reputación básica que le permite ser tratado (en alusión al ser humano) como un igual en el curso ordinario de la sociedad”.⁴ De acuerdo con Waldron, el discurso de odio puede adoptar cuatro formas: *a)* La imputación general de la comisión de hechos ilícitos a los miembros de un grupo, como cuando se indica que todas las personas de color incurrir en hurtos o violaciones; *b)* Mediante caracterizaciones que denigran a los miembros de la comunidad, como señalar que los judíos son avaros o maliciosos; *c)* Referirlos como animales o cosas, de modo que se prive a los miembros de la colectividad atacada de su condición de seres humanos; *d)* Mediante prohibiciones en atención a los rasgos definidores del grupo, por ejemplo, impedir la entrada de personas de color a sitios públicos.⁵

En un sentido semejante, Torres y Taricco definen los discursos de odio como “articulaciones discursivas que intentan impedir en el otro el ejercicio del derecho a la libertad y a la igualdad”.⁶ Para estos autores, el discurso de odio se considera como tal cuando se articula “en prácticas enunciativas de incitación a cometer actos violentos, que atacan contra la vida y la seguridad de una persona o grupo de personas”.⁷ No obstante, antes que privilegiar una definición jurídica, Torres y Taricco inscriben los discursos de odio como discursos sociales, es decir, “prácticas sociales sistemáticas, estructuradas y estructurantes de la subjetividad”⁸ que “articulan temores históricamente constituidos, prejuicios socialmente sostenidos y organizan una voluntad política de unificación sobre la eliminación de todo aquello que no se corresponda con cierta forma de entender y habitar el mundo”.⁹

⁴ Waldron, Jeremy, citado en DÍAZ SOTO, JOSÉ MANUEL, “Una aproximación al concepto de discurso del odio”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 34, p. 87.

⁵ DÍAZ SOTO, JOSÉ MANUEL, “Una aproximación al concepto de discurso del odio”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 34, p. 88.

⁶ TORRES, NATALIA Y TARICCO, VÍCTOR, “Los discursos de odio como amenaza a los derechos humanos”, *Cuadernos CELE*, Universidad de Palermo, 2019, p. 4.

⁷ TORRES, NATALIA Y TARICCO, VÍCTOR, “Los discursos de odio como amenaza a los derechos humanos”, *Cuadernos CELE*, Universidad de Palermo, 2019, p. 7.

⁸ TORRES, NATALIA Y TARICCO, VÍCTOR, “Los discursos de odio como amenaza a los derechos humanos”, *Cuadernos CELE*, Universidad de Palermo, 2019, p. 18.

⁹ TORRES, NATALIA Y TARICCO, VÍCTOR, “Los discursos de odio como amenaza a los derechos humanos”, *Cuadernos CELE*, Universidad de Palermo, 2019, p. 5.

Otros analistas, como Gustavo Kaufman, afirman que la expresión “discurso de odio” deriva de la traducción al español de *hate speech*, que deviene de *hate crime* para hacer referencia a “crímenes motivados por la pertenencia de la víctima a un cierto grupo social, por ejemplo, comunidades indígenas o gays y lesbianas”.¹⁰ La tesis de Kaufman sostiene que el odio es un sentimiento privado —que puede ser materializado mediante una manifestación de odio—. Este se encuentra enmarcado en la libertad de expresión siempre y cuando no se transforme en un *odium dictum*, es decir, “una expresión singular que denota un odio en particular”.¹¹

En la perspectiva de Gagliardone, Gal, Alves y Martínez, los discursos de odio constituyen enunciaciones que abogan por la incitación al daño (particularmente, discriminación, hostilidad o violencia), al identificar individuos que pertenecen a un determinado grupo social o demográfico. Esto implica raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas, posiciones socioeconómicas, entre otras condiciones.¹²

Una definición aún más genérica es la de Yéssica Esquivel Alonso, para quien los discursos de odio incluyen “todas aquellas ‘expresiones peligrosas’ para la estabilidad del sistema democrático, entre las que encontramos ofensas, insultos y expresiones que discriminan a colectivos por condición de clase, género, color de piel, orientación sexual o etnia”.¹³ De acuerdo con Esquivel, lo que caracteriza a este tipo de discurso es su objetivo de “intentar esencialmente provocar una especie de dolor lingüístico a un sector poblacional determinado”.¹⁴

Retomando el trabajo de Eduardo Bertoni,¹⁵ quien distingue un discurso de odio por su objetivo y su intención, Esquivel plantea que el objetivo de un discurso de odio es servir como instrumento para atacar a un blanco determinado. Y, en este sentido, añade que este tipo de discurso “suele involucrar acciones variadas basadas en la destrucción del otro, a quien se identificará

¹⁰ KAUFMAN, GUSTAVO, *Odium dicta. Libertad de expresión y protección de grupos discriminados en internet*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2015, p. 41.

¹¹ KAUFMAN, GUSTAVO, *Odium dicta. Libertad de expresión y protección de grupos discriminados en internet*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2015, p. 44.

¹² GAGLIARDONE, IGONIO; GAL, DANIT; ALVES, THIAGO Y MARTÍNEZ, GABRIELA, *Countering Online Hate Speech*, Unesco, 2015, p. 10 [la traducción es nuestra]. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233231>

¹³ ESQUIVEL ALONSO, YÉSSICA, “El discurso del odio en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 35, p. 1.

¹⁴ ESQUIVEL ALONSO, YÉSSICA, “El discurso del odio en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 35, p. 4.

¹⁵ BERTONI, EDUARDO, *Libertad de expresión en el Estado de derecho. Doctrina y jurisprudencia nacional, extranjera e internacional*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2007.

como ‘enemigo’”.¹⁶ Asimismo, señala como una de las principales características su apelación a la emoción, en detrimento de la razón.¹⁷

En definitiva, coincidimos con esta variedad de definiciones, pues enfatizan en que los discursos del odio ocasionan efectos nocivos sobre la persona o grupo de personas a los que tienden a estigmatizar. Esa marca los limita, a ellos y a su entorno, para desarrollar una vida en comunidad bajo un Estado que oficie como garante de derechos. Sin embargo, las definiciones mencionadas arriba no contemplan la existencia de aquellos casos en los cuales los discursos de odio se vuelven una herramienta o insumo para las estrategias de comunicación de los gobernantes. Como instrumento, estos discursos buscan sedimentar y difundir la idea de una comunidad armónica que es intimidada por la presencia amenazante de esos “otros”. Sobre el análisis particular de esta cuestión avanzaremos en los apartados siguientes.

Finalmente, a las diferentes perspectivas mencionadas, cabe agregar un factor de fundamental importancia para los casos de estudio: la influencia que ejerce el contexto en el cual surgen y circulan los discursos de odio, marcado básicamente por los efectos de la recesión económica y la creciente pérdida de derechos. En este sentido, consideramos que las situaciones de crisis y restricciones resultan escenarios propicios para que algunos sectores de la población comiencen a percibir —con cierta influencia de los medios de comunicación y direccionados por los señalamientos de los gobernantes de turno— que ese “otro” puede ser el responsable de ciertas carencias o ciertos problemas, por ejemplo, el aumento de la inseguridad, la falta de cupos en las escuelas, el desempleo, entre otros. Ello hace eco en las estrategias de comunicación gubernamentales que mencionábamos anteriormente, encargadas de incitar una determinada percepción de ese otro. En nuestro caso, se trata de percibir al inmigrante pobre, como aquel sujeto hostil que viene a competir y apropiarse de recursos que son escasos.

Por todo lo anterior, la proliferación de los discursos de odio en el contexto latinoamericano en general, y de Argentina y Ecuador en particular, hacia la segunda década del siglo *xxi*, se ha vinculado con los descontentos en torno al funcionamiento de la democracia. Así, se presentan percepciones negativas sobre el aumento de los niveles de corrupción y de delitos comunes, y se rechazan algunos cambios sociales que parecerían amenazar posiciones establecidas (el crecimiento de flujos migratorios, los avances en igualdad de

¹⁶ ESQUIVEL ALONSO, YÉSSICA, “El discurso del odio en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 35, p. 6.

¹⁷ En función del motivo que lo origina, la autora elabora una clasificación de los discursos de odio según se trate de odio racial y étnico, odio por nacionalidad o religión y odio por género u orientación sexual.

MARÍA FLORENCIA PAGLIARONE / MARÍA VIRGINIA QUIROGA

género, entre otros). Estos descontentos y malestares ciertamente se acrecientan en un escenario de dificultades económicas y sociales, propias del cambio en el mapa político regional.

3. Cambios en el mapa suramericano. La emergencia de nuevas derechas en Argentina y Ecuador

Desde 2015, el mapa suramericano experimentó una reconfiguración de fuerzas políticas. Diversos analistas han coincidido en que estos cambios señalan la presencia de un “giro a la derecha” en el mapa regional. Pero, mientras algunas lecturas acentúan los rasgos análogos con las derechas de periodos históricos precedentes,¹⁸ otras interpretaciones han subrayado sus reconfiguraciones y novedades.¹⁹ En este escenario, el gobierno de Mauricio Macri en Argentina y el de Lenín Moreno en Ecuador comparten algunos rasgos que no solamente permiten efectuar un ejercicio comparativo, sino que también permiten situarlos dentro de este giro a la derecha.

En primer lugar, ambas gestiones poseen un perfil “empresarial/tecnocrático”,²⁰ con lo cual destaca el creciente protagonismo que poseen los miembros directos de las élites empresariales. De esta forma, el comando del Estado recae sobre “miembros directos de las élites empresariales que —sin representantes o intermediarios— quieren hacer política”.²¹ En esa línea, los primeros mandatarios mantendrían su faceta como hombres de negocios, con amplia trayectoria en el sector privado e, incluso, con estudios en el ámbito del *marketing* y la economía.

En Argentina, por ejemplo, el presidente Mauricio Macri pertenece a una reconocida familia del mundo empresarial; complementó su formación de ingeniero con distintos estudios de Economía y Finanzas en el país y en el exterior,

¹⁸ Véase por ejemplo ANSALDI, WALDO “Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas”, *Theomai*, núm. 35, pp. 22-51; GARCÍA LINERA, ÁLVARO, “¿Fin de ciclo progresista o proceso por oleadas revolucionarias?”, en Emir Sader (coord.), *Las vías abiertas de América Latina: siete ensayos en busca de una respuesta: ¿fin de ciclo o repliegue temporal?*, Caracas, Celag-Bandes, 2017, pp. 9-48; SADER, EMIR, “¿Hay una nueva derecha en América Latina?”, *Página 12*, 24 de noviembre, 2015.

¹⁹ Véase GIORDANO, VERÓNICA, “¿Qué hay de nuevo en las ‘nuevas derechas’?”, *Nueva Sociedad*, núm. 254, pp. 46-56; NATANSON, JOSÉ, “Cuando la desigualdad es una elección popular”, *Le monde diplomatique*, núm. 217, pp. 1-3; LÓPEZ SEGREIRA, FRANCISCO, *América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*, Buenos Aires, Clacso, 2016.

²⁰ En este grupo entrarían las presidencias de Horacio Cartes (2013-2018) y Mario Abdo Benítez (2018-2022) en Paraguay; Mauricio Macri en Argentina (2015-2019); Pedro Pablo Kuczynski en Perú (2016-2018) y su reemplazo por el primer vicepresidente Martín Vizcarra (2018-2021); Michel Temer (2016-2018) y Jair Bolsonaro (2018-2022) en Brasil; Sebastián Piñera en Chile (2018-2022), e Iván Duque en Colombia (2018-2022).

²¹ ACOSTA, YAMADÚ, VERÓNICA GIORDANO Y LORENA SOLER, “América Latina: nuestra”, *Cuadernos del Pensamiento Crítico*, núm. 36, p. 1.

y alternó su labor privada con su desempeño en la dirigencia futbolística. En el año 2007, llegó a convertirse en jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, bajo el signo de un partido político propio: Propuesta Republicana (Pro) y, desde allí, se proyectó a nivel provincial y nacional, hasta triunfar en los comicios presidenciales de diciembre de 2015, mediante la coalición política Cambiemos.²²

En el caso de Ecuador, Moreno fue presidente de la Cámara de Turismo de Pichincha y director ejecutivo de la Federación Nacional de Cámaras de Turismo del Ecuador. Sin embargo, cabe notar una diferencia relevante referida a la procedencia político-partidaria de ambos gobernantes. Mientras Macri se construyó como férreo opositor de los gobiernos precedentes (de Néstor Kirchner y Cristina Fernández), Moreno fue ungido como sucesor por el propio mandatario saliente, Rafael Correa. Además, entre 2007 y 2013, durante la primera y segunda presidencia de Rafael Correa, se había desempeñado como vicepresidente de la República. Así, mientras Macri venía a representar una *ruptura* con la década previa; Moreno se alineaba discursivamente —al menos durante la campaña electoral— con la *continuidad*.

La tendencia compartida a preservar la cercanía con las élites económicas se reflejó especialmente en la conformación de ambos gabinetes ministeriales, con fuerte presencia de funcionarios-empresarios, lo cual se ha popularizado como CEO-cracia. En Ecuador, el primer ministro de Turismo de Lenín Moreno fue Enrique Ponce de León, quien entre 2005 y 2017 se había desempeñado como director general de la cadena de hoteles Decameron Ecuador S. A., mientras que Pablo Campana, representante del grupo empresarial Nobis y uno de los *holding* más importantes del país, se desempeñó como ministro de Comercio Exterior. También Carlos Pérez, quien fue parte de empresas como la NASA, Schlumberger, Go International y Halliburton, actualmente con un patrimonio de 1.1 millones de dólares,²³ se desempeña como ministro de Hidrocarburos, Electricidad y Minas.

En Argentina, una investigación del Observatorio de las Élites Argentinas de la Universidad Nacional de San Martín,²⁴ para junio de 2018, reveló la participación de 269 funcionarios en 890 cargos en empresas privadas nacionales y extranjeras. Destaca el caso del ministro de Energía y Minería, Juan José

²²Cambiemos responde al acuerdo establecido entre el Pro, la Coalición Cívica Afirmación de una República Igualitaria, la Unión Cívica Radical y otras fuerzas políticas menores en Argentina.

²³PACHECO, MAYRA, "Con el golf, Carlos Pérez sortea 'hoyos' en el sector público", *El Comercio*, 24 de junio, 2018.

²⁴OBSERVATORIO DE LAS ÉLITES ARGENTINAS, "Cambiemos SA" Exposición a los conflictos de interés en el gobierno nacional. Los funcionarios con participación en empresas privadas a junio de 2018", *Informe de Investigación núm. 5, parte 1*, Universidad Nacional de San Martín.

MARÍA FLORENCIA PAGLIARONE / MARÍA VIRGINIA QUIROGA

Aranguren, quien fue CEO de la empresa petrolera Shell en su sucursal local, durante 12 años, manteniendo incluso acciones de esa compañía a lo largo de su gestión como ministro.

La preeminencia de funcionarios-empresarios también tuvo su influencia en la orientación que adquirieron las políticas públicas. Esto cuando se propuso atender a los asuntos públicos, siguiendo las lógicas del sector privado, e impulsar medidas económicas tendientes a profundizar la concentración de los ingresos en beneficio del capital. En este escenario, en ambos países, tuvo lugar una reedición de las recetas neoliberales de los años noventa: apertura comercial, desregulación financiera, endeudamiento externo, flexibilización laboral, ajuste del Estado, entre otras. Todas ellas profundizarían la transferencia de recursos hacia los sectores más concentrados.

En junio de 2018, Argentina concretó un acuerdo con el FMI por el cual el organismo giró 50 000 millones de dólares, lo cual constituyó el préstamo más grande en la historia del organismo. Un segundo programa originó un desembolso extra de 7100 millones de dólares. Por su parte, en marzo de 2019, el FMI aprobó el acuerdo con Ecuador por 4200 millones de dólares en tres años.

El objetivo expresado por el ministro de Economía, Richard Martínez, era “proteger el gasto social y el bienestar de las personas más vulnerables”.²⁵ Ambos gobiernos también aplicaron un programa de ajuste del Estado. En su decreto número 7, Lenín Moreno eliminó seis ministerios, entre los cuales se encontraban los siguientes: Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad; Sectores Estratégicos, de Seguridad, y de Conocimiento y Talento Humano. Mientras que Macri hizo lo mismo con trece ministerios, entre los cuales figuraban las carteras de Ciencia y Tecnología, Salud y Trabajo.

El correlato de estas medidas en el ámbito social estuvo relacionado con la agudización del deterioro de las condiciones de vida de la población: en Ecuador, el nivel de pobreza, en junio de 2019, alcanzó a 25.5% de los ecuatorianos, siendo la marca más alta de los últimos seis años. En Argentina, 2018 registró un incremento de la pobreza multidimensional, con lo cual se vieron afectados 23% de los hogares y 31% de la población.²⁶

²⁵ MARTÍNEZ, RICHARD, *Twitter*, 11 de marzo, 2019.

²⁶ BONFIGLIO, JUAN IGNACIO; VERA, JULIETA, Y SALVIA, AGUSTÍN (coords.), *Pobreza monetaria y vulnerabilidad de derechos. Inequidades de las condiciones materiales de vida en los hogares de la Argentina urbana (2010-2018)* Buenos Aires, Educa, 2019.

A la par de estas medidas, también se debe considerar la utilización de otros cuantiosos recursos,²⁷ tanto económicos como simbólicos, que han sido empleados por estos gobiernos para ganar la adhesión de las clases medias y populares, con el fin de hegemonizar el proceso político. De allí que la construcción de hegemonía no se comprenda solo por la recurrencia a la fuerza ni exclusivamente por las victorias electorales, sino que atañe al despliegue de un arduo y constante trabajo político, cultural y mediático, que busca seducir a los más amplios sectores sociales. Ese proceso, por tanto, comienza mucho antes de que una opción política logre su triunfo en las urnas (o en el parlamento), y se extiende aún después de llegar al gobierno.

En este sentido, la construcción discursiva de los gobiernos en cuestión se presenta como un elemento clave para su caracterización y adquiere notoria importancia en el devenir de la disputa por la hegemonía. Así, se recuperan y resignifican legados e imaginarios previamente disponibles en cada contexto nacional, se delimitan las fronteras y se recrean nuevos sentidos a partir de lugares comunes, símbolos y frases emotivas.

En esa línea se inscribe nuestro interés por los discursos gubernamentales que tienden a estigmatizar a los inmigrantes pobres —especialmente de países limítrofes— como “otros”, a quienes se debe expulsar de la comunidad plena que pretenden construir. Justamente, son esos “otros” los que visibilizan la existencia de desigualdades y conflictos, cuestiones que, tal como profundizaremos a continuación, los nuevos gobiernos del giro a la derecha pretenden ocultar.

4. Pospolítica y construcción discursiva de las nuevas derechas

Un elemento característico de estas fuerzas políticas que conforman el giro a la derecha es la pretensión por soslayar o invisibilizar la dimensión conflictiva de la política, lo cual podría enmarcarse dentro de la denominada *pospolítica*.²⁸ Esta visión postula la necesidad de erradicar el conflicto de la sociedad, entendido como anomalía, para restablecer la armonía primigenia. De esta manera, las corrientes teóricas calificadas como pospolíticas procuran dar cuenta de los cambios que experimenta la política en un mundo posmoderno

²⁷ En esa línea, resultan interesantes los aportes de Luna y Kaltwasser (2014) sobre las estrategias de la derecha para mantener ciertos niveles de competitividad electoral o capacidad de influir en la dirección de la política pública. la representación de intereses con estrategias no electorales (corporaciones, medios de comunicación, redes tecnocráticas, centros de pensamiento); el desarrollo de movimientos electorales *antiestablishment* o no partidarios (candidaturas independientes que, luego de ganar elecciones, eventualmente forman partidos); la construcción de partidos estables.

²⁸ Véase MOUFFE, CHANTAL, *En torno a lo político*, Buenos Aires, FCE, 2007; MOUFFE, CHANTAL, *La paradoja democrática*, Barcelona, Gedisa, 2003.

MARÍA FLORENCIA PAGLIARONE / MARÍA VIRGINIA QUIROGA

y globalizado. En este, los dispositivos de poder y control dejan lugar a una especie de consenso global-mediático capaz de propagar el bien común a través del diálogo y la razón.²⁹

La pospolítica defiende la idea de que los conflictos partisanos pertenecen al pasado, acusando en muchos casos a los gobiernos progresistas de la primera década del siglo XXI de haber profundizado la “grieta” y acentuado la conflictividad. Por el contrario, esta corriente afirma que nuestro tiempo se emplaza “más allá de la izquierda y la derecha”, “más allá de la hegemonía y el antagonismo”.³⁰

Reparando en los discursos de los gobiernos del “giro a la derecha”, es posible identificar esta pretensión por evadir el conflicto o, en otras palabras, situarse más allá de este y es en esa senda donde han apelado recurrentemente a la estrategia de “no-nombrar”.³¹ Al no nombrar un problema o sujeto se le niega su entidad, se le priva de su condición simbólica y su reconocimiento como una parte más que puede ser pensada, imaginada, dicha y transformada.

Así, por ejemplo, los presidentes referenciados evitan ahondar y hasta mencionar los problemas económicos y sociales. Cuando lo hacen, procuran minimizarlos o enajenarlos como cuestiones que derivan del contexto mundial. En este sentido, podemos señalar el mensaje pregrabado de Mauricio Macri, en septiembre de 2018:

Pero, después de dos años y unos meses la situación cambió, y en buena parte por cuestiones que están fuera de nuestro control [...] Y, desgraciadamente, el precio del petróleo en el mundo aumentó; subieron las tasas de interés en Estados Unidos a un ritmo más rápido, al más rápido de los últimos años. Y China y Estados Unidos iniciaron una batalla comercial que perjudicó a países como el nuestro.³²

También esto sucede con la herencia de gobiernos anteriores, como es el caso de Lenín Moreno, quien un mes después de asumir la presidencia afirmaba:

²⁹ Desde otra perspectiva, Díaz Parra y Romano afirman que América Latina no atraviesa una situación “pos-política”, sino que lo que existen son “estrategias políticas orientadas a vaciar la sociedad de sus contenidos propiamente políticos, esto es una política antipolítica”. Así proponen el concepto de “estrategias antipolíticas” para hacer referencia a “prácticas materiales y discursivas orientadas a producir un cierre ideológico del abanico de posibilidades de transformación política en una determinada sociedad. DÍAZ PARRA, IBÁN Y ROMANO, SILVINA MARÍA, “Política y antipolítica: entre los gobiernos progresistas y el giro conservador en América Latina”, *Estado & Comunes*, vol. 1, núm. 6.

³⁰ MOUFFE, CHANTAL, *En torno a lo político*, Buenos Aires, FCE, 2007.

³¹

³² MACRI, MAURICIO, “El mensaje completo de Mauricio Macri”, *La Voz*, 3 de septiembre, 2018. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/politica/mensaje-completo-del-presidente-mauricio-macri>

“No podemos pretender que todo ha estado bien. No nos engañemos”³³ y hacía alusión a que “la mesa no estaba servida [...] creo que se podría haber sido un poquito más mesurado al momento de dejar cuentas en mejores condiciones”.³⁴

Macri también apelaría a la “pesada herencia” en ocasión de su primera apertura como presidente de las sesiones ordinarias del Congreso en marzo de 2016, afirmando que el gobierno anterior “mintió sistemáticamente”, “gastó más de lo que podía y generó inflación”, y dejó un país “lleno de deudas”.³⁵

Estos líderes dicen hablar con sinceridad y emocionalidad, desde la neutralidad que requiere la unidad para tomar distancia del pasado de polarización que caracterizaría al ciclo progresista. En su discurso de asunción, el presidente Macri manifestó “hablar desde el fondo del corazón” e hizo un llamado al “diálogo y a la unión”, postulando: “hoy se está cumpliendo un sueño, termina una época completa sin violencias [en la cual] millones de argentinos estaban cansados de la prepotencia y del enfrentamiento inútil”.³⁶

En Ecuador, Moreno, antes de llegar a la presidencia, en una carta filtrada a la secretaria ejecutiva del movimiento político Alianza PAIS, se cuestionaba “¿Qué nos ha alejado de algunas organizaciones de mujeres? ¿Qué nos ha alejado de sectores del movimiento indígena? ¿Qué nos ha alejado de algunos sectores de organizaciones ecologistas?”.³⁷ Tales aspectos luego serían claves en su estrategia de concertación social, denominada diálogo nacional. En la presentación de esta iniciativa, Moreno recalcaba: “El país nos necesita unidos, sin odios ni rencores. Es necesario reducir la conflictividad”.³⁸

En los discursos precedentes destaca, entonces, la pretensión por invisibilizar el conflicto, por no-nombrarlo. De ello derivan riesgos y equívocos porque la vida democrática se nutre de una pluralidad de intereses, demandas y valores contrapuestos. En palabras de Mouffe,³⁹ el objetivo mismo de la política en democracia es encauzar el conflicto derivado de estas diferencias, darle legítima expresión o curso; de allí que su eliminación sería imposible y su invisibilización, una operación sumamente riesgosa.

³³MORENO, LENÍN, “No podemos pretender que todo ha estado bien”, *Twitter*, 11 de julio, 2017. Disponible en: <https://twitter.com/Lenin/status/884872401657450496?s=20>.

³⁴Discurso de Lenin Moreno durante la presentación de los mecanismos e implementación de la estrategia nacional del Frente Anticorrupción. “Presidente dijo que ‘no hay tal mesa servida’ sobre cómo recibió al país”, *Ecuavisa*, 11 de julio, 2017.

³⁵MACRI, MAURICIO, “Discurso completo de M. Macri, en la apertura de la Asamblea Legislativa”, *Todo Noticias*, 1 de marzo de 2016.

³⁶MACRI, MAURICIO, “Transcripción completa del discurso de Mauricio Macri”, *La Nación*, 10 de diciembre, 2015.

³⁷MORENO, LENÍN, “Carta a secretaria ejecutiva de Alianza PAIS”, 30 de marzo, 2016.

³⁸MORENO, LENÍN, “Lanzamiento de la iniciativa ‘Diálogo social nacional’”, *Presidencia República del Ecuador*. Disponible en: <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/2017-06-20-Dia%CC%81logo-Nacional.pdf>

³⁹MOUFFE, CHANTAL, *En torno a lo político*, Buenos Aires, FCE, 2007.

En este punto, vale tomar en cuenta la observación que señalan Mercedes Barros y María Marta Quintana en relación con estos “discursos de amor” que presentan a la vida en común como pura armonía, y a la política como espacio exclusivamente dialógico y racional, mientras se desarrollan conjuntamente con “discursos de odio”. Como correlato de la comunidad plena, se identifica a “otros *otro* que no comparten o que no logran ajustarse al ideal [...] que reniegan del lugar que les toca en la distribución de las partes y que por ello son expulsados del diálogo, puesto que son percibidos como desagradecidos que no devuelven el amor que se les ofrece”.⁴⁰

De tal forma, en los casos que investigamos, los gobernantes consideran que los inmigrantes pobres no logran adaptarse al curso normal de las sociedades y al ordenamiento legal. Así, son considerados figuras amenazantes y, por ende, merecedores de discursos y prácticas igualmente amenazantes y violentas.

5. Los “otros” inmigrantes de la gestión Macri

Durante la presidencia de Mauricio Macri, el tratamiento gubernamental hacia los inmigrantes, especialmente pobres y provenientes de países limítrofes, aparece cargado de algunas estigmatizaciones que vinculan inmigración con delincuencia y desorden. Ello no sería una novedad en la construcción discursiva del presidente. Hacia el año 2010, en ocasión de los desalojos de familias, mayoritariamente inmigrantes, ocupantes del predio del parque Indoamericano en la ciudad de Buenos Aires, Macri (entonces jefe de Gobierno porteño) ya había soslayado la vinculación entre actos delictivos e inmigración:

Esto tiene que ver con políticas públicas erradas, combinado con el avance y el aprovechamiento que grupos de delincuentes hacen de la desesperación de la gente. Esto significa una inmigración descontrolada que combina, nuevamente, gente honesta que viene a la Argentina en busca de trabajo, proveniente de los países limítrofes, con organizaciones delictivas, el narcotráfico, las mafias, que aprovechan, y ellos, en ese mismo desembarco, empiezan a tomar control de sectores de la ciudad de Buenos Aires.⁴¹

⁴⁰ BARROS, MERCEDES Y QUINTANA, MARÍA MARTA, “Notas sobre el discurso del “amor” (y el odio) en Cambiemos”, *Revista Bordes*, 13 de junio, 2019. Disponible en: <http://revistabordes.com.ar/notas-sobre-el-discurso-del-amor-y-el-odio-en-cambios/>

⁴¹ VISIÓN SIETE “Macri pidió que vuelva la Federal”, *Televisión Pública*, 9 de diciembre, 2010.

Ante la extensión de esas ocupaciones y la escalada de violencia que implicó el desalojo, Macri redoblaba las críticas a la política migratoria kirchnerista: “Estamos todos conscientes de que la Argentina viene expuesta a una política descontrolada donde el Estado no se ha hecho cargo de su rol”.⁴² Y a ese diagnóstico agregaba: “Pareciera que la ciudad de Buenos Aires se tiene que hacer cargo de los problemas habitacionales de los países limítrofes”.⁴³

Para acompañar esas declaraciones, es ilustrativo el tratamiento que el diario *La Nación* hizo posteriormente de los incidentes por el desalojo, aduciendo que los empleados de la dependencia de Medio Ambiente emprendían “la limpieza y desinfección del predio”⁴⁴ (las cursivas son nuestras), luego de que los ocupantes dejaran el lugar. Esto es significativo porque, tal como argumentábamos al inicio del trabajo, los discursos “desde arriba” habilitan y se retroalimentan con la proliferación de discursos estigmatizantes en los medios de comunicación y la sociedad en general.

Ya en su gestión como presidente de la Argentina, a partir de diciembre de 2015, las críticas⁴⁵ hacia los anteriores gobiernos kirchneristas se centraron en la política migratoria implementada, pues se tildó de demasiado “generosa y abierta”,⁴⁶ siendo necesario introducir modificaciones en esa materia. En ese sentido, en una visita oficial a la ciudad de Río Cuarto, Macri afirmó que Argentina debía reconsiderar su generosidad y protegerse de inmigrantes con intenciones sospechosas:

Estoy de acuerdo en que tenemos que debatir el manejo de lo migratorio en nuestro país. En esta Argentina que madura, todo tiene que ser debatido, no hay que tener miedo. La Argentina es un país de una generosidad absoluta. Pero queremos ver que haya reciprocidad, para no ser demasiado generosos y abiertos frente a otras realidades. Y plantearnos como eje que queremos gente que viene a trabajar como vinieron nuestros abuelos. Y protegernos contra otros que vienen con

⁴² VISIÓN SIETE “Macri pidió que vuelva la Federal”, *Televisión Pública*, 9 de diciembre, 2010.

⁴³ VISIÓN SIETE “Macri pidió que vuelva la Federal”, *Televisión Pública*, 9 de diciembre, 2010.

⁴⁴ LA NACIÓN, “Crisis por las usurpaciones / Hay temor en el conurbano. Liberaron el parque Indoamericano en Soldati”, *La Nación*, 16 de diciembre, 2010. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/liberaron-el-parque-indoamericano-en-soldati-nid1334002>

⁴⁵ Otras críticas giraron en torno a la corrupción, el excesivo gasto público, el autoritarismo y la exacerbación de la polarización política, cuestiones que resonaban fuertemente en los medios de comunicación y en algunas movilizaciones callejeras.

⁴⁶ MACRI, MAURICIO, “Discurso completo de M. Macri, en la apertura de la Asamblea Legislativa”, *YouTube*, 1 de marzo, 2016. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=eEckfMkORlg>

MARÍA FLORENCIA PAGLIARONE / MARÍA VIRGINIA QUIROGA

otras intenciones y le dan mucho trabajo a la ministra Patricia Bullrich (ministra de Seguridad durante su mandato).⁴⁷

Las declaraciones previas condensan dos operaciones discursivas a las cuales apelaría recurrentemente el Gobierno argentino. En primer lugar, la inmediata vinculación entre inmigración, delincuencia e inseguridad; y, en segunda instancia, la supuesta falta de “reciprocidad” en las atenciones que los países de procedencia de los inmigrantes otorgaban a los ciudadanos argentinos.

Asimismo, vale destacar que las palabras pronunciadas por Macri ponen de manifiesto que su intención no radica necesariamente en cerrar fronteras, sino en trazar distinciones o clasificaciones entre inmigrantes “buenos” y “malos”. En este sentido, al expresar “queremos gente que viene a trabajar como vinieron nuestros abuelos”, Macri idealiza a los inmigrantes como blancos y europeos. Los mismos que, en muchos casos, terminaron convirtiéndose en mano de obra disponible y barata para las grandes haciendas de la Pampa húmeda, en el marco de la Argentina agroexportadora entre finales del siglo XIX y principios del XX.

La primera nota reiterativa en la construcción discursiva de la gestión macrista alude, entonces, a la relación entre inmigración, delincuencia e inseguridad. Dicha articulación adquiere notoria gravedad en un contexto punitivista, consolidado con la popularmente conocida “doctrina Chocobar”.⁴⁸ En ese marco, los inmigrantes pasan a integrar el abanico de los “otros” sospechosos, a los que el gobierno mira con recelo porque son susceptibles de implicarse en situaciones de violencia e inseguridad. Incluso, en actos de terrorismo internacional desatando acciones gubernamentales como la persecución y encarcelamiento de dos jóvenes musulmanes antes del G-20⁴⁹ o la deportación del equipo paquistaní de fútbol que había llegado para participar del mundial en

⁴⁷ CASA ROSADA REPUBLICA ARGENTINA, “Conferencia de prensa del presidente Mauricio Macri en Río Cuarto”, *YouTube*, 1 de noviembre, 2018. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=9PKFPSfJNq8&feature=emb_title

⁴⁸ A principios de 2018 el gobierno apuntaló el elogio público a un policía, Luis Chocobar, que asesinó por la espalda a un joven protagonista de un robo en el que una persona fue apuñalada. En un acto en Casa Rosada, dirigiéndose a Chocobar, Macri dijo: “Estoy orgulloso de que haya un policía como vos, al servicio de los ciudadanos”. Sumado a ello, la ministra Bullrich valoró positivamente la tenencia de armas de fuego por parte de ciudadanos comunes, y afirmó la necesidad de protegerse del crimen organizado. OBARRIO, MARIANO, “Mauricio Macri, a Chocobar: ‘Estoy orgulloso de que haya un policía como vos, al servicio de los ciudadanos’”, *La Nación*, 1 de febrero, 2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/mauricio-macri-a-chocobar-estoy-orgulloso-de-que-haya-un-policia-como-vos-al-servicio-de-los-ciudadanos-nid2105660>

⁴⁹ MEYER, ADRIANA, “El gobierno de Patricia Bullrich nos arruinó la vida”, *Página 12*, 4 de abril, 2019. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/185094-el-gobierno-de-patricia-bullrich-nos-arruino-la-vida>

la provincia de Misiones.⁵⁰ No obstante, en muchos casos, los inmigrantes provenientes de países suramericanos —especialmente Bolivia, Paraguay, Perú y, más tarde, Venezuela— han sido blanco predilecto de la estigmatización social desde varias décadas atrás.

Los inmigrantes procedentes de los Bolivia, Paraguay y Perú sufrieron rechazo desde los años noventa, en tanto se enfatizaba su supuesta vinculación con la delincuencia y la falta de trabajo. Al respecto, su identificación como “chivo expiatorio” de los problemas argentinos registra notorios antecedentes en esa década, en pleno auge e implantación de las políticas neoliberales.

En la coyuntura actual resultan ilustrativas las declaraciones de Miguel Ángel Pichetto, otrora senador por el peronismo y candidato a vicepresidente de la fórmula encabezada por Mauricio Macri en 2019:

¿Cuánta miseria puede aguantar Argentina recibiendo inmigrantes pobres? Funcionamos como ajuste social de Bolivia y como ajuste delictivo del Perú [quien] ha resuelto su problema con la seguridad, ha transferido [a la Argentina] todo el esquema narcotraficante. Las principales villas argentinas están tomadas por peruanos... y por argentinos cómplices de los peruanos.⁵¹

Por su parte, la llegada de inmigrantes venezolanos se ha profundizado en los últimos años,⁵² y el estigma del que resultan destinatarios se fundamenta más en razones político-ideológicas que raciales y socioeconómicas. En varias ocasiones, el presidente Macri ha mencionado “no queremos ser Venezuela”⁵³ o que la ola migratoria de venezolanos “no es sostenible en el tiempo”. De este modo, se combinó la retórica adversa al gobierno de Nicolás Maduro —la

⁵⁰ CLARÍN, “Deportaron a integrantes del equipo de Pakistán de fútbol por cuestiones de ‘seguridad nacional’”, *Clarín*, 2 de abril, 2019. Disponible en: https://www.clarin.com/sociedad/deportaron-integrantes-equipo-pakistan-futbol-cuestiones-seguridad-nacional_0_VGQ5yAupx.html

⁵¹ POLÍTICA ARGENTINA, “Pichetto: ‘Hay que dejar de ser tontos, funcionamos como ajuste social de Bolivia y ajuste delictivo de Perú’”, *Política Argentina*, 2 de noviembre, 2016. Disponible en: <https://www.politicargentina.com/notas/201611/17530-pichetto-hay-que-dejar-de-ser-tontos-funcionamos-como-ajuste-social-de-bolivia-y-ajuste-delictivo-de-peru.html>

⁵² Si se tiene en cuenta la cantidad de trámites de radicaciones resueltas en 2018 por el Ministerio de Interior de Argentina se observa un total de 221 892 solicitudes de las cuales, la mayor cantidad corresponde a ciudadanos venezolanos (70 531). DNM MIGRACIONES, *Radicaciones resueltas 2018*. Disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/pdf/estadisticas/radicaciones_resueltas_2018.pdf

⁵³ En ese sentido, durante la campaña presidencial los cuestionamientos al gobierno de Maduro eran utilizados como crítica directa al kirchnerismo, al que se lo acusaba de promover un régimen político y económico que conduciría a la Argentina a una situación análoga a la venezolana, asumida como autoritaria, corrupta, promotora de la violencia, entre otros rasgos. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-queremos-pais-venezuela-piensa-nicolas-maduro-matan_0_BJkGkl_Pb.html

MARÍA FLORENCIA PAGLIARONE / MARÍA VIRGINIA QUIROGA

cual condena la supuesta falta de libertad y pluralismo democrático— con la distensión, a partir de 2019, de los requisitos migratorios a los ciudadanos venezolanos que quisieran radicarse en Argentina.

Esto último implicó, por ejemplo, autorizar el ingreso de quienes porten cédula de identidad o pasaporte cuyo plazo de vencimiento no exceda los dos años, y aceptar como válida la presentación del certificado de carencia de antecedentes penales emitido en Venezuela. Entonces, cabe considerar la notoria influencia de las apreciaciones geopolíticas en el tratamiento de la cuestión migratoria. Pareciera que el blanco de sospechas es el otro extranjero que manifiesta alguna disidencia con el ordenamiento hegemónico, sea a nivel nacional o internacional.

Además, cabe señalar que los discursos de odio, bajo el prisma de la doctrina Chocobar, han funcionado como caldo de cultivo para la implementación de ciertas políticas públicas. En esa línea, en enero de 2017, el poder ejecutivo emitió el Decreto 70/2017, el cual modificaba la ley de migraciones. Así, establecía la creación de un procedimiento migratorio especial sumarisimo que permitía negar el ingreso a extranjeros de forma ágil:

El DNU habilitó un procedimiento de detención y deportación exprés de los extranjeros sometidos a cualquier tipo de proceso judicial de carácter penal y también de quienes hayan cometido faltas administrativas en el trámite migratorio, como, por ejemplo, no haber acreditado el ingreso al país por un lugar habilitado.⁵⁴

Finalmente, en marzo de 2018, el poder judicial declaró la invalidez constitucional de la normativa, en tanto:

El decreto no solo ha avanzado sobre competencias del Congreso sin respetar los presupuestos fácticos para el dictado de un Decreto de Necesidad y Urgencia, sino que también recoge en su articulado soluciones que no son compatibles con los estándares constitucionales y de derechos humanos que surgen de los instrumentos internacionales.⁵⁵

⁵⁴ CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, "El DNU contra las personas migrantes: una política selectiva y diferenciada", *CELS Migrantes*, 30 de enero, 2018. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/2018/01/dnu-migrantes-una-politica-selectiva-y-diferenciada/>

⁵⁵ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, "El poder judicial declaró la invalidez constitucional del DNU 70/17 de migrantes", *Defensoría del Pueblo*, 23 de marzo, 2018. Disponible en <http://www.defensoria.org.ar/noticias/el-poder-judicial-declaro-la-invalidez-constitucional-del-dnu-70-17-de-migrantes/>

Otro ejemplo de cómo esos discursos de odio se reflejan en las políticas públicas remite al acuerdo firmado, en febrero de 2018, entre el Ministerio de Seguridad y seis provincias argentinas (Salta, Chaco, Santiago del Estero, Santa Fe, La Pampa y Santa Cruz) para agilizar la deportación de extranjeros que posean condenas firmes en actos de inseguridad y violencia. En este punto, cabe destacar que, desde el inicio del mandato de Mauricio Macri como presidente, las deportaciones en Argentina crecieron en 3150%.⁵⁶

Retornando a la segunda cuestión que se reitera en la discursividad gubernamental, es decir, la supuesta falta de reciprocidad de los países de procedencia de los inmigrantes para con los argentinos, cabe advertir que ello intenta contraponer la generosidad argentina con la indiferencia extranjera.

En diciembre de 2018, alcanzaron amplia resonancia mediática las discusiones por la atención de ciudadanos bolivianos en hospitales públicos argentinos. La polémica se desató en la provincia nortea argentina, Jujuy, cuando se conoció una iniciativa del gobierno provincial para empezar a cobrar a extranjeros que se atendieran en hospitales públicos del territorio.⁵⁷ En contraparte, en julio del 2019, el presidente argentino envió a su par boliviano la propuesta de convenio de reciprocidad entre ambos países para que los ciudadanos argentinos pudieran recibir atención sanitaria gratuita en Bolivia.

En contraposición a estas muestras de fuerte diferenciación y descalificación de los otros inmigrantes, Macri y Cambiemos afirman trabajar en contra del odio y a favor de la Argentina sin grietas. Por ejemplo, en su Facebook oficial, Macri posteó, el 29 de julio de 2018, una publicación titulada “Contra el discurso del odio”. Allí, el presidente califica como discursos de odio “todas las expresiones que incitan al desprecio de los que por algún motivo son distintos a uno; las que justifican la intolerancia por cuestiones de religión, nacionalismo, elección sexual, racismo o creencias” e invita a aislarlos sin darles crédito para no “avivar el fuego”.

⁵⁶ DUCLOS, MARCELO, “Argentina avanza en la deportación de inmigrantes delincuentes”, *Panam Post*, febrero, 2018. Disponible en: <https://es.panamapost.com/marcelo-duclos/2018/02/08/argentina-avanza-en-la-deportacion-de-inmigrantes-delincuentes/>

⁵⁷ La controversia en torno a la supuesta falta de reciprocidad en la atención médica hacia los ciudadanos argentinos en Bolivia se originó con el caso de Manuel Vilca, un joven músico jujeño accidentado el 8 de diciembre de 2018 en Bolivia que debió ser atendido en el Hospital General de Oruro. El joven denunció que tuvo que pagar por las prestaciones recibidas. El gobernador de Jujuy, Gerardo Morales, recogió el reclamo particular y lo vinculó con las críticas oficialistas a la política migratoria de la década previa. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/207236-bolivia-y-argentina-firman-un-convenio-para-la-atencion-de-s>

MARÍA FLORENCIA PAGLIARONE / MARÍA VIRGINIA QUIROGA

Para Macri, la mejor estrategia es “el silencio de la inmensa mayoría de argentinos pacíficos. Sin decir ni una sola palabra ellos tienen el poder de dejar atrás para siempre a los voceros del odio”.⁵⁸ Para el entonces primer mandatario argentino, los portadores de discursos de odio son otros y, frente a ellos, no habría posibilidad de diálogo, sino que debe evitarse la confrontación y llamarse al “silencio”. Esa marca pospolítica, o “antipolítica”, en palabras de Díaz Parra y Romano,⁵⁹ elimina una actividad central de la política que es tratar de dar cauce legítimo y legal a los conflictos.

Muchas de las situaciones conflictivas que atraviesa la Argentina en crisis tratan de justificarse de algún modo con la presencia de los otros amenazantes; en nuestro caso, los inmigrantes pobres, pero muchas veces son también las disidencias sexuales, las mujeres, los movimientos sociales. El antagonismo con ellos apuntala el “nosotros” idealizado, portador de virtudes y valores (honestidad, solidaridad, vocación de diálogo) que el gobierno de Cambiemos se jacta de representar.

6. Los “otros” inmigrantes de la gestión Moreno

Si se toman en consideración algunos factores, el tema de la migración no es menor en Ecuador. En primer lugar, el exilio masivo de ecuatorianos que tuvo lugar entre 1999 y 2006 como producto de la crisis económica y política en la cual estuvo sumido el país. Entre 1999 y 2007, al menos 7% de la población ecuatoriana se desplazó al exterior, lo cual equivale a 14% de la PEA (población económicamente activa). En términos comparativos, el saldo migratorio entre 1992 y 1999 era de 25 900 personas, mientras que, entre 2000 y 2007, fue de 175 922.⁶⁰

Todo esto ha tenido su impacto en el sistema político ecuatoriano, en tanto existen tres circunscripciones electorales en el exterior (América Latina, el Caribe y África; Estados Unidos y Canadá, y Europa, Asia y Oceanía)⁶¹ que cuentan con dos asambleístas, cada una, en la Asamblea Nacional, constituyendo un total de seis asambleístas por los migrantes. En términos económicos,

⁵⁸ MACRI, MAURICIO, “Contra el discurso de odio”, *Facebook*, 29 de julio, 2018. Disponible en: <https://www.facebook.com/mauriciomacri/posts/10156760905103478:0>

⁵⁹ DÍAZ PARRA, IBÁN Y ROMANO, SILVINA MARÍA, “Política y antipolítica: entre los gobiernos progresistas y el giro conservador en América Latina”, *Estado & Comunes*, vol. 1, núm. 6, pp. 159-180.

⁶⁰ HERRERA, GIOCONDA (coord.), *La migración internacional en cifras*, Ecuador, Flacso, 2008.

⁶¹ La circunscripción de América Latina, el Caribe y África cuenta con 31 096 electores; Estados Unidos y Canadá con 110 518 y Europa, Asia y Oceanía con 236 637.

las remesas de los migrantes también han significado un gran aporte para la economía ecuatoriana: solo en 2015 ascendieron a 2.378 millones de dólares.⁶²

En segundo lugar, la proximidad geográfica con Colombia, afectada históricamente por los problemas derivados del narcotráfico y la violencia política, convirtió a Ecuador en el principal país receptor de poblaciones enteras colombianas desplazadas por las acciones del paramilitarismo. Desde 1990, Ecuador ha recibido más de 240 000 solicitudes de refugio, de las cuales 95% corresponde a refugiados colombianos. De este modo, en junio de 2018 se convirtió en el país con el mayor número de refugiados en América Latina.⁶³

Ecuador es pionero en propugnar como principio de las relaciones internacionales el “principio de la ciudadanía universal”; es decir, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur. La Constitución del Ecuador, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente en 2008, reconoce, en su artículo 40, el derecho de las personas a migrar afirmando además que “no se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”.⁶⁴ Además, el artículo 392 establece que “El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria”.⁶⁵ Aunado a ello, en enero de 2017, se promulgó la Ley Orgánica de Movilidad Humana⁶⁶ que regula el ejercicio de derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana. Esta incluye a emigrantes, inmigrantes, personas en tránsito, personas ecuatorianas retornadas, a quienes requieran de protección internacional, víctimas de los delitos de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes, así como a sus familiares.

A pesar de estos antecedentes, durante la presidencia de Lenín Moreno, hubo un marcado cambio en la política migratoria, principalmente como respuesta al incremento del flujo de ciudadanos provenientes de Venezuela. Ello teniendo en cuenta que, desde 2016 hasta enero de 2019, ingresaron un millón de

⁶² EL TELÉGRAFO, “\$2.378 millones llegaron por remesas en 2015”, *El Telégrafo*, 17 de marzo, 2016. Disponible en: <https://www.eltelgrafo.com.ec/noticias/economia/4/usd-2-378-millones-llegaron-por-remesas-en-2015>

⁶³ EFE, “Ecuador acoge más refugiados que toda América Latina en su conjunto”, *El Comercio*, 19 de junio, 2018. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-refugiados-americalatina-colombia-cancilleria.html>

⁶⁴ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, “Red hemisférica de cooperación jurídica en materia penal”, 2020. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-const.pdf

⁶⁵ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, “Red hemisférica de cooperación jurídica en materia penal”, 2020. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-const.pdf

⁶⁶ ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR, *Ley Orgánica de Movilidad Humana*, 6 de febrero, 2017. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf>

venezolanos a Ecuador.⁶⁷ Al igual que en el caso de Argentina, el ministro del Interior de entonces, Mauro Toscanini, hizo afirmaciones del estilo “hemos sido sumamente generosos con los venezolanos”.⁶⁸

Sin embargo, el desenlace de un episodio particular –un femicidio en la ciudad de Ibarra, perpetrado por un ciudadano venezolano en enero de 2019–⁶⁹ desató una furia incontrolable de la ciudadanía, fomentada en gran parte por la emisión de discursos de odio provenientes de la máxima autoridad gubernamental. Tras conocerse el hecho, el mensaje en redes sociales⁷⁰ del presidente Moreno catalogó al agresor como un “antisocial”, anunciando la “conformación inmediata de brigadas para controlar la situación legal de los inmigrantes venezolanos en las calles, en los lugares de trabajo y en las fronteras”. Asimismo, habló de la “posibilidad de crear un permiso especial de ingreso al país”.

Las palabras del presidente desataron episodios de violencia y la conformación de turbas que obligaron a las familias venezolanas a huir de las ciudades frente a la pasividad de las autoridades y la inacción de las fuerzas de seguridad. Los diarios hablaron de “limpieza social”⁷¹ para hacer referencia a cómo los habitantes de Ibarra “han roto puertas de hostales y viviendas donde habitan personas de nacionalidad venezolana y las obligan a desalojar”. Como consecuencia de este brote de xenofobia, 265 000 venezolanos decidieron abandonar Ecuador. Un día después del anuncio del presidente, el vicepresidente intentó rectificar el discurso oficial, afirmando: “Es momento de recordar que el nuestro también es un pueblo migrante. Todos nosotros tenemos una historia de un migrante en la familia [...] quiero insistir en que la violencia machista no tiene nacionalidad [...] es momento de enfrentar los problemas con mesura, apegados al derecho, sin fomentar el odio”.⁷²

⁶⁷ En noviembre de 2018 ingresaron a Ecuador, diariamente, un promedio de dos mil ciudadanos venezolanos.

⁶⁸ IMBAQUINGO, JORGE R., “Mario Toscanini ‘para nosotros es legal y legítimo pedir el pasaporte’”, *El Comercio*, 19 de agosto, 2018. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/maurotoscanini-entrevista-pasaporte-migrantes-venezolanos.html>

⁶⁹ El suceso ocurrió en las calles céntricas de la ciudad de Ibarra donde el ciudadano extranjero mantuvo retenida a la víctima por noventa minutos frente a la mirada de doce policías y numerosos transeúntes que circulaban por las calles. Posterior a ello, el agresor sacó un arma blanca y asesinó a la víctima.

⁷⁰ MORENO, LENIN, “#TodosSomosDiana”, *Twitter*, 20 de enero, 2019. Disponible en: <https://twitter.com/Lenin/status/1087051666669617153?s=20>

⁷¹ ROSERO, AMPARITO, “Manifestantes obligaron a desalojar a migrantes venezolanos en Ibarra tras caso de femicidio”, *El Universo*, 20 de enero, 2019. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/01/20/nota/7149920/manifestantes-obligaron-desalojar-migrantes-venezolanos-ibarra>

⁷² Declaraciones de Sonnenholzner por cadena nacional de radio y televisión. EL COMERCIO, “Otto Sonnenholzner: ciudadanos venezolanos deberán presentar pasado judicial apostillado para entrar a Ecuador”, *El Comercio*, 21 de enero, 2019. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/venezolanos-pasado-judicial-apostillado-femicidio.html>

Dicha retracción hizo poco por evitar las críticas a la incitación a la violencia y a la xenofobia que generó el discurso inicial del presidente. Una parte de la sociedad civil ecuatoriana enarboló consignas vinculadas a “Todos somos migrantes”, “El machismo mata, la xenofobia también” e insistió en que el problema no era la nacionalidad del victimario, sino el machismo predominante. Ello teniendo en cuenta que en los últimos cuatro años se registraron 18 154 denuncias por violación⁷³ y las estadísticas señalan que una mujer muere cada tres días producto de la violencia de género.⁷⁴

En este tenor, hubo incluso quienes se refirieron a casos perpetrados por ciudadanos ecuatorianos en el mundo, como el de Gilbert Antonio Chamba Jaramillo, quien tras haber asesinado a ocho mujeres en Ecuador, consiguió viajar a España donde asesinó a una estudiante en Lérida.⁷⁵ Así también resalta el caso de la Manada de Alicante, cuatro jóvenes de entre 19 y 24 años españoles de origen ecuatoriano acusados de cometer una violación en grupo a una mujer de 19 años. El rechazo de una parte de la población terminó por condensar en la realización de una masiva marcha en contra de la violencia de género y la xenofobia.

Asimismo, la criminalización de los ciudadanos venezolanos concitó el rechazo de sus asociaciones, las cuales señalaron que sus derechos estaban siendo menoscabados, en tanto las nuevas disposiciones que pretendía implementar el gobierno ecuatoriano para autorizar el ingreso a Ecuador solo aplicaban a los venezolanos y no a ciudadanos de otros países. Esto en alusión a que el gobierno ecuatoriano decidió cambiar las reglas de juego y anunció la decisión de exigir una visa para extranjeros con un costo de 50 dólares. Esto contrariaba lo establecido por la Ley Orgánica de Movilidad Humana, pues, hasta entonces, podían ingresar al país portando solo un documento de identidad.

A ello se sumó la exigencia de la presentación del pasado judicial apostillado. Tiempo después, Ecuador comenzaría a exigir la presentación de pasaporte para el ingreso al país, teniendo en cuenta que, en costos monetarios, su emisión significa para un ciudadano venezolano cuatro meses completos de sueldo (salario mínimo básico).

⁷³ El TELÉGRAFO, “La Fiscalía registró 18.154 casos de violación en 4 años”, *El Telégrafo*, 7 de mayo, 2018. Disponible en: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/fiscalia-violaciones-ecuador>

⁷⁴ El COMERCIO, “Cada tres días asesinan a una mujer en Ecuador”, *El Comercio*, 20 de abril, 2018. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/dias-asesinato-mujer-ecuador-femicidios.html>

⁷⁵ ABC, “El ecuatoriano que mató a una estudiante en Lérida asesinó a ocho mujeres en su país”, *ABC*, 9 de diciembre, 2004. Disponible en: https://www.abc.es/espana/abci-ecuadoriano-mato-estudiante-lerida-asesino-ocho-mujeres-pais-200412090300-963862637484_noticia.html

Lo anterior es indicativo de cómo un discurso de odio puede abonar a la generación o, en este caso, la modificación de una política pública. Así, no solo se contradice el ordenamiento legal vigente —recién el 30 de julio se presentó a la Asamblea Nacional el proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Movilidad Humana— sino que también se vuelve lesiva para el ejercicio de los derechos humanos de los inmigrantes.

La difusión de estos discursos de odio contribuye a crear ciertos climas de época, donde la ciudadanía asume potestades y competencias que le corresponden al Estado nacional, como es el caso de la seguridad. Recientemente, ante el asesinato de un adulto mayor a manos de un ciudadano venezolano, en la ciudad de Quito, los vecinos organizaron una protesta, portando carteles que anunciaban “Justicia con mano propia porque la ley no responde”.

Como se señaló en la introducción de este texto, en muchas oportunidades los “otros” son utilizados como excusa cuando el Estado es incapaz de garantizar servicios de calidad para todos, especialmente en lo que respecta a educación y salud. Así lo afirmaba el entonces ministro del Interior, Toscanini, cuando en una entrevista expresaba “Y creo que siempre el bienestar de los ecuatorianos está por arriba de todo y el bienestar de los mismos venezolanos, porque en el momento que tengamos aquí quinientos mil o un millón, *no solo los ecuatorianos no van a recibir ciertos servicios* (las cursivas son nuestras), sino estos mismos venezolanos que están en el país”.⁷⁶ Este tipo de declaraciones pretendían deslindar al gobierno de sus responsabilidades con el bienestar de la población y convertir a los ciudadanos venezolanos en culpables de ciertos males de Ecuador. Todo esto terminó por profundizar el odio del resto de la población hacia ellos.

7. Conclusiones

Las recientes gestiones de Mauricio Macri en Argentina y Lenín Moreno en Ecuador pueden enmarcarse en el “giro a la derecha” que experimentó la región latinoamericana, desde el 2015 en adelante. A lo largo del texto, se han señalado algunos aspectos que dan cuenta de tal viraje, como la fuerte presencia de funcionarios-empresarios, la circulación de ideas fuerza que remiten más a la lógica mercantil que a la gobernanza pública; la reedición de políticas regresivas que benefician la concentración de los ingresos, entre otros. En ese sentido, destacamos el renovado protagonismo que vuelven a adquirir

⁷⁶ IMBAQUINGO, JORGE R., “Mario Toscanini ‘para nosotros es legal y legítimo pedir el pasaporte’”, *El Comercio*, 19 de agosto, 2018. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/maurotoscanini-entrevista-pasaporte-migrantes-venezolanos.html>

las recetas neoliberales de los años noventa, con lesivas consecuencias para los sectores medios y populares en ambos países. De tal modo, se profundiza la desigualdad y se remarca el espiral de exclusión y retroceso de derechos.

En este marco, nos hemos detenido especialmente en la construcción discursiva de los gobiernos en estudio, y reconocemos su pretensión por invisibilizar la dimensión conflictiva de la política y postular, por el contrario, el ideal de una sociedad armónica y plena. En concreto, después de una década de grietas y antagonismos innecesarios, según la lógica pospolítica, tanto Macri como Moreno emergen en el campo político para suturar el espacio comunitario, propiciar una reconciliación —donde la mayoría queda fuera— y alcanzar la tan anhelada “unidad”. No obstante, la construcción y cristalización de esta comunidad se ve permanentemente interpelada por fuerzas externas que ponen en evidencia los límites que enfrentan estos gobiernos a la hora de expresar y canalizar las diferencias.

A lo largo del artículo, se pretendió destacar, en primer lugar, que la identificación de esos “otros” no constituye una operación aislada ni neutral, sino que hace parte de una estrategia política en el marco de la disputa por la hegemonía que los gobiernos de Macri y Moreno han librado. Así, desde la retórica gubernamental, la supuesta sociedad armónica y plena no alcanza a concretarse, no por falencias propias, condicionantes externos o imposibilidades estructurales, sino por la presencia amenazante de esos “otros”. En consecuencia, se justifican los múltiples intentos por excluirlos.

En este punto, es importante considerar que el análisis en torno a los discursos de odio no podría realizarse sin considerar los contextos específicos donde emergen y se esparcen. Por tal razón, este tipo de operaciones políticas tienden a afianzarse aún más en escenarios de crisis económicas y sociales. Esto se convierte en el marco especial para que los gobernantes —incapaces de encontrar soluciones y mejorar la calidad de vida de las personas— se esmeren por asignar responsabilidades externas a las problemáticas nacionales.

En segundo lugar, y en íntima vinculación con lo anterior, se intentó resaltar que los discursos políticos de odio abonan, complementan y retroalimentan los discursos sociales y mediáticos de odio. Esto sucede porque esas retóricas articulan elementos que ya formaban parte de los imaginarios y representaciones sociales, pero, ahora, al enunciarse “desde arriba”, adquieren mayor fuerza y legitimidad. Tal como indicamos en el desarrollo del texto, las nuevas discursividades políticas de odio están íntimamente relacionadas con el surgimiento y consolidación de prejuicios sociales que terminan siendo el germen desde donde la nueva derecha crea y justifica sus políticas públicas, sobre todo en materia de seguridad y migraciones.

En definitiva, la proliferación de estos discursos de odio (gubernamentales, sociales, mediáticos) es altamente peligrosa para una convivencia democrática, en tanto la estigmatización de una persona o grupo de personas a partir de su procedencia extranjera, perjudica el libre ejercicio de los derechos de libertad e igualdad. Asimismo, pone en peligro su propia integridad, al incitar a cometer actos violentos y encontrar justificación para ellos. Además, su peligrosidad para la democracia radica en la pretensión de obturar la posibilidad de disenso, ya que el estigma y el odio tienden a recaer sobre aquellos que expresan modos alternativos al orden establecido, pues se les percibe como amenazas para la preservación de una comunidad plena.

Finalmente, considerando que estos discursos se nutren con prejuicios raciales, de clase y género, y se dejan influir por apreciaciones geopolíticas, resultaría interesante profundizar, en indagaciones futuras, las articulaciones entre los discursos de odio y el racismo, el machismo, la aporofobia y la intolerancia política. En esa senda resta aún mucho camino por andar.

Bibliografía

- ABC, “El ecuatoriano que mató a una estudiante en Lérida asesinó a ocho mujeres en su país”, *ABC*, 9 de diciembre, 2004. Disponible en: https://www.abc.es/espana/abci-ecuatoriano-mato-estudiante-lerida-asesino-ocho-mujeres-pais-200412090300-963862637484_noticia.html
- ACOSTA, YAMADÚ, VERÓNICA GIORDANO y LORENA SOLER, “América Latina: nuestra”, *Cuadernos del Pensamiento Crítico*, núm. 36.
- ANSALDI, WALDO “Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas”, *Theomai*, núm. 35.
- BARROS, MERCEDES Y QUINTANA, MARÍA MARTA, “Notas sobre el discurso del “amor” (y el odio) en Cambiemos”, *Revista Bordes*, 13 de junio, 2019. Disponible en: <http://revistabordes.com.ar/notas-sobre-el-discurso-del-amor-y-el-odio-en-cambiemos/>
- BERTONI, EDUARDO, *Libertad de expresión en el Estado de derecho. Doctrina y jurisprudencia nacional, extranjera e internacional*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2007. Disponible en: <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2019/2019-OBSERVATORIO-DOC-ESTADISTICO-POBREZA-MONETARIA.pdf>
- BONFIGLIO, JUAN IGNACIO; VERA, JULIETA, y SALVIA, AGUSTÍN (coords.), *Pobreza monetaria y vulnerabilidad de derechos. Inequidades de las condiciones materiales de vida en los hogares de la Argentina urbana (2010-2018)* Buenos Aires, Educa, 2019.
- CASA ROSADA REPÚBLICA ARGENTINA, “Conferencia de prensa del presidente Mauricio Macri en Río Cuarto”, *YouTube*, 1 de noviembre, 2018. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=9PKFPSfJNq8&feature=emb_title

- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, “El dnu contra las personas migrantes: una política selectiva y diferenciada”, *CELS Migrantes*, 30 de enero, 2018. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/2018/01/dnu-migrantes-una-politica-selectiva-y-diferenciada/>
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO, “El poder judicial declaró la invalidez constitucional del dnu 70/17 de migrantes”, *Defensoria del Pueblo*, 23 de marzo, 2018. Disponible en <http://www.defensoria.org.ar/noticias/el-poder-judicial-declaro-la-invalidez-constitucional-del-dnu-70-17-de-migrantes/>
- DÍAZ PARRA, IBÁN Y ROMANO, SILVINA MARÍA, “Política y antipolítica: entre los gobiernos progresistas y el giro conservador en América Latina”, *Estado & Comunas*, vol. 1, núm. 6.
- DÍAZ SOTO, JOSÉ MANUEL, “Una aproximación al concepto de discurso del odio”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 34, p. 87.
- DNM MIGRACIONES, *Radicaciones resueltas 2018*. Disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/pdf/estadisticas/radicaciones_resueltas_2018.pdf
- DUCLOS, MARCELO, “Argentina avanza en la deportación de inmigrantes delincuentes”, *Panam Post*, febrero, 2018. Disponible en: <https://es.panamapost.com/marcelo-duclos/2018/02/08/argentina-avanza-en-la-deportacion-de-inmigrantes-delin-cuentes/>
- EFE, “Ecuador acoge más refugiados que toda América Latina en su conjunto”, *El Comercio*, 19 de junio, 2018. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-refugiados-americalatina-colombia-cancilleria.html>
- EL COMERCIO, “Cada tres días asesinan a una mujer en Ecuador”, *El Comercio*, 20 de abril, 2018. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/dias-asesinato-mujer-ecuador-femicidios.html>
- EL COMERCIO, “Otto Sonnenholzner: ciudadanos venezolanos deberán presentar pasado judicial apostillado para entrar a Ecuador”, *El Comercio*, 21 de enero, 2019. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/venezolanos-pasado-judicial-apostillado-femicidio.html>
- EL TELÉGRAFO, “La Fiscalía registró 18.154 casos de violación en 4 años”, *El Telégrafo*, 7 de mayo, 2018. Disponible en: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/fiscalia-violaciones-ecuador>
- EL TELÉGRAFO, “\$2.378 millones llegaron por remesas en 2015”, *El Telégrafo*, 17 de marzo, 2016. Disponible en: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/usd-2-378-millones-llegaron-por-remesas-en-2015>
- ESQUIVEL ALONSO, YÉSSICA, “El discurso del odio en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 35. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1405919318300015>
- GAGLIARDONE, IGNO; GAL, DANIT; ALVES, THIAGO Y MARTÍNEZ, GABRIELA, *Countering Online Hate Speech*, Unesco, 2015. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233231>

MARÍA FLORENCIA PAGLIARONE / MARÍA VIRGINIA QUIROGA

- GARCÍA LINERA, ÁLVARO, “¿Fin de ciclo progresista o proceso por oleadas revolucionarias?”, en Emir Sader (coord.), *Las vías abiertas de América Latina: siete ensayos en busca de una respuesta: ¿fin de ciclo o repliegue temporal?*, Caracas, Celag-Bandes, 2017, pp. 9-48.
- GIORDANO, VERÓNICA, “¿Qué hay de nuevo en las ‘nuevas derechas?’”, *Nueva Sociedad*, núm. 254, pp. 46-56.
- HERRERA, GIOCONDA (coord.), *La migración internacional en cifras*, Ecuador, Flacso, 2008.
- IMBAQUINGO, JORGE R., “Mario Toscanini ‘para nosotros es legal y legítimo pedir el pasaporte’”, *El Comercio*, 19 de agosto, 2018. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/maurotoscanini-entrevista-pasaporte-migrantes-venezolanos.html>
- KAUFMAN, GUSTAVO, *Odium dicta. Libertad de expresión y protección de grupos discriminados en internet*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2015.
- LA NACIÓN, “Crisis por las usurpaciones / Hay temor en el conurbano. Liberaron el parque Indoamericano en Soldati”, *La Nación*, 16 de diciembre, 2010. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/liberaron-el-parque-indoamericano-en-soldati-nid1334002>
- LACLAU, ERNESTO Y MOUFFE, CHANTAL. *Hegemonía y estrategia socialista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- LÓPEZ SEGRERA, FRANCISCO, *América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*, Buenos Aires, Clacso, 2016.
- MACRI, MAURICIO, “Contra el discurso de odio”, *Facebook*, 29 de julio, 2018. Disponible en: <https://www.facebook.com/mauriciomacri/posts/10156760905103478:0>
- MACRI, MAURICIO, “Discurso completo de M. Macri, en la apertura de la Asamblea Legislativa”, *YouTube*, 1 de marzo, 2016.
- MACRI, MAURICIO, “El mensaje completo de Mauricio Macri”, *La Voz*, 3 de septiembre, 2018. Disponible en: <https://www.lavoz.com.ar/politica/mensaje-completo-del-presidente-mauricio-macri>
- MACRI, MAURICIO, “Transcripción completa del discurso de Mauricio Macri”, *La Nación*, 10 de diciembre, 2015. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/transcripcion-completa-del-discurso-de-mauricio-macri-nid1852996/>
- MARTÍNEZ, RICHARD, *Twitter*, 11 de marzo, 2019. Disponible en: https://twitter.com/RichardM_A/status/1105234863135883264?s=20
- MEYER, ADRIANA, “El gobierno de Patricia Bullrich nos arruinó la vida”, *Página 12*, 4 de abril, 2019. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/185094-el-gobierno-de-patricia-bullrich-nos-arruino-la-vida>
- MORENO, LENÍN, “Carta a secretaria ejecutiva de Alianza PAIS”, 30 de marzo, 2016. Disponible en: https://www.elcomercio.com/uploads/files/2016/04/01/CARTA_LENIN_MORENO_A_DIRECTIVA_AP_MARZO_2016.pdf

- MORENO, LENÍN, “Lanzamiento de la iniciativa ‘Diálogo social nacional’”, *Presidencia República del Ecuador*. Disponible en: <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/2017-06-20-Dia%CC%81logo-Nacional.pdf>
- MORENO, LENÍN, “No podemos pretender que todo ha estado bien”, *Twitter*, 11 de julio, 2017. Disponible en: <https://twitter.com/Lenin/status/884872401657450496?s=20>
- MORENO, LENÍN, “#TodosSomosDiana”, *Twitter*, 20 de enero, 2019. Disponible en: <https://twitter.com/Lenin/status/1087051666669617153?s=20>
- MOUFFE, CHANTAL, *La paradoja democrática*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- MOUFFE, CHANTAL, *En torno a lo político*, Buenos Aires, FCE, 2007.
- NATANSON, JOSÉ, “Cuando la desigualdad es una elección popular”, *Le monde diplomatique*, núm. 217.
- OBARRIO, MARIANO, “Mauricio Macri, a Chocobar: ‘Estoy orgulloso de que haya un policía como vos, al servicio de los ciudadanos’”, *La Nación*, 1 de febrero, 2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/mauricio-macri-a-chocobar-estoy-orgulloso-de-que-haya-un-policia-como-vos-al-servicio-de-los-ciudadanos-nid2105660>
- OBSERVATORIO DE LAS ELITES ARGENTINAS, “‘Cambiamos SA’ Exposición a los conflictos de interés en el gobierno nacional. Los funcionarios con participación en empresas privadas a junio de 2018”, *Informe de Investigación núm. 5, parte 1*, Universidad Nacional de San Martín.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, “Red hemisférica de cooperación jurídica en materia penal”, 2020. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-const.pdf
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, “Los migrantes internacionales suman 270 millones en 2019”, *Noticias ONU*, 27 de noviembre, 2019. Disponible en: [https://news.un.org/es/story/2019/11/1465971#:~:text=El%20n%C3%BAmero%20de%20migrantes%20internacionales,presentado%20en%20Ginebra%20este%20mi%C3%A9rcoles.Se+entiende+por+flujo+migratorio+internacional+el+número+de+migrantes+internacionales+que+llegan+a+un+país+\(inmigrantes\)+o+parten+de+un+país+\(emigrantes\)+en+el+transcurso+de+un+período+específico+\(OIM\).](https://news.un.org/es/story/2019/11/1465971#:~:text=El%20n%C3%BAmero%20de%20migrantes%20internacionales,presentado%20en%20Ginebra%20este%20mi%C3%A9rcoles.Se+entiende+por+flujo+migratorio+internacional+el+número+de+migrantes+internacionales+que+llegan+a+un+país+(inmigrantes)+o+parten+de+un+país+(emigrantes)+en+el+transcurso+de+un+período+específico+(OIM).)
- ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR, *Ley Orgánica de Movilidad Humana*, 6 de febrero, 2017. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf>
- PACHECO, MAYRA, “Con el golf, Carlos Pérez sortea ‘hoyos’ en el sector público”, *El Comercio*, 24 de junio, 2018. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/golf-carlosperez-sortea-hoyos-sectorpublico.html>
- POLÍTICA ARGENTINA, “Pichetto: ‘Hay que dejar de ser tontos, funcionamos como ajuste social de Bolivia y ajuste delictivo de Perú’”, *Política Argentina*, 2 de noviembre, 2016. Disponible en: <https://www.politicargentina.com/notas/201611/17530-pichetto-hay-que-dejar-de-ser-tontos-funcionamos-como-ajuste-social-de-bolivia-y-ajuste-delictivo-de-peru.html>

MARÍA FLORENCIA PAGLIARONE / MARÍA VIRGINIA GUIROGA

- “Presidente dijo que ‘no hay tal mesa servida’ sobre cómo recibió al país”, *Ecuavisa*, 11 de julio, 2017. Disponible en: <https://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/economia/296426-presidente-dijo-que-no-hay-tal-mesa-servida-sobre-como-recibio-al>
- ROSERO, AMPARITO, “Manifestantes obligaron a desalojar a migrantes venezolanos en Ibarra tras caso de femicidio”, *El Universo*, 20 de enero, 2019. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/01/20/nota/7149920/manifestantes-obligaron-desalojar-migrantes-venezolanos-ibarra>
- SADER, EMIR, “¿Hay una nueva derecha en América Latina?”, *Página 12*, 24 de noviembre, 2015. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-286779-2015-11-24.html>
- TORRES, NATALIA Y TARICCO, VÍCTOR, “Los discursos de odio como amenaza a los derechos humanos”, *Cuadernos CELE*, Universidad de Palermo, 2019, p. 18. Disponible en: https://www.palermo.edu/Archivos_content/2019/cele/Abril/Los-discursos-de-odio_Torres-y-Taricco.pdf
- VISIÓN SIETE “Macri pidió que vuelva la Federal”, *Televisión Pública*, 9 de diciembre, 2010. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?time_continue=85&tv=fxb_SBXxQG8&feature=emb_logo

La protección de los derechos humanos de personas extranjeras en el juicio contencioso administrativo*

/ *Protecting the human rights of foreign nationals in contentious administrative proceedings*

Mauro Pérez Bravo**

RESUMEN

Este artículo pretende destacar los criterios jurídicos de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como producto de los juicios contenciosos administrativos que se hayan emitido en materia de migración y refugio, en el periodo 2014-2019. Se profundizará en las principales aportaciones de las sentencias emitidas a la luz de la reforma constitucional de 2011 y en los criterios sustentados por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en los casos resueltos en materia migratoria en donde la autoridad responsable haya sido el Instituto Nacional de Migración. Finalmente, se destacarán los alcances y límites que ha realizado el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en la protección de los derechos fundamentales de las personas migrantes.

PALABRAS CLAVE: Migración, protección jurisdiccional, juicio de nulidad, reparación del daño, derechos humanos.

ABSTRACT

The present article aims to highlight the legal criteria for the sentences handed down by the Federal Court of Administrative Justice, from 2014-19, in contentious administrative proceedings relating to migration and refugees. It will present an in-depth examination of the main contributions/repercussions of the sentences handed down, in light of the 2011 constitutional reform and the criteria upheld by the Federal Court of Administrative Justice, in resolved migration cases where the responsible authority was the National Institute of Migration. Finally, the present paper highlights the extent and limits of the Federal Court of Administrative Justice in protecting the fundamental rights of migrants.

KEY WORDS: Migration, jurisdictional protection, nullity trial/nullity suit/annulment proceedings, damages, human rights.

* Artículo de investigación. Recibido el 23 de enero de 2020 y aceptado para su publicación el 8 de julio de 2020.

** Abogado de Protección para Migrantes y Refugiados en el Servicio Jesuita a Refugiados, México. / mauro050@yahoo.com.mx / orcid.org/0000-0002-9303-4730

MAURO PÉREZ BRAVO

SUMARIO

1. Introducción
2. Los tribunales administrativos: juicio de legalidad
3. Juicio contencioso administrativo en materia de migración
4. Conclusiones

1. Introducción

En México, la protección de los derechos humanos de las personas extranjeras en situación migratoria, regular o irregular, implica un esfuerzo institucional. Esto requiere de voluntad política, instituciones gubernamentales sólidas, y un marco legal vigente, acorde con una visión que tenga como eje la dignidad de las personas. Todo ello, en función de los parámetros establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como los lineamientos de derecho internacional en materia de derechos humanos.

En el presente trabajo se desarrolla un estudio, en lo particular, de una de estas instituciones del Estado mexicano: el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA). En concreto, nos enfocaremos en la figura jurídica del juicio de nulidad o juicio contencioso administrativo, el cual se substancia precisamente ante el TFJA. El análisis tiene por objetivo ahondar en los alcances y límites de este juicio contencioso administrativo, en una rama del derecho administrativo: el derecho migratorio.

Es decir, se analizan los alcances y límites que tiene el juicio de nulidad seguido ante el TFJA en materia de migración, así como las implicaciones y aportaciones que se pueden obtener a nivel legal, constitucional y convencional. Para ello, metodológicamente, tomamos como objeto de estudio las sentencias emitidas por las diversas salas del TFJA, desde el año 2014 hasta el 21 de junio de 2019.

Decidimos tomar el periodo comprendido entre el 2014 y el 2019 en virtud de que, en México, nos encontramos con varios e importantes acontecimientos en materia de migración, que impactaron en la vida social, política, y jurídica del país entre esos años. Además, tales acontecimientos le dieron nuevos rostros a la migración, la cual dejó de ser exclusiva de hombres que migraban para buscar trabajo en Estados Unidos de América con el fin de mejorar la vida de sus familias, mientras estas se quedaban en sus países de origen.

La migración se diversificó: ahora también hay niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas de la comunidad

LGBTTI, mujeres, personas indígenas, etcétera. Nos encontramos entonces ante movimientos humanos que requieren toda una serie de políticas públicas de atención, asistencia social y protección, en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Por lo anterior, consideramos que el último lustro en México ha implicado enormes retos en el campo de la protección de los derechos humanos de todas las personas, en especial, de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como es el caso de las personas migrantes.

A fin de contar con un número oficial de sentencias emitidas en materia de migración por parte del TEJA, realizamos una solicitud de transparencia a dicho órgano jurisdiccional, el cual, a través del oficio UE-SI-0853/2018 suscrito por el titular de la Unidad de Transparencia del referido Tribunal, proporcionó una lista de 560 expedientes. Estos abarcan el periodo comprendido entre enero de 2014 hasta junio de 2019.

Del total de las sentencias señaladas en el oficio UE-SI-0853/2018, únicamente se pudo tener acceso a 358, pues en el momento de querer acceder a la versión pública de las sentencias en el buscador de la página oficial del TEJA, nos encontramos expedientes repetidos, o que no existía la versión pública de otros tantos. Igualmente, de las 358 sentencias, 33 corresponden a actos emitidos por el Órgano Interno de Control del Instituto Nacional de Migración, y por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Las sentencias relativas a estas autoridades no serán objeto de estudio en el presente trabajo, dado que sus actos administrativos versan sobre responsabilidades administrativas de servidores públicos y juicios relativos al reconocimiento de la condición de refugiado. Estos deberían implicar un estudio sistemático y más profundo que, por cuestiones de temporalidad y espacio, no es posible realizar en este momento.

En consecuencia, el grueso de las sentencias que serán analizadas corresponde a 325 sentencias en donde se recurre a actos administrativos emitidos por el Instituto Nacional de Migración. Consideramos que la muestra proporcionada y a la que tuvimos acceso es suficientemente representativa para los fines que buscamos. Como lo veremos en el estudio respectivo, hay criterios jurisdiccionales bien definidos que utilizan las diversas salas del TEJA, encaminados a estudiar la legalidad de los actos administrativos emitidos por la autoridad migratoria mexicana.

Los primeros apartados de este trabajo esbozarán brevemente el origen histórico de los tribunales administrativos, así como su lugar en el marco jurídico mexicano. De esta manera, podremos contar con un panorama más completo sobre la importancia de los tribunales en materia administrativa, en el sistema jurisdiccional mexicano.

MAURO PÉREZ BRAVO

En segundo lugar, estudiaremos brevemente la figura jurídica del juicio de nulidad o juicio contencioso administrativo y cuáles son sus alcances en cuanto al estudio de los actos administrativos, a la luz de los principios de legalidad y buena fe que deben regir el actuar de la administración pública.

Finalmente, en la última parte del presente trabajo, retomaremos los principales criterios que se desprenden de las sentencias emitidas por las salas del TEJA. Asimismo, veremos cuáles han sido los principales actos administrativos que dicho órgano jurisdiccional ha sometido a revisión.

Con lo anterior, buscamos resaltar la importancia del actuar de los tribunales administrativos en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes. Ya sea que estos se encuentren en situación migratoria regular o irregular, el acceso a un juicio, a pruebas, y a ser oídos en audiencia son referentes de un Estado constitucional de derecho.

2. Los tribunales administrativos: juicio de legalidad

El Estado mexicano, para su funcionamiento y organización, se encuentra dividido en lo que comúnmente denominamos Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, esto de acuerdo con lo señalado en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Este artículo de nuestra Carta Magna es preciso, al señalar que no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona, esto a fin de mantener el equilibrio y la autonomía entre los mismos.

Cada uno de estos poderes tiene una función en particular. En la parte medular que a nosotros nos interesa, el Poder Judicial tiene la función de dirimir controversias entre particulares mediante procesos que denominamos juicios. El Poder Judicial tiene competencia para realizar la revisión constitucional de la normatividad o de los actos de la administración, es lo que denominamos “medios de control constitucional”. De acuerdo con Soto Flores¹, algunos de los medios de control constitucional que se encuentran establecidos en la normatividad mexicana son:

- El juicio de amparo (artículos 103 y 107 constitucionales)
- Las controversias constitucionales (artículo 105, fracción I)
- Las acciones de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II)
- El juicio político (artículo 110)

¹ SOTO FLORES, ARMANDO GUADALUPE, “La controversia constitucional y la acción de constitucionalidad como medios de control constitucional”, en *Derecho procesal constitucional*, México, Instituto Nacional de Estudios, 2016.

- El procedimiento seguido ante los organismos públicos autónomos protectores de derechos humanos (artículo 102-B)

Los citados medios de control constitucional tienen precisamente la consigna de limitar el poder público dentro del mismo Estado. Es el Poder Judicial el encargado de velar por que la normatividad que rija al Estado democrático mexicano se encuentre adecuada a la CPEUM, así como a los tratados internacionales en los que México sea parte.

Ahora bien, al Poder Judicial de la Federación, por medio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tribunales colegiados, unitarios y juzgados de distrito, le corresponde salvaguardar la protección constitucional de los actos de autoridad que afecten la esfera jurídica del gobernado. Ello, a través de un medio de control constitucional en concreto, que conocemos como un juicio constitucional de garantías o juicio de amparo:

Se considera indispensable puntualizar que la figura del amparo considerado como un medio de control constitucional que opera contra actos, omisiones o normas generales emitidos por una autoridad que trastoca los derechos humanos de las personas, es un juicio cuyo fundamento lo encontramos en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, es juicio diseñado exclusivamente para tutelar los derechos humanos del gobernado.²

Tenemos entonces un medio de control constitucional que permite a los gobernados hacer frente a los actos de autoridad que, directa o indirectamente, lesionen o afecten los derechos humanos de las personas. Sin embargo, el juicio de amparo —así como el resto de los medios de control constitucional— no es el único medio que tienen las personas para defenderse de los actos de autoridad. Otro medio de defensa es el juicio de nulidad.

¿Cómo y ante quién se tramita el juicio de nulidad? Hemos referido que es el Poder Judicial quien se encarga de dirimir las controversias que surjan entre particulares, mediante juicios a nivel local. Asimismo, que, a través del juicio de amparo, este poder permite la protección constitucional para los gobernados contra los actos de autoridad. No obstante, existe la alternativa de acudir a la vía jurisdiccional, no por violaciones constitucionales, sino por violaciones de orden legal, esto es, acudir a los juicios de nulidad en materia administrativa y fiscal.

² HERNÁNDEZ SEGOVIA, ARTURO, "El Juicio de amparo como garante del derecho en México", *Revista Iustitia*, 2013, p. 275.

Los poderes judiciales locales y el Poder Judicial de la Federación no analizan la legalidad de los actos de la administración pública; para tal efecto existen tribunales especializados: los tribunales administrativos. ¿Cuáles son las características de un tribunal administrativo? Sánchez Pichardo³ las enumera de la siguiente manera: a) la creación del tribunal debe tener su fundamento en ley; b) que dicha ley le otorgue facultades para dirimir conflictos entre los ciudadanos y la autoridad; c) completa autonomía para la determinación de sus resoluciones.

La creación de tribunales especializados para juzgar a la administración pública tiene su origen poco después de la Revolución francesa. Posterior a dicho evento, “los hombres de la revolución tuvieron un especial temor frente a los jueces por cuanto en la etapa previa a la revolución los administradores de justicia de la época se habían convertido en un obstáculo para la aplicación de las políticas del rey”.⁴ Es decir, el Poder Judicial, al ser contrapeso de la administración pública, podía detener o suspender los actos emanados por esta, entorpeciendo su funcionamiento y la ejecución de los actos administrativo.

No obstante, los ideales de la Revolución francesa se basaban principalmente en la justicia y en la concepción de un derecho más progresista, que controlara, precisamente, el poder de los gobernantes. De acuerdo con Libardo Rodríguez, así fue como el nuevo Estado francés creó el mecanismo de reclamación “administración-juez”, el cual consistía en “que las eventuales reclamaciones contra la administración debían ser presentadas ante ella misma y resueltas por el jefe del ejecutivo”.⁵

Para fortalecer este mecanismo de administración-juez, se creó el Consejo de Estado Francés, el cual, con el paso del tiempo, fue tomando importancia e independencia del poder central, contenido en el Ejecutivo. De esta manera, se contaría posteriormente con un órgano, formalmente, dependiente del Poder Ejecutivo, pero, materialmente, tendría un carácter jurisdiccional cuyo principal objetivo sería juzgar a la administración pública. Tenemos entonces en el Consejo de Estado Francés el principal antecedente de lo que en el Estado mexicano conoceremos como tribunales administrativos o de legalidad.

³ SÁNCHEZ PICHARDO, ALBERTO C., *Los medios de impugnación en materia administrativa. Recursos administrativos, juicio de nulidad, y amparo en materia fiscal y administrativa*, México, UNAM, 2004, p. 281.

⁴ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, LIBARDO, “La explicación histórica del derecho administrativo”, en *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2005, p. 297.

⁵ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, LIBARDO, “La explicación histórica del derecho administrativo”, en *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2005, p. 297.

Estos tribunales son de carácter administrativo precisamente porque su función es juzgar a la administración pública, y son de legalidad porque el análisis de los asuntos que se sometían a su competencia versaban sobre la legalidad o ilegalidad de los actos de la administración pública. Es decir, si un acto administrativo se encontraba ajustado al marco legal correspondiente o si la norma había sido aplicada correctamente. Así, los tribunales administrativos velan porque el principio de legalidad sea aplicado en los actos de la administración pública, con total libertad y autonomía.⁶

En el marco jurídico mexicano actual, el principio de legalidad está contenido en el artículo 14 de la CPEUM, de donde podemos desprender los siguientes:⁷

- Su emisión debe ajustarse al procedimiento previsto para tal fin.
- Debe ser conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.
- Debe constar por escrito.
- Debe ser emitido por autoridad competente.
- Debe encontrarse debidamente fundado y motivado.

En este punto, los tribunales de legalidad se diferencian de los tribunales constitucionales (SCJN, tribunales colegiados, de circuito, jueces de distrito), en virtud de que estos últimos son los que tienen competencia para analizar y juzgar actos del poder público, a la luz de la CPEUM. Asimismo, vigilan que el principio constitucional rija el actuar de la autoridad.

La diferencia entre el control de legalidad y el control constitucional de los actos de la administración pública ya no es tan determinante, después de la reforma constitucional de 2011. Gracias a esta reforma, el control de legalidad y el control constitucional de los actos del poder público quedaron bastante integrados por lo que conocemos como el control difuso de la constitución. “Con la expresión ‘control difuso’ nos referimos a la facultad que tienen todos los órganos jurisdiccionales, en vía de excepción, de estudiar la constitucionalidad de normas generales, especialmente, y omitir su aplicación en un caso concreto o, si se tratare de actos *stricto sensu*, declarar su nulidad.”⁸

Los juicios contenciosos administrativos o juicios de nulidad se substancian ante los tribunales administrativos. A través de la historia jurídica de México, a

⁶ Cfr. SÁNCHEZ PICHARDO, ALBERTO C., *Los medios de impugnación en materia administrativa. Recursos administrativos, juicio de nulidad, y amparo en materia fiscal y administrativa*, México, UNAM, 2004, p. 269.

⁷ Cfr. FIGUEROA ÁVILA, ENRIQUE, “Controles de convencionalidad y de legalidad. Hacia un nuevo modelo de la justicia electoral”, *Revista Justicia Electoral*, 2011, 128-129.

⁸ SÁNCHEZ GIL, RUBÉN A., “El control difuso de la constitucionalidad en México. Reflexiones en torno a la tesis P./J. 38/2002”, *Revista Cuestiones Constitucionales*, 2004, p. 206.

MAURO PÉREZ BRAVO

nivel federal, dichos tribunales administrativos han ido cambiando su nombre y adecuando y ampliando sus facultades, de acuerdo con los retos contemporáneos que implica el derecho administrativo y fiscal. Entre las principales evoluciones que ha tenido el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, encontramos las siguientes:

- 1937, Ley de Justicia Fiscal, Tribunal Fiscal de la Federación
- 2000, Ley Orgánica del Tribunal, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- 2016, Nueva Ley Orgánica del Tribunal, Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Así, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es decir, “la justicia administrativa federal o todo lo contencioso administrativo federal [...], procede contra todas las resoluciones administrativas de la Administración Pública Federal centralizada o paraestatal”.⁹

Hasta el momento, hemos resaltado la importancia que tienen los tribunales administrativos como controles del poder público, en donde los gobernados pueden someter, ante una autoridad jurisdiccional, la revisión de la legalidad de un acto de autoridad.

Ahora bien, nuestro objetivo principal es destacar esta revisión del poder público para la protección de personas en situación de vulnerabilidad, en particular, de las personas migrantes. Por ello, centraremos ahora nuestra atención en la protección jurídica que han realizado los tribunales administrativos, en este caso, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, respecto a las personas migrantes en situación irregular en México.

3. Juicio contencioso administrativo en materia de migración

Como lo señalamos en la parte introductoria del presente trabajo, la metodología que seguimos para el análisis de las sentencias, y los criterios emitidos por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es mixta. Se compone por el análisis descriptivo y cualitativo de la versión pública de las sentencias emitidas en una temporalidad concreta, 2015 hasta junio de 2019, en donde la autoridad demandada es el Instituto Nacional de Migración.

⁹ NAVA NEGRETE, ALFONSO, “70 años del Tribunal Administrativo Federal de México”, *Revista de la Facultad de Derecho UNAM*, p. 255.

A fin de que los actos del Instituto Nacional de Migración puedan ser revisados por una autoridad jurisdiccional, en primer lugar, habrá que diferenciar entre un acto administrativo y un acto de la administración pública.

Todo acto administrativo es un acto de la administración pública, pero no todo acto de la administración pública es un acto administrativo. Para mayor claridad, acudamos a la definición por antonomasia que tenemos sobre acto administrativo, propiamente dicho, que nos aporta Miguel Acosta Romero:

El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.¹⁰

Derivado de lo anterior, un acto administrativo, para ser tal, tiene que crear, modificar, transmitir o extinguir obligaciones o derechos. Un acto de la administración pública que no reúne tales características es simplemente eso, un acto de la administración pública. Así, el acto de recolectar la basura es una actividad de la administración pública, pero dicho acto no crea o extingue derecho u obligaciones, por ello, no podría considerarse un acto administrativo propiamente dicho.

En cambio, el requerimiento fiscal de algún impuesto, que conlleva aparejada una ejecución, sí es un acto administrativo, toda vez que implica que el contribuyente realice forzosamente el pago de un impuesto al que se encuentra obligado, y en el caso de ser omiso, existe una penalización, una multa, por ejemplo. En general, las características del acto administrativo son las siguientes:¹¹

- Presunción de legitimidad o legalidad
- Ejecutoriedad, exigibilidad y fuerza intrínseca del acto
- Firmeza administrativa
- Ejecutividad
- Publicidad
- Derogación, sujeta a reglas especiales
- Tipicidad
- Nominatividad

¹⁰ ACOSTA ROMERO, MIGUEL, "Teoría general del derechos administrativo", México, Porrúa, 1995, p. 749.

¹¹ TRON PETIT, JEAN CLAUDE Y ORTIZ REYES, GABRIEL, *La nulidad de los actos administrativos*, México, Porrúa, 2015, p. 79.

MAURO PÉREZ BRAVO

Todo acto administrativo, además, deberá cumplir con los requisitos legales establecidos en el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Sobre este punto es preciso ahondar, pues, en caso de que falte alguno de estos requisitos establecidos en la normatividad, el acto administrativo podría ser declarado nulo por autoridad competente. También a través de los procesos jurídicos correspondientes, un acto administrativo podría ser declarado nulo y sin efecto, mediante el juicio de nulidad substanciado ante los tribunales administrativos, tal y como lo hemos referido en líneas anteriores.

Ahora bien, señalemos qué es el juicio contencioso administrativo:

El enjuiciamiento de la administración pública por parte, obviamente, de un órgano jurisdiccional; es decir, constituye la serie de actos que tienden a resolver mediante el dictado de una sentencia, una controversia suscitada con motivo de un acto administrativo que es tachado de ilegal, cuya finalidad es, como dice Andreozzi, la obtención de una resolución judicial de índole definitivo que reconozca el derecho subjetivo conculcado.¹²

Como ya lo advertimos en líneas anteriores, es facultad de los tribunales administrativos juzgar los actos de la administración pública que así sean sometidos a su escrutinio. En el caso particular que nos ocupa, la autoridad administrativa migratoria (Instituto Nacional de Migración) forma parte de la Administración Pública Federal, esto de acuerdo con lo señalado en los artículos 18 y 19 de la Ley de Migración. En consecuencia, los actos emanados del Instituto Nacional de Migración son susceptibles de ser impugnados a través del juicio de nulidad o juicio contencioso administrativo. Como se señaló en líneas anteriores, en virtud de que es un acto administrativo que crea, modifica o extingue obligaciones.

En este tenor, los actos administrativos emitidos por el Instituto Nacional de Migración deben cumplir necesariamente con los requisitos normativos que señalamos en líneas anteriores, a fin de que dichos actos sean legales y válidos. El artículo 20 de la Ley de Migración contiene las facultades que el Instituto Nacional de Migración tiene en relación con su actividad administrativa. Entre estas facultades, destacamos las siguientes:

¹² ITURBE RIVAS, ARTURO, *Elementos de derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 2004, p. 120.

- Vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos, y revisar su documentación
- Resolver sobre la internación, estancia, y salida del país de los extranjeros
- Conocer, resolver y ejecutar la deportación o retorno asistido de extranjeros
- Imponer las sanciones prevista en su ley

Estas facultades que se encuentran establecidas en la Ley de Migración se materializan mediante el procedimiento administrativo correspondiente. Esto da origen al acto administrativo propiamente, en este caso, del Instituto Nacional de Migración.

El Instituto Nacional de Migración emite diversos actos administrativos, de acuerdo con sus facultades, principalmente las señaladas en líneas anteriores. Como lo advertimos, una de las características de los actos administrativos es que son recurribles, es decir, contamos con medios de defensa legales debidamente establecidos y regulados en la ley. Luego entonces, las personas afectadas por los actos administrativos emitidos por el Instituto Nacional de Migración tienen derecho a impugnarlos, y que dichos actos administrativos sean sometidos a la revisión de su legalidad.

De acuerdo con el estudio que realizamos de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la información proporcionada por él, los actos administrativos emitidos por el Instituto Nacional de Migración, entre 2014 y junio de 2019, se agruparon en diferentes rubros (véase la tabla 1 en el apéndice).

De acuerdo con lo que observamos en la lectura de las sentencias emitidas por el TFJA, la tendencia de los actos administrativos emitidos por el Instituto Nacional de Migración es de carácter negativo. Es decir, la mayoría de los actos administrativos enunciados van encaminados al no reconocimiento de un derecho para las personas migrantes, por parte de las autoridades administrativas. En consecuencia, dichos actos son susceptibles de impugnarse en la vía contenciosa administrativa. No obstante, estos actos administrativos que niegan derechos no son los más recurridos. La gráfica 1 (véase el apéndice) permite dimensionar los tres principales actos administrativos más impugnados en las 325 sentencias.

Como podemos apreciar, el mayor número de actos administrativos impugnados mediante el juicio de nulidad corresponde a multas que el Instituto Nacional de Migración impuso a personas morales. En segundo y tercer lugar, los actos impugnados versaron sobre negativas para cambiar la condición a

MAURO PÉREZ BRAVO

residente temporal por unidad familiar y para regularizar la situación migratoria por unidad familiar. Esta estadística nos permite dimensionar el poco o escaso acercamiento al juicio de nulidad como mecanismo para la protección de los derechos humanos de las personas migrantes.

En la introducción del presente trabajo, dimos cuenta de cómo México es un país de tránsito de personas migrantes, principalmente provenientes del denominado Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras). El flujo migratorio no es menor, tal y como se refleja en las detenciones que realiza el Instituto Nacional de Migración de personas extranjeras en situación irregular (véase la tabla 2 en el apéndice).

Podemos observar que es sumamente importante el flujo migratorio proveniente de Centroamérica, que atraviesa México en su camino hacia Estados Unidos de América. Ello contrasta enormemente con el reducido número de casos sometidos a la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en la misma temporalidad. En cambio, como organismo público no jurisdiccional de protección de derechos humanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tuvo los siguientes registros en cuanto a número de quejas presentadas en el programa de atención a migrantes de la quinta visitaduría (véase la tabla 3 en el apéndice).¹³

No es objeto de este trabajo realizar un comparativo entre diversos organismos constitucionales como lo son la CNDH y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues sus procedimientos guardan naturalezas jurídicas diversas, máxime que el primero reviste el carácter de no jurisdiccional y el segundo sí. Empero, señalamos las estadísticas anteriores para enfatizar el número tan alto de quejas y problemáticas jurídicas en donde se ven involucradas personas migrantes, y su mínimo acercamiento al juicio de nulidad como medio de defensa.

En efecto, el juicio de nulidad requiere de consideraciones técnicas y muy específicas por las cuales es necesaria la asistencia de profesionales del derecho,

¹³ La Comisión Nacional de los Derechos Humanos está estructurada de manera que, además de otras oficinas, cuenta con seis visitadurías generales. Cada visitaduría general tiene asignados determinados programas de atención para personas con discapacidad, personas indígenas, personas LGBTTI, por mencionar algunas. En el caso de las personas migrantes, este programa especial se encuentra asignado a la quinta visitaduría. Esta fue creada el 1 de enero de 2005, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación. De esta quinta visitaduría dependen tres programas: a) programa de atención a migrantes; b) programa de agravio a periodistas y defensores civiles; y c) programa contra la trata de personas. Ahora bien, el informe anual de la CNDH señala los números de expedientes radicados dentro del Programa de Atención a Migrantes de la quinta visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sin embargo, se debe precisar que algunos son expedientes de queja, otras son remisiones y otras más orientaciones. Además, no solamente son expedientes en donde se ven involucradas personas extranjeras; aunque en menor medida, también se atiende a población nacional que ha tenido quejas de autoridades como el Instituto Nacional de Migración.

a fin de que las personas migrantes puedan tener acceso a este recurso jurídico. Por ello, es concluyente que el mayor número de asuntos migratorios sometidos ante la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa sean aquellos en donde se ven involucradas personas morales con la solvencia suficiente para impugnar actos administrativos que les imponen multas.

Al analizar las sentencias en donde se impugnaron multas realizadas a las personas morales, podemos advertir que se originaron, principalmente, por irregularidades en los procedimientos para la internación, o por rechazo a personas extranjeras para ingresar a territorio mexicano. Ello nos hace concluir que las multas impuestas por parte del Instituto Nacional de Migración son realizadas principalmente a las aerolíneas comerciales.

Como ejemplo de lo anterior, tomemos las siguientes sentencias de tres expedientes dictadas por diversas salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa: *a)* 24268/16-17-12-3 emitida por la Décima Segunda Sala Regional Metropolitana; *b)* 20859/16-17-06-1 emitida por la Sexta Sala Regional Metropolitana; y *c)* 6206/17-17-09-3, emitida por la Novena Sala Regional Metropolitana.

En la primera sentencia, el motivo de la multa a la persona moral fue que, en las actas de rechazo aéreo, la autoridad administrativa migratoria se percató de que una persona extranjera carecía de la documentación idónea para su ingreso al país. Esto contravendría el artículo 248 del Reglamento de la Ley de Migración, según el cual las empresas que trasladen a territorio mexicano, a personas que carezcan de documentación válida para su respectivo ingreso, serán sancionadas con una multa que puede ir desde los mil a los diez mil días de salario mínimo vigente en la Ciudad de México.

En la segunda sentencia, la multa por la cual se sancionó a la persona moral se debió a que: “la aerolínea en mención no verificó que la persona extranjera rechazada contara con la documentación válida al momento de transportarla”, tal y como lo determina el Instituto Nacional de Migración en el oficio 376/016 que se encuentra integrado en la sentencia de mérito.

En la tercera sentencia, el sentido de la multa es el mismo: se multó a una aerolínea. De acuerdo con el acto impugnado, la persona moral incumplió con el artículo 44 de la Ley de Migración, el cual obliga a las empresas de transporte aéreo a verificar que los extranjeros que transporten cuenten con la documentación válida y vigente para ingresar al país.

El artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de manera muy general, señala que los sentidos en los cuales puede dictarse una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa son: *a)* reconocer validez del acto; *b)* declarar la nulidad de la resolución para efectos; *c)* declarar

MAURO PÉREZ BRAVO

la nulidad lisa y llana del acto; *d*) modificar la cuantía o reducir la sanción; *e*) condenar al pago de una indemnización (responsabilidad patrimonial del Estado).

En las tres sentencias en comento, se declaró la nulidad lisa y llana de los actos impugnados. Esto significa que el acto reclamado dejó de surtir efectos y dejó de existir en la vida jurídica. De tal modo, la autoridad emisora tiene la obligación de abstenerse de aplicar o ejecutar dicho acto.¹⁴

En el caso de las tres sentencias que fueron anuladas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, detectamos que las resoluciones se dictaminaron en ese sentido por falta de fundamentación o inadecuada motivación. De acuerdo con un criterio ya bien establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 394216, de la Séptima Época, emitida por la Segunda Sala, debemos entender por fundamentación que en el acto de autoridad —en este caso, en el acto administrativo—, debe expresarse con claridad e indubitadamente el precepto legal aplicable al caso.

De acuerdo con el mismo criterio, debemos entender por motivación que deben señalarse con precisión las circunstancias particulares al caso, es decir, las circunstancias de tiempo, lugar y modo que llevaron a la emisión de dicho acto de autoridad.¹⁵

Del total de multas impuestas por el Instituto Nacional de Migración a personas morales, casi todas fueron anuladas lisa y llanamente. Solo en 5% se decretó la validez del acto impugnado, tal y como se aprecia en la gráfica 2 (véase el apéndice).

Lo anterior ejemplifica que la autoridad migratoria, en el momento de emitir sus actos administrativos, es deficiente en cuanto a su fundamentación y motivación, lo cual conlleva a que dichos actos puedan ser anulados mediante un juicio de nulidad. En la mayoría de los casos estudiados, se anularon los actos administrativos suscritos por servidores públicos del Instituto Nacional de Migración porque aquellos no contaban con las facultades necesarias para suscribirlos. Por ejemplo, en la sentencia formulada dentro del expediente 24268/16-17-12-3, la parte actora impugnó el acto consistente en:

La resolución de fecha 02 de mayo de 2016, contenida en el oficio número 1147/016, dictada en el expediente administrativo número AR/

¹⁴ Criterio adoptado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los considerandos de la contradicción de tesis 06/98 de la que provino la tesis 2ª/J. 88/99. TRON PETIT, JEAN CLAUDE Y ORTIZ REYES, GABRIEL, *La nulidad de los actos administrativos*, México, Porrúa, 2015, p. 406.

¹⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Segunda Sala, tesis 260, 1995, *Semanario Judicial de la Federación*. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=394216&Clase=DetalleTesisBL>

SL2301/100000/2016, por el Delegado Local Terminal II Aeropuerto Internacional de Cancún en la Delegación Federal en Quintana Roo, del Instituto Nacional de Migración, a través del cual se le impone una sanción pecuniaria en cantidad de \$74,040.00.¹⁶

La Décima Segunda Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa determinó que, si bien la autoridad demandada en el expediente de mérito fundó su determinación en los artículos 14 inciso A, fracción XIII, inciso B, fracción XXV de la Ley de Migración, dichos preceptos normativos únicamente facultaban a la autoridad para el caso de imponer y notificar sentencias. Pero no así para iniciar procedimientos que den origen a la sanción impuesta, es decir, para emitir el acuerdo de inicio correspondiente.

Asimismo, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa distingue en el acto administrativo que el procedimiento fue iniciado en contra de la parte actora derivado de que esta no verificó que la persona extranjera que transportaba contara con la documentación adecuada para ingresar a territorio mexicano, de acuerdo con lo asentado en el artículo 15, apartado B, fracción IX de la Ley de Migración, sin que esta normatividad fuera señalada en el acto administrativo.

En cambio, la autoridad administrativa fundó su actuar en el artículo 99 segundo párrafo de la Ley de Migración, que prevé el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria, para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno. Lo anterior entonces deviene en una incongruencia entre los fundamentos establecidos en el acto administrativo y sus motivos. En general, las multas impuestas por el Instituto Nacional de Migración adolecen en este punto por no fundamentar adecuadamente su competencia y facultades.

Como podemos apreciar en la gráfica 3, la efectividad del juicio de nulidad para revisar la legalidad de los actos del Instituto Nacional de Migración, en general, es bastante alta. En el total de sentencias estudiadas, podemos apreciar que únicamente 13% de los actos administrativos del Instituto fueron declarados válidos. La gran mayoría fueron declarados nulos, lisa y llanamente, y constituyeron otro porcentaje elevado aquellos que fueron declarados nulos para efectos de que la autoridad corrigiera las deficiencias encontradas (véase la gráfica 3 en el apéndice).

Pese a que la mayoría de los casos sometidos ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en materia de migración tiene que ver con multas

¹⁶ Información proporcionada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa mediante oficio UE-SI-0853/2018.

MAURO PÉREZ BRAVO

impuestas a personas morales, encontramos expedientes que consideramos relevantes, en virtud del contenido mismo del acto administrativo, el razonamiento que hizo la sala correspondiente y la resolución de la sentencia.

Tomemos el caso del expediente 229/15-13-01-5 substanciado ante la Sala Regional del Golfo. En este expediente, el acto impugnado fue una resolución dictada dentro de un recurso de revisión. Se resolvió confirmar el oficio 2000679 por medio del cual, se le negó la expedición de visa por oferta de empleo a la persona migrante, al no cumplir los requisitos aplicables a la condición de estancia de residente temporal.

Debemos considerar que, en este juicio, la autoridad demandada (delegado federal del Instituto Nacional de Migración en Veracruz) no contestó la demanda entablada en su contra y no aportó el expediente administrativo. Luego entonces, en términos del artículo 45, párrafo segundo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se tuvieron por ciertos los hechos que la parte actora pretendía probar.

Aunque la autoridad omitió contestar la demanda, rescatamos de la sentencia aludida el que la Sala Regional del Golfo determinara que la autoridad demandada había discriminado a la persona extranjera, a quien había negado la visa de trabajo. Es decir, un tribunal de legalidad sentenció y protegió un derecho humano fundamental: derecho a la no discriminación. Aunado a lo anterior, hacemos énfasis en el hecho de que la Sala Regional del Golfo desarrolló sus argumentaciones, basándose no solo en la Ley de Migración, sino en ordenamientos internacionales como lo son el Convenio sobre la Discriminación (ocupación y empleo), y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.

La Sala Regional del Golfo, después de fundamentar su sentencia en la normatividad señalada, concluyó que “Todos los migrantes tienen derecho a ser tratados sin discriminación alguna, esto es, está prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto o efecto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades”.

Nos encontramos ante un ejercicio real y efectivo de protección a los derechos humanos de personas extranjeras, ya que fue la misma Sala quien afirmó que el Instituto Nacional de Migración discriminó a la persona extranjera por no tener la secundaria terminada y no hablar el español para realizar las actividades del trabajo que le fue ofertado. En efecto, dicha resolución del Instituto Nacional de Migración es discriminatoria, pues condiciona la oferta laboral a un nivel educativo e idioma, cuestiones que no eran determinantes para el trabajo que le ofrecían.

Además de los ordenamientos señalados, la Sala basó el dictado de su sentencia en los siguientes documentos: “Protocolo iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades, y pueblos indígenas”, “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional”, y en la “Opinión consultiva OC-18/13 emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativa a la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”.

Es de suma importancia considerar este antecedente, ya que el mismo Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a través de su Sala Regional del Golfo, asumió que “se encuentra obligada a observar en el proceso de justicia en el que están involucrados migrantes, el principio de no discriminación, así como adoptar las medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en las personas”.¹⁷ Consecuentemente, la Sala Regional, a fin de subsanar la discriminación cometida por el Instituto Nacional de Migración, procedió a condenarlo para que resolviera en sentido favorable la solicitud de trámite migratorio para la internación de extranjeros número de pieza 27344855, NUT¹⁸ 2095222.

Vemos, entonces, un vasto campo de acción que se puede explorar en materia de derechos humanos de personas migrantes. Acudir al Tribunal Federal de Justicia Administrativa conlleva especificaciones técnicas y, en muchas ocasiones, erogar gastos que son limitados o casi imposibles de solventar para personas migrantes que vienen huyendo de la pobreza, violencia e inseguridad que impera en sus países. No obstante, consideramos que podemos ir planteando rutas de estudio o de oportunidad para que, poco a poco, el juicio de nulidad sea un mecanismo al que se pueda acceder con mayor facilidad, en especial, para las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como es el caso de las personas extranjeras en situación migratoria irregular.

4. Conclusiones

149

Con base en todo lo expuesto, podemos concluir que el juicio contencioso administrativo es un medio jurídico de defensa que no ha sido explorado, utilizado y aprovechado en sus alcances, como mecanismo de protección de derechos humanos de las personas migrantes.

¹⁷ Con información proporcionada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa mediante oficio UE-SI-0853/2018.

¹⁸ Número único de trámite.

MAURO PÉREZ BRAVO

En efecto, existen retos que se tienen que afrontar y aceptar en cuanto a la accesibilidad del juicio contencioso administrativo, como mecanismo de protección de derechos humanos de las personas migrantes. En primer lugar, detectamos que el reto mayor —del cual probablemente derivan los demás— es que el juicio de nulidad requiere de procedimientos técnicos y precisos.

Esto significa que se requiere un especialista en la materia (un abogado en derecho administrativo), que conozca la ley y las instancias a las que se debe acudir para tramitar el juicio de nulidad. Para una persona migrante que se encuentre detenida en una estación migratoria, será necesaria la contratación de un profesional del derecho, y posiblemente requiera erogar recursos económicos para ello. Sin embargo, la mayoría de las personas migrantes salen de sus países de origen, precisamente, debido a la pobreza que padecen en ellos. Por tanto, acceder a un profesional del derecho administrativo, y pagarlo con recursos propios, prácticamente escaparía de sus posibilidades.

No obstante, gran parte de la ayuda jurídica que se les proporciona a las personas migrantes —en situación irregular principalmente— proviene de organizaciones de la sociedad civil que cuentan con abogados capaces de brindar acompañamiento jurídico, sin costo alguno para estas personas. De este modo, dichas organizaciones de la sociedad civil podrían ser el puente para que los migrantes accedan a un medio de defensa, como lo es el juicio de nulidad.

Como segundo reto, consideramos que se requiere una mayor difusión del juicio contencioso administrativo. Asimismo, pensamos que se debe rescatar todo el aporte jurídico y de protección de garantías y derechos humanos que se pueden albergar en los criterios y razonamientos que encontramos en las sentencias emitidas por las diversas salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Finalmente, el tercer reto que hemos de enfrentar quienes consideramos el juicio de nulidad como un mecanismo protector de derechos, para personas extranjeras en situación migratoria irregular, es que estas tienen una condicionante que determina fuertemente su decisión de acudir a los tribunales: el tiempo de encierro en una estación migratoria.

No es fácil para las personas estar privadas de su libertad, máxime cuando no cometieron delito alguno. En este sentido, están privadas de su libertad por cometer faltas administrativas y, aunado a ello, se encuentran en un país que no es el propio, separados de sus familias y con la incertidumbre sobre su futuro. Promover algún recurso jurídico, en este caso el juicio de nulidad, conllevaría a prolongar su estancia encerrados en la estación migratoria, y no siempre la resolución los favorecería. Es decir, no tendrían la certeza de que mediante el juicio de nulidad se garantice su permanencia en territorio mexicano.

Como se mencionó en el cuerpo del presente artículo, al menos en las sentencias estudiadas, quienes tienen acceso al juicio de nulidad son personas morales. No se cuenta con el dato de cuántos migrantes de nacionalidad hondureña, guatemalteca o salvadoreña han sido beneficiados con las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Esto es debido a que se carece de ese registro estadístico y no existe normatividad que obligue al tribunal a llevar un recuento a tal detalle. De ahí que sea un desafío capital el hecho de que personas en situación de vulnerabilidad puedan acceder a este mecanismo de defensa jurídico, y no solamente personas morales con recursos económicos para contratar a especialistas o profesionales del derecho.

En materia de derecho administrativo y migratorio, podremos encontrar una riqueza de criterios jurídicos en relación con la fundamentación y adecuada motivación de actos administrativos que afectan la situación jurídica de las personas migrantes. Estos criterios permiten estudiar los actos administrativos en cuanto a su legalidad, es decir, las autoridades administrativas pueden adecuar correctamente la situación jurídica —en particular de las personas migrantes— al marco legal aplicable. Así, no solo aplica el ejercicio discrecional de dichas autoridades en el momento de emitir un acto administrativo, pues esto conllevaría a ilegalidades y posibles actos de discriminación y violación a derechos humanos.

Consideramos que la labor de los tribunales administrativos abona a una cultura de la legalidad, y no solamente en un nivel nacional sino, incluso, a nivel internacional. Esto debido a que coadyuva a consolidar un auténtico Estado democrático de derecho, en donde las autoridades administrativas son sometidas al riguroso estudio que se realiza en los tribunales administrativos. De este modo, se busca que los derechos humanos de todas las personas, nacionales y extranjeros, sean respetados y puedan ser ejercidos sin discriminación, acorde a los lineamientos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL, “Teoría general del derechos administrativo”, México, Porrúa, 1995.
- FIGUEROA ÁVILA, ENRIQUE, “Controles de convencionalidad y de legalidad. Hacia un nuevo modelo de la justicia electoral”, *Revista Justicia Electoral*, 2011.
- HERNÁNDEZ SEGOVIA, ARTURO, “El Juicio de amparo como garante del derecho en México”, *Revista Iustitia*, 2013, p. 275.

MAURO PÉREZ BRAVO

- ITURBE RIVAS, ARTURO, *Elementos de derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 2004.
- JEAN CLAUDE Y ORTIZ REYES, GABRIEL, *La nulidad de los actos administrativos*, México, Porrúa, 2015
- NAVA NEGRETE, ALFONSO, “70 años del Tribunal Administrativo Federal de México”, *Revista de la Facultad de Derecho UNAM*.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, LIBARDO, “La explicación histórica del derecho administrativo”, en *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2005.
- SÁNCHEZ GIL, RUBÉN A., “El control difuso de la constitucionalidad en México. Reflexiones en torno a la tesis P./J. 38/2002”, *Revista Cuestiones Constitucionales*, 2004.
- SÁNCHEZ PICHARDO, ALBERTO C., *Los medios de impugnación en materia administrativa. Recursos administrativos, juicio de nulidad, y amparo en materia fiscal y administrativa*, México, UNAM, 2004.
- SOTO FLORES, ARMANDO GUADALUPE, “La controversia constitucional y la acción de constitucionalidad como medios de control constitucional”, en *Derecho procesal constitucional*, México, Instituto Nacional de Estudios, 2016.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Segunda Sala, tesis 260, 1995, *Semanario Judicial de la Federación*. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=394216&Clase=DetalleTesisBL>
- TRON PETIT, JEAN CLAUDE Y ORTIZ REYES, GABRIEL, *La nulidad de los actos administrativos*, México, Porrúa, 2015.

Apéndice

Tabla 1¹⁹

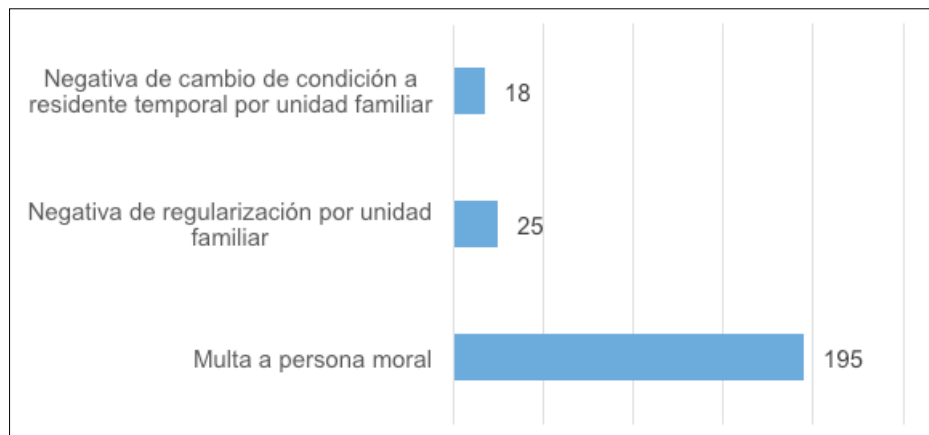
1. Desechó recurso de revisión.
2. Desechó trámite migratorio y se ordenó la salida del país.
3. Determina deportación.

¹⁹ Esta clasificación de los actos administrativos obedece a la lectura que realizamos de las 325 sentencias emitidas por las diversas salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. El nombre que señalamos en el listado no es exactamente el que se señala en las sentencias; atiende al contenido del acto y cómo es que las salas lo mencionan en cada una de sus sentencias. Es importante señalar esto, puesto que no proponemos una lista dogmática y definitiva; dependiendo de las lecturas que se hagan sobre las sentencias, se irá modificando la clasificación. Quisimos conservar el mayor grado de apego a la lectura de la sentencia, a fin de llevar a cabo nuestro listado. Como podrá observarse, en varios casos, los actos administrativos se repiten o son muy similares, como en el caso de las resoluciones administrativas y los recursos de revisión. No obstante, quisimos señalar así los actos administrativos para resaltarlos y, precisamente, enfatizar cómo ha resuelto el TFA y los criterios jurídicos que podríamos rescatar de las sentencias.

4. Determinó desechar trámite de regulación migratoria.
5. Falta de pago en facturas.
6. Improcedente reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado.
7. Impuso multa a persona moral.
8. Negativa ficta regularización migratoria.
9. Negó actualización de la constancia de inscripción del empleador.
10. Negó actualización de la constancia de inscripción del empleador.
11. Negó cambio de condición de residente temporal por unidad familiar.
12. Negó cambio de lugar de trabajo.
13. Negó expedición de documento migratorio extemporáneo.
14. Negó expedición de documento migratorio por oferta de empleo.
15. Negó la expedición de documento migratorio por canje.
16. Negó la expedición de documento migratorio por renovación.
17. Negó regularización migratoria.
18. Negó regularización migratoria por razones humanitarias.
19. Negó regularización migratoria por tener documentos vencidos o por realizar actividades no autorizadas.
20. Negó regularización migratoria por unidad familiar.
21. Niega cambio a residente temporal por programa de regularización migratoria.
22. Niega cambio a residente temporal por unidad familiar.
23. Niega cambio de residente temporal a residente permanente.
24. Niega declaratoria de inmigrado.
25. Niega la devolución de billete de depósito.
26. Niega reposición de documento por robo o extravío.
27. No se reconoce la condición de refugiado y se niega la protección complementaria.
28. Recurso de revisión desecha solicitud de reposición de documento migratorio.
29. Resolución administrativa.
30. Resolución de recurso de revisión. Cambio de condición de estancia.
31. Resolución de responsabilidad administrativa.
32. Resolución de recurso de revisión que confirma la negativa de expedición de condición de residente por renovación.
33. Resolvió recurso de revisión.
34. Resolvió tener por desistido al recurrente.
35. Responsabilidad patrimonial del Estado.
36. Sobreseyó recurso de revisión.

MAURO PÉREZ BRAVO

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa mediante oficio UE-SI-0853/2018.

Tabla 2

Concepto	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (noviembre)
Personas extranjeras presentadas ante la autoridad migratoria	127 149	198 141	188 595	93 846	138 612	179 335

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

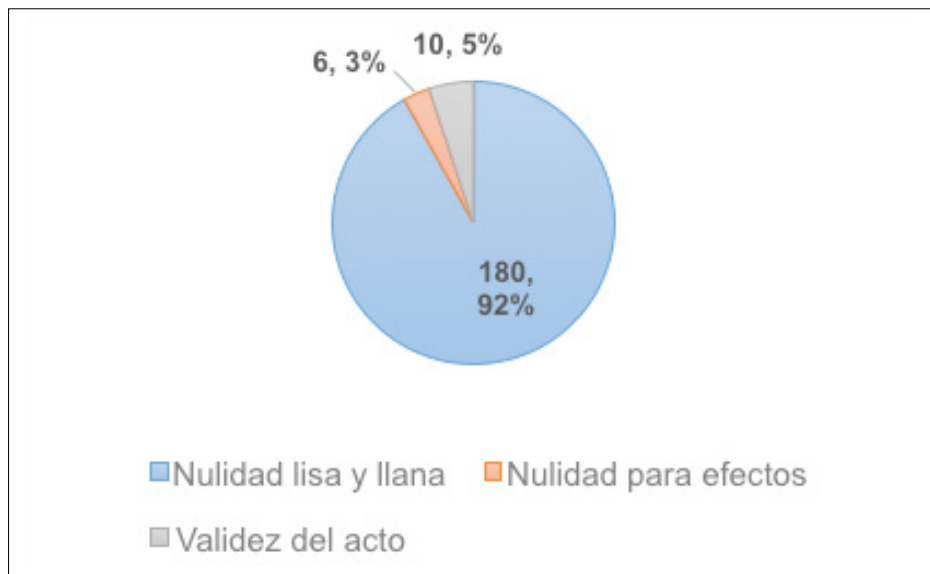
154

Tabla 3

Año	2015	2016	2017	2018
Número de expedientes	2921	2339	2707	2915

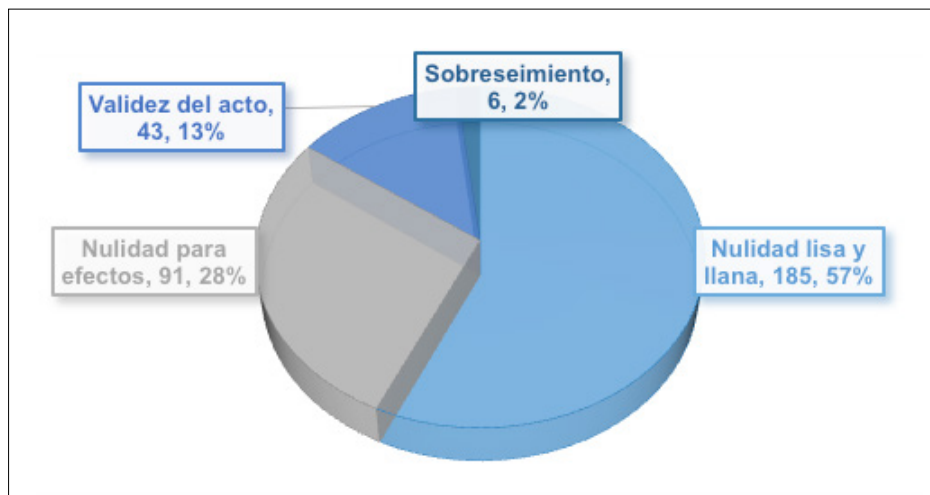
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Informe Anual de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en: <http://informe.cndh.org.mx/Default.aspx>

Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa mediante oficio UE-SI-0853/2018.

Gráfica 6



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa mediante oficio UE-SI-0853/2018.

Política y discurso en el tratamiento al tema migratorio de la 4T* / *Policy and discourse on the subject of migration in the 4T*

Dunia Eduvijes Jara Solenar**
Jorge Morales Brito***

RESUMEN

El artículo presenta los resultados del análisis sobre posturas políticas asumidas respecto al tema migratorio en el discurso del *presidente de México*, Andrés Manuel López Obrador. Se devela la perspectiva discursiva del proyecto de nación (2018-2024) como marco de referencia de la política migratoria. El énfasis del estudio constata las fluctuaciones en el tratamiento al fenómeno migratorio durante el 2019, por las tensiones y conflicto de intereses entre México, Estados Unidos y Centroamérica. Los principales hallazgos muestran la evolución de temas en el discurso político que, por su estabilidad y caída, apuntan hacia la efectividad o no de un nuevo enfoque de gestión migratoria. Se concluye con la posibilidad de nuevas vías de indagación empírica en la evaluación de políticas públicas.

PALABRAS CLAVE: Política, discurso, AMLO, migrante objeto, migrante sujeto.

ABSTRACT

The present article presents the results of analysis undertaken on the political postures taken on the subject of migration in the discourse of the President of Mexico, Andrés Manuel López Obrador, revealing the discursive perspective of the national project (2018-2024) as a framework for migration policy. The emphasis of the present study demonstrates the fluctuations in the treatment of the migratory phenomenon in 2019, in the context of tensions and conflicting interests among Mexico, the United States, and Central America. The main findings show the evolution of topics in the political discourse that, in either stability or collapse, point to the effectiveness, or lack thereof, of a new focus for migration management. The present article concludes by highlighting new potential lines of empirical enquiry in the evaluation of public policy.

KEY WORDS: Policy, discourse, AMLO, migrant as object, migrant as subject.

* Artículo de investigación. Recibido el 19 de enero de 2020 y aceptado para su publicación el 2 de septiembre de 2020.

** Becaria de AMEXCID y la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México en el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Vélaz Pliego" de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. / dunias2018@gmail.com / orcid.org/0000-0002-5482-465X

*** Profesor en la Universidad Central Marta Abreu de las Villas, Cuba. / jmbrito80@nauta.cu / orcid.org/0000-0003-3124-8458

SUMARIO

1. Introducción
2. La migración de tránsito por México hacia Estados Unidos
3. Noción del migrante sujeto y del migrante objeto en el discurso político
4. El tema migratorio en el discurso y acción política del gobierno
de Andrés Manuel López Obrador
5. Conclusiones

1. Introducción

Las condiciones sociales que emergieron del acuerdo migratorio Estados Unidos-México definen el curso de las acciones alrededor del tema en la actual Administración mexicana. Las tensiones y conflictos de intereses políticos y económicos fijaron una nueva visión de país en el tratamiento discursivo sobre el tema migratorio. Tales aspectos centran el análisis del discurso político manifestado en la producción e interpretación de la política migratoria en México, así como en sus efectos para la población migrante.

La gestión del presidente Andrés Manuel López Obrador suscribe una estrategia migratoria en búsqueda de formas más efectivas que alcancen la reducción del flujo hacia México y Estados Unidos. Si ubicamos en contexto la compleja realidad del sistema migratorio Centroamérica-México-Estados Unidos, “la migración se sigue manifestando como la tradicional *válvula de escape* ante la presión que ejerce la crisis humanitaria y de violencia social y económica en la región”.¹ Aquí, la política de los gobiernos y sus implicaciones en el tejido social muestran los desafíos de la migración como un problema global.

Los cambios en la política migratoria mexicana refieren a momentos históricos marcados por las relaciones entre Estados Unidos y México. Ello indica etapas de limitado flujo migratorio, dado el reforzamiento de medidas antiinmigratorias, así como etapas de movilidad humana sin precedentes. La migración ha puesto en crisis a los gobiernos y su política exterior. El caso de México ilustra cómo se genera una crisis de significados de la política migratoria y del enfoque de relaciones con Centroamérica y Estados Unidos.

Por un lado, la tendencia histórica de las relaciones Estados Unidos-México-Centroamérica reafirma el carácter de su política en los procesos migratorios

¹ DURAND, JORGE, “Política migratoria: entre el discurso, la práctica y la coyuntura” *Foro Internacional*, vol. 59, núm. 34, 2019, p. 1044. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.24201/fi.v59i3-4.2650>

y, por otro, el discurso proactivo y de cooperación de la actual administración supone la transformación de la política migratoria. En este sentido, se recurre a los fundamentos teóricos y metodológicos de la política del discurso,² para distinguir lo proactivo como discurso presente en el programa de gobierno de AMLO. Para el caso que nos ocupa, resulta relevante la visión de país sobre las causas, vías y estrategias para atender el fenómeno migratorio en el discurso político.

En este artículo, se analiza el tratamiento al tema migratorio como muestra de la evolución en la práctica política de López Obrador, pues, en su discurso, perfilan momentos de auge y disminución en el tratamiento al tema. Por ello, nos planteamos realizar el estudio a partir de las siguientes interrogantes:

- ¿Qué condicionantes determinan el discurso y acción política de la actual Administración mexicana?
- ¿Cuáles son los tópicos de interés en el tratamiento al fenómeno migratorio en el discurso político de López Obrador?
- ¿Qué enfoque prevalece sobre política migratoria en el discurso político de AMLO?

El estudio en cuestión se concentra en develar las condicionantes en la producción e interpretación del discurso. La perspectiva discursiva profundiza en el análisis del contexto y cuestiones propias en el tratamiento al tema migratorio y su práctica política. Los referentes de la investigación se vinculan a trabajos recientes de Durand³ y Rodríguez Arrieta⁴ para la búsqueda de elementos en el discurso político sobre la migración, con el fin de detectar los marcos de referencia sobre los cuales se desarrollan los programas de gobierno.

En este punto, se asume como marco de referencia el argumento discursivo en la proyección política de López Obrador, en su proceso de candidatura y actual gestión. Se consideró el periodo de campaña presidencial en la muestra seleccionada, aunque se enfatiza en los meses de administración de diciembre 2018 a enero 2020. Se tuvieron como referencia los tópicos de interés en su discurso político; la aplicabilidad de esta distinción analítica recurre a las conferencias de prensa matutinas como unidades de análisis.

² ZAPATA-BARRERO, RICARD, *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*, Madrid, Trotta, 2009.

³ DURAND, JORGE, "Política migratoria: entre el discurso, la práctica y la coyuntura" *Foro Internacional*, vol. 59, núm. 34, 2019, pp. 1023-1047.

⁴ RODRÍGUEZ ARRIETA, JOSÉ DANIEL, "Discursos políticos sobre la inmigración presentes en los programas de gobierno del proceso electoral de Costa Rica 2017-2018", *Revista Rupturas*, vol. 9, núm. 2, pp. 39-61.

El registro de veinte documentos publicados en versión estenográfica de las conferencias de prensa matutina en el sitio oficial del presidente de México, Andrés Manuel López Obrador,⁵ permitió delimitar el tema migratorio en el discurso político. El criterio de selección expresa la inclusión del fenómeno migratorio en la agenda política de AMLO, durante el 2019, como resultado de las tensiones y acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y México. El uso del Atlas.ti⁶ permitió la cuantificación de los tópicos de interés en el discurso (análisis de frecuencia) y la elaboración de gráficos para la visualización de los resultados. Por ello, el presente trabajo no pretende aportar una metodología —lo cual precisaría de un mayor análisis y ampliación—, sino mostrar la evolución del discurso político de López Obrador en el tratamiento al tema migratorio, y la condición del migrante como resultado de su gestión y política migratoria.

En el artículo se dedica un espacio a las distinciones entre el migrante objeto y el migrante sujeto como categorías de análisis. Estas distinciones fueron consideradas metodológicamente desde el enfoque del pensamiento político clásico occidental, en especial, desde los conceptos aportados por la filosofía política. Esto debido a que cuenta con una larga tradición que aborda la relación entre sujeto y objeto, entre necesidad y libertad, entre intereses individuales y colectivos, en contextos de relaciones conflictivas.

El despliegue de este enfoque es pertinente para la comprensión del discurso político del actual Gobierno mexicano en la medida en que el propio discurso se muestra deudor del pensamiento liberal avanzado. En el artículo, no se pretende abordar todas las fuentes teóricas e implicaciones presentes en el pensamiento político que fundamentan el proyecto de gobierno de AMLO. Pero, en dicho discurso, la presencia explícita de la distinción entre migrante libre y voluntario (migrante sujeto) y migrante objetualizado por la crisis permite realizar este tipo de análisis (migrante objeto).

El enfoque utilizado permite valorar la respuesta de AMLO y su proyecto de gestión migratoria ante el enfrentamiento, entre la libertad y la necesidad del migrante. La crisis convierte a estos dos aspectos en opuestos, debido a que el individuo o el grupo dominado por la carencia de fuentes de subsistencia no cuenta con la posibilidad de escoger voluntariamente los términos de su movimiento migratorio. Así, la tarea de unificar en una solución sustentable la necesidad y la libertad de los flujos migratorios aparece como una problemática latente en este discurso.

⁵ Véase el sitio oficial de Andrés Manuel López Obrador. Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/>

⁶ CUEVAS ROMO ANA, MÉNDEZ VALENCIA, SERGIO Y HERNÁNDEZ-SAMPIERI, ROBERTO, *Manual de introducción a Atlas.ti 7*, México, Universidad de Celaya-Instituto Politécnico Nacional, 2014.

2. La migración de tránsito por México hacia Estados Unidos

La migración de tránsito en México, hacia Estados Unidos, ha dado lugar a formas de sociabilidad sujetas a políticas, programas⁷ y protocolos.⁸ Como bien expresa Domínguez Martín,⁹ el enfoque de la política migratoria no es precisamente un camino, técnica y políticamente, fácil. Coincidimos en que fijar la política migratoria solo desde el diagnóstico de las causas de la migración, sin atender a la agencia de los migrantes, es totalmente incoherente con los principios que rigen la cooperación para el desarrollo.

En particular, el 2014 fue un año clave para analizar la relación entre migración y su desarrollo crítico, entre flujo normal y asimilable por el sistema y movimiento creciente que se identifica con la reactivación del control. El reforzamiento de la vigilancia fronteriza al norte y sur de México constituye una manifestación de la crisis del sistema migratorio Centroamérica-México-Estados Unidos. El tema de la frontera sur ha sido una preocupación del gobierno mexicano, desde la presidencia de Vicente Fox, pasando por Felipe Calderón, Peña Nieto y, ahora, Andrés Manuel López Obrador.

En este orden, “la preocupación deriva del nuevo contexto de relaciones internacionales, en particular de la política del gobierno de la Casa Blanca en materia de terrorismo, narcotráfico y migración”.¹⁰ Según Villafuerte y García, “la crisis de los niños migrantes de mediados de 2014 revela la profundidad del colapso del sistema migratorio Centroamérica-México-Estados Unidos”.¹¹ Ello explica las formas dominantes en la aplicación de medidas antiinmigrantes, manifestadas en deportaciones y detenciones masivas.

El proceso histórico que ha seguido la región en tránsito, de México hacia Estados Unidos, demuestra el carácter sobrevenido e ideologizado¹² en el uso de la “crisis migratoria”, para exponer el fenómeno en términos generales. Por

⁷ Plan de desarrollo para el Triángulo Norte de Centroamérica presentado recientemente en Ciudad de México por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), de Naciones Unidas.

⁸ Protocolo de Protección a Migrantes (MPP, por sus siglas en inglés), que permite a Estados Unidos enviar a México a migrantes que entraron al país por territorio mexicano, mientras tramitan sus solicitudes de asilo.

⁹ DOMÍNGUEZ MARTÍN, RAFAEL, “Migración y desarrollo: mitos tóxicos e incoherencia de políticas en la Unión Europea”, en Ada Elsa Cabrera García, Gustavo Rodríguez Albor e Ibelis Blanco Rangel (coords.), *Migraciones internacionales en el siglo XXI. Un análisis desde una perspectiva crítica*, Puebla, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vélaz Pliego” de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2019, p. 20. Disponible en: <http://repositorio.uac.edu.co/handle/11619/3940>

¹⁰ VILLAFUERTE SOLÍS, DANIEL Y MARÍA DEL CARMEN GARCÍA AGUILAR, “Crisis del sistema migratorio y seguridad en las fronteras norte y sur del México”, *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, año 23, núm. 44, p. 87.

¹¹ VILLAFUERTE SOLÍS, DANIEL Y MARÍA DEL CARMEN GARCÍA AGUILAR, “Crisis del sistema migratorio y seguridad en las fronteras norte y sur del México”, *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, año 23, núm. 44, p. 93.

¹² COLLET, ELIZABETH Y LE COZ, CAMILLE *After the Storm. Learning from the EU Response to the Migration Crisis*, Bruselas, Migration Policy Institute Europe, 2018, p. 63.

tanto, el crecimiento acelerado de los flujos migratorios en los últimos años del siglo xx y en las dos primeras décadas del siglo xxi ha impactado en la política.

En esta línea, las prioridades en gestión migratoria se reducen a hechos e intereses económicos. Lo que resulta sintomático es que, “detrás de todas las olas migratorias latinoamericanas siempre existió un detonante económico perfectamente identificable”.¹³ De ahí que el tema del tráfico de drogas, la migración centroamericana irregular en tránsito por México, la trata de personas y seguridad han sido asuntos de interés para los países involucrados. El aumento de los flujos migratorios con presencia de desplazamientos por conflictos y un cierto éxodo a partir de la implementación del modelo neoliberal¹⁴ advierten el crecimiento sostenido de la migración irregular.

Ahora bien, comprender los procesos migratorios y sus trayectorias implica visualizar la violencia a la que son sometidos los migrantes. La presencia de caravanas migrantes de centroamericanos en México, a finales de 2018 y durante el 2019, muestra la violencia que acompaña a estos grupos en sus trayectorias.¹⁵ Si bien se analiza la violencia como motivación de la migración, esta ha quedado “oculta” en el discurso político, dado su efecto mediático. En este sentido, la administración de López Obrador ha considerado el fenómeno migratorio a partir de las garantías de inversión económica y social en los países de origen, ante la pobreza y la violencia; así como el trato humanitario a los derechos de los migrantes en territorio mexicano.

Sin embargo, hasta próximos años se podrá observar la efectividad de los países emisores y de México para atender el fenómeno de la migración centroamericana. El cambio discursivo y de acción en la política migratoria no abarca a todos los grupos de poder implicados. Estados Unidos de América, junto con sectores sociales importantes en las naciones que componen el sistema migratorio, no participa con el mismo peso en este cambio de enfoque.

Hoy, el efecto Trump en la agenda mediática de la migración entre México y Estados Unidos está marcado por un discurso xenófobo.¹⁶ En este escenario, las actitudes en materia migratoria van desdibujando un complejo entramado de percepciones y prejuicios. Mientras, la actual Administración norteamericana

¹³ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, ROGELIO, “Desafíos de México frente al fenómeno migratorio en la segunda década del siglo XXI, un reto como política pública”, *Revista Interdisciplinaria de Estudios Latinoamericanos*, vol. 3, núm. 3, p. 85.

¹⁴ CASTILLO, MANUEL ÁNGEL, “Fronteras, migración y seguridad en México”, *Alteridades*, vol. 15, núm. 30, p. 52.

¹⁵ CORDERO DÍAZ, BLANCA LAURA Y GARIBO GARCÍA, MARÍA GEORGINA, “Violencias encarnadas: migración de mujeres centroamericanas”, en Nayar López Castellanos (coord.), *Procesos migratorios en la Centroamérica del siglo xxi*, México, UNAM, 2018, pp. 171-194; TORRE-CANTALAPIEDRA, EDUARDO, “Violencia, migración y refugio: una mirada reflexiva a contribuciones sobre violencia estructural y movilidad geográfica”, *Huellas de la Migración*, vol. 4, núm. 7, pp. 139-171.

¹⁶ CANALES LIZAOLA, LAURA Y LIZÁRRAGA SALAS, FRAMBEL, “El efecto Trump: la migración mexicana en la agenda mediática de la prensa de México y Estados Unidos: La Jornada, El Universal y La Opinión”, *Revista Interdisciplina*, vol. 7, núm. 18, p. 128.

ha marcado su política “en un abierto rechazo a la internación de más migrantes hacia su país, convirtiéndose como eje de su política exterior y migratoria la necesidad de construir el muro fronterizo, generando un discurso político antimigratorio”.¹⁷ Por tanto, el discurso político presente en las agendas de los gobiernos acerca de la migración muestra la visión y gestión del fenómeno por parte de los principales decisores a nivel de nación, región y a escala internacional.

3. Noción del migrante sujeto y del migrante objeto en el discurso político

Otro principio que defiende constantemente el discurso presidencial mexicano es la noción del *migrante sujeto* y del *migrante objeto*. En términos teóricos, estas le permiten al gobierno mexicano clasificar entre al menos dos tipos de migración: una de ellas consustancial a la dinámica migratoria; la otra, propia de la normalidad.

En este sentido, para el gobierno mexicano, el flujo que se caracteriza por un migrante-objeto, forzado por las dificultades y la falta de alternativas a la búsqueda de sueños, de justicia y mejoramiento económico fuera de su país, es el flujo incontrolable y crítico. Este *migrante objeto* se ve determinado por una precariedad originaria de sus condiciones de vida, matizado por la desesperación y el desorden, por el riesgo de un tránsito al margen de la legalidad. Se trata de un *ente* al margen de su propia voluntad, identificable como víctima-participante de la crisis:

El fenómeno migratorio no surge de la nada, es originado por las carencias materiales y la inseguridad en los países centroamericanos y en sectores y regiones marginadas de México, en donde hay seres humanos que necesitan emprender todo un peregrinar para mitigar su hambre y su pobreza o para preservar sus vidas.¹⁸

Por su parte, el flujo identificable con la “normalidad” y la “regulación” se caracteriza por un migrante totalmente voluntario, capaz de cambiar sus condiciones aceptables de vida por otras mucho mejores, pero basándose en la legalidad de su tránsito, en el respeto a las normas establecidas y en la

¹⁷ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, ROGELIO, “Desafíos de México frente al fenómeno migratorio en la segunda década del siglo xxi, un reto como política pública”, *Revista Interdisciplinaria de Estudios Latinoamericanos*, vol. 3, núm. 3, p. 94.

¹⁸ Discurso de Andrés Manuel López Obrador en el acto en defensa de la dignidad nacional y en favor de la amistad con Estados Unidos, en Tijuana, Baja California, 8 de junio, 2019.

seguridad propia. A tono con ello, AMLO apunta: “Lo más eficaz y lo más humano es enfrentar el fenómeno migratorio combatiendo la falta de oportunidades de empleo y la pobreza, para lograr que la migración sea opcional, no forzada”.¹⁹

Este esfuerzo por concientizar al migrante como sujeto político y de derecho conlleva un grupo de dificultades teóricas y prácticas que el gobierno mexicano ha tenido que visualizar. A grandes rasgos, las opciones principales de este discurso han sido la aplicación de la legalidad, el perfeccionamiento de los trámites y normativas que permitan ordenar y controlar el fenómeno, así como la inversión para el desarrollo de puestos de trabajo y condiciones de vida.

Sin embargo, desde el migrante con antecedentes delictivos, pasando por los grupos más vulnerables como los niños y las mujeres, la estrategia de contención aunada al respeto de los derechos humanos tensa al máximo el marco referencial del discurso político. Sobre todo, porque se trata de ciudadanos y de personas; lo primero obliga a respetar múltiples legalidades (país de origen, de tránsito y de destino), lo segundo remite a normas de órganos extranacionales como la ONU y sus comisiones de derechos humanos de diferentes niveles.

La negativa de México a convertirse en tercer “país seguro” revela los límites y las tensiones de esta síntesis entre interés nacional, doctrina de derechos humanos y multilateralismo. Este significado emerge con la idea de que el proyecto de AMLO tiene un enfoque mucho más humanista y ponderado de la crisis, pero sigue considerándose un intermediario y no un protagonista del conflicto. Así, es un intermediario dispuesto a mediar y contribuir a la solución de un problema que se origina más allá de sus fronteras. Por ello, su respuesta y capacidad cooperativa tendrán los límites usuales, aunque flexibles, en su caso, a los intereses del Estado-nación.

La propia sociedad civil mexicana y sus múltiples tendencias políticas se muestran como grupos de presión que, sin eliminar la capacidad de maniobra del gobierno, fijan límites infranqueables para su radio de acción global sobre el problema. La prensa y otros medios de comunicación sociopolítica insisten continuamente en la responsabilidad del Estado mexicano para con sus ciudadanos. A la postre, en Estados Unidos, la comunidad de migrantes mexicanos supera en número a la de los demás países de la región.

¹⁹ Discurso de Andrés Manuel López Obrador en el acto en defensa de la dignidad nacional y en favor de la amistad con Estados Unidos, en Tijuana, Baja California, 8 de junio, 2019.

Esta comunidad también está sujeta al discurso antiinmigrante, xenófobo y racista de la actual Administración norteamericana. Por tanto, las implicaciones de manifestaciones xenófobas emerge como asunto y oportuna aclaración en el discurso político de AMLO, ante los hechos ocurridos en Texas y los síntomas visibles de rechazo a los migrantes o extranjeros.

La estrategia mexicana ante el sistema migratorio de Centroamérica-México y Estados Unidos se ve condicionada por las capacidades limitadas del proyecto de nación para resolver problemas del sistema mundo capitalista. Al mismo tiempo, la relación política cualitativamente superior entre la comunidad migrante mexicana en Estados Unidos y el Estado mexicano permite prever que, a largo plazo, este asunto atraerá gradualmente el foco de atención. Por el momento, la política de López Obrador ante el problema intenta llevar a sus posibilidades plenas, dentro de dichas limitantes, el esfuerzo de cooperación con países implicados; medio para sobrepasar el ámbito nacional ante crisis que son transnacionales.

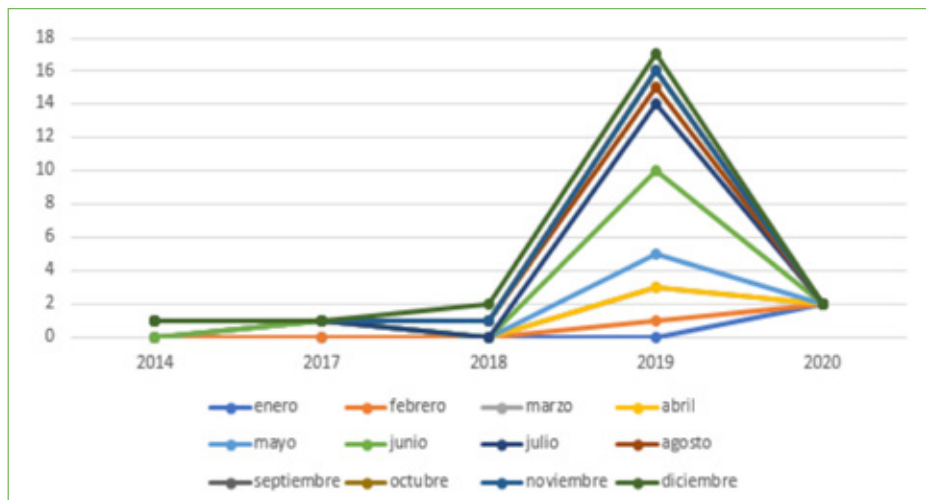
4. El tema migratorio en el discurso y acción política del gobierno de Andrés Manuel López Obrador

El discurso y la acción política del gobierno de López Obrador reconocen que el tema migratorio viene a catalizar espacios de fricción en la larga historia de relaciones contradictorias y codependientes –incluso, mutuamente ventajosas– entre México y Estados Unidos. La relación de México con Estados Unidos y los países latinoamericanos, en materia migratoria, se revela como marco determinante para el discurso de la actual Administración mexicana.

A partir del 2014, se vuelve sintomático en el discurso político de Obrador la problemática migratoria como un asunto que requiere de la cooperación para el desarrollo. Se trata de un tema latente en su discurso de campaña y que prevalece en el debate público, por su prioridad para la política y gestión de gobierno. En términos ilustrativos, la fluctuación en el tratamiento al tema desde su visión se representa en el gráfico siguiente:

DUNIA EDUVIJES JARA SOLENZAR / JORGE MORALES BRITO

Gráfico 1. Tratamiento al tema migratorio en el discurso político de AMLO según su frecuencia en los meses de julio 2014 hasta febrero 2020



Fuente: Elaboración propia con información extraída de las conferencias de prensa matutinas y discursos de Andrés Manuel López Obrador.

El comportamiento del tema migratorio en el periodo de 2014 al 2018 muestra, en términos ideológicos, el carácter incipiente de este asunto, en su práctica política y en la consolidación de su liderazgo. Sin embargo, en calidad de presidente del Consejo Nacional del Movimiento Regeneración Nacional (Morena),²⁰ al referirse al tema migratorio y los efectos de la política estadounidense, declaró que: “Obama debería de apoyar sobre un convenio de cooperación para el desarrollo y cumplir con su compromiso de campaña. No solo eso, es el presidente de Estados Unidos que más ha deportado a migrantes, va a pasar a la historia como un presidente racista, que discrimina a latinos”.²¹

En este escenario de formas políticas cuestionables para gestionar la migración, resalta el papel de México como país auspiciador de las sesiones preparatorias de la Conferencia Intergubernamental.²² Durante la inauguración, la representante especial del secretario general de la ONU para la Migración Internacional, Louise Arbour, destacó que: “el Pacto Global para la Migración es una oportunidad para

²⁰ Con fecha 9 de julio, 2014, se emitió la Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, sobre la solicitud de registro como partido político nacional presentada por Movimiento Regeneración Nacional.

²¹ Conferencia de prensa en Tapachula, Chiapas, 25 de julio, 2014.

²² Reunión preparatoria en Puerto Vallarta, México los días 4, 5 y 6 de diciembre 2017 con la participación de los Estados miembros de la ONU, en la cual se adoptaron acuerdos para el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en 2018.

reorientar la narrativa —a menudo tóxica— contra las personas migrantes hacia una narrativa más precisa que reconozca el apoyo extraordinariamente positivo y está preparado para dirigirse a los cambios en una manera seria y realista”.²³

Así, es relevante el mensaje de López Obrador, en su recorrido por ciudades de Estados Unidos:

El propósito de esta gira es expresar nuestro apoyo, nuestra solidaridad con ustedes, los migrantes, los que por necesidad, no por gusto, han abandonado sus pueblos, sus lugares de origen para venirse a buscar la vida con trabajo honrado en Estados Unidos y que ahora, por lo que todos sabemos, están siendo víctimas del acoso y de la persecución [...] La migración es la prueba más clara y dolorosa del carácter excluyente del modelo neoliberal [...] En esta paradójica y amarga realidad, mezcla de heroísmo y desdicha, ustedes deben ahora enfrentar una nueva circunstancia: la amenaza y la persecución de migrantes anunciada por Donald Trump.²⁴

Como bien se ha expuesto, desde el 2014 hasta la fecha, López Obrador ha incluido la migración como tema emergente en su agenda política. En consecuencia, el proyecto de nación 2018-2024 refleja la *migración* como política de gobierno. Ello implica un área específica en la coordinación con países estratégicos y una oportunidad para la acción multilateral. Tales acciones se integran con los objetivos regionales, como resultado del nuevo diálogo con América del Norte, en defensa de los mexicanos y la cooperación.

Respecto a los retos migratorios del gobierno mexicano, en el proyecto de nación, se acentúan las perspectivas; acciones de política migratoria transversal; protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes; evaluación y monitoreo de la política migratoria. El propio documento declara la actuación del gobierno para atender las causas de la migración de manera integral:

[...] insistirá en que la migración no es un problema en sí, sino un fenómeno inherente a la humanidad misma. La migración no puede ni debe ser criminalizada. Para encararla de manera adecuada, se deben abordar sus causas profundas como la pobreza, la falta de oportunidades, la inseguridad, el cambio climático y los conflictos.²⁵

²³ Centro de Noticias ONU, 4 de diciembre, 2017.

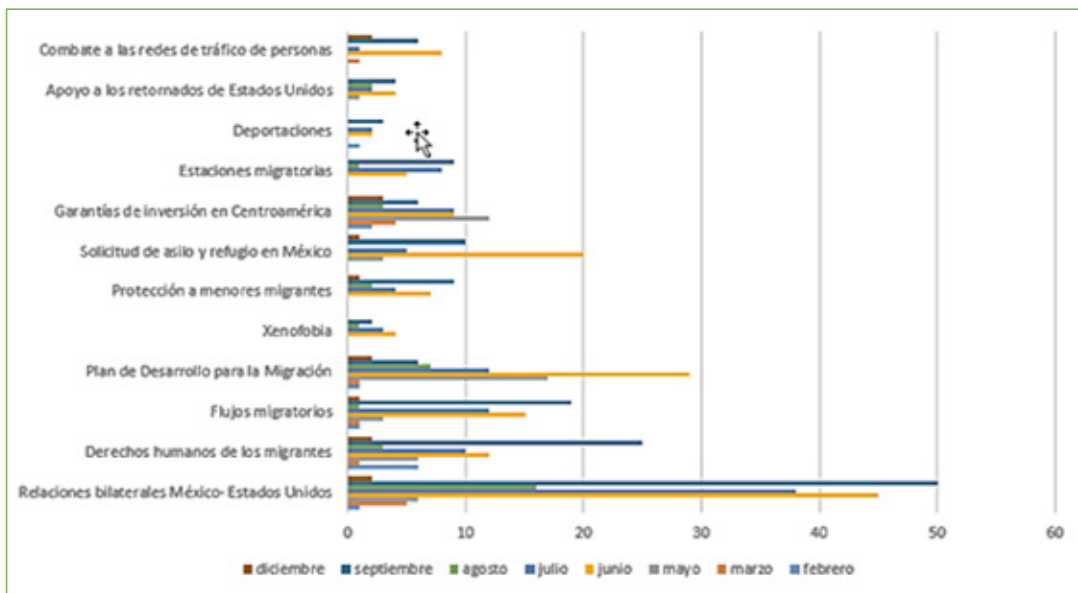
²⁴ Mensaje de Andrés Manuel López Obrador, presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Morena, en Nueva York, Estados Unidos, 13 de marzo, 2017.

²⁵ Proyecto de Nación 2018-2024, p. 89.

DUNIA EDUVIJES JARA SOLENZAR / JORGE MORALES BRITO

Ello produce un giro en el tratamiento al tema migratorio, tras la tendencia creciente de los flujos migratorios hacia México y Estados Unidos, durante los meses de enero a diciembre 2019. Por tanto, ocupa interés en la esfera pública y en la agenda mediática y política del actual gobierno mexicano (véase el gráfico 2).

Gráfico 2. Tópicos de interés en el discurso político de AMLO según su frecuencia durante los meses correspondientes al 2019



Fuente: Elaboración propia con base en las dieciocho conferencias de prensa matutinas de Andrés Manuel López Obrador sobre el tema migratorio durante el 2019.

En particular, la intención de un acuerdo migratorio entre Estados Unidos y México figura en el discurso político desde febrero 2019. Para la fecha, comienza el ascenso de eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, con lo cual fueron afectadas 211 258 personas, de enero a diciembre de 2019.²⁶ Los datos muestran la urgencia de establecer un programa de apoyo a los paisanos migrantes en respuesta a la política estadounidense.

²⁶Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Segob, con base en el Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2018-2019.

En el mes de marzo se dieron a conocer las conversaciones con Estados Unidos para un posible acuerdo migratorio bajo el principio de garantías de inversión para los países de Centroamérica y México. No obstante, los meses de marzo, mayo y octubre, según las estadísticas de 2019, resultaron en más de diecinueve mil repatriados de origen mexicano.²⁷

Los meses de mayo y junio corresponden al periodo de conversaciones y firma del acuerdo migratorio México-Estados Unidos.²⁸ Una lectura de los discursos, informes y conferencias de prensa del gobierno mexicano permite, a su vez, visualizar su esfuerzo por dar continuidad a una tendencia universal de la diplomacia y de la política exterior de ese país a lo largo de su historia. Esto es, el mantenimiento de la independencia y de un criterio propio para dicha política, que exige un análisis objetivo de los fenómenos conflictivos y sus causas. A esta tendencia corresponde una línea de acción que acepta la posibilidad de diferir en muchos puntos con la postura de sus aliados o principales socios comerciales, como es el caso paradigmático de Estados Unidos.

Este principio de independencia alcanza su contrapeso en un segundo presupuesto que retoma la importancia del realismo político en el discurso gubernamental mexicano: el reconocimiento de la influencia que sus aliados y socios tienen en la toma de decisiones. Más allá de las presiones explícitas de una determinada Administración norteamericana, México no oculta la importancia que los intereses de su principal socio comercial tienen en el derrotero que se puede tomar ante el tema migratorio.

Este intento de síntesis entre independencia y realismo político, según palabras del propio López Obrador, se inclina a ese punto medio en el que: “Se requiere de diplomacia, de convencer, de persuadir, sobre todo al gobierno de Estados Unidos, para que podamos [...] hacer realidad este enfoque que nos conviene a todos”.²⁹ Tal postura podría resumirse en no ceder abiertamente a las presiones del socio dominante, pero tampoco pasar por alto sus intereses, pues ello conduciría al antagonismo. Así, se concentra en encontrar la estrategia que conduzca a una situación de ganar-ganar.

Si Estados Unidos considera prioridad detener la migración descontrolada que afecta sus relaciones políticas internas y sus resultados electorales, México hace suya esa exigencia y es capaz de invertir cientos de millones

²⁷Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Segob, con base en el Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2018-2019.

²⁸Con fecha 7 de junio, 2019, México y Estados Unidos firmaron un acuerdo para reducir el flujo de migrantes centroamericanos.

²⁹Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, 20 de mayo, 2019.

de dólares en un plazo de diez años, en un esfuerzo inédito para resolver un problema que afecta a su vecino del norte y a los países emisores. Las críticas de los nacionalistas a esta estrategia son inevitables, todo parece indicar que esta doctrina conduce a que la nación se convierta en instrumento de una potencia extranjera.

Ante estas críticas, la respuesta de López Obrador y de su esfuerzo gubernamental muestran la intención de integrar conceptualmente ideas del nacionalismo, de la doctrina de la seguridad nacional con nociones provenientes del humanismo o de la cooperación internacional, emanadas de instituciones como la ONU, la Cepal y otros organismos multilaterales. No obstante, en el interior de este enfoque humanista, reaparece una y otra vez el utilitarismo, el cual resulta un conjunto de nociones asentadas en el objetivo de preservar el funcionamiento real de la economía mexicana.

En este último punto, la utilidad primaria se desprende de la idea de que todo lo que permita mantener o mejorar la obtención de recursos materiales, para la transformación social, debe preservarse por su carácter estratégico. López Obrador se distancia del “economicismo” tecnocrático neoliberal, tratando, a su vez, de no obviar las condiciones de existencia-sostén material de su proyecto político.

En ese sentido, López Obrador propone un paradigma de acción política que flexibiliza el horizonte de significado y de legitimidad del Estado-nación, basado en el vínculo deber-derecho, entre el gobierno y sus ciudadanos. Desde este enfoque, México gana la posibilidad de evitar un conflicto con su principal socio en el mundo, mientras aplica las estrategias más avanzadas de colaboración con países afectados. Desde el enfoque del gobierno mexicano, evitar la confrontación significa no tener que pagar un costo comercial que superaría decenas de veces el monto de lo invertido por México en su estrategia de colaboración, inversión para el desarrollo y contención de las migraciones.

En este aspecto, Obrador declara que “estamos hablando de un superávit a favor de México de alrededor de setenta mil millones de dólares”³⁰ y, con ello, “se evitó la posibilidad de una crisis económica, financiera”.³¹ O sea, ambos actores políticos fijan los límites: “México tiene un límite, el 80% de nuestra economía está vinculada a la de Estados Unidos, pero Estados Unidos también

³⁰Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, 21 de junio, 2019.

³¹Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, 12 de junio, 2019.

tiene un límite, porque 15% de la economía más grande del mundo depende de la relación con México”.³²

Otro aspecto que se recalca en este discurso sobre la estrategia diplomática es que, con ella, el país alcanza prestigio y protagonismo internacional, al ser el que más aporta a la solución de la crisis migratoria. Aquí, se reactiva, nuevamente, la idea de México como sujeto político independiente, con personalidad y peso propio en las relaciones internacionales. En palabras de López Obrador, el país “inauguró un método nuevo, distinto, para enfrentar el fenómeno migratorio. Es una luz [...] que se enciende desde México, desde Centroamérica, para alumbrar en todo el mundo”.³³

Lo explicado hasta el momento muestra que, ante varios problemas medulares, el pensamiento y el discurso político de Obrador arriesgan el intento de unificar elementos tradicionalmente contradictorios. Por un lado, consiste en defender los intereses de México sin negar el peso de los intereses extranjeros, en especial los norteamericanos; simbiosis entre utilitarismo y patriotismo, entre nacionalismo y presupuestos de cooperación multilateral. Por otro lado, implica la negación rotunda a la militarización y rechazo al uso determinante de la fuerza, para, al final crear una fuerza pública de origen militar con tareas de protección a los derechos humanos.

El propio presidente mexicano refleja en sus palabras la tensión conceptual y los riesgos de su paradigma cuando declara: “La política es el equilibrio [...] entre principios y eficacia. No se puede hacer política solo con principios, como tampoco se puede hacer política solo buscando la eficacia y sin principios. Es el equilibrio y hay fronteras, uno sabe hasta dónde se puede llegar”.³⁴

Tal proceso de conciliación se concreta en el diseño e implementación del Plan de Desarrollo para la Migración 2019. En efecto, durante el mes de mayo, el debate público se centra en el cumplimiento de las metas de inversión, a través de los programas vigentes. Además, sobre el principio de una política que busca la eficacia, se exponen asuntos relativos al promedio de deportaciones masivas por día; la política de retorno y el discurso de xenofobia hacia los migrantes centramericanos y mexicanos.

Hechos como la reducción del flujo migratorio se derivan de políticas gubernamentales con fundamento en la Ley Mexicana de Migración y disposiciones

³²Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, 21 de junio, 2019.

³³Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, 21 de junio, 2019.

³⁴Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, 21 de junio, 2019.

constitucionales. A su vez, tal reducción constituye un indicador para medir el alcance del sistema de gestión migratoria. Su evaluación durante los tres meses del acuerdo migratorio denota el promedio de reducción del flujo migratorio como un dato de interés para la opinión internacional. Además, implicó eventos de deportación y retorno asistido³⁵ para un total de 123 239 extranjeros devueltos de enero a diciembre de 2019.³⁶ México deportó a 98.6% de los migrantes que entraron al país, respecto a las 179 971 personas extranjeras en condición de estancia irregular que fueron alojadas en las distintas estaciones y estancias migratorias.³⁷ De acuerdo con los datos, se puede ver que la reducción del flujo migratorio como política de país responde a eventos de deportación como mecanismo regulador de movilidad.

La evaluación de resultados a partir del acuerdo migratorio México-Estados Unidos se estructura por etapas en el marco de los 45 y 90 días, a partir del 7 de junio del 2019. Por ello, los momentos de evaluación y balance de los puntos fijados en el acuerdo se corresponden con los meses de mayor frecuencia en el tratamiento del asunto migratorio (junio, julio y septiembre) del 2019. Ello representa 61.11% de las veinte conferencias de prensa matutinas y discursos realizados sobre el tema migratorio en el periodo analizado.

La necesidad del reconocimiento mundial a la política exterior de México y la asunción de una política migratoria “distinta” dirigen la atención a la Secretaría de Relaciones Exteriores. El tema de los derechos humanos de los migrantes y las denuncias sobre sus posibles violaciones demandaron la participación de organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos.

La presentación de protocolos para la atención a menores no acompañados en el territorio nacional, así como la transparencia en las estadísticas propias de la política de asilo y refugio como país de origen, tránsito y destino, ocuparon los balances emitidos en el curso de estos meses. En este orden de prioridad, las acciones de protección a migrantes que efectuaron los Grupos

³⁵Eventos de deportación: se refiere a eventos de migrantes retornados a su país de origen, según lo previsto en los artículos 111, 115 y 122 de la Ley de Migración, y de los artículos 242 y 243 de su reglamento, previo proceso administrativo de presentación, según lo establecido en el artículo 99 de la misma ley. Eventos de retorno asistido: se refiere a eventos de migrantes de 18 años o más, que solicitaron el beneficio de retorno asistido para ser regresados a su país de origen, según lo previsto en los artículos 111, 115, 118 y 119 de la Ley de Migración, y del artículo 193 de su reglamento, previo proceso administrativo de presentación, según lo establecido en el artículo 99 de la misma ley. Eventos de retorno asistido de menores: se refiere a eventos de menores de 18 años devueltos a su país de origen, según lo previsto en los artículos 111, 112, 115 y 120 de la Ley de Migración, y del artículo 193 de su reglamento.

³⁶Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Segob, con base en el Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2018-2019.

³⁷Datos publicados en nota de prensa el 7 de enero, 2020, por Susana Guzmán en el Financiero según las Estadísticas de Segob (enero-diciembre 2019).

Beta,³⁸ de enero adiciembre de 2019, incluye a migrantes rescatados (2796) y migrantes orientados (229 458) para un total de 232 254 de migrantes en estado de riesgo.³⁹

La primera semana de junio abre el tema migratorio con la firma del acuerdo entre Estados Unidos y México. Al respecto, López Obrador reiteró: “fue un buen acuerdo, pedirle a todos los mexicanos que actuemos con humanismo, nada de xenofobia, nada de campaña contra los migrantes”.⁴⁰ En este contexto de la “decidida postura de mantener una política de respeto y buena vecindad” y la política de principios de no injerencias, así como la declaración de “cumplir puntualmente los compromisos, reforzar nuestra frontera, aplicar la ley y respetar los derechos humanos” afianzan la política exterior de México.

Lo anterior se reafirma desde el “compromiso de proteger los derechos humanos porque por encima de las fronteras está la fraternidad universal. La justicia no tiene fronteras y tenemos que garantizar que haya justicia para cualquier ser humano”.⁴¹ El principio de justicia se adhiere a su discurso como valor ante los conflictos y reacciones latentes en la actual coyuntura migratoria.

Por otra parte, el discurso de Obrador busca esquivar la simple identidad entre absoluta libertad de movimiento y legitimidad. Ello le permite posponer el espinoso problema de la condición esencial de Estados Unidos como país de destino. Sin embargo, la compleja relación con su principal socio comercial y los componentes racistas o xenófobos del enfoque norteamericano colocan a México ante varias encrucijadas teóricas y prácticas.

Resulta imposible negar que la dinámica económica de Estados Unidos continuará siendo un fuerte atractivo para la migración hacia su territorio. Por ello, la sociedad norteamericana, a pesar de sus inmensas contradicciones, seguirá siendo un imán para los flujos migratorios de la región. La

³⁸ Los Grupos Beta son grupos de protección a migrantes, creados en México desde 1990, con el fin de proteger la integridad física, rescatar y ayudar a los migrantes, con independencia de su nacionalidad y condición migratoria. Realizan acciones de orientación y prevención; rescate y salvamento; asistencia social y humanitaria, así como de asesoría jurídica.

³⁹ Migrantes rescatados: incluye a migrantes que fueron retirados de una situación o estado de riesgo, independientemente del tipo de asistencia u orientación que se le brinda. El rescate pudo llevarse a cabo en cualquier escenario (río, desierto, vías de tren, túneles o áreas urbanas). Migrantes orientados: incluye a migrantes que recibieron orientación acerca de los riesgos físicos a los que se encuentran expuestos, así como de sus derechos humanos. La orientación es brindada de manera verbal; además, se les pudo haber entregado una cartilla o tríptico con la información antes mencionada, sin importar su nacionalidad o situación migratoria, según la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Segob, con base en el Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2018-2019.

⁴⁰ Versión estenográfica, “Sembrando vida”, Plan de Desarrollo para la Migración, en Tapachula, Chiapas, 20 de junio, 2019.

⁴¹ Versión estenográfica, “Sembrando vida”, Plan de Desarrollo para la Migración, en Tapachula, Chiapas, 20 de junio, 2019.

participación de Estados Unidos en las inversiones para el desarrollo centroamericano —según las declaraciones de México— deberá ser significativa y correspondiente a su carácter de principal país interesado en crear un flujo ordenado y legal de migrantes.

De esta manera, la respuesta teórica y práctica del actual gobierno mexicano se inclina a la solución de cuestiones inmediatas y perentorias, dejando para el mediano plazo la solución de cuestiones más complejas como la posibilidad de que Estados Unidos cambie algunos de sus enfoques racistas y anti-migrantes. No obstante, se perciben elementos viables en la propuesta mexicana, encaminada a potenciar la síntesis adecuada entre necesidad y libertad en el sujeto migrante.

Si la actual situación es de enfrentamiento entre necesidad y libertad, para López Obrador tampoco es viable una abstracta y pura identidad que legitimaría un flujo descontrolado por México hacia Estados Unidos. El gobierno de Obrador reconoce que México no puede ser un espacio vaciado de legalidad, que el país tiene compromisos jurídicos y políticos para con los migrantes y para con los países implicados.

La preocupación que suscita el crecimiento del flujo migratorio hacia Estados Unidos corrobora el dato de los 521 000 migrantes que ingresaron por la frontera sur con intención de llegar al país del norte; 159 359 son menores de edad y 43 875 viajaron solos.⁴² Este auge en el flujo migratorio obliga a enfatizar en la aplicación inmediata del programa de desarrollo de la Cepal para impulsar las actividades productivas y crear empleos en Centroamérica y en el sur-sureste de México.

Las conferencias de prensa matutinas, como espacio de interacción social entre López Obrador y los representantes de los medios de comunicación, permite que emerjan temas poco frecuentes en el debate. Así, las condiciones de los albergues y estaciones migratorias habilitadas constituyen un tópico en el tratamiento al fenómeno migratorio, que surge como resultado de esa interacción a partir de junio 2019. Asimismo, resalta la información de secuestros masivos de migrantes tras ser retornados de Estados Unidos a México.

En este sentido, las trayectorias de migrantes muestran indicadores observables de la presencia de redes de tráfico de personas. Para la tercera semana de junio, el pronunciamiento de las autoridades mexicanas está dirigido a impedir que el tráfico de personas siga ocurriendo y a declarar la no tolerancia a las actividades asociadas al tráfico de personas. Cabe decir que este, a pesar de ser

⁴² Discurso de Andrés Manuel López Obrador en el acto en defensa de la dignidad nacional y en favor de la amistad con EEUU, en Tijuana, Baja California, 8 de junio 2019.

un tema tan sensible a los efectos de la movilidad social, ocupa un nivel de frecuencia muy bajo.

A finales de julio, se retomó el tema ante la problemática del inmenso flujo de menores; las pésimas condiciones de las estaciones migratorias; el negocio ilícito en el tráfico de personas; el debate sobre México como posible “tercer país seguro”, y la corresponsabilidad de Estados Unidos y México para la aplicación del Plan de Desarrollo Integral en Centroamérica preparado por la Cepal. Asimismo, se recurrió a la información sobre la cantidad de deportados y repatriados; reportes de los programas de inversión social en Centroamérica; cifras de reducción del flujo migratorio para la fecha; datos de los migrantes retornados que trabajan al norte del país, y cifras de solicitudes de asilo y refugio.

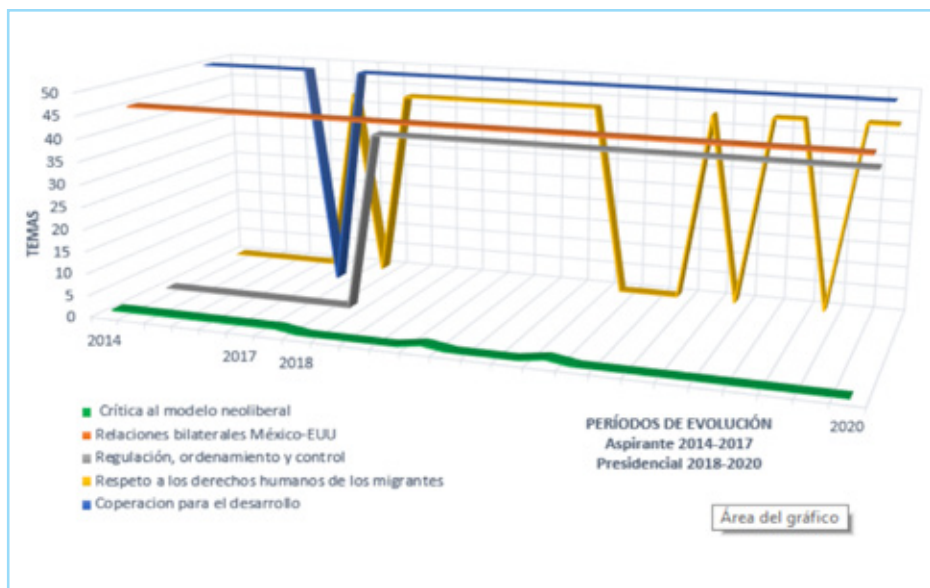
El compromiso exigible frente a los Estados Unidos en respaldo al punto 4, contraído en el acuerdo migratorio Estados Unidos-México, denota la corresponsabilidad en los programas de desarrollo. Aumentar la inversión en Centroamérica alude a que “no es un gasto, es inversión, es atender las necesidades”.⁴³ El mes de junio fijó los propósitos del sistema de gestión migratoria planteado en aras de regular el flujo migratorio. Asimismo, se hicieron comunicables las responsabilidades de la Secretaría de Relaciones Exteriores en las acciones de migración y respeto a los derechos humanos.

En este sentido, ciertos aspectos del enfoque de López Obrador permiten definir la continuidad y las diferencias, entre su etapa de aspirante a la presidencia y su actual postura como mandatario de la nación. Destacan como principios de continuidad su consideración sobre las raíces económicas y sociales del problema migratorio, la necesidad de políticas de inversión social, el impacto negativo del racismo y la xenofobia en el tratamiento a las migraciones, y la importancia de acuerdos entre México, Estados Unidos y otros países latinoamericanos, como marco para una solución de fondo a un proceso que resulta multifactorial y de alcance internacional. El siguiente gráfico expone la estabilidad y caída de temas frecuentes en el tratamiento al fenómeno migratorio dentro del discurso político de López Obrador (véase el gráfico 3).

⁴³Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, 11 de junio, 2019.

DUNIA EDUVIJES JARA SOLENZAR / JORGE MORALES BRITO

Gráfico 3. Evolución de los principales tópicos de interés en el tratamiento al tema migratorio en el discurso político de AMLO, según su frecuencia



Fuente: elaboración propia con datos extraídos de las conferencias de prensa matutinas, discursos y mensajes de Andrés Manuel López Obrador sobre el tema migratorio en el periodo de 2014 hasta enero, 2020.

En el discurso de López Obrador como presidente, la crítica que anteriormente se había realizado al neoliberalismo se transforma en referencia general a las condiciones económicas de fondo, sin mención a modelos políticos específicos. Esta mutación se vincula con la necesidad de atenuar posibles puntos de tensión con los gobiernos implicados. Ello se desprende de un principio reconocido públicamente por López Obrador de que “la política se inventó, entre otras cosas, para evitar la confrontación”.⁴⁴ Esto muestra las peculiaridades del discurso sobre el tema migratorio, pues, si en lo tocante a la realidad interna de México se mantiene el rechazo abierto de Obrador al modelo neoliberal, este ataque se torna sutil o queda oculto en sus proyecciones sobre el problema migratorio.

⁴⁴Versión estenográfica, “Sembrando vida”, Plan de Desarrollo para la Migración, en Tapachula, Chiapas, 20 de junio, 2019.

Algo similar ocurre con el muy polémico y delicado tema del uso de la fuerza, pues López Obrador heredó un Estado nación con graves problemas para el cumplimiento de uno de sus encargos sociales más definitorios: el estricto control sobre el uso de la fuerza pública y el correspondiente mantenimiento de la seguridad ciudadana.

El proyecto político de AMLO declaró como uno de sus principios fundamentales su ruptura con el autoritarismo, con los excesos en el uso de los cuerpos armados, con el despliegue indiscriminado del armamento de guerra y de los cuerpos represivos contra la ciudadanía o contra las personas en general. Sin embargo, para este proyecto político, una dimensión imposible de negar es la existencia del crimen organizado. Este, en gobiernos anteriores y en la historia reciente de México, ha demostrado su capacidad para colocar a la sociedad y al Estado mexicano en una verdadera crisis de seguridad. Así, la propuesta de la actual Administración mexicana resulta polémica, sobre todo porque se concentra en la creación de un cuerpo especial de seguridad, de origen militar, pero con funciones de protección civil, con normativas y preparación superiores respecto a la preservación de los derechos humanos y de la legalidad nacional e internacional.

El protagonismo de la Guardia Nacional en el tema del control migratorio se produce en el marco de las presiones norteamericanas, nacionales e internacionales hasta convertir el creciente flujo de migrantes hacia Estados Unidos en un verdadero asunto de seguridad nacional para México. En palabras del secretario de Relaciones Exteriores:

La participación de la Guardia Nacional y de elementos que nos van a proporcionar [...] ¿Por qué? Porque lo tenemos que hacer muy rápido. Ahora, la militarización quería decir que vas a ser agresivo, que vas a violentar derechos. No, no es el objetivo. La Guardia Nacional tiene una serie de preceptos en la ley que están aprobados, que se tienen que respetar y la función principal aquí sería migración. [...] Guardia Nacional lo que hace es respaldar las acciones de la autoridad civil que es migración.⁴⁵

El hecho de que, desde junio 2019, la Guardia Nacional (con alrededor de doce mil quinientos elementos) sea la opción del Estado mexicano para la detección y detención de migrantes —integrados en ese entonces por personal del Ejército,

⁴⁵Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, 11 de junio, 2019.

Marina, Policía Militar, Policía Federal e Instituto Nacional de Migración—⁴⁶ muestra un escenario de militarización de las fronteras. En consecuencia, se recrudece la presencia en la política migratoria de procesos de contención y control, sobre todo de detenciones con considerable impacto en la vida de los migrantes.

Lo que resalta en el discurso político de López Obrador es que, a partir de su principio general que rechaza el uso de la fuerza como instrumento de legitimidad del Estado mexicano, va matizando este presupuesto, a medida que las exigencias del momento lo precisan. Si en la etapa de aspirante pesaba más la crítica total al uso de la fuerza, en la proyección presidencial sobre el tema migratorio, se heredan esas condiciones asociadas que, directa o indirectamente, ignoran el problema.

Lo cierto es que esta proyección de los problemas nacionales e internacionales, incluyendo el flujo migratorio, no pueden resolverse “solamente” con el uso de la fuerza. Pero, este *solamente* reconoce que, al Estado mexicano —como a cualquier similar en el mundo— le es privativo el uso de la fuerza legítima y controlada. Se trata de una perspectiva que, evidentemente, continúa apostando a mecanismos legales, a la diplomacia, a la inversión social, a las políticas públicas y a la cooperación para la solución de conflictos, pero que también asume, como en otros temas, una considerable dosis de realismo.

5. Conclusiones

El tratamiento discursivo sobre el tema migratorio, en el presente de México, revela la preponderancia de un enfoque proactivo por parte del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, respecto a la crisis. Ante este reto, la actual Administración mexicana ha asumido la cooperación con otras naciones y organismos internacionales, la inversión social para el desarrollo en Centroamérica y México, y el tratamiento a los derechos humanos como oportunidades para el desarrollo. La gestión dirigida por López Obrador busca trascender el enfoque defensivo que predomina en el contexto internacional contemporáneo.

Por otro lado, el análisis de las conferencias de prensa y posturas del gobierno muestra que una de las influencias más importantes de su política migratoria son los acuerdos alcanzados con Estados Unidos. Así, la influencia norteamericana catalizó el componente de control-contención en la estrategia

⁴⁶ “Impactos de la política migratoria de México en la frontera sur. Hallazgos de la misión de observación de la crisis humanitaria de personas migrantes y refugiadas en el sureste mexicano”, San Cristóbal de las Casas, 21 de noviembre, 2019.

migratoria mexicana. Sin embargo, el gobierno de López Obrador, con una perspectiva que combina el nacionalismo con el realismo político, logró establecer una postura intermedia.

Tal postura se distingue por intentar que se cumplan los compromisos políticos contraídos con el gobierno norteamericano y, a su vez, incluir la cooperación con los países emisores. Esto con el fin de paliar las causas de la migración, preservar los intereses de México y aportar a la experiencia internacional en el tratamiento al problema. En el escenario inmediato, su política exterior se consolida como marco de referencia para los procesos de negociación, regulación, control y seguimiento al tema migratorio, a nivel nacional e internacional.

En el discurso político de López Obrador, se hace explícita la distinción entre migración opcional-voluntaria y migración forzada. Ello se demuestra al considerar el hecho de que, en una situación conflictiva y crítica, la libertad (decisión racional o planificada) y la necesidad se transforman en fuerzas contrarias y externas entre sí. La crisis social y el modelo neoliberal objetualizan a las ciudadanías, convirtiéndolas en componentes de movimientos cada vez menos voluntarios, cada vez más desprovistos de libertad para escoger y para actuar ordenada y racionalmente. Así, una migración más legítima y provechosa sería aquella en la cual la libertad se desprenda del control racional y previsible de la necesidad.

En el discurso de López Obrador, la migración del grupo o individuo empujados por la pura necesidad no aparece totalmente deslegitimada, pero sí se recibe un fuerte cuestionamiento, por el carácter elemental de respuesta, inclinada a crear peligrosidad y espacios de conflicto para los grupos y países implicados. Superar este tipo de flujo migratorio y de migrante objeto es uno de los objetivos declarados del discurso. Su interpretación de los conceptos de libertad y derechos migratorios resulta contradictorio, en la medida que uno de los aspectos de su respuesta se apoya en el control y la contención.

La ilegalidad, el desorden y la desregulación no son considerados en este caso como componentes de la libertad migratoria, sino como factores que alimentan la migración forzada y, por ello, que resulta menos libre. Por otro lado, la inversión para el desarrollo en los países emisores se presenta como herramienta para disminuir y, a largo plazo, erradicar el peso de la pura necesidad de subsistencia en el impulso migratorio individual y colectivo.

La reaparición del migrante sujeto u opcional sería un posible medidor de la efectividad de la política trazada ante la crisis. En ese orden, cobra significado el enfoque de inversión para el desarrollo aplicado no solo a los países centroamericanos, sino al propio México, como país de tránsito. Para

el corto y mediano plazo, este enfoque del gobierno mexicano resulta promisorio y eficaz. Sin embargo, a largo plazo, las causas estructurales de la crisis migratoria no son solucionables solo con los elementos de control, legalidad y contención.

Si no se resuelve la crisis económica que potencia el aumento de la pura necesidad de subsistencia, quedarían latentes las fuentes de la migración en forma de avalancha descontrolada y crítica. La segunda dimensión de la propuesta mexicana (inversión para el desarrollo) se encamina a solucionar estos problemas estructurales. Sin embargo, la falta de desarrollo de esta segunda dimensión sería un factor desequilibrante, capaz de anular los resultados alcanzados.

Si hoy, a corto plazo, las vías por las cuales se movió ese flujo pueden ser controladas, sin la cooperación ni la gran inversión social, los futuros migrantes-objeto, forzados nuevamente por la crisis de sus fuentes de vida y las redes de tráfico de personas encontrarían nuevas vías para dar respuesta a la realidad estructural.

Bibliografía

- CANALES LIZAOLA, LAURA Y LIZÁRRAGA SALAS, FRAMBEL, “El efecto Trump: la migración mexicana en la agenda mediática de la prensa de México y Estados Unidos: La Jornada, El Universal y La Opinión”, *Revista Interdisciplina*, vol. 7, núm.18, p. 127-147. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/inter/article/download/68977/61390>
- CASTILLO, MANUEL ÁNGEL, “Fronteras, migración y seguridad en México”, *Alteridades*, vol. 15, núm.30, pp. 51-60. Disponible en: <https://alteridades.izt.uam.mx/index.php/Alte/issue/view/21/showToc>
- COLLET, ELIZABETH Y LE COZ, CAMILLE *After the Storm. Learning from the EU Response to the Migration Crisis*, Bruselas, Migration Policy Institute Europe, 2018.
- CORDERO DÍAZ, BLANCA LAURA Y GARIBO GARCÍA, MARÍA GEORGINA, “Violencias encarnadas: migración de mujeres centroamericanas”, en Nayar López Castellanos (coord.), *Procesos migratorios en la Centroamérica del siglo XXI*, México, UNAM, 2018, pp. 171-194.
- CUEVAS ROMO ANA, MÉNDEZ VALENCIA, SERGIO Y HERNÁNDEZ-SAMPIERI, ROBERTO, *Manual de introducción a Atlas.ti 7*, México, Universidad de Celaya-Instituto Politécnico Nacional, 2014.
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, RAFAEL, “Migración y desarrollo: mitos tóxicos e incoherencia de políticas en la Unión Europea”, en Ada Elsa Cabrera García, Gustavo Rodríguez Albor e Ibelis Blanco Rangel (coords.), *Migraciones internacionales en el siglo XXI*.

- Un análisis desde una perspectiva crítica*, Puebla, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vélez Pliego” de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2019. Disponible en: <http://repositorio.uac.edu.co/handle/11619/3940>
- DURAND, JORGE, “Política migratoria: entre el discurso, la práctica y la coyuntura” *Foro Internacional*, vol. 59, núm. 34, 2019. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.24201/fi.v59i3-4.2650>
- “Impactos de la política migratoria de México en la frontera sur. Hallazgos de la misión de observación de la crisis humanitaria de personas migrantes y refugiadas en el sureste mexicano”, San Cristóbal de las Casas, 21 de noviembre, 2019.
- RODRÍGUEZ ARRIETA, JOSÉ DANIEL, “Discursos políticos sobre la inmigración presentes en los programas de gobierno del proceso electoral de Costa Rica 2017-2018”, *Revista Rupturas*, vol. 9, núm. 2, pp. 39-61. Disponible en: <https://doi.org/10.22458/rr.v9i2.2522>
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, ROGELIO, “Desafíos de México frente al fenómeno migratorio en la segunda década del siglo XXI, un reto como política pública”, *Revista Interdisciplinaria de Estudios Latinoamericanos*, vol. 3, núm. 3, p. 81-100. Disponible en: http://cresur.edu.mx/OJS/index.php/RIEL_CRESUR/article/view/487
- TORRE-CANTALAPIEDRA, EDUARDO, “Violencia, migración y refugio: una mirada reflexiva a contribuciones sobre violencia estructural y movilidad geográfica”, *Huellas de la Migración*, vol. 4, núm. 7, pp. 139-171. Disponible en: <https://huellasdelamigracion.uaemex.mx/article/view/11980>
- VILLAFUERTE SOLÍS, DANIEL Y MARÍA DEL CARMEN GARCÍA AGUILAR, “Crisis del sistema migratorio y seguridad en las fronteras norte y sur del México”, *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, año 23, núm.44. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v23n44/1980-8585-REMHU-23-44-083.pdf>
- ZAPATA-BARRERO, RICARD, *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*, Madrid, Trotta, 2009.

Violencia contra migrantes: escenario común tras la guerra contra el crimen organizado en México* / *Violence against migrants: a common scenario in the war against organized crime in Mexico*

Paola Iliana de la Rosa Rodríguez**

RESUMEN

La migración se ha suscitado desde la antigüedad, sin embargo, que la delincuencia organizada intercepte y obstruya este tránsito resulta un fenómeno de mayor contundencia en la actualidad. Este artículo estudia específicamente la migración centroamericana en tránsito por México, para explicar que "la guerra contra las drogas" fue un factor preponderante en el aumento de la violencia y las transgresiones contra estos migrantes. Bajo esta premisa, el artículo explica que la intensificación del combate contra grupos narcotraficantes generó una violencia generalizada, sin precedentes. A través del análisis documental, en su segunda parte, discute los impactos de la narco-guerra en los derechos humanos de los migrantes. La tercera parte emplea el análisis comparativo cualitativo (aca) para determinar las variables presentes en la criminalidad contra esta población y comprobar las causales de este fenómeno. Se concluye que los migrantes indocumentados en tránsito por México son víctimas colaterales de una lucha contra la delincuencia organizada.

PALABRAS CLAVE: Migración, crimen organizado, criminalidad contra inmigrantes, secuestro de migrantes, violencia generalizada.

ABSTRACT

While migration has been occurring since ancient times, the involvement of organized crime in intercepting and obstructing this movement of people has become a much more pronounced phenomenon in recent years. The present article specifically focuses on Central American migration in transit through Mexico to explain that "the war on drugs" was a key factor in the increased violence and crime perpetuated against migrants. Under this premise, the article explains that the intensification of the battle against drug trafficking groups generated an unprecedented level of generalized violence. The second section uses documentary analysis to discuss the impact of the war on drugs on the human rights of migrants.

Qualitative comparative analysis (aca) is used in the third section to determine the variables present in the criminality manifested against this population and identify its causes. The present paper concludes that undocumented migrants in transit through Mexico are collateral victims of the fight against organized crime.

KEY WORDS: Migration, organized crime, criminality against immigrants, kidnapping of migrants, generalized violence.

* Artículo de investigación. Recibido el 22 de enero de 2020 y aceptado para su publicación el 29 de julio de 2020.

** Profesora investigadora en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México. / paola.delarosa@uaslp.mx / orcid.org/0000-0001-6620-3589

PAOLA ILIANA DE LA ROSA RODRÍGUEZ

SUMARIO

1. Introducción
2. Lucha contra grupos criminales narcotraficantes y violencia generalizada
3. Desaparición y secuestro de migrantes
4. ¿Qué determina el método OCA sobre este fenómeno?
5. Conclusiones

1. Introducción

En forma simultánea, cantidades copiosas de drogas ingresan a México desde las fronteras norte y sur del país, mientras miles de centroamericanos indocumentados cruzan el territorio de la nación hacia Estados Unidos. Los datos más actuales que proporciona el boletín mensual de estadísticas migratorias 2020 puntualizan que la cantidad de eventos de extranjeros presentados ante las oficinas de migración de enero a abril de 2020 fue de 3131 salvadoreños, 11 106 guatemaltecos y 14 854 hondureños.¹ Estos tres países son conocidos como el Triángulo del Norte.

La migración siempre ha constituido un elemento de la condición humana.² Si bien los flujos de personas en movilidad humana han aumentado a nivel global,³ las dinámicas en que se presentan son diversas y complejas, y no se pueden hacer generalizaciones estrictas. Bajo esa premisa, para entender la migración, hay que estudiar las circunstancias en que esta se presenta.⁴

El movimiento migratorio objeto de este estudio se enfoca en la ahora denominada migración irregular centroamericana que transita por México y se dirige a Estados Unidos. Del año 2007 al 2010, 1.9 millones de extranjeros entraron por la frontera sur de México, de los cuales 17% correspondieron a migrantes indocumentados, de acuerdo con la cantidad de personas que se registran en las estaciones migratorias.⁵ El Instituto Nacional de Migración

¹ "Extranjeros presentados y devueltos, 2020", *Boletín mensual de estadísticas migratorias*. Disponible en: <http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CuadrosBOLETIN?Anual=2020&Secc=3>

² BADE, KLAUS, "Migration History", *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2015, pp. 446-451.

³ GONZÁLEZ, GONZALO CARRASCO, "La migración centroamericana en su tránsito por México hacia los Estados Unidos", *Alegatos*, vol. 27, núm. 83, pp. 169-194.

⁴ ABUBAKAR, IBRAHIM; ALDRIDGE, ROBERT; DEVAKUMAR, DELAN; ORCUTT, MIRIAM; BURNS, RACHEL Y BARRETO, MAURICIO, "The UCL-Lancet Commission on Migration and Health: the health of a world on the move", *The Lancet*, vol. 392, núm. 10164, pp. 2606-2654.

⁵ RODRÍGUEZ CHÁVEZ, ERNESTO; BERUMEN, SALVADOR Y RAMOS, LUIS FELIPE, "Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales", *Apuntes sobre Migración*, México, Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración, 2011, p.1.

(INM) refirió que, del año 2005 al 2010, de 92 a 95% de los migrantes alojados en las estaciones migratorias eran nacionales de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. De los migrantes centroamericanos, 45.5% proceden de Guatemala, seguidos por los hondureños (32.6%). Todos ellos dejan sus lugares de origen debido a las crisis económicas y sociales, así como a la nula capacidad de estas naciones de procurar condiciones de vida digna para sus ciudadanos. Así, sus movimientos constituyen una estrategia para lidiar con estas situaciones y superarlas.⁶

En su trayecto, los centroamericanos son expuestos a abusos y crímenes que ponen fin a su propósito. Algunas estimaciones de dichas transgresiones han sido reportadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La institución refiere que, en el año 2009, cerca de diez mil personas, en su mayoría migrantes de Centroamérica, habían sido víctimas de secuestro en un periodo de seis meses. Un año después, esa cifra se incrementó a alrededor de once mil y se presentaron 214 casos de secuestro masivo de migrantes, en un periodo de seis meses. Por su parte, el Instituto Nacional de Migración en México (INM) documentó que, del año 2012 al 2017, se reportaron 2912 casos de migrantes víctimas de algún delito.⁷

Dicha panorámica ha sido la razón de que los mismos migrantes expresen que “la peor parte del viaje no fuera cruzar la frontera México-Estados Unidos, sino atravesar México”. El planteamiento de este trabajo invoca que la criminalidad contra los extranjeros indocumentados en México paradójicamente ha ido incrementando con el combate al crimen organizado. El periodo al que se hará referencia en esta investigación comienza en el 2006, año en que la presidencia en México declaró la guerra contra el narcotráfico, y concluye al inicio del mandato peñista.

El objetivo general es explicar que las acciones y políticas de la guerra contra el tráfico de drogas y, por ende, contra la delincuencia organizada, fueron un factor primordial en el aumento de la violencia a los transmigrantes centroamericanos. Es por ello que, entre las preguntas que guían esta investigación, se encuentran las siguientes: ¿de qué forma el combate al narcotráfico y su escalada de violencia ha afectado los derechos humanos de los migrantes indocumentados?, ¿por qué los cárteles de la droga son predadores de los extranjeros indocumentados?, ¿cuáles son los factores que inciden en la violencia contra migrantes centroamericanos en México?

⁶ LACZKO, FRANK Y AGHAZARM, CHRISTINE, *Migration, Environment and Climate Change: assessing the evidence*, Suiza, International Organization for Migration, 2009.

⁷ HIGAREDA, DIANA Y PERALTA, MONTSERRAT, “Secuestros azotan a migrantes de Centroamérica”, *El Universal*, 12 de agosto, 2018. Disponible <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/secuestros-azotan-migrantes-de-centroamerica>

PAOLA ILIANA DE LA ROSA RODRÍGUEZ

En este escenario, se aprecia como variable dependiente la criminalidad ejercida en México contra los extranjeros indocumentados, provenientes del Triángulo del Norte. Como variables independientes, se consideran el control de los cárteles en cada estado, la violencia generada en los estados, las rutas migrantes, así como la alineación de los partidos en el poder de los gobiernos estatales con el poder federal durante este periodo.

La metodología empleada consistió en la recolección de datos obtenidos de organizaciones que brindan apoyo a migrantes, tales como las Casas del Migrante, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) y Fundar, el Centro de Análisis e Investigación, entre otras. Asimismo, se recabaron y analizaron estadísticas de delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y se buscó información en los registros del Inegi, procuradurías de atención a migrantes e informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Aunado a lo anterior, se utilizó la técnica analítica *qualitative comparative analysis* (QCA) —metodología que sistematiza información y que emplea el álgebra booleana para codificar variables, compararlas y encontrar los casos técnicamente posibles de un fenómeno social—, a manera de deducir los elementos que están presentes en los estados con mayores índices de criminalidad en contra de la población migratoria. Este método se utiliza para analizar casos multicausales, es decir, se emplea para estudiar los varios aspectos que inciden en la explicación de un fenómeno. Así, permite encontrar cuáles son las variables que están presentes y son la génesis de una manifestación social.⁸

A mayor abundamiento, se eligió el método (QCA) porque este provee comparaciones lógicas que se emplean para interpretar y explicar cómo se integran las diferentes variables de un acontecimiento, utilizando la lógica y el análisis cuantitativo. A través de la base en que se presentan, tanto la variable dependiente como las independientes (que previamente fueron definidas y estudiadas por la suscrita investigadora), el método genera una tabla de verdad. En ella, se reproduce una reducción lógica de información con las combinaciones de variables posibles y presentes de un fenómeno. Esta metodología elimina las variables con poca ganancia informativa, proyectando como resultado solo aquellas que tienen mayor potencial para explicar el fenómeno estudiado.⁹

⁸ RAGIN, CHARLES, *Qualitative Comparative Analysis using Fuzzy Sets (fsQCA). Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*, 2009, vol. 51, p. 87-121.

⁹ SOLÍS DELGADILLO, JUAN MARIO; CERNA VILLAGRA, SARAH PATRICIA Y PERIS CASTIGLIONI, CARLOS ANÍBAL, "¿Qué explica la violencia legal en Paraguay? Un estudio con intención comparativa", *Perfiles latinoamericanos*, vol. 27, núm. 53, pp. 7 y 18.

2. Lucha contra grupos criminales narcotraficantes y violencia generalizada

Valga mencionar que, a lo largo de las siete décadas que la presidencia de México estuvo gobernada por el PRI, los cárteles del narcotráfico estuvieron vinculados al poder político encabezado por el partido hegemónico. Una vez que el PAN ganó la banca presidencial, se dio una transformación, pues la relación del gobierno y el narcotráfico se fracturó. Uno de sus efectos fue la batalla que encabezó Felipe Calderón Hinojosa,¹⁰ estéril en su propósito, pero que consumió miles de millones de dólares. Además, llamó a la milicia a luchar contra los cárteles de la droga, llevando a cabo operativos policiacos y militares en todo el país, para hacer frente al narcotráfico. Pero el año 2006 estuvo marcado por las más de 2500 personas que murieron en hechos vinculados al tráfico de drogas. Así, los primeros diez meses de la administración calderonista tuvieron un saldo de 2113 asesinatos relacionados con dicha guerra.¹¹

Bajo esta misma administración, con el “Operativo Conjunto Michoacán”, se desplegaron cerca de seis mil efectivos armados y policías en el estado de Michoacán, para bloquear carreteras y puestos de control policial.¹² Esto con el fin de ocupar áreas clave, donde se comercializa la droga, y ejecutar cacheos y órdenes de detención contra personas vinculadas al tráfico de drogas. Este fue el primero de varios operativos dominados por las fuerzas militares, lanzados por el nuevo gobierno en los estados mexicanos donde se cree que se concentra el crimen organizado. Asimismo, para coadyuvar a ejecutar la guerra contra las drogas, Felipe Calderón firmó la primera carta de acuerdo sobre la Iniciativa Mérida en el año 2008.

En este mismo tenor, en 2008, México instrumentó otra ofensiva contra el narcotráfico y los secuestros, firmando un pacto para combatir al crimen organizado.¹³ Además, conforme al Acuerdo Nacional publicado el 25 de agosto del 2008, se establece la seguridad pública como una política de Estado. Este acuerdo tuvo entre sus objetivos establecer un sistema nacional de desarrollo policial y apoyar a las entidades federativas en el combate a los delitos más sensibles para la sociedad. También consideró actualizar las licencias colectivas

¹⁰ Con Fox, la violencia generada por los cárteles del narcotráfico se había convertido en el principal problema de seguridad en el país.

¹¹ MEYER, MAUREEN, *En la encrucijada. Tráfico de drogas, violencia y el Estado mexicano*, Washington, Washington Office on Latin America-The Beckley Foundation Drug Policy Programme, 2007.

¹² PRÉVIDE, SANTIAGO, “Los roles de las fuerzas armadas en seguridad interior: un estudio comparado en la América Latina del Siglo XXI (2006-2016)”, 2017.

¹³ ÁVILA, ANTONIO, “México lanza una ofensiva inédita contra el narcotráfico y los secuestros. Los tres poderes del Estado firman un pacto para combatir al crimen organizado”, *El País*, 22 de agosto, 2008.

PAOLA ILIANA DE LA ROSA RODRÍGUEZ

de portación de armas expedidas por la Secretaría de Defensa Nacional para los cuerpos de seguridad pública y consolidar el sistema de información criminal. Esto último con el fin de garantizar el intercambio de información entre instancias y órdenes de gobierno, para combatir el delito, así como ampliar el uso de tecnología para el intercambio de información en el combate a la delincuencia, entre otros aspectos.¹⁴

Bajo esta misma administración, se acordó con los Estados Unidos el establecimiento de la fuerza de respuesta de la frontera norte, en 2012, con la cual la policía mexicana y agentes antinarcóticos de la DEA interceptarían y arrestarían a narcotraficantes, con el objetivo de desarticularlos.¹⁵

Si bien entre 2007 y 2011 se capturó a importantes traficantes y se incrementó el decomiso de marihuana, cocaína y metanfetaminas, los esfuerzos en los que miles de efectivos armados combatieron a los cárteles fueron inútiles para abatir la venta de sustancias psicotrópicas. Lo que sí generaron fueron costos considerables. A manera de ilustración, bajo la presidencia de Felipe Calderón, México gastó 46.6 mil millones de dólares en la lucha contra las drogas¹⁶ y, aunque no existen cifras exactas, el número de muertes debido a esta guerra asciende a más de setenta mil.¹⁷ Algunas fuentes afirman que la guerra contra el narcotráfico en el sexenio de Calderón costó 120 000 vidas.¹⁸

Además, de acuerdo con Pereyra,¹⁹ en lo que incidió claramente este enfrentamiento entre el gobierno y los grupos de la droga, fue el desarrollo de una lucha armada entre cárteles. La estrategia de Calderón respecto a la lucha contra los cárteles del narcotráfico fue la militarización²⁰ y, con ella, provocar su desmantelamiento, a pesar de los consiguientes índices de violencia sin precedentes. Ilustrando esta situación, los registros del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) reportaron un aumento bastante significativo

¹⁴ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, "Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad", *Diario Oficial de la Federación*, 25 de agosto, 2008. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008

¹⁵ BARREDA VIDAL, PERLA ZORAIDA, "La cooperación bilateral México-Estados Unidos contra la delincuencia organizada transnacional en el marco de la Iniciativa Mérida", *Revista IUS*, vol. 8, núm. 34, pp. 42-60.

¹⁶ SEELKE, CLARE RIBANDO Y FINKLEA, KRISTIN, *US-Mexican security cooperation: The Mérida initiative and beyond*, Washington, Congressional Research Service, 2011, p. 44.

¹⁷ ROSEN, JONATHAN DANIEL Y ZEPEDA MARTÍNEZ, ROBERTO, "La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida", *Reflexiones*, vol. 94, núm. 1, p. 162.

¹⁸ ROSEN, JONATHAN DANIEL Y ZEPEDA MARTÍNEZ, ROBERTO, "La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida", *Reflexiones*, vol. 94, núm. 1, p. 162.

¹⁹ PEREYRA, GUILLERMO, "México: violencia criminal y guerra contra el narcotráfico", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 3.

²⁰ PEREYRA, GUILLERMO, "México: violencia criminal y guerra contra el narcotráfico", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 3.

en el número de homicidios en los años 2007 y 2008, pues incrementaron de 8507 a 14 006, y en el año 2009 ascendieron hasta 19 803.

Por su parte, Amnistía Internacional informó que entre enero de 2008 y julio de 2009 se cometieron 14 000 asesinatos,²¹ estimando que la cifra llegó a 11 800 en 2010.²² La tasa nacional de homicidios pasó de registrar de 8 a 18 asesinatos por cada 100 000 habitantes, entre 2008 y 2009.²³ Los homicidios llegaron a 27 213 en 2011, y solo en el año 2012 ocurrieron 9744. En el periodo de diciembre de 2012 a noviembre de 2013 se registraron 18 458 homicidios dolosos. Es decir, un promedio de 1538 homicidios por mes y 50 por día, según el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Como se hará referencia, el incremento en la tasa de homicidios está relacionado con esta escalada de violencia, a partir del combate al narcotráfico.

Paradójicamente, durante la administración calderonista, las organizaciones criminales aumentaron, en lugar de disminuir. De seis cárteles de la droga en 2006, se pasó a nueve en 2010,²⁴ y dieciséis cárteles reconocidos en 2012,²⁵ sin contabilizar los grupos que ostentan los mismos objetivos. Así pues, las organizaciones criminales se fragmentaron; diversificando sus actividades ilegales,²⁶ los grupos que se consolidaron lucharon por poder. De este modo, se constituyeron como rivales de las demás, mientras obtenían ganancias y expandían sus territorios mediante un intensivo uso de la violencia.²⁷

En esta guerra, los cárteles de Sinaloa y del Golfo consiguieron un mayor control de las fronteras, manejaron el tráfico a gran escala hacia Estados Unidos e invirtieron grandes sumas de dinero en personal, equipamiento y armas.²⁸

En su afán por expandir sus negocios, los cárteles del narcotráfico buscan nuevas rutas en las cuales puedan establecer su poder. Este desplazamiento de redes criminales de una ciudad, estado o región a otra cercana o de un país a

²¹ AMNESTY INTERNATIONAL, *New Reports of Human Rights Violations by the Military*, Londres, Amnesty International Publications, 2009.

²² GUERRERO, EDUARDO, "Pandillas y cárteles: La gran alianza", *Nexos*, 1 de junio, 2010. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=13690>

²³ ESCALANTE GONZALBO, FERNANDO, "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso", *Nexos*, 1 de enero, 2011. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=14089>

²⁴ BARREDA VIDAL, PERLA ZORAIDA, "La cooperación bilateral México-Estados Unidos contra la delincuencia organizada transnacional en el marco de la Iniciativa Mérida", *Revista IUS*, vol. 8, núm. 34, p. 58.

²⁵ ROSEN, JONATHAN DANIEL Y ZEPEDA MARTÍNEZ, ROBERTO, "La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida", *Reflexiones*, vol. 94, núm. 1, p. 161.

²⁶ GUERRERO, EDUARDO, "Pandillas y cárteles: La gran alianza", *Nexos*, 1 de junio, 2010. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=13690>

²⁷ PEREYRA, GUILLERMO, "México: violencia criminal y guerra contra el narcotráfico", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 3, p. 430.

²⁸ RAVELO, RICARDO, "El reparto del mercado", *Revista Proceso*, núm. 28, pp. 44-47.

PAOLA ILIANA DE LA ROSA RODRÍGUEZ

otro, en busca de lugares más seguros y autoridades más débiles es denominado “efecto cucaracha”.²⁹

Para subsistir esta guerra y no ser abatidos, los otros grupos criminales que operaban en el centro, sur, este y oeste del país, fortalecieron negocios ilícitos menos redituables que el tráfico de drogas a gran escala, y más riesgosos y violentos, como el secuestro, la extorsión, la trata, el tráfico de personas y el robo de vehículos y de bancos. Es decir, los intentos por desarticular a las bandas delictivas agravaron los niveles de violencia con la consecuente violación a derechos humanos.³⁰ Así, en esta lucha, la violencia se convirtió en el principal recurso para conquistar territorios y defenderlos.

Siguiendo a Pereyra, la violencia es “un medio de sobrevivencia de nuevos grupos criminales y un instrumento para echar a andar la escalada de ganancias, es un recurso de diversificación de negocios ilícitos que aumenta la fragmentación social y la inseguridad”.

Con Felipe Calderón, el negocio de la violencia se consolidó³¹ y, debido a que el número de organizaciones crece, las posibilidades de que el gobierno intervenga efectivamente contra una diversidad de grupos son menores.³² Ahora bien, ¿cómo se relaciona esta espiral de la violencia —generada a partir de la agenda contra el crimen organizado—, con los migrantes indocumentados en tránsito por México?

Como se ha mencionado, al tratar de sobrevivir la guerra, los narcotraficantes se convirtieron en empresarios de negocios ilícitos con nuevas actividades delictivas, como la piratería, la trata de personas, el secuestro, el robo con violencia y la extorsión,³³ teniendo como estandarte la brutalidad e intimidación sobre su población objetivo.

De este modo, son frecuentes los robos a indocumentados donde participan los “coyotes” con la delincuencia organizada. De acuerdo con un estudio en el que se entrevistó a 71 migrantes, la quinta parte fueron asaltados en su

²⁹ BAGLEY, BRUCE, *¿Por qué se está perdiendo la guerra contra la droga? (II): de cucarachas, Estados incapaces y legalizaciones nebulosas*, 2011.

³⁰ SÁNCHEZ ESPINOZA, FRANCISCO Y JUÁREZ JAIME, CLAUDIA, “Política de seguridad en México: combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública”, *Revista IUS*, vol. 13, núm. 44.

³¹ En este contexto, la violencia no es solo un instrumento defensivo o disuasivo, sino que tiene como objetivo producir más violencia, al aumentar los negocios violentos adyacentes al narcotráfico y sumar a sus filas a personas vulnerables, tales como los migrantes. Así, los actos violentos de un grupo criminal son imitados por los demás y la violencia llega a crecer a niveles extremos.

³² PEREYRA, GUILLERMO, “México: violencia criminal y guerra contra el narcotráfico”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 3, p. 445.

³³ SÁNCHEZ ESPINOZA, FRANCISCO Y JUÁREZ JAIME, CLAUDIA, “Política de seguridad en México: combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública”, *Revista IUS*, vol. 13, núm. 44, p. 240.

trayecto.³⁴ Asimismo, la Casa del Migrante de Saltillo indica que los grupos delictivos han penetrado las rutas clandestinas y, con uso de violencia, se aprovechan de la condición de absoluta vulnerabilidad del migrante: los reclutan, torturan, explotan, abusan sexualmente de ellos a través de la trata, o bien los extorsionan y hacen desaparecer.³⁵

Enfrentando la guerra en su contra y aprovechándose de esta situación, los cárteles de Sinaloa, del Golfo y los Zetas comenzaron a proyectar una alta movilidad internacional, reclutando nuevos sicarios y capacitándolos en técnicas paramilitares. Diversificaron los productos traficados, accedieron a armas y nuevas fuentes de financiamiento y, desde entonces, poseen aparatos de inteligencia más poderosos que los de la policía. Como parte de su estrategia, contrataron pandillas y jóvenes marginales para hacer frente a las numerosas bajas.

El caso de las mujeres migrantes es crítico, pues se les asocia con la prostitución y son obligadas a trabajar en ello. Otras son secuestradas y sometidas a la trata y a la explotación. Se les obliga a trabajar en bares, en cantinas, a ejercer la prostitución forzada, la pornografía y el turismo sexual. Además, se les fuerza a cocinar y limpiar en las “casas de seguridad”. En general, se han documentado muchos otros casos de extorsión, engaño, agresión y violación sistemática en el caso de mujeres migrantes.³⁶ Pero, a pesar de conocer las atrocidades que las mujeres migrantes han enfrentado, como la violencia sexual y los feminicidios, ellas deciden emprender su camino hacia el norte.³⁷

Las narraciones de las víctimas indican que la delincuencia organizada tiene preferencia por la población migrante, pues supone que han pertenecido al ejército, a la guerrilla, o a las pandillas en Centroamérica. Los grupos delincuenciales también convencen a adolescentes, personas discapacitadas y ancianos, quienes son vulnerables entre los ya vulnerables y que, en su desesperación por la supervivencia, aceptan realizar actividades ilícitas. De este modo, el tránsito del migrante se convierte en una oportunidad para que los delincuentes organizados los secuestren o exploten. Contrario a la postura de que los migrantes son delincuentes, las personas en movilidad humana sufren

³⁴SLACK, JEREMY Y WHITEFORD, SCOTT, “Viajes violentos: la transformación de la migración clandestina hacia Sonora y Arizona”, *Norteamérica*, vol. 5, núm. 2.

³⁵Véase *Cuaderno sobre secuestro de migrantes. Dimensión, contexto y testimonios de la experiencia de la migración en tránsito por México*, México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez-Casa del Migrante Saltillo, 2011, p. 62.

³⁶CASTILLAS, RODOLFO, “Las rutas de los centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades”, *Migración y Desarrollo*, núm. 10, pp. 157-174.

³⁷MORALES HERNÁNDEZ, SANDRA, “Central American migrants in transit through Mexico women and gender violence: challenges for the Mexican state”, *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, vol. 161, p. 263-268.

PAOLA ILIANA DE LA ROSA RODRÍGUEZ

la migración, les duele la explotación, la trata y la violencia que viven durante el tránsito y los países de destino.³⁸

¿Cómo es que, en su búsqueda por tener permanencia en los negocios ilícitos, un objetivo de los grupos criminales que operan en México son los migrantes indocumentados en tránsito por el país? Para sobrevivir en esta agenda belicosa, los grupos delincuenciales tienen que conseguir más adeptos que trabajen o sean obligados a trabajar para la criminalidad. Por ello, los cárteles se convierten en predadores de grupos vulnerables, como los migrantes indocumentados, pues carecen de identidad, en términos formales.

Por otra parte, los delincuentes secuestran a extranjeros, con el fin de obtener información sobre sus familiares en Estados Unidos y obtener rescate por ellos. La mera portación de un celular convierte a los migrantes en un blanco, pues los criminales creen que están en comunicación con familiares que pueden responder económicamente por ellos. En efecto, los zetas así han procedido en años recientes.³⁹ Además, los cárteles han adquirido el control de las rutas ferroviarias que utilizan los migrantes para interceptarlos y llevarlos a casas de seguridad, en donde se les forza a llamar a sus familias para pedir el rescate.

En este escenario, las personas que migran son percibidas como objetos de venta y explotación, cuyo valor, incluso, puede incrementar o bajar.⁴⁰ Además de que maltratan, estafan o despojan a migrantes desesperados, los grupos delictivos “los contratan”, obligándolos a trabajar con ellos. Las organizaciones criminales han sabido lucrar a cambio de mantener la secrecía del viaje de los migrantes, obteniendo sumas importantes de dinero. Para dejar pasar a los migrantes por las rutas clandestinas, llegan a cobrar a las redes de contrabando hasta tres mil dólares por persona. De hecho, los ingresos de las redes de contrabando han mermado por los cobros que obtiene la delincuencia organizada en este rubro.⁴¹

Dicho sea de paso, esta clandestinidad de las personas en movilidad ha sido el resultado de la producción de la “ilegalidad” migrante surgida en Estados Unidos. Por tanto, es ocasionada por las severas restricciones que, sobre todo a partir de 1965, incrementaron el número de deportaciones y que quince años después redujeron las cuotas de los ingresos de población migrante. Las leyes

³⁸VOGT, WENDY A., “Crossing Mexico: Structural violence and the commodification of undocumented Central American migrants”, *American Ethnologist*, vol. 40, núm. 4, pp. 765.

³⁹BARROS, GUILLERMO, *Refugiados centroamericanos: ¿Protegidos o puestos en riesgo por las tecnologías de la comunicación?*, 2017.

⁴⁰VOGT, WENDY A., “Crossing Mexico: Structural violence and the commodification of undocumented Central American migrants”, *American Ethnologist*, vol. 40, núm. 4, pp. 764-780.

⁴¹IZCARA PALACIOS, SIMÓN PEDRO, “La contracción de las redes de contrabando de migrantes en México”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 48, pp. 84-99.

de inmigración de 1990 y de 1996 incrementaron los niveles de “ilegalidad”, al imponer penas a los indocumentados.⁴²

En consecuencia, la necesidad de los migrantes de no ser descubiertos los convierte en una fuente de ingresos para la delincuencia organizada. Esto quiere decir que la implementación de leyes y políticas de control fronterizo más estrictas aumentaron la demanda de contrabandistas y de traficantes de migrantes. Con ello, el contrabando de personas a Estados Unidos se convirtió en un negocio multimillonario, llamativo para los grupos narcotraficantes.⁴³

Si bien los cárteles de la droga no llevan a cabo el tráfico ilícito de migrantes, sí exigen una cuota a los traficantes de migrantes por dejarlos pasar a través de los territorios que los primeros controlan.⁴⁴ A mayor abundamiento, el traslado ilícito de migrantes se ha convertido en una forma de añadir ganancias, pues los cárteles han conseguido que los migrantes paguen hasta cinco mil dólares por cruzar el desierto.⁴⁵ Según testimonios de migrantes, les cobran de doscientos a quinientos dólares solo por cruzar la línea fronteriza.⁴⁶ En el año 2008, las “cuotas” que se cobraban a los centroamericanos llegaron a variar entre seis mil y siete mil dólares, y solo el cruce de la frontera les costaba de mil quinientos a dos mil quinientos dólares.⁴⁷

A través de testimonios, el trabajo realizado por Izcara revela que el aumento de las cuotas que tienen que pagar los migrantes por cruzar la frontera subió considerablemente en los años 2007, 2008 y 2009, esto es, durante la guerra contra el narcotráfico, marco temporal de esta investigación.⁴⁸ Por lo tanto, los migrantes originan los siguientes tipos de ingresos para los narcotraficantes: a) pago de rescate por los secuestros, b) pago de cuotas por atravesar territorios bajo el control de los delincuentes, y c) por ingresarlos forzosamente a la delincuencia organizada.⁴⁹

⁴² DE GÉNOVA, NICHOLAS, “La producción legal de la ‘ilegalidad’ migrante mexicana”, *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, vol. 17, núm. 52, pp. 519-554.

⁴³ IZCARA PALACIOS, SIMÓN PEDRO, “Corrupción y contrabando de migrantes en Estados Unidos”, *Política y Gobierno*, vol. 20, núm. 1, pp. 79-106.

⁴⁴ IZCARA PALACIOS, SIMÓN PEDRO, “Etiología del tráfico de migrantes en México: relevancia de los factores de atracción”, *Norteamérica*, vol. 12, núm. 2, pp. 29-55.

⁴⁵ VOGT, WENDY A., “Crossing Mexico: Structural violence and the commodification of undocumented Central American migrants”, *American Ethnologist*, vol. 40, núm. 4, p. 772.

⁴⁶ GÓMEZ DURÁN, THELMA, “Vivir de los migrantes”, *Pie de Página*, 9 de agosto, 2014. Disponible en: <https://enelcamino.piedepagina.mx/historia/vivir-de-el-los-migrantes/>

⁴⁷ VOGT, WENDY A., “Crossing Mexico: Structural violence and the commodification of undocumented Central American migrants”, *American Ethnologist*, vol. 40, núm. 4, p. 772.

⁴⁸ IZCARA PALACIOS, SIMÓN PEDRO, “El declive del contrabando de indocumentados en México”, *Estudios Mexicanos*, vol. 28, núm. 2, pp. 351-376.

⁴⁹ IZCARA PALACIOS, SIMÓN, “Violencia postestructural: migrantes centroamericanos y cárteles de la droga en México”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 56, pp. 12-25.

PAOLA ILIANA DE LA ROSA RODRÍGUEZ

3. Desaparición y secuestro de migrantes

Para ilustrar el fenómeno de la desaparición de migrantes durante los años analizados, tomamos los datos proporcionados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Esta informó que, entre septiembre de 2008 y febrero de 2009, se llevaron a cabo 9758 secuestros de migrantes, datos congruentes con los de la introducción de este trabajo. Entre enero y diciembre de 2010, la CNDH reportó 11 333 víctimas de este crimen. Conforme a los informes especiales sobre secuestro de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2009⁵⁰ y 2011,⁵¹ la cantidad de víctimas secuestradas había aumentado tanto en número como en nivel de violencia. Incluso, muchos migrantes han sido secuestrados y desaparecidos sin que ello conste en registros oficiales.

Aunque hay diversos sistemas de registro, tanto a nivel federal como estatal, en el informe especial sobre los casos de secuestro de migrantes, la CNDH expresó además que los secuestros a estos extranjeros ascienden a más de veinte mil por año. Por su parte, el Informe sobre la Situación de las personas migrantes no localizadas y restos no identificados en México presenta un cálculo aproximado de setenta mil desapariciones de migrantes, en el periodo del 2007 al 2012.

Esta grave situación no ha sido de todos conocida, y fue hasta agosto del año 2010 que este flagelo trascendió en la opinión pública, cuando se encontraron en San Fernando Tamaulipas 72 cuerpos de hombres, mujeres y niños que correspondían a migrantes. De los 72 cuerpos, hasta octubre de 2010, se habían reconocido cincuenta personas: cuatro brasileños, un ecuatoriano, diez guatemaltecos, catorce salvadoreños y veintiún hondureños.⁵² Se les encontró atados de las manos, presumiblemente porque se negaron a trabajar para los zetas. Cabe decir que estos últimos, por la intensidad de violencia que ejercían contra la población y la fuerza pública, constituyeron uno de los principales grupos objetivos del presidente Calderón.⁵³

⁵⁰ COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, "Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en Contra de Migrantes", CNDH México, 15 de junio, 2009. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/informe-especial-sobre-los-casos-de-secuestro-en-contra-de-migrantes>

⁵¹ COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, "Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en Contra de Migrantes", CNDH México, 22 de febrero de 2011.

⁵² VARELA HUERTA, AMARELA, "Las masacres de migrantes en San Fernando y Cadereyta, dos postales de la gubernamentalidad necropolítica de las migraciones en Mesoamérica", *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, núm. 58, pp. 131-147.

⁵³ VOGT, WENDY A., "Crossing Mexico: Structural violence and the commodification of undocumented Central American migrants", *American Ethnologist*, vol. 40, núm. 4, p. 773.

Posteriormente, el 7 de abril del 2011, se encontraron 193 restos humanos en 47 fosas clandestinas, en el mismo municipio de Tamaulipas, conforme a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Un año más tarde, en 2012, 49 cuerpos de migrantes fueron encontrados en Cadereyta, Nuevo León.⁵⁴ La privación de la vida de estas personas ocurrió de manera extremadamente violenta; sus cuerpos incluso presentaban huellas de torturas.

Los extranjeros indocumentados en tránsito por el país forman parte de las decenas de miles de desaparecidos en México, aunque por el mismo anonimato de su trayecto y la falta de mecanismos efectivos para llevar un registro confiable, las estadísticas que se presentan en los diversos informes no son equivalentes.⁵⁵ Los datos que proporciona la Secretaría de Gobernación señalan que durante la administración de Felipe Calderón (del 2006 al 2012), se registraron más de veintiséis mil casos de desaparición.⁵⁶ Sin embargo, son la tercera parte de los números que reportan otros organismos como las casas de migrantes, Fundar o WOLA. En los dos primeros años de la administración peñista, las estadísticas marcaban que trece personas desaparecían a diario.⁵⁷

La siguiente tabla muestra únicamente los datos que sí fueron registrados en oficinas de El Salvador. En ella se evidencia que, a partir del año 2006, las desapariciones de migrantes salvadoreños incrementaron en forma sustancial.

Registro de migrantes salvadoreños no localizados por año.

1990	1992	1994	1997	1999	2001	2003	2005	2006	2010	2011	2012
3	2	2	5	2	9	3	9	22	37	39	31

Elaboración propia con datos de Banco de Datos Forenses de Migrantes No Localizados de El Salvador.⁵⁸

⁵⁴VARELA HUERTA, AMARELA, "Las masacres de migrantes en San Fernando y Cadereyta, dos postales de la gubernamentalidad necropolítica de las migraciones en Mesoamérica", *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, núm. 58, p. 6.

⁵⁵Reveles, José, "México: País de desapariciones forzadas", *Revista Política y Cultura*, Vol. 43, pp. 9- 23.

⁵⁶MARTÍNEZ, VILLARREAL MARÍA TERESA, "Respuestas ciudadanas ante la desaparición de personas en México (2000-2013)", *Espacios públicos*, vol. 17, núm. 39, pp. 105-135.

⁵⁷CAMPA, HOMERO, "Con Peña Nieto, 13 Desaparecidos al día", *Revista Proceso*, núm. 20.

⁵⁸BANCO DE DATOS FORENSES DE MIGRANTES NO LOCALIZADOS DE EL SALVADOR, "Estadísticas 2010-30 de abril de 2019", *Banco de Datos Forenses de Migrantes No Localizados de El Salvador*, 2019. Disponible en: <https://bancoforenseelsalvador.org/estadisticas/>

PAOLA ILIANA DE LA ROSA RODRÍGUEZ

Si bien no podemos contar con estadísticas confiables sobre la cantidad de secuestros de migrantes, las múltiples acciones emprendidas por los familiares ofendidos dan cuenta del tamaño de este lamentable fenómeno. La gravedad de la situación ha sido tal que en varios estados se crearon Fiscalías Especializadas en Atención a Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes. Específicamente, en las ciudades de Chetumal, Tapachula, Tenosique, Candelaria, Ixtepec, Xalapa, Ciudad de México y Saltillo están operando fiscalías especializadas en migrantes.⁵⁹ Lamentablemente, Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Sonora y Coahuila únicamente reportaron un total de 5824 delitos contra migrantes en el periodo de 2014 a 2016 y solo existe evidencia de 49 sentencias.⁶⁰

Si bien es cierto que los programas y políticas migratorias han representado detenciones y retornos para los migrantes, la delincuencia organizada también ha frustrado los intentos de los centroamericanos en la ruta migratoria hacia Estados Unidos. De ahí que el éxito de la migración en tránsito por México de los años 2005 al 2016 haya sido de solo 26% en 2006; 32% en 2007; 22% en 2008; 29% en 2009; 28% en 2010; 27% en 2011, y 24% en 2012. Todo ello, de acuerdo con datos de las siguientes bases: United States Census Bureau, American Community Survey (ACS), Estados Unidos, 2005-2016; US Department Homeland Security (DHS), Yearbook of Immigration Statistics, Estados Unidos, 2005-2016;⁶¹ y el boletín estadístico de Segob, 2005-2016.

4. ¿Qué determina el método QCA sobre este fenómeno?

Este estudio utilizó como estrategia empírica un análisis cualitativo comparativo (QCA) para determinar los factores que influyen en la violencia contra migrantes indocumentados en México. De acuerdo con Drozdova, estos métodos de análisis son herramientas útiles, pues organizan la información sistemáticamente, generando valores que resultan útiles para la interpretación cualitativa. Asimismo, permiten eliminar variables que no tienen o que tienen poco impacto en el fenómeno estudiado.

Este abordaje abona a la investigación científica, pues las variables que inciden en un fenómeno son analizadas probabilísticamente de forma rigurosa,

⁵⁹ SUÁREZ, XIMENA; DÍAZ, ANDRÉS; KNIPPEN, JOSÉ Y MEYER, MAUREEN, "El acceso a la justicia para personas migrantes en México. Un derecho que existe sólo en el papel", *Investigation report, Washington Office for Latin America (WOLA)*, 2017.

⁶⁰ SUÁREZ, XIMENA; DÍAZ, ANDRÉS; KNIPPEN, JOSÉ Y MEYER, MAUREEN, "El acceso a la justicia para personas migrantes en México. Un derecho que existe sólo en el papel", *Investigation report, Washington Office for Latin America (WOLA)*, 2017.

⁶¹ HOMELAND SECURITY, "Yearbook of Immigration Statistics", *Department of Homeland Security*. Disponible en: <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook>

para entender su dependencia potencial con el objeto de estudio.⁶² De esta forma, el método aplica las reglas de la inferencia lógica, cotejando información y evaluando si dichas inferencias están respaldadas por datos. Así es como se obtienen los elementos predictores o de mayor explicación en una cuestión analizada, eliminando las variables no informativas o que no inciden consistentemente.

Si bien otras metodologías señalan un número importante de factores que inciden en un fenómeno, no evalúan cuál de ellos tiene mayor preponderancia o prioridad, tal como lo hace QCA. Por otro lado, un análisis estadístico convencional no permite valorar factores que operan de manera interactiva en un fenómeno. Otra ventaja de utilizar QCA es que produce uno o más resultados a través de una ruta o fórmula, donde se muestran todas las combinaciones de condiciones (variables) posibles de un fenómeno.

Siguiendo a McAlearney, los datos se evalúan a través de dos parámetros que miden el grado y la frecuencia que tendrían las variables en un resultado: consistencia y cobertura (*consistency* y *coverage*).⁶³ Por ello, brinda una aproximación, alternativa a los métodos tradicionales, para un mejor entendimiento del fenómeno de estudio. QCA ayuda a los investigadores a dar un paso adelante porque identifica los factores y determina las formas en que los mismos se combinan para producir un resultado. Cabe destacar que este método se utiliza cuando no se cuenta con datos estadísticos o estos son ambiguos o inexactos. Tal es el caso de las cifras sobre la criminalidad en contra de migrantes en México, pues, por la falta de denuncias, la continua movilidad del migrante o la falta de actuación de las fiscalías ante estas violaciones, se carece de números confiables.

Este método fue elegido tomando en cuenta que QCA se utiliza para estudiar y explicar fenómenos en donde es complejo desentrañar las causas y es difícil determinar la medida o el intervalo de una variable. Por ello, en este método, los datos con que se nutre el sistema se disponen en forma dicotómica. De este modo, la herramienta permite contrastar la información.⁶⁴

Ahora bien, el método presenta algunas debilidades, por ejemplo, no determina cuál sería el resultado en caso de que cambiara el valor de alguna de

⁶²DROZDOVA, KATYA Y GAUBATZ, KURT TAYLOR, "Reducing uncertainty: Information analysis for comparative case studies", *International Studies Quarterly*, vol. 58, núm. 3, 2014, pp. 633-645.

⁶³McALEARNEY, ANN; WALKER, DANIEL; MOSS, ALEXANDRA Y BICKELL, NINA, "Using Qualitative Comparative Analysis of Key Informant Interviews in Health Services Research: Enhancing a Study of Adjuvant Therapy Use in Breast Cancer Care", *Medical Care*, vol. 54, núm. 4, pp. 400-405. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4792771/>

⁶⁴GROFMAN, BERNARD Y SCHNEIDER, CARSTEN, "An introduction to crisp set qca, with a comparison to binary logistic regression", *Political Research Quarterly*, vol. 62, núm. 4, pp. 662-672.

PAOLA ILIANA DE LA ROSA RODRÍGUEZ

las condiciones estudiadas. Por otro lado, las rutas o fórmulas de resultados que produce QCA únicamente se relacionan con las variables en cuestión, sin hacer inferencias sobre situaciones o condiciones contrarias. Y esto a pesar de que, para algunos estudios, los investigadores necesitan intercambiar sus variables en busca de hacer deducciones.⁶⁵ Por ello, esta investigación se limita al estudio de las variables enunciadas con anterioridad.

Esta parte del estudio trata de explicar los factores que, durante el periodo de análisis, han tenido mayor incidencia en que algunos estados presenten violencia contra los migrantes centroamericanos y otros no. De ello se deriva la ventaja de utilizar una variable dependiente dicotómica (binaria), además, por la falta de una estadística confiable sobre los casos de crímenes contra migrantes, estos no se podrían representar con un porcentaje. Como se ha expresado, el análisis de QCA permite descartar sistemáticamente las configuraciones causales que no se encuentran presentes en el fenómeno y que no resultan posibles en el análisis cuantitativo.⁶⁶

En el modelo QCA, la tabla de análisis se debe nutrir con variables tanto positivas como negativas para el fenómeno estudiado, esto significa incluir variables que se actualizan y variables que no se actualizan. Cabe destacar que las variables se expresaron como preguntas que solo pueden tener por respuesta “sí” o “no”. Tal es el caso de: *a)* si el estado constituye una ruta migrante; *b)* si existió presencia de más de un cártel en el periodo analizado; *c)* si era un estado violento, y *d)* si el partido gobernante durante la administración 2006-2012 en el estado estaba alineado con el del presidente en turno.

Las columnas se contestaron con (1) cuando la variable estuvo presente y con (0) cuando no. Sin embargo, para la determinación de esta respuesta fue necesario analizar profundamente los informes y estadísticas señaladas en este manuscrito. La criminalidad contra migrantes es la variable dependiente y las últimas cuatro figuran como variables independientes de las cuales se pretende que QCA determine si pueden o no condicionar este tipo de criminalidad.

Para codificar la variable dependiente: “criminalidad contra migrantes en México” en la tabla comparativa, se tuvieron en cuenta los estados con mayores casos, testimonios y denuncias por criminalidad y secuestros a migrantes a los que se codificó con un 1. La decisión de establecer como unidad de análisis esas entidades federativas se realizó considerando el Informe especial de

⁶⁵McALEARNEY, ANN; WALKER, DANIEL; MOSS, ALEXANDRA Y BICKELL, NINA, “Using Qualitative Comparative Analysis of Key Informant Interviews in Health Services Research: Enhancing a Study of Adjuvant Therapy Use in Breast Cancer Care”, *Medical Care*, vol. 54, núm. 4, p. 402.

⁶⁶SANTOS, MANOEL LEONARDO; PÉREZ-LIÑÁN, ANÍBAL Y GARCÍA MONTERO, MERCEDES, “El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina”, *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 34, núm. 3, pp. 511-536.

la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes, el reporte *The impact of securitization on Central American Migrants*⁶⁷ y la información del Instituto Nacional de Migración. Esto debido a que los estados elegidos constituyen una ruta de migrantes o bien, presentaron mayores casos de secuestros y crímenes contra migrantes durante los años 2008, 2009, 2010 y 2011.⁶⁸

Para la selección de los estados también se consideró el estudio realizado por Castillas,⁶⁹ pues este señala las entidades por las cuales los migrantes transitan en su viaje hacia Estados Unidos. Además, explica en dónde se presentan los puntos de origen, bifurcaciones y diferentes trayectorias que siguen los migrantes, y que son consistentes con estudios realizados por otras organizaciones. Asimismo, se incluyó como variable del fenómeno la presencia de dos o más cárteles de la droga en los estados seleccionados, a partir de los estudios que establecen las áreas de influencia de los cárteles mexicanos de Rosen y Zepeda,⁷⁰ y los mapas que muestran los radicales cambios de influencia territorial de los carteles del narcotráfico en México, entre otros.

Ahora bien, para codificar si la entidad es considerada como un estado violento, se partió del número de homicidios por cada 100 000 personas por entidad, en el periodo elegido.⁷¹ Es dable destacar que, dentro de la tabla comparativa, también se incluyeron casos no representativos de violencia en contra de la población migrante durante el periodo analizado. Tal es el caso de Aguascalientes, Baja California Sur, Tlaxcala, San Luis Potosí y Quintana Roo.

⁶⁷Véase la figura 2. Map of Overall Crimes Committed Against Migrants, The Impact of Securitization on Central American Migrants p. 20. file:///C:/Users/ljios/Downloads/prp_199_the-impact-of-securitization-on-central-american-migrants.pdf

⁶⁸De acuerdo con el Instituto Nacional de Migración, las entidades con más ilícitos reportados fueron: Tamaulipas (998), Chiapas (705), Oaxaca (569), Tabasco (226), Coahuila (93), Sonora (42), Veracruz (9).

⁶⁹CASTILLAS, RODOLFO, "Las rutas de los centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades", *Migración y Desarrollo*, núm. 10, p. 167.

⁷⁰ROSEN, JONATHAN DANIEL Y ZEPEDA MARTÍNEZ, ROBERTO, "La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida", *Reflexiones*, vol. 94, núm. 1, p. 160.

⁷¹Se encontró que, entre los estados más violentos durante 2009, 2010, 2011, 2012, se encuentran Guerrero, con 246 homicidios; Tamaulipas, con 116; Sonora, con 88; Michoacán, con 75 y Tabasco, con 35 (cifra obtenida por cada 100 000 habitantes de acuerdo al Inegi).

PAOLA ILIANA DE LA ROSA RODRÍGUEZ

Cuadro 1: Matriz de datos “criminalidad contra migrantes” y condiciones que inciden en este delito

Estado	Crimen contra migrantes	a) ruta migrante	b) presencia de más de un cártel	c) estado violento	d) gobierno del PAN
Aguascalientes	0	0	0	1	1
Baja California Sur	0	0	0	0	0
Chiapas	1	1	1	0	0
Ciudad de México	0	1	0	0	0
Estado de México	1	1	1	1	0
Guanajuato	0	1	1	0	1
Guerrero	1	1	1	1	0
Michoacán	1	1	1	1	0
Oaxaca	1	0	0	0	0
Quintana Roo	0	0	1	0	0
San Luis Potosí	1	1	1	0	1
Sonora	1	1	1	1	1
Tabasco	1	1	0	0	0
Tamaulipas	1	1	1	1	0
Tlaxcala	0	0	0	0	1
Veracruz	1	1	1	0	0

Elaboración propia.

A manera de ejemplo, en la matriz elaborada, Chiapas es un estado representativo por la criminalidad contra migrantes (1), que constituye ruta migrante (1), en donde existe presencia de cárteles de la droga (1), no es un estado violento (0) y en el tiempo de estudio no tuvo un gobierno panista (0).

A partir de la tabla anterior, el proceso de minimización lógica arrojó las condiciones y variables necesariamente presentes dentro del fenómeno estudiado. La reducción produjo las siguientes fórmulas:

Cuadro 2: Ruta de combinaciones posibles

Condición	Condición	Condición	Cobertura
ruta migrante*	presencia de cárteles*	~ gobierno del PAN	0.6
ruta migrante*	presencia de cárteles*	* estado violento	0.5

En donde * representa la operación de conjunción (y), en tanto ~ representa la operación de negación (ausencia de).

Interpretando el análisis cualitativo comparativo, a partir de los resultados que arroja el programa, tenemos que los casos teóricamente posibles —que se traducen en mayor criminalidad en la población migratoria— son aquellos estados en los que durante el periodo analizado hubo presencia de más de un cártel de la droga. Esto en un contexto de consecuente lucha de territorios y poder entre cárteles, ocasionada por la guerra contra el narcotráfico. Asimismo, encontramos como casos posibles a aquellos estados que forman parte de una ruta migratoria.

El hecho de que el partido gobernante en el estado haya sido el PAN no resultó poder explicar el fenómeno de la violencia contra migrantes. A mayor abundamiento, los resultados reflejaron que la existencia de gobiernos estatales panistas no necesariamente incide en la violencia contra migrantes. Con ello, se confirma la tesis de Guillermo Trejo y Sandra Ley, según la cual, al no existir homologación o alineación partidaria entre la federación y los estados, los índices de violencia dentro de las entidades federativas tienden a incrementar.⁷²

La columna cobertura señala el porcentaje de casos que cumplen una configuración considerada verdadera sobre el total de casos que presentan el resultado de interés. En este caso, (0.6) especifica que, de la muestra de 16 estados, en 10 casos se presentó la criminalidad contra migrantes en México. Esto quiere decir que la configuración causal está presente en 60% de los casos que presentan el resultado de interés. El (0.5) significa que en 50% de los casos en los que se presenta la configuración (el estado es ruta migrante, existe presencia de cárteles y es un estado violento), se encuentra la criminalidad contra migrantes.

⁷²TREJO, GUILLERMO Y LEY, SANDRA, "Federalismo, drogas y violencia. Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México", *Política y Gobierno*, vol. 23, núm. 1, pp. 11-56.

PAOLA ILIANA DE LA ROSA RODRÍGUEZ

A través de la metodología QCA, se deduce que, si en el estado hay presencia de más de dos cárteles y la entidad federativa constituye una ruta migratoria, luego entonces, la presencia de estas variables es factor para que se presenten crímenes contra migrantes. Esta es la configuración que se presenta para los estados de Tamaulipas, Chiapas, Estado de México, Michoacán, Veracruz y Guerrero. La otra conexión lógica posible señala que, si en el estado hay presencia de cárteles de la droga, el estado es ruta de migrantes y se diagnostica como un estado con altos índices de violencia, conllevará un porcentaje mayor de crímenes contra migrantes. Tal es el caso de Tamaulipas, Sonora, Michoacán y Guerrero.

Esto implica que la presencia de diversos cárteles de la droga, su consecuente lucha de poder y el combate del gobierno en un estado, así como el hecho de que este constituya un camino para migrantes, son condiciones necesarias en este modelo para la criminalidad contra los extranjeros de paso por nuestro territorio. Estos resultados permiten dar respuesta a la pregunta ¿qué explica la violencia contra migrantes en México? Así, se confirma el planteamiento inicial de este trabajo: la lucha contra una forma de criminalidad, como es el narcotráfico, paradójicamente, generó un aumento de la criminalidad contra la población migrante por territorio mexicano.

5. Conclusiones

Los resultados de este artículo sugieren que las transgresiones a los derechos humanos de los migrantes se intensificaron en México a partir de la “guerra contra las drogas” y que la migración indocumentada se ha convertido en una industria para la criminalidad organizada que los extorsiona, secuestra y termina privando de la vida. Si bien se revisó una exhaustiva documentación sobre el caso, también se desarrolló un análisis cualitativo comparativo QCA que permitió analizar de forma sistemática las combinaciones posibles de condiciones causales, es decir, configuraciones de factores que producen el resultado de interés. Otra contribución de este estudio radica en la utilización de la metodología QCA, pues ofrece un abordaje distinto a aquellos con los cuales se ha estudiado el fenómeno objeto de esta investigación. A partir de estos resultados, se pueden ampliar investigaciones futuras.

El desarrollo del análisis cualitativo comparativo QCA arrojó lo siguiente: hay dos variables que, al estar presentes en las dos configuraciones causales verdaderas, son en sí mismas condiciones de necesidad para el resultado de interés. Esto es, para la producción de criminalidad contra migrantes durante el periodo analizado. Ellas son: a) la presencia de los cárteles —en busca de

control y sobrevivencia ante la narcoguerra— y b) que el estado constituya ruta migrante —rutas que fueron dominadas, a su vez, por el narcotráfico—. Estas han sido las condiciones necesarias para la violencia contra la población migratoria y, para esta investigación, son factores que inciden en la violencia contra migrantes.

Regresando a la otra pregunta que guio la investigación: ¿por qué los cárteles de la droga son predadores de los extranjeros indocumentados? Encontramos que la migración indocumentada constituye una industria para las redes criminales que tratan de subsistir ante la guerra contra el narcotráfico. En su afán de ser más poderosos y sobrevivir ante este enfrentamiento con el gobierno, los cárteles y grupos organizados buscan a la población más vulnerable. Estos delinquentes se han enfocado en los migrantes porque saben que son población indocumentada, que tiene que permanecer anónima; además, pueden ser secuestrados y sus familiares extorsionados para pagar su rescate.

A lo largo de este artículo, se ha argumentado que los migrantes resultan ser víctimas de una lucha contra la delincuencia organizada y que esta ha elevado los niveles de violencia en México. Este estudio encontró que, paradójicamente, la estrategia del gobierno federal en su lucha contra el narcotráfico, en los primeros años del siglo XXI, generó el desarrollo de redes criminales que controlan las rutas migratorias, explotan o extorsionan a migrantes y realizan tráfico de personas en movilidad humana.

Referencias bibliográficas

- ABUBAKAR, IBRAHIM; ALDRIDGE, ROBERT; DEVAKUMAR, DELAN; ORCUTT, MIRIAM; BURNS, RACHEL Y BARRETO, MAURICIO, “The UCL-Lancet Commission on Migration and Health: the health of a world on the move”, *The Lancet*, vol. 392, núm. 10164, pp. 2606-2654.
- AMNESTY INTERNATIONAL, *New Reports of Human Rights Violations by the Military*, Londres, Amnesty International Publications, 2009.
- BADE, KLAUS, “Migration History”, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2015
- BAGLEY, BRUCE, *¿Por qué se está perdiendo la guerra contra la droga? (II): de cucarachas, Estados incapaces y legalizaciones nebulosas*, 2011.
- BANCO DE DATOS FORENSES DE MIGRANTES NO LOCALIZADOS DE EL SALVADOR, “Estadísticas 2010-30 de abril de 2019”, *Banco de Datos Forenses de Migrantes No Localizados de El Salvador*, 2019. Disponible en: <https://bancoforenseelsalvador.org/estadisticas/>
- BARREDA VIDAL, PERLA ZORAIDA, “La cooperación bilateral México-Estados Unidos contra la delincuencia organizada transnacional en el marco de la Iniciativa Mérida”, *Revista IUS*, vol. 8, núm. 34, pp. 42-60.

PAOLA ILIANA DE LA ROSA RODRÍGUEZ

BARROS, GUILLERMO, *Refugiados centroamericanos: ¿Protegidos o puestos en riesgo por las tecnologías de la comunicación?*, 2017.

CAMPA, HOMERO, "Con Peña Nieto, 13 Desaparecidos al día", *Revista Proceso*, núm. 20.

CASTILLAS, RODOLFO, "Las rutas de los centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades", *Migración y Desarrollo*, núm. 10, pp. 157-174.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, "Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en Contra de Migrantes", *CNDH México*, 15 de junio, 2009. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/informe-especial-sobre-los-casos-de-secuestro-en-contra-de-migrantes>

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, "Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en Contra de Migrantes", *CNDH México*, 22 de febrero de 2011.

Cuaderno sobre secuestro de migrantes. Dimensión, contexto y testimonios de la experiencia de la migración en tránsito por México, México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez-Casa del Migrante Saltillo, 2011.

DE GÉNOVA, NICHOLAS, "La producción legal de la 'ilegalidad' migrante mexicana", *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, vol. 17, núm. 52, pp. 519-554.

DROZDOVA, KATYA Y GAUBATZ, KURT TAYLOR, "Reducing uncertainty: Information analysis for comparative case studies", *International Studies Quarterly*, vol. 58, núm. 3, 2014, pp. 633-645.

ESCALANTE GONZALBO, FERNANDO, "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso", *Nexos*, 1 de enero, 2011. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=14089>

"Extranjeros presentados y devueltos, 2020", *Boletín mensual de estadísticas migratorias*. Disponible en: <http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CuadrosBOLETIN?Anual=2020&Secc=3>

GÓMEZ DURÁN, THELMA, "Vivir de los migrantes", *Pie de Página*, 9 de agosto, 2014. Disponible en: <https://enelcamino.piedepagina.mx/historia/vivir-de-el-los-migrantes/>

GONZÁLEZ, GONZALO CARRASCO, "La migración centroamericana en su tránsito por México hacia los Estados Unidos", *Alegatos*, vol. 27, núm. 83, pp. 169-194.

GROFMAN, BERNARD Y SCHNEIDER, CARSTEN, "An introduction to crisp set qca, with a comparison to binary logistic regression", *Political Research Quarterly*, vol. 62, núm. 4, pp. 662-672.

GUERRERO, EDUARDO, "Pandillas y cárteles: La gran alianza", *Nexos*, 1 de junio, 2010. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=13690>

HIGAREDA, DIANA Y PERALTA, MONTSERRAT, "Secuestros azotan a migrantes de Centroamérica", *El Universal*, 12 de agosto, 2018. Disponible <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/secuestros-azotan-migrantes-de-centroamerica>

HOMELAND SECURITY, "Yearbook of Immigration Statistics", *Department of Homeland Security*. Disponible en: <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook>

- IZCARA PALACIOS, SIMÓN PEDRO, “Corrupción y contrabando de migrantes en Estados Unidos”, *Política y Gobierno*, vol. 20, núm. 1, pp. 79-106.
- IZCARA PALACIOS, SIMÓN PEDRO, “El declive del contrabando de indocumentados en México”, *Estudios Mexicanos*, vol. 28, núm. 2, pp. 351-376.
- IZCARA PALACIOS, SIMÓN PEDRO, “Etiología del tráfico de migrantes en México: relevancia de los factores de atracción”, *Norteamérica*, vol. 12, núm. 2, pp. 29-55.
- IZCARA PALACIOS, SIMÓN PEDRO, “La contracción de las redes de contrabando de migrantes en México”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 48, pp. 84-99.
- IZCARA PALACIOS, SIMÓN, “Violencia postestructural: migrantes centroamericanos y cárteles de la droga en México”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 56, pp. 12-25.
- LACZKO, FRANK Y AGHAZARM, CHRISTINE, *Migration, Environment and Climate Change: assessing the evidence*, Suiza, International Organization for Migration, 2009.
- MARTÍNEZ, VILLARREAL MARÍA TERESA, “Respuestas ciudadanas ante la desaparición de personas en México (2000-2013)”, *Espacios públicos*, vol. 17, núm. 39, pp. 105-135.
- McALEARNEY, ANN; WALKER, DANIEL; MOSS, ALEXANDRA Y BICKELL, NINA, “Using Qualitative Comparative Analysis of Key Informant Interviews in Health Services Research: Enhancing a Study of Adjuvant Therapy Use in Breast Cancer Care”, *Medical Care*, vol. 54, núm. 4, pp. 400-405. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4792771/>
- MEYER, MAUREEN, *En la encrucijada. Tráfico de drogas, violencia y el Estado mexicano*, Washington, Washington Office on Latin America-The Beckley Foundation Drug Policy Programme, 2007.
- MORALES HERNÁNDEZ, SANDRA, “Central American migrants in transit through Mexico women and gender violence; challenges for the Mexican state”, *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, vol. 161, p. 263-268.
- PEREYRA, GUILLERMO, “México: violencia criminal y guerra contra el narcotráfico”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 3, pp. 429-460.
- PRÉVIDE, SANTIAGO, “Los roles de las fuerzas armadas en seguridad interior: un estudio comparado en la América Latina del Siglo XXI (2006-2016)”, 2017.
- RAVELO, RICARDO, “El reparto del mercado”, *Revista Proceso*, núm. 28.
- RODRÍGUEZ CHÁVEZ, ERNESTO; BERUMEN, SALVADOR Y RAMOS, LUIS FELIPE, “Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales”, *Apuntes sobre Migración*, México, Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración, 2011.
- ROSEN, JONATHAN DANIEL Y ZEPEDA MARTÍNEZ, ROBERTO, “La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida”, *Reflexiones*, vol. 94, núm. 1.
- SÁNCHEZ ESPINOZA, FRANCISCO Y JUÁREZ JAIME, CLAUDIA, “Política de seguridad en México: combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública”, *Revista IUS*, vol. 13, núm. 44, pp. 229-250.

PAOLA ILIANA DE LA ROSA RODRÍGUEZ

- SANTOS, MANOEL LEONARDO; PÉREZ-LIÑÁN, ANÍBAL Y GARCÍA MONTERO, MERCEDES, “El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina”, *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 34, núm. 3, pp. 511-536.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad”, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de agosto, 2008. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008
- SEELKE, CLARE RIBANDO Y FINKLEA, KRISTIN, *US-Mexican security cooperation: The Mérida initiative and beyond*, Washington, Congressional Research Service, 2011.
- SLACK, JEREMY Y WHITEFORD, SCOTT, “Viajes violentos: la transformación de la migración clandestina hacia Sonora y Arizona”, *Norteamérica*, vol. 5, núm. 2, pp. 79-107.
- SOLÍS DELGADILLO, JUAN MARIO; CERNA VILLAGRA, SARAH PATRICIA Y PERIS CASTIGLIONI, CARLOS ANÍBAL, “¿Qué explica la violencia legal en Paraguay? Un estudio con intención comparativa”, *Perfiles latinoamericanos*, vol. 27, núm. 53.
- SUÁREZ, XIMENA; DÍAZ, ANDRÉS; KNIPPEN, JOSÉ Y MEYER, MAUREEN, “El acceso a la justicia para personas migrantes en México. Un derecho que existe sólo en el papel”, *Investigation report, Washington Office for Latin America (WOLA)*, 2017.
- TREJO, GUILLERMO Y LEY, SANDRA, “Federalismo, drogas y violencia. Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México”, *Política y Gobierno*, vol. 23, núm. 1, pp. 11-56.
- VARELA HUERTA, AMARELA, “Las masacres de migrantes en San Fernando y Cadereyta, dos postales de la gubernamentalidad necropolítica de las migraciones en Mesoamérica”, *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, núm. 58, pp. 131-147.
- VOGT, WENDY A., “Crossing Mexico: Structural violence and the commodification of undocumented Central American migrants”, *American Ethnologist*, vol. 40, núm. 4, pp. 764-780.

Niñez en tránsito migratorio por México. Instrumentos jurídicos y derechos humanos* / *Children in migratory transit through Mexico – legal instruments and human rights*

José Luis Sánchez Gavi**

RESUMEN

El objetivo del trabajo es presentar el entramado normativo referente a los menores en contexto de migración y de tránsito por México. Esto con el fin de conocer las normas en los diferentes planos de la legislación mexicana, siguiendo su orden jerárquico: Constitución Política, Ley de Migración, Reglamento sobre la materia, y las legislaciones sobre la niñez en nuestro país. Un segundo objetivo es conocer el debate que muchos de esos dispositivos generan al observarse distintas situaciones que, en algunos casos, incluyen contradicciones, el empalme de instrumentos nacionales o ambigüedad en su interpretación y, por tanto, en su aplicación efectiva. Se retoman algunos temas específicos, como la detención de niñas, niños y adolescentes (NNA); el interés superior del niño; las autoridades involucradas y el acompañamiento de los menores. Finalmente, quedan algunas propuestas que buscan aportar a la reflexión y, eventualmente, a la mejora de la normatividad.

PALABRAS CLAVE: Derechos, menores, niñez no acompañada, migrante en tránsito, Centroamérica, detención, interés superior.

ABSTRACT

The present study presents the regulatory framework for minors living in a context of migratory transit through Mexico in order to ascertain the regulations in the various levels of Mexican legislation, in accordance with their hierarchical order: the Political Constitution; the Migration Law; the corresponding regulations; and, our nation's legislation on childhood. A second objective is to examine the debate generated by these legal devices in different situations that, in some cases, involve contradictions, the alignment of national instruments, or ambiguity in their interpretation, and, therefore, their effective application. Other subjects are also reviewed, such as the detention of girls, boys, and adolescents (NNA), the best interests of the child, the corresponding authorities, and the accompaniment of minors.

Finally, the present paper deals with some proposals contributing to reflection on and, eventually, the improvement of the regulations.

KEY WORDS: Rights, minors, unaccompanied children, migrants in transit, Central America, detention, best interests.

* Artículo de reflexión. Recibido el 23 de enero de 2020 y aceptado para su publicación el 11 de agosto de 2020.

** Profesor investigador en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. / gavluis@yahoo.com.mx / orcid.org/0000-0001-5807-0448

JOSÉ LUIS SÁNCHEZ GAVI

SUMARIO

1. Introducción
2. Instrumentos jurídicos en México relativos a NNA
3. La detención
4. Interés superior del niño
5. Autoridades involucradas
6. Acompañamiento
7. Consideraciones finales

1. Introducción

México dispone de un relevante marco jurídico sobre los niños, niñas y adolescentes en contexto de migración, particularmente de niñez no acompañada. La normatividad incluye la aplicación de normas internacionales y nacionales en las cuales concurren autoridades federales y locales. A estas se les asignan facultades y atribuciones que tienen por objeto garantizar su protección integral.

En el ámbito internacional un referente fundamental lo constituye la Convención de Derechos del Niño de 1989 (CDN).¹ De ella derivan principios generales que se han tomado como plataforma para elaborar estándares aplicables a niñas, niños y adolescentes (NNA) migrantes. Así, destacan: *a)* El principio de no discriminación; *b)* El interés superior del niño; *c)* El derecho a la vida y al desarrollo y *d)* El derecho a la participación y a ser oído.

La CDN constituye un tratado internacional a través del cual se enfatizó que los niños tienen los mismos derechos que los adultos. No obstante, sobresalen aquellos derechos relacionados con su especial condición de seres humanos que, al no haber alcanzado el pleno desarrollo físico y mental, requieren de protección especial. La convención redactó un texto de 54 artículos que consagran el derecho a la protección de NNA por parte de la sociedad y el gobierno.

Los Estados que se adhieren a la CDN se comprometen a cumplirla, trabajando en adecuar sus marcos normativos a los principios emanados de ella, para lograr que cada niño goce plenamente de sus derechos. Además, los Estados se obligaron a presentar al Comité de los Derechos de los Niños, dependiente de la ONU, las medidas que adopten para dar efecto a los derechos reconocidos en la convención y sobre el progreso que hayan realizado.² En tal sentido, México

¹ México ratificó dicho instrumento el 21 de octubre de 1990 y se publicó el 25 de enero de 1991 en el Diario Oficial de la Federación.

² Se acordó entregar un informe cada cinco años. UNICEF, "Texto de la Convención sobre los Derechos del Niño", *Unicef*. Disponible en: <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/texto-convencion>

presentó, en 2004 y en 2011, tres informes sobre venta de niños, prostitución infantil y niños en conflictos armados.³

Cabe señalar que, en materia internacional, la convención es vinculante al Estado mexicano, pero también se cuenta con las opiniones y observaciones consultivas emitidas por el Comité de los Derechos del Niño. Tales documentos orientadores permiten a las autoridades establecer una mejor protección de los derechos humanos de este grupo específico.⁴ La función consultiva no genera decisiones obligatorias, pero su fundamento descansa en el artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas.⁵

Algunas de las observaciones y opiniones consultivas significativas en materia de niñez son la número 14, del año 2013, "Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial". También está la observación número 6 "Sobre trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen". Además, se encuentra la opinión consultiva del 19 de agosto de 2014 (OC-21/14) "Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional".⁶

También contamos con los acuerdos regionales y bilaterales que han sido aprobados en los últimos años entre México y varios países centroamericanos, incluyendo dispositivos diseñados en el marco de la Conferencia Regional de Migración, donde participan El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Esto tiene como fin visibilizar el tema de los niños y niñas en el contexto de la migración, en particular de la niñez migrante no acompañada. Se destacan algunos indicadores comunes para el registro de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados.⁷

³ Sistema de información sobre la primera infancia en América Latina Hoja de ruta México. Mayo de 2014 <http://www.sipi.siteal.org>

⁴ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, "Informe especial sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional", *CNDH México*, 2018. Disponible en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=15009>

⁵ Enciclopedia de Derecho y Ciencias Sociales. La Asamblea General o el Consejo de Seguridad podrán solicitar de la Corte internacional de Justicia que emita una opinión consultiva sobre cualquier cuestión jurídica. Los demás órganos de las Naciones Unidas y los organismos especializados podrán también en cualquier momento, una vez autorizados, solicitar opiniones consultivas a la Corte, dentro de la esfera de sus facultades. NAVARRO, VICTORIA, "Opinión consultiva", *Plataforma de Derecho, Ciencias Sociales y Humanidades*, noviembre, 2020. Disponible en: <https://leyderecho.org/opinion-consultiva>

⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, "Derechos y garantías de las niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional", 19 de agosto, 2014. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf

⁷ Indicadores comunes para el registro de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados en la actuación consular de los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) ACNUR, Unicef, OIM.

JOSÉ LUIS SÁNCHEZ GAVI

Estos son algunos referentes esenciales que marcan la pauta para la elaboración de instrumentos jurídicos nacionales, normas de NNA acompañados y no acompañados que otorguen diversos derechos, así como las medidas tendientes a su asistencia y protección integral.

En una primera parte del trabajo, se desarrolla la exposición y desglose del marco normativo sobre niños, niñas y adolescentes y más específicamente sobre los no acompañados, en contexto de migración, con una metodología cualitativa. Enseguida, presentamos su análisis y problematización para el caso mexicano, destacando algunos tópicos y retomando algunas propuestas específicas.

2. Instrumentos jurídicos en México relativos a NNA

Veamos ahora cuál es el marco jurídico con el que cuenta México en materia de NNA en general y en especial para migrantes. Partimos, desde luego, con la Constitución Política, en particular con la reforma constitucional en derechos humanos aprobada en el año 2011; le sigue la Ley de Migración y su reglamento, continuamos con la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y, finalmente, consideramos la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA).⁸

En materia constitucional, la reforma de 2011 estableció la jerarquía de los tratados internacionales en derechos humanos y la prohibición de la discriminación; específicamente, en materia de derechos de la niñez. Ello supuso un cambio importante, al establecer en el artículo 4 que:

En todas las decisiones y actuaciones del Estado, se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos.⁹ Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

236

Este principio fue a su vez reconocido ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con lo cual se debe guiar la protección de la niñez en el contexto de la migración. Por su parte, el artículo 11 constitucional alude al derecho a la justicia y el debido proceso señalando lo siguiente:

⁸ La primera fue publicada en el DOF el 12 de octubre de 2011, con el llamado "paquete de derechos humanos".

⁹ CARBONELL, MIGUEL Y SALAZAR, PEDRO (coords.), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM-IJ, 2011.

En cualquier caso, independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución y demás leyes aplicables.

Otro artículo constitucional fundamental para NNA es el 18, pues señala la regulación de la privación de libertad de personas menores de 18 años, es decir niños y adolescentes. Contiene el principio de excepcionalidad de la detención, mismo que impide la privación de libertad de los menores de doce años, quienes solo estarán sujetos a medidas de “rehabilitación y asistencia social”. Dispone que

[El] internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves [...] La Federación y las entidades federativas establecerán un sistema integral de justicia para los adolescentes que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, solo podrán ser sujetos de asistencia social.

Así, cabe subrayar que, según el artículo, el internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de 14 años de edad.¹⁰

237

Por su parte el artículo 19 señala que ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder el plazo de 72 horas, y sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso, debidamente fundamentado. Este deberá expresar el delito que se impute al acusado, el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución.

¹⁰ Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016.

JOSÉ LUIS SÁNCHEZ GAVI

Asimismo, deberá incluir los datos por los cuales se establezca que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito, con lo cual exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. Por lo anterior, los artículos constitucionales 18 y 19 son clave en el debate jurídico, en lo que refiere a la detención de la niñez migrante.

Finalmente, el texto menciona en el artículo 73 fracción XIX-P que, entre las facultades del Congreso, se encuentra:

Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte.¹¹

Básicamente, estos son los artículos constitucionales que dan marco a los derechos de niños niñas y adolescentes.

Veamos ahora cómo se contemplan los derechos de los menores en la Ley de Migración, publicada el 25 de mayo de 2011. Esta es relevante, pues ha superado la contradicción que existía entre los derechos para las personas migrantes dentro y fuera del país. Esto es, para los migrantes mexicanos, sobre todo en Estados Unidos, y los migrantes, en su mayoría centroamericanos, que transitan o buscan quedarse en territorio nacional.¹² Esta perspectiva ha avanzado en los últimos años, al menos en el plano normativo. Así, en su artículo 2, menciona que debe existir:

Congruencia de manera que el Estado mexicano garantice la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior, en la admisión, ingreso, permanencia, tránsito, deportación y retorno asistido de extranjeros en su territorio [y un] Enfoque integral acorde con la complejidad de la movilidad internacional de personas, que atienda las diversas manifestaciones de migración en México como

¹¹ Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con reforma mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016.

¹² COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre La problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional*, CNDH México, 2016. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe_NNACMNA.pdf

país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, considerando sus causas estructurales y sus consecuencias inmediatas y futuras.¹³

El mismo artículo destaca que, en ningún caso, la situación migratoria irregular configurará por sí misma la comisión de un delito, ni tampoco se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante, por el solo hecho de encontrarse en condición no documentada. Además, se pronuncia por un respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito.

Aquí, encontramos elementos para la discusión y la conexión entre el marco normativo y la práctica efectiva. Es decir, entre los derechos reconocidos en la legislación y la vulneración de derechos y garantías básicas de miles de migrantes que viven en México o atraviesan su territorio. Por ello, comentaremos tales aspectos en la segunda parte de este trabajo.

El mismo artículo 2 señala elementos fundamentales, como el brindar hospitalidad y solidaridad internacional a las personas que necesitan un nuevo lugar de residencia temporal o permanente. También se refiere al principio del interés superior del niño y el derecho a la unidad familiar. Estos son criterios prioritarios de internación y estancia de extranjeros en México, junto con las necesidades laborales y las causas humanitarias.

Asimismo, la ley considera la unidad familiar como un elemento sustantivo para la conformación de un sano y productivo tejido social de las comunidades de extranjeros en el país. El artículo 10 ratifica el tema, al mencionar que “El Estado mexicano garantizará a los migrantes que pretendan ingresar de forma regular al país o que residan en territorio nacional con situación migratoria regular, así como a aquellos que pretendan regularizar su situación migratoria en el país, el derecho a la preservación de la unidad familiar.”¹⁴

Sin embargo, la Ley de Migración no contiene un apartado específico para NNA migrantes, lo cual ya nos señala una problemática que se arrastra en los marcos normativos. De este modo, no se visibiliza a los menores migrantes, a pesar de que forman un grupo cada vez más numeroso y, sobre todo, vulnerable. No obstante, considera en su capítulo séptimo un procedimiento específico para personas en situación de vulnerabilidad. Este contempla a los NNA

¹³ CONGRESO DE LA UNIÓN, Ley de Migración, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo, 2011. Disponible en: <https://legalzone.com.mx/ley-de-migracion-2017-mexico/>

¹⁴ CONGRESO DE LA UNIÓN, Ley de Migración, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo, 2011. Disponible en: <https://legalzone.com.mx/ley-de-migracion-2017-mexico/>

JOSÉ LUIS SÁNCHEZ GAVI

migrantes no acompañados, así como los principios, derechos y garantías que se deben resguardar durante esos procesos.

En tal sentido, el artículo 112 señala que: “Cuando alguna niña, niño o adolescente migrante no acompañado sea puesto a disposición del Instituto quedará bajo su responsabilidad y se deberá garantizar el respeto a sus derechos humanos”. Para ello, deberá sujetarse a reglas entre las que destacamos cuatro fracciones.

- La fracción segunda, según la cual se informará a la niña, niño o adolescente del motivo de su presentación, de sus derechos dentro del procedimiento migratorio, de los servicios a que tiene acceso, y se le pondrá en contacto con el consulado de su país, salvo que a juicio del Instituto o a solicitud del niño, niña o adolescente pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso no se entablará contacto con la representación consular.
- La fracción tercera señala que se notificará al consulado del país de nacionalidad o residencia del NNA la ubicación de las instalaciones del Sistema Nacional o Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia o estación migratoria a la cual se haya canalizado y las condiciones en las que se encuentre. A menos que, a juicio del Instituto o a solicitud del niño, niña o adolescente, este pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado.
- La fracción cuarta establece la existencia de personal del Instituto, especializado en la protección de la infancia, capacitado en los derechos de niñas, niños y adolescentes, los cuales entrevistarán a niños, niñas o adolescentes con el objeto de conocer su identidad, su país de nacionalidad o residencia, su situación migratoria, el paradero de sus familiares y sus necesidades particulares de protección, de atención médica y psicológica.
- La fracción quinta establece que, en coordinación con el consulado del país de nacionalidad o residencia del niño, niña o adolescente, o de la institución de asistencia del niño, niña o adolescente del país de que se trate, se procederá a la búsqueda de sus familiares adultos. Ello a excepción de que, a juicio del Instituto o a solicitud del niño, niña o adolescente, este pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado.¹⁵

¹⁵ Según la Ley de Migración, artículo 2, un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá estar presente en estas entrevistas.

En caso de retorno asistido, de acuerdo con el artículo 120, se notificará al consulado correspondiente y se deberá preservarse la unidad familiar, especialmente de personas en situación de vulnerabilidad, entre ellas NNA no acompañados. Siempre se tendrá que considerar el interés superior de estos, para lo cual se establecerán la forma y términos en que serán trasladados a su país de origen. En el caso de las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, y el de víctimas o testigos de delitos cometidos en territorio nacional, estos no serán deportados. Atendiendo a su voluntad o al interés superior para garantizar su mayor protección, podrán sujetarse al procedimiento de retorno asistido o de regularización de su situación migratoria.

Todo este articulado constituye la base de lo que se denomina el debido proceso, esto es, los derechos y garantías que deben observarse y cumplirse y son parte clave del debate. La Ley de Migración se complementó con el reglamento respectivo, publicado el 2 de diciembre de 2013; el protocolo de actuación de julio de 2016 y los lineamientos en materia de protección de migrantes.

Ahora bien, en tercer lugar, consideramos el reglamento de a la Ley de Migración, el cual tampoco contempla un capítulo específico sobre menores migrantes —lo cual acentúa la corta visión del legislador—. No obstante, su capítulo tercero trata sobre el derecho a preservar la unidad familiar. Además, en su título séptimo, se regula la protección a migrantes que transitan por el territorio nacional. Los artículos 172 y 173 específicamente establecen el procedimiento para la valoración y determinación del interés superior de NNA no acompañados.¹⁶ Ello representa una parte vital del debido proceso que se ha de observar frente a casos de niñas, niños y adolescentes no acompañados.

Se detalla que el Instituto nacional de Migración (INM) valorará su interés superior, a través de personal especializado y capacitado en la protección y derechos de la infancia. Para dicha valoración, el artículo 173 señala aspectos fundamentales, como obtener información sobre el paradero de los padres, o quienes ejerzan sobre ellos la patria potestad, así como las razones por las cuales se encuentran separados de ellos. El artículo también establece que se identificarán posibles situaciones de riesgo o de violación a los derechos humanos de NNA que pudieran presentarse o que se hayan presentado en el país de origen o residencia habitual, así como en el territorio nacional. Se tendrá que identificar cuando la niña, niño o adolescente sea ofendido, víctima o testigo de algún delito en el país de origen o residencia habitual o en el territorio nacional.

¹⁶ CONGRESO DE LA UNIÓN, Reglamento de la Ley de Migración, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo, 2014. Disponible en: <https://legalzone.com.mx/reglamento-de-la-ley-de-migracion-2017-mexico/>

JOSÉ LUIS SÁNCHEZ GAVI

Este artículo también indica que se tendrá que determinar cualquier necesidad de protección internacional; proponer alternativas de alojamiento temporal en instituciones públicas o privadas en donde se les pueda brindar una atención adecuada a los NNA. Se tendrá que tomar en cuenta la opinión y participación informada de la niña, niño o adolescente migrante no acompañado durante todo el proceso en las decisiones que le conciernen y, en caso de ser necesario, allegarse a la opinión de otros miembros de la familia, de personas cercanas o de instituciones involucradas en su atención. Muchas de estas disposiciones solo reiteran las ya mencionadas en la Ley de Migración.

En todo caso, en el reglamento se añade que, una vez se haya efectuado la valoración del NNA, se establecerán las medidas de protección a los migrantes no acompañados y, en su caso, se recomendará la determinación del interés superior. El INM, a través del personal especializado en la protección de la infancia, identificará quiénes requieren protección internacional y notificará de inmediato a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) para que se proceda en términos de lo dispuesto por la ley y el reglamento de la materia.

El artículo 171 de mismo reglamento determina que niñas, niños y adolescentes no acompañados quedarán bajo la custodia del INM para que inicie el procedimiento administrativo que resuelva su situación migratoria. En principio, el Instituto los trasladará a una estación migratoria, donde, de acuerdo con el artículo 226 fracción XVIII del reglamento, serán alojados en áreas separadas, mientras son canalizados a instituciones en donde se les brinde una atención adecuada.

Una vez en la estación migratoria, la ley les otorga una serie de derechos conforme al artículo 230 del mismo ordenamiento: ser trasladados a la brevedad posible a instituciones adecuadas para su sano desarrollo físico y emocional; participar en actividades recreativas, educativas, culturales, deportivas y de esparcimiento acordes a sus necesidades; contar con actividades que propicien la convivencia y estancia con otros niñas, niños y adolescentes, y estar acompañados en todo el procedimiento administrativo migratorio por personal capacitado y especializado en derechos de la protección a la infancia.¹⁷ Atendiendo al interés superior de NNA, se deberán adoptar las medidas que resulten necesarias para proteger la integridad física y psicológica de los menores de edad.

¹⁷ CONGRESO DE LA UNIÓN, Reglamento de la Ley de Migración, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo, 2014, artículo 171.

Ya en la estación migratoria, el INM tiene la obligación de trasladar a las niñas, niños y adolescentes a otras instalaciones más idóneas, como el DIF. De acuerdo con el artículo 175 del reglamento, esto debe ser inmediato cuando se trate de NNA no acompañados. Ya corresponderá al sistema DIF y a sus sistemas estatales otorgar, a las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados, las facilidades de estancia y los servicios de asistencia social que sean necesarios para su protección.

El artículo 176 establece que el Instituto podrá alojarlos en otras instituciones públicas o privadas, cuando existan circunstancias excepcionales que imposibiliten la canalización al DIF. Será así cuando no exista disponibilidad en las instalaciones del DIF nacional o estatal; cuando la atención que requieran NNA migrantes no pueda ser brindada en las instalaciones de las instituciones señaladas y cuando el DIF se vea imposibilitado para facilitar el alojamiento de NNA no acompañados. En tal caso, el DIF proporcionará al INM la información necesaria sobre las instituciones públicas o privadas en donde se les pueda brindar una atención adecuada a los menores, para que se gestione su canalización, mientras se resuelve su situación migratoria.

Como se puede observar, los artículos anteriores constituyen una parte medular para preservar los derechos de los NNA no acompañados.¹⁸ La Ley de Migración también prevé otras medidas de protección a NNA no acompañados, como el recibir asistencia de los oficiales de protección a la infancia, (OPI), según el artículo 112 de esa ley y el 172 del reglamento.

En cuanto a materia de refugio, el reglamento de migración señala en el artículo 177 que, cuando los NNA sean solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiados, el Instituto junto con la Comar determinará su interés superior. Para ello, se adoptarán las medidas que más favorezcan al menor, garantizando sus derechos. Esto cuando la reunificación familiar pueda implicar vulneración de derechos; cuando se encuentre en proceso su solicitud de reconocimiento como refugiado, o por ser posible víctima o testigo de algún delito donde sus derechos pueden ser vulnerados, así como cualquier otra condición que las autoridades consideren pertinente para garantizarle medidas de protección y atención integral.

Otras normas que reconocen a la niñez en contexto de migración internacional están contenidas en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA). A diferencia de los otros, este ordenamiento sí cuenta con un capítulo especial sobre niñez migrante, en donde prevalece el principio

¹⁸ CONGRESO DE LA UNIÓN, Reglamento de la Ley de Migración, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo, 2014, artículo 176.

JOSÉ LUIS SÁNCHEZ GAVI

de que, antes de ser migrantes, son niños. En su artículo 92, enfatiza en las garantías del debido proceso y en preservar la unidad familiar. Reformado en 2019, el artículo 98 establece que, cuando los sistemas DIF identifiquen a NNA que sean susceptibles de reconocimiento de condición de refugiados o de asilo —mediante una evaluación inicial—, lo comunicarán al Instituto Nacional de Migración. Así, este, en colaboración con la Comar, adoptará medidas de protección especial.¹⁹

También destaca la disposición por la cual el DIF debe diseñar y administrar las bases de datos de NNA no acompañados, incluyendo, entre otros aspectos, las causas de su migración, las condiciones de tránsito, sus vínculos familiares, factores de riesgo en origen y tránsito, información de sus representantes legales, datos sobre su alojamiento y situación jurídica, entre otros. Además, tendrá que compartir esta información con la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, atendiendo a lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en materia de transparencia. A su vez, los sistemas DIF de las entidades deben enviar al sistema nacional la información, en el momento en que se genere, a fin de que se incorpore a las bases de datos.

De la LGDNNA nacen autoridades como la Procuraduría Federal de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes (PPPNNA); las procuradurías de protección en cada una de las entidades federativas; el sistema nacional DIF, y los sistemas locales de protección, de carácter federal, local y municipal. Todas estas tienen la obligación de garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de NNA y otorgar una protección integral.²⁰

También hay que mencionar la existencia de las leyes y derechos de los NNA de cada una de las 32 entidades federativas, así como las procuradurías creadas también para NNA en cada una de ellas. Estas tienen como encomienda proporcionar representación en coadyuvancia y en suplencia a los NNA.²¹

Como podemos apreciar, existe todo un andamiaje normativo en torno a la niñez migrante —especialmente a la no acompañada—, al cual se incorporan

¹⁹ CONGRESO DE LA UNIÓN, Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre, 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_171019.pdf

²⁰ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, "Informe especial sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional", *CNDH México*, 2018, p. 40.

²¹ De ellas, 30 entidades refrendan la protección a los NNA no acompañados en contexto de migración, con excepción de Coahuila y la Ciudad de México. Además, la LGDNNA señala que los ayuntamientos deben contar con un área de atención, y servidores públicos que establezcan un primer contacto con NNA para ser enlace con instancias locales y federales. Informe especial, COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, "Informe especial sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional", *CNDH México*, 2018, p. 41.

estándares imprescindibles en la materia. Sin embargo, entre el abanico de normas de la Ley de Migración, su reglamento y los preceptos constitucionales, existen diversos problemas. En ocasiones, encontramos que el articulado se empalma y ello genera una serie de contradicciones; en otras, observamos que hay ambigüedad en su interpretación. Más delicado aún es que existen mecanismos que se oponen a principios básicos de los derechos de NNA. Otro asunto son las autoridades que intervienen en su aplicación y ya no se diga en la efectividad de la normatividad. A continuación, veremos casos relevantes.

3. La detención

Un primer elemento de la discusión corresponde al tema de la detención de niñas, niños y adolescentes. La normatividad, como ya hemos expuesto, prohíbe la detención de menores en diversas disposiciones, entre ellas, el artículo 18 constitucional. Sin embargo, en los hechos, se enfrenta un panorama distinto cuando se detiene a menores, lo cual la ley prevé solo en casos excepcionales. De este modo, se pasan por alto los instrumentos legales no solo nacionales, sino internacionales. Aquí encontramos la primera contradicción, pues no se ha respetado el principio de no detención de NNA migrantes y solicitantes de asilo. Tan solo en 2018 fueron detenidos 29 258 menores, de los cuales 1202 fueron no acompañados (véase la tabla 1).

En varias normas, la ley hace referencia a la presentación de extranjeros, eludiendo siempre el término de detención, en particular de NNA no acompañados. Se refiere a que estos serán “alojados”, incluyendo a los menores, también como un eufemismo para no enunciar “detenidos en la estación migratoria”.²² A ello, se añade la ausencia de reglas claras sobre NNA que viajan con sus padres y que no deberían estar privados de libertad. Sin embargo, los menores acompañados y sin acompañar son igualmente confinados en las estaciones migratorias.

La detención de NNA genera un abierto rechazo entre las organizaciones de la sociedad civil y juristas que consideran que la estancia irregular de un extranjero en el país solo constituye una falta administrativa.²³ Y es que las llamadas “presentaciones” y “alojamiento” de los migrantes, en la práctica, son actos de privación de la libertad que revisten una naturaleza penal. Como se ha

²² Así lo establece el capítulo sexto de la Ley de Migración “De los derechos de los alojados en las estaciones migratorias”.

²³ Destacamos la organización “Sin Fronteras” para el caso mexicano, pero también organismos internacionales, como el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares y el Comité contra la Tortura se han pronunciado en el mismo sentido.

JOSÉ LUIS SÁNCHEZ GAVI

revisado, estos actos deben ser la excepción y no la regla, sobre todo cuando se trata de menores que requieren protección internacional.²⁴

Por tanto, el Estado mexicano se contradice al alojar a NNA, deteniendo al menor y privándole en sus derechos. Es decir, se menciona una medida privativa de la libertad como un mecanismo para proteger derechos. El gobierno ha insistido permanentemente en que los NNA no acompañados no son privados de libertad, sino llevados a instituciones donde se les protege y atiende mientras se resuelve su situación migratoria, y que, de esta forma, se protege el interés superior del niño.

Veamos en la siguiente tabla cómo los NNA han sido sistemáticamente detenidos en el país, o bien “alojados y protegidos en sus derechos”, desde la óptica oficial. Los datos los brinda el propio gobierno, a través de la Unidad de Política Migratoria (UPM). El registro de menores detenidos “alojados” comienza el año 2007.

Tabla 1. Menores detenidos “asegurados” en México

Año	Total de migrantes presentados	Total de menores	Menores no acompañados	Total de menores devueltos
2007	120 455	9652	158	7059
2008	94 723	10 353	745	8740
2009	69 033	5692	122	4113
2010	70 102	4043	175	4850
2011	66 583	4160	205	4129
2012	88 506	6107	206	5966
2013	86 298	9630	299	8577
2014	127 149	23 096	1853	18 169
2015	198 141	38 514	2457	36 921
2016	188 595	40 542	13 278	38 555
2017	75 780	18 066	490	17 093
2018	138 612	29 258	1202	27 189

Elaboración propia con datos de la UPM.

²⁴ PARÍS, MARÍA DOLORES; PELÁEZ, DIANA Y ZENTENO, RENÉ, *Procesos de alojamiento y devolución de niñas, niños y adolescentes (NNA) migrantes no acompañados*, El Colegio de la Frontera Norte, 2014. Disponible en: <http://imumi.org/attachments/2014/nna-migrantes.pdf>; BARJA CORIA, JOSELYN, *Detención sin excepción 15 años de monitoreo de la situación de los derechos de las personas privadas de su libertad en Estaciones Migratorias de México*, México, Sin Fronteras-IAP, 2016. Disponible en: <https://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2016/12/inf-detencion-sin-excepcion.pdf>

En la tabla, se muestra primero el número total de migrantes presentados que fueron “detenidos”; enseguida, el número total de menores, para apreciar su magnitud dentro del total; después, los menores no acompañados y, finalmente, los menores devueltos.²⁵

Se tienen datos anteriores a 2007, pero no tenían el carácter oficial. Sin embargo, se puede apreciar su número en dos momentos. Uno de 2007 y 2008 que observó un aumento, disminuyendo para 2009 y un segundo momento a partir de 2010 con un sostenido y constante aumento, con un intervalo irregular en 2017. El total de NNA detenidos en el lapso de 2007 a 2018 es de 199 113; el de no acompañados, de 21 190 y el de menores devueltos, de 181 361. Encontramos en las cifras una diferencia de 17 752 menores cuyo destino no se tiene claro. A algunos de los menores se les concedió el derecho de refugio, de modo que, entre 2013 y 2017, de un total de 781 solicitantes, a 222 se les otorgaría este derecho, lo cual representó 28%.

Destaca que, a partir de 2014, ya con el Programa Frontera Sur el volumen creció exponencialmente; casi se triplicó con 23 096 capturados, mientras que el de no acompañados creció seis veces con 1853. Pero es en 2016 cuando el número total de niños detenidos llegó a la cifra récord de 40 542, con 2176 no acompañados. Para 2017, la cifra descendió a 18 300 y 490 no acompañados lo que algunos interpretan como una relajación en los controles migratorios para recuperarse en 2018.

La pregunta que se desprende es cómo ha logrado atender el gobierno a un número cada vez mayor de NNA migrantes, en particular a los no acompañados, respetando y aplicando eficazmente la normatividad. Podemos observar que más de 90% son devueltos, de los cuales muchos no son acompañados. Y esto a pesar de que el propio gobierno ha reconocido, en distintos momentos, la carencia de recursos y la falta de espacios para cumplir con los estándares internacionales en materia de niñez. Por ello, se puede pensar que esta es la causa de la acelerada repatriación, y no precisamente el respeto a la ley.

Además, la detención tanto de NNA acompañados como no acompañados son medidas que no solo significan una privación de la libertad, sino, en algunos, casos la separación familiar. Tal situación se agrava cuando los adultos varones están detenidos en la estación y sus hijos son remitidos a un albergue. Ello contraviene distintas disposiciones (artículo 18 constitucional; 2 de la Ley de Migración y 172 de su reglamento). Por ello, frecuentemente, la

²⁵ La presentación de extranjeros es la medida dictada por el INM mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

JOSÉ LUIS SÁNCHEZ GAVI

política migratoria mexicana se caracteriza por la separación de los núcleos familiares.²⁶

De antemano, la estructura familiar de los migrantes muchas veces presenta serios problemas. Los padres están ausentes; la relación personal con sus hijos es complicada; las mujeres se hartan de estar solas y se animan a irse al norte; los hijos quedan a cargo de tíos o abuelos, pero, cuando crecen, también optan por emigrar y reunirse con sus padres y hermanos.²⁷

Al iniciar la administración del presidente López Obrador, se vislumbró un panorama alentador al anunciarse, primero, que se suprimirían las celdas de aislamiento en las estaciones migratorias, pues, ya en detención, había una doble prisión en dichas celdas. Más tarde, la Secretaría de Gobernación anunció que las estaciones migratorias serían convertidas en albergues, a fin de evitar la privación de la libertad de los extranjeros. Sin embargo, meses después, no se habían dado pasos en esa dirección.²⁸

Por el contrario, en una evaluación del Comité Contra la Tortura (CAT, por sus siglas en inglés), se expresó la preocupación por que las autoridades migratorias mexicanas siguen recurriendo a la detención automática de migrantes y solicitantes de asilo, entre ellos NNA.²⁹

4. Interés superior del niño

Otro tema en el debate es el referido al interés superior del niño (ISN), mencionado en diversos artículos (4 constitucional, 2 de la Ley de Migración y 172 a 174 de su reglamento).

La determinación del interés superior del niño es la preocupación central de la CDN; como se expuso en la primera parte, es esencial para atender a la niñez migrante no acompañada. El punto más controversial lo constituye el hecho de que dicha determinación es efectuada por el INM. Ello ha provocado un rechazo de organizaciones no gubernamentales y especialistas, las cuales se oponen a que la institución encargada de realizar la detención sea también

²⁶ JIMÉNEZ, NÉSTOR, "Se comprometen autoridades a no separar familias en estaciones del INM", *La Jornada Baja California*, 22 de noviembre, 2019. Disponible en: <https://jornadabc.mx/tijuana/22-11-2019/se-comprometen-autoridades-no-separar-familias-en-estaciones-del-inm>

²⁷ FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, *La infancia en peligro*, Unicef, agosto, 2018. Disponible en: https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_Child_Alert_2018_Central_America_and_Mexico_SP.pdf

²⁸ URESTE, MANU, "Cierran celdas de castigo en estaciones migratorias; desde el 2010 se denunciaban abusos", *Animal Político*, 21 de marzo, 2019. Disponible en: <https://observatoriocolef.org/noticias/cierran-celdas-de-castigo-en-estaciones-migratorias-desde-el-2010-se-denunciaban-abusos/>

²⁹ MARISCAL, ÁNGELES, "La tortura en México es una práctica endémica: Comité de la onu", *Aristegui Noticias*, 25 de abril, 2019. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/2504/mexico/la-tortura-en-mexico-es-una-practica-endemica-comite-de-la-onu/>

la que decida el interés superior del niño y resuelva el proceso migratorio. Es decir, la pregunta obvia es si la autoridad que detiene y confronta los derechos de los NNA es la autoridad idónea para determinar el ISN.³⁰

Un primer punto por considerar es que no cualquier persona está facultada para determinar el ISN, pues ello debe requerir de profesionales que cuenten con una preparación especializada, entre otras cosas, en psicología infantil, desarrollo del niño y otras ramas sobre el desarrollo humano y social. También debe considerarse la experiencia que se tenga trabajando con niños y adolescentes para examinar la información de la manera más objetiva posible. Para ello, el personal debe contar con certificaciones en competencias y habilidades específicas,³¹ de modo tal que, en la evaluación de NNA, participe un equipo multidisciplinario de profesionales.

Sin embargo, la atribución de facultades que consagra la ley a este respecto no es la correcta, pues el INM es el organismo responsable de la gestión migratoria. Se encarga de resolver la situación migratoria de las personas, del control y la sanción de infracciones previstas en esta materia. Pero no puede ser el organismo indicado para determinar el interés superior de niño, pues carece de las herramientas logísticas, recursos humanos y capacitación –por mencionar algunos aspectos–, para solucionar una parte fundamental en la atención y protección de la niñez. Por si fuera poco, en la práctica, no se tiene claro qué funcionario decide el ISN, pues no se sabe con certeza si son precisamente oficiales de protección a la infancia. Cabe decir que este es personal que también desempeña funciones diversas, es decir, no están exclusivamente dedicados a atender a la niñez. Por tanto, la norma aquí es más que ambigua.

Otro aspecto ambiguo en la valoración del ISN es que dicha determinación puede decidirse en una o varias entrevistas. Pero esto no queda claro, falta precisión en la norma, específicamente del artículo 173 del reglamento. Tampoco se contemplan los tiempos para cumplir con los diversos puntos, pero suponemos llevaría días atenderlos adecuadamente.

La ley además se conforma solo con localizar a los familiares del país de origen del NNA, lo cual resulta limitado e insuficiente, pues sería indispensable conocer cada caso en lo individual, con sus especificidades y no generalizar.

³⁰ WIER, BETSY (coord.), *Niñez migrante. Detención y repatriación desde México de niños, niñas y adolescentes centroamericanos no acompañados. Informe de investigación*, Baltimore, Catholic Relief Services, 2010. Disponible en: https://issuu.com/catholicreliefservices/docs/lacro_migration-spanish

³¹ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, "Informe especial sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional", *CNDH México*, 2018, p. 62.

JOSÉ LUIS SÁNCHEZ GAVI

Ello requiere información amplia y confiable sobre las condiciones familiares y socioambientales del hogar al cual retornaría el NNA.

Otro aspecto que debería incluirse es gestionar la reunificación familiar de ser posible, no solo en el país de origen o en México, sino incluso en Estados Unidos.³² Aunque esta última posibilidad se ve muy lejana por el clima de tensión en materia migratoria con el vecino del norte, lo correcto sería conseguir una efectiva reintegración familiar, para evitar que los NNA vuelvan a abandonar su hogar. Asimismo, se les tendría que proteger de una situación de riesgo por violencia intrafamiliar o social.³³

Pablo Ceriani considera necesario que en la determinación del ISN se contemple la búsqueda de medidas de protección integral para el estudio de cada caso, con el fin de asegurar los derechos a corto y largo plazo de la niñez.³⁴

No obstante, como vimos, más de 90% de los NNA son devueltos; tan solo en 2018 esta situación alcanzó 92% y, de ellos, 1202 eran no acompañados. Es de suponer que estos últimos fueron valorados para determinar su ISN, pero a cuántos se les dio refugio y cuántos regresaron genera incertidumbre.

5. Autoridades involucradas

Otras objeciones relevantes a la ley se refieren a las competencias asignadas a los principales organismos involucrados, como el Instituto Nacional de Migración y el sistema Desarrollo Integral de la Familia (DIF). En el primer caso, observamos el rol preponderante que la Ley de Migración asigna al INM, al otorgarle funciones y facultades consignadas en distintos articulados, como el ya comentado interés superior del niño. En un segundo plano queda la intervención del sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, institución que, se supone, tiene como tarea fundamental la protección de la infancia.

De acuerdo con los artículos 29 y 112 de la Ley de Migración, el INM toma decisiones fundamentales como el canalizar de manera inmediata a los NNA no acompañados hacia el DIF. La ley establece que ello debe suceder “hasta tanto

³² CERIANI CERNADAS, PABLO (coord.) *Niñez detenida. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuesta para pasar del control migratorio al control integral de la niñez*, México, Fontarama-Universidad Nacional de Lanus, 2012, p. 16.

³³ CERIANI CERNADAS, PABLO (coord.) *Niñez detenida. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuesta para pasar del control migratorio al control integral de la niñez*, México, Fontarama-Universidad Nacional de Lanus, 2012, p. 66.

³⁴ CERIANI CERNADAS, PABLO (coord.) *Niñez detenida. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuesta para pasar del control migratorio al control integral de la niñez*, México, Fontarama-Universidad Nacional de Lanus, 2012, p. 11.

se resuelva su situación migratoria”. Es decir, los NNA serían trasladados al DIF de manera temporal, pero la decisión sigue estando en poder del INM.

El Sistema Nacional DIF, de acuerdo con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) debe habilitar espacios de alojamiento apropiados para este grupo de población, así como realizar una evaluación inicial y, en caso de identificar a un NNA susceptible de refugio, lo debe comunicar al INM y a la Comar. Aquí, por ejemplo, una ley secundaria contradice al reglamento de Migración, sobre quién realiza la evaluación inicial respetando el ISN. Pero, de cualquier modo, la decisión sigue en manos del INM.

Si bien, canalizar a los menores con el DIF representa un avance, también ha significado un obstáculo para dar una respuesta eficaz a formas alternativas a la detención.³⁵ Además, como se puede apreciar, la ley olvidó regular la forma, plazos y condiciones para concretar el mecanismo de la canalización, esto es, cómo se opera esta, paso a paso. Tampoco refiere cómo garantizar la inmediatez de la canalización en cada entidad del país, atendiendo a la descentralización del sistema DIF, a las condiciones de infraestructura de cada entidad y a su normatividad para la protección de la infancia.

Ello ha permitido que muchos NNA permanezcan detenidos en las estaciones migratorias. Ciertamente, se contempla a los Centros de Asistencia Social (CAS) como instituciones privadas que atienden a niñez en general y que, en teoría, reciben a niños migrantes no acompañados. Pero esto no funciona como una forma alternativa, sino, más bien, como una medida supletoria ante la saturación o carencia de infraestructura de los establecimientos del DIF. Además, poco y nada se sabe del funcionamiento y operación de los CAS, específicamente para la niñez migrante no acompañada.

La normativa tampoco hace alusión a las condiciones que deben tener los establecimientos a cargo del DIF, los cuales no deberían ser centros cerrados, donde al final están privados de libertad. El sistema DIF reporta en sus anuarios que, en los albergues temporales que atienden a los migrantes extranjeros menores de edad, se les ofrece alimentación, descanso, aseo, muda de ropa, atención médica y psicológica, desarrollo de actividades recreativas y educativas.³⁶

³⁵ CERIANI CERNADAS, PABLO (coord.) *Niñez detenida. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuesta para pasar del control migratorio al control integral de la niñez*, México, Fontarama-Universidad Nacional de Lanus, 2012, p. 13.

³⁶ CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Migración de niñas, niños y adolescentes: Antecedentes y análisis de información de la Red de módulos y albergues de los Sistemas DIF, 2007-2016*, México, Conapo, 2016.

JOSÉ LUIS SÁNCHEZ GAVI

No obstante, no se conocen los datos de cuántos menores son trasladados al DIF nacional o a los sistemas estatales, menos aún los trasladados a los CAS. La disposición que ordena documentar, registrar y difundir los datos se estableció recientemente y ello sitúa al sistema DIF en un rol secundario, en la normatividad, con una función asistencialista y tutelar en materia de NNA migrante, pero no en el lugar central que debería tener.

6. Acompañamiento

Otras omisiones importantes que se pueden mencionar, específicamente del artículo 112 de la Ley de Migración, son la ausencia de la figura del tutor de NNA migrantes no acompañados, como la persona encargada de velar por un adecuado proceso y, por tanto, el interés superior del niño. Su ausencia pone en riesgo una serie de garantías procesales y el acceso a derechos fundamentales.³⁷

Se omite una mención expresa del deber del Estado (federal o estatal) de brindar asistencia jurídica gratuita a los NNA migrantes no acompañados, con la asignación de recursos y la capacitación que el cumplimiento de esta obligación implique. Aunque debemos mencionar que ya se avanza en una propuesta al respecto.³⁸ El derecho a un tutor y la asistencia jurídica gratuita deberían estar garantizados a través de programas del DIF, por medio de asesoría jurídica en materia familiar, o bien por las procuradurías de defensa del menor.

También se carece de la garantía para que el NNA pueda ejercer el derecho a ser oído y a participar activamente en ese procedimiento. Los menores deben tener mayor autonomía, participación y capacidad de decisión de acuerdo con su edad y madurez. El artículo 173 del reglamento se limita a señalar en la fracción VI que, en el marco de la valoración del interés superior del niño, se debe “tomar en cuenta su opinión en las decisiones que le conciernen”, pero sin explicar cómo opera.³⁹ Todo ello impacta en las consideraciones y garantías del debido proceso, como la falta de claridad, o bien, de interpretación laxa, o la no aplicación de la ley.

³⁷ CERIANI CERNADAS, PABLO (coord.) *Niñez detenida. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuesta para pasar del control migratorio al control integral de la niñez*, México, Fontarama-Universidad Nacional de Lanus, 2012, p. 17.

³⁸ MARTÍNEZ, FABIOLA, "Ante vacíos y fallas, alista el Ejecutivo proyecto de reforma a la Ley de Migración" *La Jornada*, 13 de octubre, 2019. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2019/10/13/politica/004n3pol>

³⁹ CERIANI CERNADAS, PABLO (coord.) *Niñez detenida. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuesta para pasar del control migratorio al control integral de la niñez*, México, Fontarama-Universidad Nacional de Lanus, 2012, p. 19.

Un avance normativo, de acuerdo con la Ley de Migración en México, fue la creación de medidas especiales para los menores no acompañados. Destaca la implementación de la figura de oficiales de protección a la infancia (OPI). Estos son agentes federales de migración “especializados” en brindar atención a niños y adolescentes que viajan solos por el país. Desde 2007, se discutió su requerimiento, pero fue hasta 2011 cuando se establecieron los lineamientos y sus facultades, contenidas en el artículo 112 de la Ley de Migración. Sin embargo, su creación no resolvió el problema, pues surgieron con limitaciones estructurales y funcionales, lo cual condiciona severamente su incidencia en las decisiones, en particular, de velar por el interés superior del niño.⁴⁰

No se tienen datos específicos sobre la atención de los OPI, pues con frecuencia se traduce que todos los niños detenidos fueron tratados por estos oficiales. Sin embargo, su número, las malas prácticas administrativas, la falta de capacitación y el desconocimiento de la normatividad de estos oficiales siguen dificultando el acceso de los menores migrantes a sus derechos, incluido el debido proceso. Además, en 2011 ampliaron su enfoque para atender a personas migrantes en situación de vulnerabilidad como mujeres, víctimas de delito migrantes con discapacidad, adultos mayores.⁴¹

A pesar de que los OPI deben ser una figura relevante para orientar y proteger los derechos de los niños, su función ha sido rebasada tanto por el número de niños como por diferentes problemáticas y situaciones que estos presentan. Su tarea ha estado determinada por los objetivos de control migratorio, por lo cual diferentes organizaciones no gubernamentales consideran necesario analizar su figura, adecuar su número, labor y facultades en un marco normativo integral.⁴² Mientras en 2013 había 543 OPI, para 2016, se redujeron a 381, en las 32 delegaciones del país. La reducción contrasta con el aumento de NNA no acompañados, de modo que la mayoría de ellos no conoce a un OPI.

Es importante mencionar las implicaciones de la decisión política de asociar la migración a la seguridad del Estado. Es necesario pensar en una política migratoria que cambie el paradigma de seguridad nacional por el de derechos humanos. Los cambios normativos no han alterado el fondo de la política

⁴⁰ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, “Informe especial sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional”, CNDH México, 2018, p. 11.

⁴¹ CRUZ GONZÁLEZ, GERARDO (coord.), *Niñez migrante en su tránsito por México: Vulnerabilidad y propuestas de mejoras prácticas*, Imdosoc-Caritas en Veritate, México, 2016. Disponible en: https://www.academia.edu/35228311/Ni%C3%B1os_migrantes_irregulares_y_derechos_humanos

⁴² Cruz González, Gerardo (coord.), *Niñez migrante en su tránsito por México: Vulnerabilidad y propuestas de mejoras prácticas*, Imdosoc-Caritas en Veritate, México, 2016.

JOSÉ LUIS SÁNCHEZ GAVI

migratoria mexicana. Esta continúa relacionando íntimamente migración y seguridad, incluso, en el nuevo gobierno federal, se ha acentuado, al favorecer los intereses de Estados Unidos. De este modo, la migración en tránsito por México sigue siendo criminalizada, destacando para tal afirmación tres mecanismos: a) La detención administrativa, que constituye una privación de la libertad; b) La permanencia de los retenes migratorios y los operativos a lo largo del país (frontera vertical), y c) La asociación al tema de la seguridad.⁴³ La gran mayoría de quienes realizan la función de OPI son también agentes federales de migración, sin tener claros los límites entre un encargo y otro.⁴⁴

7. Consideraciones finales

En los últimos años, la normatividad sobre temas de niñez en el contexto migratorio ha sufrido importantes modificaciones que, en términos generales, representan un paso importante en la mejora de la legislación. Pero estas precisan revisiones, ante las cambiantes circunstancias que se presentan en el fenómeno migratorio, en especial de NNA.

En principio, debería contemplarse títulos y apartados específicos tanto en la Ley de Migración como en su reglamento. No solo se deben reiterar las normas, sino que la ley ha de ser más precisa en su operatividad. Esto es de señalarse, pues es resultado de la tendencia adultocéntrica de los planes, programas, normativas y marcos de derechos nacionales e internacionales.

Observamos cómo la Ley de Migración contiene una contradicción respecto a los derechos y garantías de niños, niñas y adolescentes en contexto de migración irregular. Reconoce el interés superior del niño, el debido proceso y ciertos mecanismos de protección especial a NNA migrantes, en particular de los no acompañados. Pero, por otra parte, legitima la detención de NNA migrantes en las estaciones migratorias,

La regulación de la detención en la ley y su aplicación omiten el rol atribuido al poder judicial en la Constitución. Además, la detención en muchos casos excede el plazo mínimo y carece de las garantías básicas que establece la propia Constitución. Por tanto, los procedimientos que determinan la

⁴³ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, "Informe especial sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional", *CNDH México*, 2018, p. 18.

⁴⁴ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, "Informe especial sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional", *CNDH México*, 2018, p. 86.

detención y repatriación de NNA migrantes, quién las aplica y con qué fundamentos, son contrarios a la ley.

La ley también omite las garantías procesales básicas en casos de NNA no acompañados, como el derecho a un tutor. A su vez, es manifiesta la inexistencia de medidas que den cumplimiento a la obligación de canalizar de manera inmediata a los NNA al DIF, o la ausencia de programas o servicios dirigidos a asegurar el derecho a la asistencia jurídica gratuita en esos procedimientos.

Se ha generalizado la respuesta de detención y retorno de NNA migrantes, tal como lo demuestran las estadísticas y otras fuentes de información. Ello invisibiliza las complejidades, particularidades y vulnerabilidades de cada caso. La norma que establece el “aseguramiento o presentación” de una persona migrante en una estación migratoria. Al tratarse de un menor, privado de su libertad, la situación se agrava por el uso de estos conceptos, pues ello deriva en la ausencia de derechos y garantías básicos que deben asegurarse en una situación privativa de libertad. Lo mismo sucede con las medidas de devolución o retorno voluntario, pues los procedimientos carecen de garantías procesales elementales. De tal manera, estas decisiones se pueden considerar más cercanas a una expulsión o deportación.

En cuanto a los oficiales de protección a la infancia (OPI), podemos concluir que han demostrado su escaso impacto en la protección de los derechos, en tanto privilegian los objetivos de la política migratoria enmarcada en criterios de seguridad nacional, por sobre la política de protección integral de la infancia. Por ello, es necesario readecuar sus funciones y responsabilidades.

Por otra parte, existe un empalme de normas y de autoridades que intervienen en la protección de NNA con funciones y facultades similares. En ocasiones, esto genera confusión y enturbia la noción de en qué momento debe intervenir cada una de ellas. Tratándose de niñez no acompañada encontramos coincidencia en las facultades del INM, Comar, PFPNNA y DIF.

Respecto al rol del DIF, es claramente secundario y dependiente de las decisiones del INM, es decir, a los fines de la política migratoria. Tiene un enfoque tutelar y asistencial que se corrobora por las limitaciones de la atención que brinda a niños, niñas y adolescentes en el marco de los procedimientos de detención y repatriación.

Así, es necesaria la existencia de un órgano rector encargado de la política integral de protección de la infancia, cuyo mandato esté centrado en la plena implementación de la CDN en todo el territorio, incluyendo el trato a menores migrantes. La Ley de Migración debería complementarse con una profunda reforma institucional que responda a los derechos reconocidos en la propia ley y en la CDN.

JOSÉ LUIS SÁNCHEZ GAVI

En particular, cabe señalar la necesidad de un organismo con facultades para diseñar e implementar la política en torno a la infancia, esto es, más allá del DIF. Tal vez sería conveniente que las primeras en pronunciarse en relación con el ISN fueran las procuradurías estatales. Sería también necesario diseñar centros abiertos destinados a “garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados”. Y ello debería extenderse a las familias migrantes.⁴⁵

Existe una grave y generalizada falta de información cuantitativa como cualitativa sobre NNA migrantes, que obstruye el diseño de políticas públicas integrales dirigidas a la protección de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia en situación migratoria irregular. Producir, difundir y garantizar el acceso a esta información es responsabilidad del Estado, a través de los organismos competentes. La información se ha limitado a la detención, origen, edad, devolución de NNA, pero se desconocen datos relevantes del DIF, CAS, OPI, procuradurías de defensa del menor y de procedimientos específicos. Tampoco existen mecanismos de evaluación y análisis periódico de esa información.

A ello debemos agregar que, en cada estado del país, existe una legislación propia sobre infancia y adolescencia, por ello no se tienen mínimos comunes que uniformen la protección de la niñez en el país. La problemática deriva en lagunas, imprecisiones y omisiones de la ley. La formulación de la normatividad ha incluido a cuentagotas a organizaciones de la sociedad civil, lo cual, muchas veces, produce las contradicciones y ambigüedades o, peor aún, resistencias. Ejemplo de ello es el no poder acceder a las dependencias que trabajan con NNA, y ya no se diga de las estaciones migratorias.

Todo el plano normativo requiere de un uso amplio y suficiente de recursos presupuestarios, con un manejo claro y transparente. Por todo ello, la migración de NNA, a través de México, es un fenómeno que exige una respuesta integral con un enfoque de derechos humanos. México ha desarrollado un rol activo en la promoción de acuerdos internacionales relativos a NNA migrantes, pero requiere ser un eficaz aplicador de tales dispositivos y garantías.

⁴⁵ CERIANI CERNADAS, PABLO (coord.) *Niñez detenida. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuesta para pasar del control migratorio al control integral de la niñez*, México, Fontarama-Universidad Nacional de Lanus, 2012, p. 15.

Bibliografía

- BARJA CORIA, JOSELYN, *Detención sin excepción 15 años de monitoreo de la situación de los derechos de las personas privadas de su libertad en Estaciones Migratorias de México*, México, Sin Fronteras-IAP, 2016. Disponible en: <https://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2016/12/inf-detencion-sin-excepcion.pdf>
- CARBONELL, MIGUEL Y SALAZAR, PEDRO (coords.), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM-ILJ, 2011.
- CERIANI CERNADAS, PABLO (coord.) *Niñez detenida. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuesta para pasar del control migratorio al control integral de la niñez*, México, Fontarama-Universidad Nacional de Lanus, 2012.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, “Informe especial sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional”, *CNDH México*, 2018. Disponible en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=15009>
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre La problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional*, CNDH México, 2016. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe_NNACMNA.pdf
- CONGRESO DE LA UNIÓN, Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre, 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_171019.pdf
- CONGRESO DE LA UNIÓN, Ley de Migración, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo, 2011. Disponible en: <https://legalzone.com.mx/ley-de-migracion-2017-mexico/>
- CONGRESO DE LA UNIÓN, Reglamento de la Ley de Migración, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo, 2014. Disponible en: <https://legalzone.com.mx/reglamento-de-la-ley-de-migracion-2017-mexico/>
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Migración de niñas, niños y adolescentes: Antecedentes y análisis de información de la Red de módulos y albergues de los Sistemas DIF, 2007-2016*, México, Conapo, 2016.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Derechos y garantías de las niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”, 19 de agosto, 2014. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf
- CRUZ GONZÁLEZ, GERARDO (coord.), *Niñez migrante en su tránsito por México: Vulnerabilidad y propuestas de mejoras prácticas*, Imdosoc-Caritas en Veritate, México, 2016. Disponible en: https://www.academia.edu/35228311/Ni%C3%B1os_migrantes_irregulares_y_derechos_humanos

JOSÉ LUIS SÁNCHEZ GAVI

- JIMÉNEZ, NÉSTOR, “Se comprometen autoridades a no separar familias en estaciones del INM”, *La Jornada Baja California*, 22 de noviembre, 2019. Disponible en: <https://jornadabc.mx/tijuana/22-11-2019/se-comprometen-autoridades-no-separar-familias-en-estaciones-del-inm>
- MARISCAL, ÁNGELES, “La tortura en México es una práctica endémica: Comité de la ONU”, *Aristegui Noticias*, 25 de abril, 2019. Disponible en: <https://aristeginoticias.com/2504/mexico/la-tortura-en-mexico-es-una-practica-endemica-comite-de-la-onu/>
- MARTÍNEZ, FABIOLA, “Ante vacíos y fallas, alista el Ejecutivo proyecto de reforma a la Ley de Migración” *La Jornada*, 13 de octubre, 2019. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2019/10/13/politica/004n3pol>
- NAVARRO, VICTORIA, “Opinión consultiva”, *Plataforma de Derecho, Ciencias Sociales y Humanidades*, noviembre, 2020. Disponible en: <https://leyderecho.org/opinion-consultiva>
- PARÍS, MARÍA DOLORES; PELÁEZ, DIANA Y ZENTENO, RENÉ, *Procesos de alojamiento y devolución de niñas, niños y adolescentes (NNA) migrantes no acompañados*, El Colegio de la Frontera Norte, 2014. Disponible en: <http://imumi.org/attachments/2014/nna-migrantes.pdf>
- UNICEF, La infancia en peligro, *Unicef*, agosto, 2018. Disponible en: https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_Child_Alert_2018_Central_America_and_Mexico_SP.pdf
- UNICEF, “Texto de la Convención sobre los Derechos del Niño”, *Unicef*. Disponible en: <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/texto-convencion>
- URESTE, MANU, “Cierran celdas de castigo en estaciones migratorias; desde el 2010 se denunciaban abusos”, *Animal Político*, 21 de marzo, 2019. Disponible en: <https://observatoriocolef.org/noticias/cierran-celdas-de-castigo-en-estaciones-migratorias-desde-el-2010-se-denunciaban-abusos/>
- WIER, BETSY (coord.), *Niñez migrante. Detención y repatriación desde México de niños, niñas y adolescentes centroamericanos no acompañados. Informe de investigación*, Baltimore, Catholic Relief Services, 2010. Disponible en: https://issuu.com/catholicreliefservices/docs/lacro_migration-spanish

Principales experiencias de refugiados para la formulación de políticas públicas eficientes. Caso Montemorelos, Nuevo León* / *Using the experiences of refugees in the formulation of efficient public policy: The Montemorelos Case, Nuevo León*

David Horacio García Waldman**
Gustavo Daniel Ortiz Téllez***

RESUMEN

A partir de la era de la globalización, las migraciones internacionales han incrementado de manera significativa, debido a la flexibilidad y movilidad de los factores productivos y la mano de obra. Actualmente, México pasa por una crisis de desplazamientos forzosos que ha aumentado de manera exponencial en los últimos años, trayendo consigo tanto a migrantes centroamericanos como refugiados venezolanos. El presente artículo de investigación tiene como propósito identificar las principales experiencias por las cuales han pasado los refugiados, una vez establecidos en México. Asimismo, busca explicar cómo estas pueden ayudar a la formulación de políticas públicas para combatir dicha problemática en México. Para este estudio, se han realizado entrevistas a profundidad a refugiados venezolanos establecidos en el municipio de Montemorelos, Nuevo León, en los últimos años. Las entrevistas fueron formuladas a través de recopilación de literatura científica que se presentará en el presente artículo.

PALABRAS CLAVE: Relaciones internacionales, globalización, refugiados, migración, políticas públicas.

ABSTRACT

Since the advent of globalization, international migration has significantly increased due to the flexibility and mobility of both production factors and labor. Mexico is currently undergoing a crisis of forced displacements that has exponentially intensified in recent years, bringing with it both Central American migrants and Venezuelan refugees. The present research paper aims to identify the main experiences of refugees once they are established in Mexico. Moreover, it seeks to explain how these experiences may help in the formulation of public policy for combatting said problem in Mexico. The present research comprised in-depth interviews with Venezuelan refugees established, in recent years, in the municipality of Montemorelos, Nuevo León. The interviews were designed based on the compilation of the scientific literature presented in the present article.

KEY WORDS: International relations, globalization, refugees, migration, public policy.

* Artículo de investigación. Recibido el 10 de enero de 2020 y aceptado para su publicación el 29 de junio de 2020.

** Profesor investigador en la Universidad Autónoma de Nuevo León, México. / david.garciaw@uanl.mx / orcid.org/0000-0002-0623-4874

*** Colaborador del cuerpo académico UANL-CA-319 Mercados y Estudios Regionales Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México. / gustavo.ortiz.tellez@gmail.com / orcid.org/0000-0002-4340-2232

SUMARIO

1. Introducción
2. La situación en México
3. Metodología
4. Emociones frecuentes en las personas migrantes
5. Análisis de los resultados
6. Conclusiones

1. Introducción

A lo largo de los años, los lazos entre las naciones se han ido fortaleciendo. Pero, aunque estos lazos brindaron los medios para que la mayoría de los individuos comenzaran a viajar, afirmar que las migraciones internacionales se suelen dar por voluntad es un supuesto erróneo. Un gran porcentaje de estas se realizan de manera forzosa, como consecuencia de conflictos bélicos. “Unas veces, por razones políticas (dictaduras, golpes de Estado y otras formas de desestabilización institucional); otras, por motivos económicos, donde se confunden la pobreza, el desempleo, la inflación, los daños al medioambiente y el deseo de mejorar las condiciones de vida.”¹

Fernández² argumenta que, a menudo, el concepto de “refugiado” se asocia a términos como inmigrante, huido, desplazado, entre otros, debido a que el refugiado, precisamente, engloba cada uno de estos términos. De igual forma, el Ministerio de Empleo y Seguridad de España define como refugiado a aquel individuo que huye de su país y no puede volver por miedo a persecución, ya sea relacionada con su raza, religión, nacionalidad, inclinación política o pertenencia a un grupo social particular.³ Podemos concluir que, comúnmente, los refugiados son catalogados como migrantes, como consecuencia de asociar el hecho de que el individuo, sea migrante o refugiado, realiza la acción de “migrar”. No obstante, este último realiza dicha acción bajo una línea gruesa de motivaciones.

Según la Organización Mundial de Migración,⁴ por lo general, el migrante abarca todos los casos en los que la persona toma libremente la decisión de migrar, bajo razones de conveniencia personal y sin intervención de factores

¹ TORRES-RIVAS, EDELBERTO Y JIMÉNEZ, DINA., “Informe sobre el estado de las migraciones en Centroamérica”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 1985, pp. 25-66.

² FERNÁNDEZ, IVÁN, “Ser refugiado y vivir en África”, *Revista de Ciencias Sociales*, 2008, p. 1-16.

³ MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD DE ESPAÑA, “La crisis de los refugiados sirios en EEUU. Actualidad internacional sociolaboral”, 2015, p. 159-161.

⁴ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LOS MIGRANTES, *Glosario sobre migración*, Ginebra, oim, 2006.

externos que le obliguen a ello. En ocasiones, “expectativas frustradas hacen que los migrantes se muevan de una región a otra y, eventualmente, vayan al extranjero”.⁵ Por ello, podemos deducir que, en términos simples, un refugiado no toma la decisión de abandonar su sociedad por conveniencia personal, sino por algo que lo presiona a dejar su país de origen. Así, toma una decisión a la fuerza y no de manera libre, como sería el caso del migrante.

En un desplazamiento existen dos fases: la premigración y la postmigración. Siguiendo el estudio de Jones,⁶ entendemos como premigración a aquellos eventos de la vida que ocurren durante el periodo previo a la migración de los refugiados en su país de origen, es decir, agrupa los eventos que le llevaron a tomar la decisión de desplazarse. La postmigración se constituye por los acontecimientos de la vida que ocurren durante la huida de los refugiados del país de origen, en los campos de internamiento de refugiados y durante el reasentamiento. Este artículo se enfoca en la fase postmigratoria de los refugiados, para determinar aquellos elementos emocionales que tienen en común y cómo dichas experiencias ayudarían en la formulación de políticas públicas eficientes en materia de refugiados.

2. La situación en México

México se ha convertido en el mayor receptor de migrantes y de refugiados de Latinoamérica. Entre los años 2000 y 2019 se ha duplicado la cifra de personas que llegan a México en busca de mejores oportunidades o que, sin otra alternativa, se desplazan en un intento desesperado por escapar de situaciones políticas o económicas que viven en su país de origen.

En ambas circunstancias, México busca soluciones viables; en este estudio, se enfatizará en aquellas medidas que se han tomado en apoyo a los refugiados. En el 2011, se aprobó en México “un nuevo marco jurídico exclusivo para la atención de la población refugiada que [...] incluye el género. La Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (LRPC)”.⁷ La Cámara de Diputados, a través de esta ley, definió como refugiado a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se

⁵ VARGAS, JUAN; SEGUNDO, MONTES; ARENE, ALBERTO; BUENROSTRO, JORGE Y NIETO, DOLORES, *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica. Anuario de estudios centroamericanos*, Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 1990, pp. 39-81.

⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LOS MIGRANTES, *Glosario sobre migración*, Ginebra, OIM, 2006.

⁷ COBO, SALVADOR Y FUERTE, PILAR, *Refugiados en México*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2012.

encuentre fuera del país de su nacionalidad y no quiera acogerse a la protección de tal país. La ley fue aprobada a principios del 2010 y ha representado un avance sustantivo en el procedimiento de reconocimiento y procuración de la protección de la integridad de los refugiados en México.

Sin embargo, la magnitud de violencia presente en Guatemala, Honduras y El Salvador, en estos últimos años, generó un aumento significativo en los desplazamientos forzados. La ACNUR informó que la creciente presencia y las actividades de las organizaciones criminales y otros grupos armados ilegales dispararon la cantidad de personas que huyeron a México y Estados Unidos. Así, casi cuarenta mil personas cruzaron entre octubre y diciembre de 2015. Como resultado, ACNUR argumentó que el número de refugiados y solicitantes de asilo con casos pendientes de esta región pasó de 20 900 personas, en 2012, a 109 800 en 2015.⁸ En julio de 2016, el ACNUR y la OEA convocaron una mesa redonda de alto nivel, con el fin de abordar la situación de protección de las personas en la región del norte de Centroamérica. En esta mesa redonda, México y Estados Unidos jugaron un papel fundamental como los países con mayor número de refugiados, resultado de los desplazamientos masivos centroamericanos.

Avanzando en este razonamiento, México comenzó en 2018 una nueva etapa en torno a la crisis de refugiados, ahora provenientes de Venezuela, pues “en los últimos dos años, miles de ciudadanos venezolanos han solicitado refugio al gobierno de México”.⁹ En el 2017, estas solicitudes alcanzaron una cifra de 4596, casi seis veces más en comparación con las 796 de 2016 (véase la tabla 1). Esto a causa de las persecuciones políticas que se viven en Venezuela para aquellos opositores al régimen de Nicolás Maduro y la grave crisis económica que ha provocado. A finales de 2018, México se enfrentó a caravanas de miles de migrantes que rompieron la valla fronteriza. Ello, como consecuencia de la falta de coordinación del gobierno federal y estatal para formular un plan estructurado que permitiera un recibimiento con el menor riesgo y desorden posible, tanto para los refugiados como para los nacionales.

De este modo, con los refugiados y migrantes provenientes de Centroamérica, los venezolanos que llegan año con año a las fronteras mexicanas, más los deportados que envía Estados Unidos a territorio mexicano —sin importar su nacionalidad— se ha experimentado un aumento significativo de solicitantes de asilo.

⁸ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, “Qué hacemos”, ACNUR, 2017. Disponible en: <http://www.acnur.org/que-hace/>

⁹ AGENCIA ANADOLU, “Solicitudes de refugiados venezolanos en México crecieron un 1119%”, *El Espectador*, 8 de febrero, 2018.

Tabla 1. Número anual de solicitantes de refugio en México

Año	Solicitantes
2013	1 296
2014	2 137
2015	3 424
2016	8 796
2017	1 4596

Elaboración propia. Datos tomados de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados).

Esta problemática, aunada a la escasez de políticas públicas sociales enfocadas específicamente a los migrantes/refugiados, representa un reto para el gobierno federal y los gobiernos estatales. Con frecuencia, los refugiados enfrentan severas deficiencias en la satisfacción de necesidades básicas de educación, salud, vivienda y alimentación, sin embargo; las soluciones para abordar esta situación siguen siendo insuficientes [...] al tiempo que se han constatado pocos progresos para el restablecimiento de la paz”.¹⁰ Cabe mencionar que las organizaciones de carácter social que apoyan a los refugiados en México son mínimas, además, la sensibilidad de los mexicanos para con los refugiados es baja y ello puede resultar en una sociedad hostil que obstaculice la implementación de soluciones futuras.

Con base en lo recopilado de ACNUR,¹¹ a través de la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas, se puede contextualizar la situación a nivel federal en México, donde existieron tres proyectos de ley para impulsar la creación de políticas públicas enfocadas, específicamente, en refugiados. Estas fueron:

- El Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018). Buscó garantizar en el territorio nacional los derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria. Esto tenía como objetivo diseñar y ejecutar programas de atención especial a grupos vulnerables de migrantes, como niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, víctimas de delitos graves, personas con discapacidad y adultos mayores.

¹⁰ VARGAS, JUAN; SEGUNDO, MONTES; ARENE, ALBERTO; BUENROSTRO, JORGE Y NIETO, DOLORES, *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica. Anuario de estudios centroamericanos*, Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 1990.

¹¹ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, *Establecimiento de políticas públicas con relación a refugiados*, 2019. Disponible en: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9979.pdf

- Programa Especial de Migración (2014-2018). Tomando en cuenta que la mayoría de los inmigrantes en México se encuentra en condiciones de integración económica relativamente favorables, existen determinados grupos —como los de origen centroamericano, haitiano y los refugiados—, entre los cuales una proporción importante vive en condiciones precarias. Este proyecto da gran relevancia a la inmigración y, sobre todo, a la migración de retorno, pues es necesario ampliar las oportunidades para la creación de ciudadanía social, y replantear el acceso a los bienes y servicios públicos.
- Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional. Este reconocimiento fue establecido para obligar a los Estados a respetar y garantizar sus derechos humanos, independientemente de su situación migratoria.

Estos tres proyectos buscaron la creación y el impulso de políticas públicas enfocadas en atender la salud de los refugiados. Como lo establece el estudio realizado por Guzmán,¹² el problema reside en que la mayoría de dichas políticas públicas son dirigidas para los migrantes mexicanos en el extranjero, y no en ayuda a los refugiados que llegan a México.

Uno no de los escasos programas que existen a nivel federal en torno a la salud es el programa “Vete Sano, Regresa Sano”, cuyo objetivo es la población migrante interna y extranjera en tránsito por México. Tiene como propósito ofrecer a los migrantes el blindaje de su salud, a través de servicios de promoción, prevención y atención para mejorar la salud durante la línea de vida con calidad, calidez, seguridad y adecuación a la complejidad de la movilidad migratoria. En 2019, este fue el único programa enfocado en la atención de los refugiados a nivel federal. En otras áreas como la asistencia humanitaria, empleo, asesoría legal, deporte y cultura, la mayoría de los programas se centran, una vez más, en ayudar a los migrantes mexicanos en el extranjero y no a los refugiados establecidos o por tránsito en México.

De tal manera, y a raíz de la escasa o nula información para saber la condición física y mental de los refugiados, se ha realizado este estudio, para obtener información sobre la situación de los refugiados y proporcionar un modelo que se pueda utilizar en otros estados del país y con otros refugiados procedentes de países distintos a Venezuela.

¹² GUZMÁN, ELIZALDE, *Estudio regional sobre políticas públicas de integración de migrantes en Centroamérica y México*, Ciudad de México, Sin Fronteras, 2014.

3. Metodología

Este es un estudio fenomenológico, exploratorio, descriptivo y transaccional de dos fases, acorde a lo señalado por Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio.¹³ En la primera fase, se tuvo como fin explorar en la literatura científica las variables que comúnmente se presentan documentadas en otros lugares del mundo. Las variables que arrojó esta búsqueda exhaustiva se tradujeron después en datos cualitativos. Estos se aplicaron a través de entrevistas a profundidad a expertos, para así validar los factores emocionales posteriores a la migración de los refugiados en el municipio de Montemorelos, Nuevo León, México.

Se utilizaron documentos científicos provenientes de diversas bases de datos, para recolectar las variables que se presentaron en otras situaciones alrededor del mundo. Dicha acción nos ayudó a entender el fenómeno central de estudio. Además, sirve a los investigadores para conocer los antecedentes de un ambiente, así como las vivencias o situaciones que se producen en él y su funcionamiento cotidiano y anormal.

El siguiente paso fue la aplicación de entrevistas a profundidad. Por medio de la aplicación de entrevista a expertos, se analizó la información recolectada y se obtuvieron conclusiones de cada entrevista, dato por dato, hasta llegar a una perspectiva más general.

La migración es un cambio en la vida de las personas que, como toda transición o proceso, trae consecuencias positivas y negativas. A la par, se convierte en un acontecimiento que afecta la salud mental de los individuos, se trate de un desplazamiento forzado o voluntario. A todos estos factores se añade el denominado duelo migratorio,¹⁴ que contiene una serie de variables emocionales por las cuales pasan los individuos. Estas son las responsables del deterioro de su salud mental.

Las circunstancias que orillan a los refugiados a escapar de su lugar de origen, comúnmente, traen como consecuencia daños a la salud mental. La OMS define como salud mental al estado de bienestar en el cual el individuo realiza sus propias habilidades, puede trabajar productiva y satisfactoriamente y es capaz de contribuir con su comunidad.

Así, las emociones que experimentan los refugiados durante su proceso de desplazamiento forzado traen consigo un daño en la salud mental. Angora

¹³ HERNÁNDEZ SAMPIERI, ROBERTO; FERNÁNDEZ COLLADO, CARLOS y BAPTISTA LUCIO, PILAR, *Metodología de la investigación*, Ciudad de México, Mc Graw Hill, 2014.

¹⁴ MARTÍNEZ, MANUEL y MARTÍNEZ GARCÍA, JULIA, "Procesos migratorios e intervención psicosocial", *Papeles del Psicólogo*, vol. 39, núm. 2, p. 1-17.

Cañengo¹⁵ afirma que los desplazamientos forzados de población fuera de su territorio tienen un importante impacto social y ponen en riesgo la salud de las personas que lo experimentan. Por su parte, White¹⁶ coincide en que los refugiados pueden enfrentar un proceso potencialmente largo de desestabilización o asentamiento emocional. Este proceso, a menudo, conlleva el dolor que los hizo abandonar sus países de origen y, en muchos casos, la experiencia de establecerse e integrarse en la comunidad puede ser igualmente traumática, como lo fue abandonar su país de origen.

La semilla que detona experiencias emocionales traumáticas en las personas comienza, mayoritariamente, a raíz de la huida de un conflicto bélico, “la guerra provoca una afectación ostensible de la salud mental del hombre y trae como consecuencia un aumento significativo de los trastornos mentales”.¹⁷

Para el ACNUR, presenciar un enfrentamiento bélico también tiene efectos negativos en la salud mental y emocional, especialmente en aquellas personas que son testigos directos o indirectos de este tipo de acciones. Por todo Medio Oriente, Europa del Este y el norte de África, existen varios centros de refugiados a los cuales arriban personas con secuelas derivadas del desplazamiento forzoso y la violencia. “La migración de refugiados se relaciona con el trauma de vivir en primera persona situaciones de gran impacto emocional, como el ser testigos de la muerte y de la ejecución de acciones militares capaces de destruir y exterminar una población.”¹⁸

Para poder analizar las principales situaciones por las cuales pasan los refugiados, se sistematizaron aquellos factores importantes que respalda la literatura científica, midiendo cuál es el impacto emocional que han tenido en la experiencia del refugiado. Para ello, se ha tenido en cuenta que este impacto puede variar, dependiendo del número de eventos acumulados, de su intensidad y del apoyo social y familiar que se le haya proporcionado al migrante antes de dejar su sociedad de origen, así como una vez llegado a la sociedad receptora.

Es un hecho que las emociones por las cuales pasan la mayoría de los refugiados son, principalmente, negativas. “Las atrocidades vividas por los refugiados y migrantes en los países de origen y en los de tránsito pasan una

¹⁵ ANGORA CAÑEJO, RICARDO, “Trauma y estrés en población refugiada en tránsito hacia Europa”, *Práctica Clínica*, 2016, p. 125-136.

¹⁶ WHITE, JUDY, “Post-Traumatic Stress Disorder: The lived experience of immigrant”, *Prairie women's health centre of excellence*, 2004.

¹⁷ PEÑA, LIUBA Y ESPINDOLA, ARNALDO, “La guerra como desastre. Sus consecuencias psicológicas”, *Revista Humanidades Médicas*, vol. 7, núm. 3.

¹⁸ MÉNDEZ, ELENA, “La experiencia de pérdida en la migración de refugiados sirios”, *Revista de Estudios Internacionales*, 2017.

dolorosa factura: desde la depresión y el estrés postraumático hasta ataques de ira e intentos de suicidio.”¹⁹

4. Emociones frecuentes en las personas migrantes

a) Estrés

El estrés es un estímulo común en las personas y aunque es normal poseer niveles de estrés en las grandes urbes, debido a la agitación del día a día, el estrés en los refugiados funciona de manera diferente. Incluso, pueden quedar atrapados en un ciclo de ansiedad y molestias somáticas crecientes.

Muchos refugiados continúan en ese estado de zozobra aun cuando no haya ninguna amenaza directa, con la consecuencia de que sus músculos estén tensos continuamente y de que esta tensión provoque dolencias orgánicas que por su parte serán para ellos motivo de inquietud. Esta inquietud a su vez agudizará la tensión muscular y empeorará las dolencias orgánicas.²⁰

Los elementos que componen la variable de estrés son el desconocimiento de la lengua y de la cultura; el cambio o disgregación de los lazos sociales; violencia al huir; empobrecimiento; baja resiliencia y alto grado de aculturación.

Los estudios de Crezee, Hayward y Jülich;²¹ de Bischoff y Hudelson,²² y de Crezee, Hayward y Jülich,²³ argumentan que el hecho de no hablar el idioma predominante del país de acogida puede ser un obstáculo para recibir un servicio adecuado o incluso desenvolverse en la sociedad receptora. Además, según otro estudio, aunque “los refugiados busquen ayuda profesional, una comunicación inadecuada entre los profesionales de la salud y los pacientes que no hablan el idioma del país de acogida puede entorpecer el diagnóstico, el seguimiento de la enfermedad y su tratamiento”.²⁴ Por consiguiente, se puede afirmar que el desconocimiento del idioma por parte de la persona refugiada puede llegar a generar efectos nocivos para su salud, como el estrés.

¹⁹ SAVIO, IRENE, “Las heridas psicológicas de los refugiados”, *Esglobal*, 3 de agosto, 2016.

²⁰ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *La salud mental de los refugiados*, 1997.

²¹ CREZEE, INEKE; HAYWARD, MARIA Y JÜLICH, SHIRLEY, “The complexities of interpreting in refugee contexts: An examination of issues and practice”, *Proceedings of the 'Synergise!' Biennial National Conference of the Australian Institute of Interpreters and Translators*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, 2011, pp. 110-126.

²² BISCHOFF, ALEXANDER Y HUDELSON, PATRICIA, “Access to healthcare interpreter services: Where are we and where do we need to go?”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 7, núm. 7, 2010, pp. 2838-2844.

²³ CREZEE, INEKE; HAYWARD, MARIA Y JÜLICH, SHIRLEY, “Issues for interpreters and professionals working in refugee settings”, *Journal of Applied Linguistics and Professional*, vol. 8, núm. 3, pp. 253-273.

²⁴ MINAS, HARRY; STANKOVSKA, MALINA Y ZIGURAS, STEPHEN, *Working with interpreters: Guidelines for mental health professionals*, Australia, The Victorian Transcultural Psychiatry Unity, 2014.

El estudio de Vega, Kolody, Valle y Weir²⁵ añade que el cambio o segregación de los lazos sociales de las personas o de la familia, por causa del proceso del desplazamiento, se convierte en una fuente de estrés que se suma a las situaciones de por sí traumáticas de la movilidad geográfica y social. Mientras, el estudio de Angora Cañego²⁶ menciona que un importante número de personas refugiadas presenta síntomas de trauma debido a la violencia de la que han sido objeto en sus países, llegando a presentar en ocasiones episodios de estrés por las duras condiciones y alta demanda durante la huida y la ruta migratoria.

Según el estudio de Miller y Rasmussen,²⁷ otro factor que lleva al estrés es el empobrecimiento del individuo al llegar a una sociedad donde su calidad de vida se ha visto disminuida, aún más que antes de iniciar el conflicto del país de donde huyó. El estudio de Urzúa, Heredia y Caqueo-Uriza²⁸ menciona que la aculturación en ocasiones puede detonar el estrés, cuando estas demandas de adaptación a la nueva cultura exceden las capacidades de las personas para afrontarlas.

Con el fin de prevenir el surgimiento del estrés y sus complicaciones, el estudio de Knudsen, Hogsted y Berliner²⁹ sugiere que la única manera de poder atender este sentir en los refugiados es aumentando su capacidad de resiliencia.

b) Pensamientos suicidas

Entendemos como suicidio al “acto de matarse en forma voluntaria y en él intervienen tanto los pensamientos como el acto suicida en sí”.³⁰ Existen muy pocos estudios disponibles que hayan sido realizados por investigadores, o por los centros de acogida de los refugiados, respecto a este tema. Sin embargo, el suicidio se convierte en una variable relevante dentro de los factores emocionales de los refugiados.

²⁵ VEGA, WILLIAM; KOLODY, BOHAND; VALLE, RAMON Y WEIR, JUDY, “Social networks, social support and their relationship to depression among mexican immigrant women”, *Society for Applied Anthropology*, vol. 50, núm. 20, pp. 154-162.

²⁶ ANGORA CAÑEGO, RICARDO, “Trauma y estrés en población refugiada en tránsito hacia Europa”, *Práctica Clínica*, 2016, p. 125-136.

²⁷ MILLER, KENNETH Y RASMUSSEN, ANDREW, “War exposure, daily stressors, and mental health in conflict and post-conflict settings: Bridging the divide between trauma-focused and psychosocial frameworks”, *Social Science & Medicine*, vol. 16, núm. 7, pp. 7-16.

²⁸ URZÚA, ALFONSO; HEREDIA, OSVALDO Y CAQUEO-URÍZAR, ALEJANDRA, “Salud mental y estrés por aculturación en inmigrantes sudamericanos en el norte de Chile”, *Revista Médica*, 2016, pp. 563-570.

²⁹ KNUDSEN, L., HOGSTED, R. Y BERLINER, P; *Psychological first aid and human support*, Copenhagen, Danish Red Cross, 1997.

³⁰ GUTIÉRREZ GARCÍA, ANA; CONTRERAS, CARLOS Y OROZCO RODRÍGUEZ, ROSELLI, “El suicidio, conceptos actuales”, *Salud Mental*, vol. 29, núm. 5, p. 66-74.

El estudio de Ferrada-Noli³¹ reveló que, al menos en Europa, el riesgo de que un refugiado opte por el suicidio es 1.5 veces mayor que el de un ciudadano europeo promedio. La revisión de la literatura en disciplinas como enfermería, ciencias sociales, psicología, entre otras, permitió determinar que el abordaje y estudio de los factores asociados a los pensamientos suicidas son principalmente la falta de perspectiva, la desesperación, el aislamiento social, pérdida del caso del asilo, esquizofrenia y la psicosis.

El estudio de Cohen³² tuvo como propósito examinar las condiciones de los refugiados en Reino Unido y las causas que los llevaban al suicidio. Dicha investigación encontró dentro de la búsqueda de información que la mayoría de los refugiados son solteros, y así permanecen gran parte del proceso de su integración a la sociedad. Por ello, se han encontrado casos en los que los refugiados, al estar en un aislamiento social por la falta de pareja, optan por suicidarse, pues no tienen cabida en la sociedad receptora. En tal sentido, el estudio de Gabanes García³³ señala que el aislamiento se vuelve una secuela grave; cuando la persona no tiene a nadie más, la confianza en sí misma también se pierde y ello propicia que opte por el suicidio.

El estudio de Burnett y Peel³⁴ concluyó que una de las causas principales por las cuales los refugiados entran en la desesperación y el aislamiento social ha sido la ausencia de intérpretes o defensores capacitados. Mientras, en el estudio de Hollander y otros autores,³⁵ se realizó una prueba para identificar los principales síntomas que llevan al suicidio a los refugiados en Suiza. El estudio utilizó a 1 347 790 participantes, incluidas personas nacidas en Suecia de padres nacidos en Suecia (1 191 004; 88.4%), refugiados (24 123; 1.8%) y migrantes no refugiados (132 663; 9.8%) de cuatro principales regiones generadoras de refugiados: Medio Oriente y África del norte; África subsahariana; Asia y Europa del Este, y Rusia. Dicha prueba concluyó que los refugiados con esquizofrenia o psicosis cometen suicidio 2.5 veces más que un migrante o ciudadano común.

El padecimiento de esquizofrenia o psicosis lleva al refugiado al suicidio debido a que estos factores “provocan adversidades sociales y de salud de por

³¹FERRADA-NOLI, MARCELLO, "A cross-cultural breakdown of swedish suicide", *Acta psychiatr Scand* vol. 96, pp. 108-116.

³²COHEN, JULIET, "Safe in our hands?: A study of suicide and self-harm in asylum seekers", *Journal of Forensic and Legal Medicine*, 2008, pp. 235-244.

³³GABANES GARCÍA, AARON, "Lo que envuelve al refugiado: Generando desplazamientos forzados por medio de violencia", *Estudios Humanísticos*, 2014, pp. 185-210.

³⁴BURNETT, ANGELA Y PEEL, MICHAEL, "Health needs of asylum seekers and refugees", *BMJ*, 2001, pp. 544-547.

³⁵HOLLANDER, ANNA-CLARA; DAL, HENRY; LEWIS, GLYN; MAGNUSSON, CECILIA; KIRKBRIDE, JAMES Y DALMAN, CHRISTIAN, Refugee migration and risk of schizophrenia and other non-affective psychoses: Cohort study of 1.3 million people in Sweden, *BMJ*, 2016, pp. 1-8.

vida”,³⁶ lo cual le da las razones suficientes al refugiado para quitarse la vida. El estudio de Norredam, Garcia-Lopez, Keiding y Krasnik³⁷ buscó identificar los principales síntomas emocionales que padecían los refugiados en Dinamarca. En este, se observó que los refugiados tenían un riesgo elevado de psicosis en comparación con la población danesa, lo cual los colaba a un nivel más cercano al suicidio.

El estudio de Dudley³⁸ examinó la situación emocional en Australia; la investigación identificó tasas muy altas de suicidio y autolesiones en los solicitantes de asilo, detenidos por la pérdida del caso. Debido a los altos índices de rechazo que tiene el país para dar asilo a los refugiados, el gobierno renunció a la detención obligatoria, debido al daño que ello puede provocar a la salud de los solicitantes.

Por último, se encuentra el estudio de Cohen,³⁹ cuya base son las investigaciones forenses sobre los refugiados que habían optado por el suicidio. Los testigos manifestaron que el refugiado comenzaba a renunciar gradualmente a toda esperanza de la obtención de su asilo y se deprimía y aislaba cada vez más en las semanas previas a la muerte. Se puede ver que, al final, esto los lleva a la decisión de realizar el acto.

c) *Incertidumbre*

Los elementos que componen la variable de incertidumbre son los siguientes: tiempo de llegada a un hogar, no ser aceptados por alguna familia en la sociedad receptora, el miedo a sufrir o volver a sufrir actos que hagan peligrar su propia vida o la de sus familias, el escaso patrimonio con el que viajan, el futuro incierto que tienen por delante, altas tasas de paro, ausencia de ofertas de empleo o altos precio de la vivienda.

El estudio de Vilar y Hartman⁴⁰ considera que el hambre, a pesar de que en un inicio trae problemas emocionales como la angustia, evoluciona rápidamente, dando lugar a problemas de discapacidad física. Por ello, el hambre se

³⁶ HOLLANDER, ANNA-CLARA; DAL, HENRY; LEWIS, GLYN; MAGNUSSON, CECILIA; KIRKBRIDE, JAMES Y DALMAN, CHRISTIAN, Refugee migration and risk of schizophrenia and other non-affective psychoses: Cohort study of 1.3 million people in Sweden, *BMJ*, 2016, pp. 1-8.

³⁷ NORREDAM, MARIE, GARCIA-LOPEZ, A; KEIDING, N. Y KRASNIK, A; "Risk of mental disorders in refugees and native Danes: a register-based retrospective cohort study", *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, vol. 44, núm.12.

³⁸ DUDLEY, MICHAEL, "Contradictory australian national policies on self-harm and suicide: The case of asylum seekers in mandatory detention", *Australasian Psychiatry Banner*, 2003.

³⁹ COHEN, JULIET, "Safe in our hands?: A study of suicide and self-harm in asylum seekers", *Journal of Forensic and Legal Medicine*, 2008, pp. 235-244.

⁴⁰ VILAR, EUGENIA Y HARTMAN, CATALINA, "Migración y salud mental: Un problema emergente de salud pública", *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 2007.

convierte en uno de los problemas más peligrosos por los cuales puede pasar un refugiado. Además, Pries⁴¹ menciona que los solicitantes de asilo recién llegados se enfrentan a una serie de problemas emocionales que incluye la incertidumbre y las inquietudes sobre la denegación del asilo y la consecuente expulsión del país. Asimismo, cabe resaltar las preocupaciones en torno a los miembros de la familia en el hogar y las cuestiones relativas a la adaptación a una cultura y a un idioma diferentes.

El estudio de Mackreath,⁴² por su parte, muestra cómo la acogida de refugiados por familias, aun siendo extraños, permite a los refugiados librarse de factores como el aislamiento o la incertidumbre. Rápidamente cuentan con un hogar por la confianza que reciben de las familias, mientras estas reciben un beneficio: un ingreso extra después de que las personas refugiadas consiguieran un empleo o que estas cuiden el hogar.

El estudio de Huesca González, Quicios García y Giménez Rodríguez⁴³ argumenta que los problemas de inseguridad para los refugiados son subjetivos, y que esto es equivalente a la incertidumbre que sienten. Así, puede ser causada por el miedo a sufrir o volver a sufrir actos que hagan peligrar su propia vida o la de sus familias, así como vivir con el escaso patrimonio con el que viajan, miedo a lo desconocido, futuro incierto que tienen por delante, altas tasas de paro, ausencia de ofertas de empleo, subida de precios por el aumento de la inflación, política de desahucios, o altos precios de la vivienda. Los autores sugieren que, para combatir la incertidumbre, es necesaria la intervención de los profesionales del trabajo social y, en concreto, del trabajo social clínico.

d) Preocupación

La preocupación es una forma típica de “llegar o prolongar una emoción a través del pensamiento [...] tiene funciones normales y adaptativas (la alarma ante eventuales amenazas que sirve como anticipación de estrategias de supervivencia), quedarse en ella es algo patológico, ya que genera sufrimiento e inmovilidad”.⁴⁴ Los elementos que componen la variable de preocupación son hambre, falta de empleo, falta de seguridad para los hijos, apoyo nulo del

⁴¹ PRIES, LUDGER, “Entre la bienvenida y el rechazo: la ‘crisis de los refugiados’ en Europa”, *Polis*, 2018, pp. 71-96.

⁴² MACKREATH, HELEN, “El papel de las comunidades de acogida en el norte del Líbano”, *Migraciones forzadas*, 2014, pp. 19-21.

⁴³ HUESCA GONZÁLEZ, ANA; QUICIOS GARCÍA, MARÍA Y GIMÉNEZ RODRÍGUEZ, SILVIA, “Mejorando la seguridad de los refugiados: una propuesta de intervención del trabajo social clínico”, *Cuadernos de Trabajo Social*, 2017, pp. 69-83.

⁴⁴ FERRER BOTERO, ALBERTO, “La preocupación, mal de nuestros días”, *Psicología desde el Caribe*, 2002, pp. 76-88.

gobierno, las dificultades con el idioma, la falta de información, la separación de la familia, la detención, la violencia sexual y de género, la explotación, el daño físico o psicológico y discursos de rechazo.

En el estudio de Fisher,⁴⁵ se les preguntó a los refugiados cuál era su mayor temor al instalarse en una sociedad; estos respondieron que el hambre y la falta de un empleo para la seguridad de sus hijos. Por otra parte, el estudio de Zetter y Ruau del⁴⁶ nos habla sobre cómo los refugiados sirios se ven en la necesidad de conseguir empleos informales, debido a que no encuentran sustento ni apoyo del gobierno para tener empleos formales; en la desesperación por conseguir alimento y un ingreso mínimo, recurren a estas medidas. El estudio de Cheung y Phillimore⁴⁷ menciona que, para terminar con estas preocupaciones de los refugiados, el sector político debe ofrecer mejores perspectivas y cuantificar el progreso, a través del acceso a la vivienda, la educación, el empleo y la salud.

En su estudio, Skeels⁴⁸ realizó una encuesta entre febrero y junio de 2012 con niños y niñas refugiados en el Asentamiento de Refugiados de Kyaka II (Uganda). En él manifestaron como uno de los principales problemas las largas distancias que tenían que recorrer para llegar a los puntos de identificación; las dificultades con el idioma, el hambre o los retrasos durante el trayecto, y la falta de información, pues el tono y la actitud con que se les daba les provocaba una enorme preocupación y malestar a los refugiados.

El estudio de Rebollo Díaz y Gualda Caballero⁴⁹ identificó que una de las preocupaciones que más resaltan en los refugiados es encontrarse con discursos de odio hacia su grupo en la sociedad receptora, lo cual se ve claramente reflejado en las redes sociales. Este estudio realizó una prueba en la red social de Twitter para identificar si existía un discurso de odio hacia los refugiados en España. En total, se encontraron 151 294 tuits en los cuales se hablaba de los refugiados de manera negativa, promoviendo el discurso de odio hacia ellos.

Por su parte, el estudio de Triandafyllidou y Mantanika⁵⁰ resalta que la principal preocupación de los refugiados al llegar a un país es caer en manos de alguna red de tráfico de personas, lo cual puede derivar también en el tráfico

⁴⁵ FISHER, NIGEL, "El legado de la pérdida", *Migraciones forzadas*, 2014, pp. 4-5.

⁴⁶ ZETTER, ROGER Y RUAUDEL, HÉLOÏSE, "Los desafíos de desarrollo y protección de la crisis de refugiados sirios", *Migraciones forzadas*, 2014, pp. 6-10.

⁴⁷ CHEUNG, SIN Y PHILLIMORE, JENNY, "Gender and refugee integration: A quantitative analysis of integration and social policy outcomes", *Journal of Social Policy*, 2017, pp. 211-230.

⁴⁸ SKEELS, ANNA, *What do refugee children need? Ask them!*, Washington D.C, Unicef, 2015.

⁴⁹ REBOLLO DÍAZ, CAROLINA Y GUALDA CABALLERO, ESTRELLA, "La situación internacional de las personas refugiadas y su imagen en Twitter. Un reto para la intervención desde el trabajo social", *Documentos de trabajo Social*, 2017.

⁵⁰ TRIANDAFYLLOU, ANA Y MANTANIKI, REGINA, "Emergencia de refugiados en el Mediterráneo: evaluación de las respuestas políticas de la Unión Europea", *Migración y desarrollo*, 2019, pp. 7-38.

de órganos. Tanto países europeos como latinoamericanos son propensos a este tipo de prácticas hacia migrantes y refugiados que llegan a asentarse en estas regiones. Además, el estudio de Ibáñez y Carmona Abril⁵¹ señala que las mujeres y niñas son blancos más propensos a ser víctimas de este tipo de prácticas.

e) Impotencia

Se define a la variable impotencia como aquella emoción que “nos produce aquellas situaciones en las que queremos conseguir algo y vemos que no lo alcanzamos”.⁵² La impotencia es una de las emociones comunes por las cuales pasan los refugiados. Esto se debe a que, al someterse a un nuevo ambiente receptor, se les suelen presentar diversas circunstancias donde pueden hacer muy poco para modificarlas. Los elementos que componen la variable de impotencia son la pérdida de los seres queridos, el abandono de la tierra, la salida de su región, restricciones familiares y poca protección legal.

El estudio de Palacio, Camilo, Abello y Colette⁵³ concluye que la pérdida de los seres queridos, el abandono de la tierra, y la salida de su región producen en las personas diversos sentimientos de impotencia, tristeza, ansiedad y depresión. Todo ello puede resultar en comportamientos hostiles hacia ellos mismos o hacia su entorno. Sumado a todos los factores, se encuentra el miedo constante a la deportación.

El estudio de Díaz Rodríguez⁵⁴ analizó el sentir de las mujeres jóvenes refugiadas en España. Su investigación expone que es muy común que las niñas experimenten de manera más directa la impotencia, que va desde sentimientos de inseguridad fuera de sus casas a restricciones de sus padres dentro de estas. En el estudio, una de cada cinco niñas afirmó que casi nunca sale de su casa por miedo a la inseguridad.

Bartolomé Ruiz⁵⁵ estudia la razón de la impotencia surgida en los refugiados. El autor comenta que ellos sienten esta emoción al darse cuenta de la poca protección legal que los países les otorgan, teniendo tal estatus. Concluye que las razones para la impotencia no están apegadas a egoísmo o a una

⁵¹ IBÁÑEZ, ROCÍO Y CARMONA ABRIL, MARAVILLAS, “La trata de seres humanos con fines de explotación sexual: Una forma de violencia de género”, *Dilemata*, 2017, pp. 247-266.

⁵² SÁNCHEZ, MAR, “Educando emociones: la impotencia emocional”, 28 de febrero, 2015. Disponible en: <https://marsanchezpsicologa.com/2015/02/28/educando-emociones-la-impotencia-emocional/>

⁵³ PALACIO, ENRIQUE; CAMILO, MADARIAGA; ABELLO, RAIMUNDO Y SABATIER, COLETTE, *Estrés postraumático y resistencia psicológica en jóvenes desplazados. Investigación y desarrollo*, 1999.

⁵⁴ DÍAZ RODRÍGUEZ, MERCEDES, “Menores refugiados: impacto psicológico y salud mental”, *Apuntes de Psicología*, vol. 35, núm. 2, pp. 83-91.

⁵⁵ BARTOLOMÉ RUIZ, CASTOR, “Los refugiados, umbral ético de un nuevo derecho y una nueva política”, *La revue des droits de l'homme*, 2014.

ceguera burocrática, sino, más bien, a la poca voluntad de regulación de la vida humana en el orden jurídico del Estado nación.

La pérdida de los seres queridos es uno de los factores que comúnmente lleva a los refugiados a la impotencia, así lo expone Worden.⁵⁶ Este autor explica que la tristeza, enfado, culpa o auto reproche, ansiedad, soledad, fatiga, impotencia y embotamiento emocional son los síntomas que se presentan en un duelo normal. De manera específica, el estudio de Gabanes García⁵⁷ menciona que, para el responsable principal de la familia (comúnmente la madre o el padre), la impotencia es una emoción frecuente, aunada a sentimientos de culpabilidad, por la precariedad de la familia y la incapacidad de hacer algo para remediarlo.

El estudio de Vilar y Hartman⁵⁸ menciona que la impotencia en un refugiado deriva de lo que los autores llaman impotencia política y social. La primera se caracteriza por los pocos recursos políticos que apoyan al refugiado para asentarse y obtener una vida plena; mientras la impotencia social se caracteriza por el poco apoyo que reciben de la sociedad receptora.

Por último, en el estudio de Páez Rovira, González-Castro, Aguilera Torres y Zubietta Casullo,⁵⁹ se destaca la impotencia como la forma en que se siente el refugiado, al ser incapaz de actuar de manera adecuada o comprender la nueva cultura receptora en sus aspectos políticos, culturales y sociales. Esto sucede comúnmente cuando pasan de una región oriental a una occidental, donde las diferencias culturales resaltan hasta en los aspectos religiosos.

f) Ansiedad

Fernández López y otros autores⁶⁰ definen la ansiedad como una sensación, un estado emocional normal y una respuesta habitual a diferentes situaciones cotidianas estresantes que, al sobrepasar cierta intensidad o capacidad adaptativa de la persona, se convierte en patológica. En tal caso, provoca un malestar significativo que afecta en el plano físico, psicológico y conductual.

⁵⁶ WORDEN, WILLIAM, *El tratamiento del duelo: asesoramiento psicológico y terapia*, España, Paidós, 1997.

⁵⁷ GABANES GARCÍA, AARON, "Lo que envuelve al refugiado: Generando desplazamientos forzados por medio de violencia", *Estudios Humanísticos*, 2014, pp. 185-210.

⁵⁸ VILAR, EUGENIA Y HARTMAN, CATALINA, "Migración y salud mental: Un problema emergente de salud pública", *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 2007.

⁵⁹ PÁEZ ROVIRA, DARIO; GONZÁLEZ CASTRO, JOSÉ; AGUILERA TORRES, NANCY Y ZUBIETA CASULLO, ELENA, "Identidad cultural, aculturación y adaptación de los inmigrantes latinoamericanos (chilenos) en el país vasco", Santiago, Centro Cultural Chileno Pablo Neruda, 2000.

⁶⁰ FERNÁNDEZ LÓPEZ, ODALIS; JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, BÁRBARA; ALFONSO ALMIRALL, REGLA; SABINA MOLIN, DARELYS Y CRUZ NAVARRO, JULIA, "Manual para diagnóstico y tratamiento de trastornos ansiosos", *Revista Electrónica de las Ciencias Médicas en Cienfuegos*, vol. 10, núm. 5, pp. 466-479.

El estudio de Sierra, Ortega y Zubeidat⁶¹ define la ansiedad como un trastorno en el cual cobran mayor presencia los síntomas psíquicos, la sensación de ahogo y peligro inminente. Se presenta una reacción de sobresalto, en la cual el individuo busca soluciones eficaces para afrontar la amenaza que se le presenta. Los elementos que componen la variable de ansiedad son discriminación, explotación laboral, matrimonio precoz, trastorno de adaptación, duelo migratorio, nuevas experiencias físicas vividas, inseguridad, abstinencia emocional.

El estudio de Díaz Rodríguez⁶² señala que son tanto niños como niñas los que mayormente soportan excesivas cargas de ansiedad por problemas familiares, así como por discriminación, trabajo y, también, matrimonio precoz. Por ello, frecuentemente puedan somatizar ansiedad y padecer problemas de angustia. En su estudio, Fernández, López, Jiménez, Alfonso, Sabina y Cruz⁶³ identificaron que el trastorno de adaptación lleva a estados de malestar físico, acompañado de alteraciones emocionales, como la ansiedad. Comúnmente, estos son los responsables de interferir en las interacciones sociales de los migrantes y refugiados, debido a un cambio geográfico o un acontecimiento vital estresante.

El estudio de Martínez Moneo y Martínez Larrea⁶⁴ introduce el concepto de “duelo migratorio”, el cual consiste en la pérdida de identidad, de ambiente y de cultura. Este incluso puede llegar a ser más difícil de sobrellevar que la pérdida de un ser querido y es más profundo en los refugiados, pues deben aceptar la pérdida de su hogar para siempre. Este proceso trae consigo fuertes emociones de sufrimiento, entre las cuales destaca la ansiedad. En esto también coincide el estudio de Reig-Botella, Clemente Díaz y Sangiao Bastida,⁶⁵ donde se presenta una relación causa-efecto. El duelo migratorio no atendido a tiempo puede ocasionar el síndrome de Ulises,⁶⁶ lo cual trae consigo graves efectos en la salud física del refugiado.

⁶¹SIERRA, JUAN; ORTEGA, VIRGILIO Y ZUBEIDAT, IHAB, “Ansiedad, angustia y estrés: tres conceptos a diferenciar”, *Revista mal estar e subjetividad*, 2003, pp. 10-59.

⁶²DÍAZ RODRÍGUEZ, MERCEDES, “Menores refugiados: impacto psicológico y salud mental”, *Apuntes de Psicología*, vol. 35, núm. 2, pp. 83-91.

⁶³FERNÁNDEZ LÓPEZ, ODALIS; JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, BÁRBARA; ALFONSO ALMIRALL, REGLA; SABINA MOLIN, DARELYS Y CRUZ NAVARRO, JULIA, “Manual para diagnóstico y tratamiento de trastornos ansiosos”, *Revista Electrónica de las Ciencias Médicas en Cienfuegos*, vol. 10, núm. 5, pp. 466-479.

⁶⁴MARTÍNEZ MONEO, M. Y MARTÍNEZ LARREA, ALFREDO, “Patología psiquiátrica en el inmigrante”, *Anales del sistema sanitario de Navarra*, vol. 29, pp. 63-75.

⁶⁵REIG-BOTELLA, ADELA; CLEMENTE DÍAZ, MIGUEL Y SANGIAO BASTIDA, INMACULADA, “Migración y síndrome de Ulises: Ser nadie en tierra de nadie”, *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, vol. 24, pp. 27-43.

⁶⁶Cuadro psicológico que sufren las personas que migran a otros países y que pasan por situaciones extremas de estrés. Esto causa la aparición de más síntomas psicopatológicos, depresión atípica, síntomas ansiosos, somatomorfos y disociativos.

Por su parte, el estudio de Angora Cañego⁶⁷ señala que uno de los principales detonantes de la ansiedad son las nuevas experiencias físicas vividas por los refugiados, por ejemplo, las largas travesías a pie, el primer contacto con navegar en el océano, travesías por el desierto, los climas radicalmente opuestos a su anterior hogar. Esto afecta principalmente a los niños, quienes son los que menos esperan las condiciones a las que se pueden enfrentar al momento de iniciar un viaje.

Gómez-Restrepo, Tamayo-Martínez, Buitrago, Guarnizo-Herreno, Garzón-Orjuela, Eslava-Schmalbach y Rengifo⁶⁸ realizaron una prueba para medir los niveles de ansiedad de los refugiados en los municipios de Colombia. El estudio arrojó que los refugiados con mayores niveles de ansiedad eran los que se insertaban en los municipios más violentos del país. Esto llevó a los autores a concluir que los municipios clasificados con altos niveles de violencia presentaban mayor prevalencia de trastornos mentales. Los estudios de James, Sovcik, Garoff y Abbasi,⁶⁹ así como de Jurado y otros,⁷⁰ determinaron que uno de los detonantes principales de ansiedad proviene de abstenerse de revelar las experiencias traumáticas que se han experimentado, en particular, en el caso de los menores de edad.

g) Soledad

A partir del estudio de Montero López y Sánchez Sosa,⁷¹ entendemos como soledad a un estado subjetivo que contrasta con la condición de aislamiento físico. Surge como una respuesta ante la falta de una relación particular e implica un desequilibrio entre el nivel deseado y el nivel logrado de interacción socioafectiva. La soledad en refugiados es una emoción común, pues estos se introducen en un entorno distinto a aquel donde estaban instalados, de modo que, en ocasiones, las personas, la lengua, la cultura y las normas son distintas. En consecuencia, esto provoca un sentimiento de soledad en el refugiado. Un

⁶⁷ ANGORA CAÑEGO, RICARDO, "Trauma y estrés en población refugiada en tránsito hacia Europa", *Práctica Clínica*, 2016, p. 125-136.

⁶⁸ GÓMEZ-RESTREPO, CARLOS; TAMAYO-MARTÍNEZ, NATHALIE; BUITRAGO, GIANCARLO; GUARNIZO-HERRENO, CAROL; GARZÓN-ORJUELA, NATHALY; ESLAVA-SCHMALBACH, JAVIER Y RENGIFO, HERNEY, "Violencia por conflicto armado y prevalencias de trastornos del afecto, ansiedad y problemas mentales en la población adulta colombiana", *Revista Colombiana de Psiquiatría*, 2016, pp. 147-153.

⁶⁹ JAMES, L., SOVCIK, A., GAROFF, F. Y ABBASI, R., "La salud mental de los niños y adolescentes sirios", *Revista de Migraciones Forzadas*, 2014.

⁷⁰ JURADO, DOLORES; ALARCÓN, RENATO; MARTÍNEZ-ORTEGA, JOSÉ; MENDIETA-MARICHAL, YAIZA; GUTIÉRREZ-ROJAS, LUIS Y GURPEGUI, MANUEL, "Factores asociados a malestar psicológico o trastornos mentales comunes en poblaciones migrantes a lo largo del mundo", *Revista de Psiquiatría y Salud Mental*, 2016, pp. 45-58.

⁷¹ MONTERO LÓPEZ, LENA Y SÁNCHEZ SOSA, JUAN, "La soledad como fenómeno psicológico: Un análisis conceptual", *Salud Mental*, 2001, pp. 19-27.

ejemplo lo revela el estudio de Fuertes y Martín Laso,⁷² en el cual se identificó que las mujeres refugiadas comúnmente terminan trabajando como empleadas del hogar. Esto las obliga a asumir normas y pautas de conducta que no son las suyas y, a pesar de estar rodeadas de individuos, resienten soledad debido a la ausencia de personas conocidas, en el contexto de otra lengua, otra cultura y otras normas. Los elementos que componen la variable de soledad son xenofobia, racismo, discriminación, frustración, desintegración familiar, la persecución policial, la explotación laboral o el peligro físico (viaje en patera o en los bajos de un camión).

El estudio de Ambrosini⁷³ nos menciona que los países desarrollados aceptan muy pocos refugiados, en contraste con los países de tercer mundo, los cuales no tienen ningún temor a que lleguen a su sociedad. Pero los pocos que llegan a países desarrollados, por ejemplo en Europa, se enfrentan a graves problemas de xenofobia, debido a que la sociedad tiene miedo de recibirlos y los discrimina. En consecuencia, se sienten solos, a falta de aceptación en la sociedad receptora.

El estudio de Dahi⁷⁴ destaca que otro de los problemas a los que se enfrentan ahora los refugiados es que, aparte de la barrera de la cultura y del idioma, muchas veces son discriminados por el hecho de que los integrantes de la sociedad receptora sienten que les “quitan” su empleo. Por ese motivo comienza la discriminación, incrementando la soledad y aislamiento de la comunidad, así como los ataques continuos a los que son sometidos los refugiados. Esto pasa por ejemplo en Irak y en el Líbano, donde, a pesar de que llegan refugiados de una misma región y poseen la misma cultura e idioma, es común que se les ataque.

El estudio de Díaz Rodríguez⁷⁵ partió de una encuesta realizada a jóvenes dentro de Siria, donde uno de cada cinco jóvenes compartía el sentimiento de soledad y miedo debido a las circunstancias de frustración que vivía dentro de su núcleo familiar. En consecuencia, estos jóvenes consideraban mejor unirse a bandas o luchar en la guerra, para escapar de la frustración, indignación y vergüenza por la que pasaban en el núcleo familiar. El estudio de

⁷² FUERTES, C. Y MARTÍN LASO, M., “El inmigrante en la consulta de atención primaria”, *Anales del sistema sanitario de Navarra*, 2006.

⁷³ AMBROSINI, MAURIZIO, “Refugiados y otros inmigrantes en Italia: ¿Por qué algunos nos aterrorizan y los demás se instalan sin mayores problemas?” *Migración y Desarrollo*, 2016.

⁷⁴ DAHI, OMAR, “Las crisis de los refugiados en el Líbano y en Jordania: La necesidad de invertir en el desarrollo económico”, *Migraciones forzadas*, 2014, pp. 11-13.

⁷⁵ DÍAZ RODRÍGUEZ, MERCEDES, “Menores refugiados: impacto psicológico y salud mental”, *Apuntes de Psicología*, vol. 35, núm. 2, pp. 83-91.

Vilar y Hartman⁷⁶ señala que los refugiados necesitan fortaleza psicológica y física, para soportar las condiciones a las cuales serán sometidos durante la huida, el viaje y la acogida en la sociedad receptora. Durante tales procesos, pueden encontrar un contexto hostil que suele ser detonante del sentimiento de soledad.

Montesino y Avendal⁷⁷ realizaron entrevistas a profundidad a refugiados en Suecia, donde reaccionaban más profundamente a sus sentimientos cuando involucraban temas como el racismo. En ese punto de la entrevista, los refugiados se detenían pensativos, cambiaban el tono de la conversación y empezaban a reflexionar sobre su propia vida en Suecia. Explicaban que el racismo cotidiano les involucra en procesos aislantes de una mayoría autóctona, a su parecer, cada vez más xenófoba e indiferente a la situación de los refugiados. Asimismo, mencionaban el sentimiento de soledad que surge cuando esto ocurre en su entorno más íntimo, en su propio entorno familiar.

El estudio de Martínez M. y Martínez García⁷⁸ recomienda a las instituciones gubernamentales que una de las mejores maneras de prevenir la soledad en los refugiados es la de tratar de cubrir sus necesidades básicas, para evitar que se suiciden por tal causa. Entre las necesidades básicas tenemos la seguridad física, moral, familiar, de empleo, de recursos, de salud y de vivienda.

h) Baja autoestima

El concepto de autoestima fue utilizado en un primer momento por William,⁷⁹ para referirse a la medida en que las personas se valoran a sí mismas de acuerdo con el éxito o fracaso percibido respecto a alcanzar sus objetivos. El estudio de Rice⁸⁰ define como autoestima a la consideración que una persona tiene sobre sí misma. El mismo autor señala que ha sido denominada el vestigio del alma y que es el ingrediente que proporciona dignidad a la existencia humana. Para De Mézerville,⁸¹ la autoestima está configurada por factores tanto internos como externos. Los factores internos son el individuo-ideas, creencias, prácticas o conductas, y los factores externos son mensajes

⁷⁶ VILAR, EUGENIA Y HARTMAN, CATALINA, "Migración y salud mental: Un problema emergente de salud pública", *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 2007.

⁷⁷ MONTESINO, NORMA Y AVENDAL, CHRISTEL, "Ruptura y sufrimiento social, la llegada de refugiados a Suecia desde la perspectiva de estudiantes de trabajo social", *Trabajo social global*, 2018, pp. 26-44.

⁷⁸ MARTÍNEZ, MANUEL Y MARTÍNEZ GARCÍA, JULIA, "Procesos migratorios e intervención psicosocial", *Papeles del Psicólogo*, vol. 39, núm. 2, p. 1-17.

⁷⁹ WILLIAM, JAMES, *The principles of psychology*, Cambridge, Harvard University Press, 1980.

⁸⁰ RICE, PHILIP, *Adolescencia. Desarrollo, relaciones y cultura*, Madrid, Prentice, 2000.

⁸¹ DE MÉZERVILLE, GASTÓN, *Ejes de salud mental. Los procesos de autoestima, dar y recibir afecto y adaptación al estrés*, Ciudad de México, Trillas, 2004.

transmitidos verbal o no verbalmente, o las experiencias suscitadas por los padres, los educadores, las personas significativas para el individuo, las organizaciones y la cultura. Los elementos que componen la variable de baja autoestima son cambio de medio, nostalgia por la familia, desconocimiento de lugares a donde ir a pasear, temor a salir, inseguridad, incomodidad en el país, religión, condiciones de vivienda.

El estudio de Tousignant⁸² expone que, en el momento en que el refugiado cambia de medio, su identidad y autoestima se ven afectadas porque no logran adaptarse a la nueva sociedad. El estudio de Salazar Salas⁸³ partió de entrevistas a profundidad realizadas a inmigrantes y refugiados nicaragüenses, para evaluar su salud mental después de vivir un tiempo en la nueva sociedad receptora. Este arrojó que los principales malestares emocionales de estos individuos fueron la falta de autoconfianza y la baja autoestima, derivada de la nostalgia por la familia, desconocimiento de lugares a donde ir a pasear y la inseguridad en el país receptor.

El estudio de Berryman y Yu⁸⁴ consistió en aplicar encuestas a inmigrantes chinos establecidos en Estados Unidos, para evaluar su salud mental después de vivir un tiempo en Nueva York. Dicha prueba se aplicó a 117 estudiantes chinos y arrojó una rápida integración, por medio de acciones como aprender el idioma e ingresar a grupos musicales o grupos estudiantiles. Esto, a su vez, les permitió evadir una baja autoestima ante el radical cambio de medio. El estudio nos permite identificar que los valores y las tradiciones originales del migrante/refugiado son determinantes en su forma de asumir los acontecimientos que vive.

Así, el estudio de Verkuyten y Nekuee⁸⁵ examinó la relación entre la autoestima y la identidad étnica entre 67 refugiados iraníes (de 18 a 44 años) instalados en los Países Bajos, los resultados arrojados identificaron que estos refugiados debido a sus raíces étnicas y religiosas apegadas a un fuerte nacionalismo islamista les permite encontrar suficiente fortaleza interna basada en la fe para lidiar con el aislamiento y la discriminación a los cuales son sometidos en el país europeo, permitiendo concluir que el origen de procedencia del refugiado también es determinante para su autoestima en el nuevo medio.

⁸²TOUSIGNANT, MICHEL, *Les origines sociales et culturelles des troubles*, Paris, 1992.

⁸³SALAZAR SALAS, CARMEN, "Inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica: Barreras y estrategias de negociación para recrearse", *Actualidades Investigativas en Educación*, 2013, pp. 1-39.

⁸⁴BERRYMAN, DORIS Y YU, PING, "The relationship among self-esteem, acculturation, and recreation participation of recently arrived chinese immigrant adolescents", *Journal of Leisure Research*, 2017, pp. 251-273.

⁸⁵VERKUYTEN, MAYKEL Y NEKUEE, SHERVIN, "Self-esteem, discrimination, and coping among refugees: The moderating role of self-categorization", *Journal of Applied Social Psychology*, 1058-1075.

El estudio de Thomas, Roberts, Luitel, Upadhaya y Tol⁸⁶ demuestra que el reconocimiento legal integrado por aceptación, solidaridad y derechos en las estructuras gubernamentales es esencial en las sociedades receptoras porque permite las condiciones adecuadas para que los refugiados habiliten o inhiban la capacidad de afrontamiento. De este modo es posible asegurar el desarrollo de autoconfianza básica, autoestima y respeto propio.

El estudio Alharb⁸⁷ desarrolló una prueba con refugiados sirios establecidos en Europa con el objetivo de identificar el grado de seguridad psicológica y autoeficacia que poseían quienes estaban dentro de los campos de refugiados y quienes vivían en las urbes. La muestra consistió en 600 estudiantes sirios, los resultados arrojados demostraron que las condiciones de vivienda impactan directamente a la autoestima y autoeficacia que tiene el refugiado. Los refugiados instalados en las urbes demostraron una sana salud psicológica a diferencia de los que estaban aún instalados en campos de refugiados.

Por último, el estudio de Shaar⁸⁸ examinó la salud mental de adolescentes en el Líbano, donde los resultados indicaron que los jóvenes poseían una autoestima muy dañada, debido a los acontecimientos a los que son sometidos diariamente. Se vio que la baja autoestima de los refugiados se deriva de la separación de la familia, el no continuar con sus estudios y la pérdida de sus hogares.

5. Análisis de los resultados

Como se mencionó en la metodología, la entrevista a profundidad para esta investigación fue aplicada a seis venezolanos residentes en Montemorelos, Nuevo León, que arribaron en calidad de refugiados a México, entre los años 2013 y 2019. Dicha entrevista fue realizada durante el periodo de septiembre a octubre de 2019, con lo cual se obtuvo información específicamente de venezolanos entre la edad de 16 y 30 años. El guion de la entrevista a profundidad fue de un total de 38 preguntas, los resultados obtenidos de dichas entrevistas han sido transcritos con una valoración a un lado de la pregunta. El símbolo ✓ significa la aceptación del ítem, mientras que ✗ representa el rechazo del ítem. A continuación, se muestran las respuestas con su respectiva valoración.

⁸⁶THOMAS, FIONA; ROBERTS, BAYARD; LUITEL, NAGENDRA; UPADHAYA, NARAWAJ Y TOL, WIETSE, "Resilience of refugees displaced in the developing world: A qualitative analysis of strengths and struggles of urban refugees in Nepal", *Conflict and Health*, 2011, pp. 1-11.

⁸⁷ALHARB, BASSAM, "Psychological security and self-efficacy among syrian refugee students inside and outside the camps", *Journal of International Education Research*, 2017, pp. 59-68.

⁸⁸SHAAR, KHUZUMMA, "Post-traumatic stress disorder in adolescents in Lebanon as wars gained in ferocity: A systematic review", *Public Health Research*, pp. 99-105.

Los primeros resultados obtenidos permiten identificar que, de los seis participantes, dos fueron mujeres y los cuatro restantes fueron hombres, entre los rangos de edad de 16 a 30 años. Es decir que 33% de los participantes han sido mujeres y 66% hombres. Se agrupa la aceptación y rechazo que asignaron los entrevistados venezolanos, con lo cual se mide la admisión del ítem al ser aceptados por la mitad o más de los venezolanos y rechazada al no cubrir menos de la mitad.

Tabla 2. Consideración de la primera variable: estrés

Núm.	Ítems propuestos	Entrevistas					
		1	2	3	4	5	6
1	Violencia al huir	✓	✗	✓	✓	✓	✗
2	Desconocimiento de la lengua	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	Baja resiliencia	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	Empobrecimiento	✓	✓	✓	✓	✓	✗
5	Cultura	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Elaboración propia.

Como puede observarse, la tabla 2 está conformada por los ítems más importantes señalados por los expertos de la variable *estrés*. El ítem *violencia al huir* ha sido aceptado por cuatro de los seis entrevistados. El ítem *desconocimiento de la lengua* ha sido aceptado por todos los entrevistados. El ítem *baja resiliencia* ha sido aceptado por todos los entrevistados. El ítem *empobrecimiento* ha sido aceptado por cinco de los seis entrevistados. El ítem *cultura* fue aceptado por todos los entrevistados. En el caso de esta variable, todos los ítems que fueron puestos a prueba tuvieron una aceptación, por lo cual la variable *ansiedad* podría llegar a ser un factor asociado a malestar psicológico o trastornos mentales comunes en poblaciones de refugiados.

DAVID HORACIO GARCÍA WALDMAN / GUSTAVO DANIEL ORTIZ TÉLLEZ

Tabla 3. Consideración de la segunda variable: pensamientos suicidas

Núm.	Ítems propuestos	Entrevistas					
		1	2	3	4	5	6
1	Aislamiento social	✓	✗	✓	✗	✓	✗
2	Adaptación	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	Desesperación	✗	✗	✓	✗	✓	✗
4	Pérdida de esperanza	✓	✗	✓	✓	✓	✓

Elaboración propia.

La tabla 3 está conformada por los ítems más importantes señalados por los expertos de la variable *pensamientos suicidas*. El ítem *aislamiento social* ha sido aceptado por tres de los seis entrevistados. El ítem *adaptación* ha sido aceptado por todos los entrevistados. El ítem *desesperación* ha sido aceptado por dos de los seis entrevistados, por lo cual es un ítem que queda fuera de la conformación de la variable. El ítem *pérdida de esperanza* ha sido aceptado por cinco de los seis entrevistados. En el caso de la presente variable, tres de los cuatro ítems que fueron puestos a prueba tuvieron una aceptación. Así, la variable de *pensamientos suicidas*, excluyendo a la desesperación como ítem que la conforma, puede llegar a ser un factor asociado a malestar psicológico o trastornos mentales comunes en poblaciones de refugiados.

Tabla 4. Consideración de la tercera variable: incertidumbre

Núm.	Ítems propuestos 1	Entrevistas					
		2	3	4	5	6	
1	Miedo a sufrir o volver a sufrir actos que hagan peligrar su propia vida o la de sus familias	✓	✓	✓	✓	✓	✗
2	No ser aceptados por la sociedad receptora	✓	✓	✗	✗	✓	✓
3	Escaso patrimonio con el que viajan	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	Altas tasas de paro	✓	✓	✗	✓	✓	✓

Elaboración propia.

Como se puede observar, en la tabla 4, los ítems más importantes señalados por los expertos que agrupan a la variable de *incertidumbre* fueron tomados en cuenta. El ítem *miedo a sufrir o volver a sufrir actos que hagan peligrar su propia vida o la de sus familias* fue aceptado por cinco de los seis entrevistados. El ítem *no ser aceptados por la sociedad receptora* fue validado por cuatro de los seis entrevistados. El ítem *escaso patrimonio con el que viajan* fue aceptado por todos los entrevistados. El ítem *altas tasas de paro* fue aceptado por cinco de los seis entrevistados. En el caso de dicha variable, todos los ítems que fueron puestos a prueba tuvieron una aceptación, por lo cual la variable *incertidumbre* es un factor que se puede asociar a malestar psicológico o trastornos mentales comunes en poblaciones de refugiados.

Tabla 5. Consideración de la cuarta variable: *preocupación*

Núm.	Ítems propuestos	Entrevistas					
		1	2	3	4	5	6
1	Hambre	✓	✓	✗	✓	✓	✓
2	La separación de la familia	✓	✓	✓	✓	✓	✗
3	Daño físico	✓	✗	✓	✗	✓	✓
4	Falta de empleo	✓	✗	✓	✗	✓	✓
5	Apoyo del gobierno	✗	✓	✓	✓	✓	

Elaboración propia.

Se puede observar que, en la tabla 5, los ítems más importantes señalados por los expertos que agrupan a la variable de *preocupación* están representados. El ítem *hambre* fue aceptado por cinco de los seis entrevistados. El ítem *separación familiar* fue aceptado por cinco de los seis entrevistados. El ítem *daño físico* fue aceptado por cuatro de los seis entrevistados. El ítem *falta de empleo* fue aceptado por cuatro de los seis entrevistados. El ítem de *apoyo del gobierno* fue aceptado por cinco de los seis entrevistados. Por ello, la variable *preocupación* es un factor que puede llegar a ser asociado con el malestar psicológico o trastornos mentales comunes en poblaciones de refugiados.

DAVID HORACIO GARCÍA WALDMAN / GUSTAVO DANIEL ORTIZ TÉLLEZ

Tabla 6. Consideración de la quinta variable: impotencia

Núm.	Ítems propuestos	Entrevistas					
		1	2	3	4	5	6
1 (A)	Pérdida de seres queridos directos	✗	✗	✓	✗	✗	✗
1 (B)	Pérdida de seres queridos indirectos	✓	✓	✓	✓	✗	✗
2	Restricciones familiares	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	Restricciones sociales	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	Abandono de hogar	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Elaboración propia.

La tabla 6 está conformada por los ítems más importantes señalados por los expertos de la variable de *impotencia*. El ítem de *pérdida de seres queridos directos* fue aceptado por uno de los cinco entrevistados, sin embargo; debido a la complejidad del ítem, si el conflicto llegase a ser más agudo, puede cambiar de manera considerable. Esto se ve reflejado en *la pérdida de seres queridos indirectos*, donde cuatro de los seis entrevistados manifestaron que, en efecto, gente cercana a ellos había perdido seres queridos durante el conflicto; este puede variar si llegase a prolongarse. El ítem *restricciones familiares* fue aceptado por todos los entrevistados, junto con los ítems de *restricciones sociales* y *abandono de hogar*. Por tanto, la variable *impotencia* es un elemento que puede llegar a ser un factor asociado a malestar psicológico o trastornos mentales comunes en poblaciones de refugiados.

Tabla 7. Consideración de la sexta variable: ansiedad

Núm.	Ítems propuestos	Entrevistas					
		1	2	3	4	5	6
1	Discriminación	✓	✗	✗	✗	✗	✗
2	Inseguridad	✓	✗	✓	✗	✗	✓
3	Explotación laboral	✓	✗	✗	✗	✗	✓
4	Abstención emocional	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5	Adaptación	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Elaboración propia.

Como se puede observar, en la tabla 7, se incluyeron los ítems más importantes señalados por los expertos de la variable *ansiedad*. El ítem de *discriminación* fue aceptado solo por uno de los seis entrevistados. El ítem de *inseguridad* fue aceptado por tres de los seis entrevistados. El ítem de *explotación laboral* fue aceptado solo por dos de los seis entrevistados. El ítem de *abstención emocional* fue aceptado por todos los entrevistados. Por último, el ítem de *adaptación* fue aceptado por todos los entrevistados. En conclusión, *discriminación* y *explotación* laboral son rechazados como ítems que conformen la variable *ansiedad*, pero esta junto con los otros ítems es un elemento que puede llegar a ser un factor asociado a malestar psicológico o trastornos mentales comunes en poblaciones de refugiados.

Tabla 8. Consideración de la séptima variable: soledad

Núm.	Ítems propuestos	Entrevistas					
		1	2	3	4	5	6
1	Frustración	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	Ausencia de las necesidades básicas	✓	✗	✓	✓	✓	✗
3	Persecución	✓	✗	✓	✓	✓	✗
4	El peligro físico como el viaje en patera o en los bajos de un camión	✗	✗	✗	✗	✗	✗
5	Racismo	✓	✗	✗	✓	✗	✗

Elaboración propia.

La tabla 8 está conformada por los ítems más importantes señalados por los expertos de la variable *soledad*. El ítem de *frustración* fue aceptado por todos los entrevistados. El ítem de *ausencia de las necesidades básicas* fue aceptado por cuatro de los seis entrevistados al igual que el ítem de *persecución*. El ítem del *peligro físico como el viaje en patera o en los bajos de un camión* fue rechazado por todos los entrevistados. El ítem de *racismo* fue aceptado por solo dos de los seis entrevistados. En conclusión, los ítems del *peligro físico como el viaje en patera o en los bajos de un camión* y *racismo* pueden llegar a ser excluidos dentro de la variable *soledad*. Por ello, la presente variable puede llegar a ser un factor asociado a malestar psicológico o trastornos mentales comunes en poblaciones de refugiados.

DAVID HORACIO GARCÍA WALDMAN / GUSTAVO DANIEL ORTIZ TÉLLEZ

Tabla 9. Consideración de la octava variable: baja autoestima

Núm.	Ítems propuestos	Entrevistas					
		1	2	3	4	5	6
1	Comodidad en el país	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	Condiciones de vivienda	✓	✓	✓	✗	✓	✓
3	Reconocimiento legal	✗	✗	✗	✓	✗	✗
4	Temor a salir	✓	✗	✓	✗	✓	✓
5	Nostalgia por la familia	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Elaboración propia.

La tabla 9 está conformada por los ítems más importantes señalados por los expertos de la variable *baja autoestima*. El ítem de *comodidad en el país* fue aceptado por todos los entrevistados. El ítem de *condiciones de vivienda* fue aceptado por cinco de los seis entrevistados. El ítem de *reconocimiento legal* fue aceptado solo por uno de los seis entrevistados. El ítem de *temor a salir* fue aceptado por cuatro de los seis entrevistados. El ítem de *nostalgia por la familia* fue aceptado por todos los entrevistados. En conclusión, el ítem de *reconocimiento legal* puede llegar a ser excluido dentro de la variable de *baja autoestima*. En consecuencia, dicha variable es un factor que puede llegar a ser asociado a malestar psicológico o trastornos mentales comunes en poblaciones de refugiados.

El objetivo general de este estudio fue analizar y determinar los factores asociados a malestar psicológico o trastornos mentales comunes en poblaciones de refugiados, utilizando como muestra un grupo de venezolanos residentes en Morelos, Nuevo León, México, que llegaron entre los años 2013 y 2019. Posteriormente, se definieron ocho factores que, de acuerdo con la literatura científica, son los principales factores emocionales de las poblaciones de refugiados alrededor del mundo. Más tarde, se estudiaron estas variables a través de entrevistas a profundidad.

Los resultados más sobresalientes de esta investigación fueron: a) poder formular un marco teórico que agrupó todas las variables con sus respectivos ítems; b) formular un instrumento cualitativo de entrevista a profundidad construido con base en la literatura científica y validado por los expertos en el tema. Al aplicar lo anterior a la muestra, se obtuvieron resultados específicos, a partir de los elementos aceptados en su totalidad por los refugiados venezolanos. Estos elementos fueron: desconocimiento de la lengua; baja resiliencia;

cultura; escaso patrimonio con el que se viaja; restricciones sociales; abandono de hogar; abstención emocional; adaptación; frustración; comodidad en el país, y nostalgia por la familia.

Los elementos con los que menos se identificaron los refugiados fueron los siguientes: desesperación; discriminación; explotación laboral; el peligro físico como el viaje en patera o en los bajos de un camión; racismo, y reconocimiento legal.

6. Conclusiones

Durante esta investigación se identificaron las principales experiencias de los refugiados establecidos en Morelos, Nuevo León. A partir de los resultados, se busca que puedan formularse políticas públicas más eficientes y centradas específicamente en los refugiados en México, establecidos o que se encuentran en tránsito. Dicha investigación se realizó debido a dos puntos principales que fueron confirmados mientras se realizaba la investigación.

El primer punto fue confirmar la escasez de literatura científica existente en México, pues se tuvo que complementar con literatura científica de otros continentes que pasan por la misma situación que México. El segundo punto fue confirmar la carencia de políticas públicas enfocadas a los refugiados o migrantes de tránsito o establecidos en México, pues la mayoría están enfocadas a los mexicanos que residen en otro país. Además, cabe decir que tales políticas públicas que se enfocan en los migrantes no solo son escasas en el sector salud, sino también en los sectores de asistencia humanitaria, empleo, asesoría legal, deporte y cultura.

Por último, se espera que con el presente trabajo los investigadores puedan ampliar el campo de estudio, para identificar problemas no atendidos respecto a los refugiados de Morelos, Nuevo León. Además, es deseable que los legisladores puedan utilizarlo en la práctica, presentando proyectos de ley dedicados a resolver los problemas por los cuales pasan los refugiados y que se demuestran en los resultados de esta investigación.

Durante su realización, el presente estudio tuvo como limitaciones la falta de literatura científica en México sobre el tema, y el número de refugiados disponibles para compartir sus experiencias. Así, solo estuvo al alcance una población venezolana para ser entrevistada. Se piensa que al diversificar el origen de los entrevistados se podría comprender de mejor forma el fenómeno de esta investigación.

El último punto por tratar es que se recomienda a otros investigadores interesados en este fenómeno replicar más estudios sobre el tema, utilizando el marco

teórico/literario construido en esta investigación. Esto con el fin de llenar el vacío de literatura científica que se advierte en el presente trabajo, y diversificar el origen de los refugiados que se establecen en Nuevo León o en algún otro estado de la república mexicana.

Bibliografía

- AGENCIA ANADOLU, “Solicitudes de refugiados venezolanos en México crecieron un 1119%”, *El Espectador*, 8 de febrero, 2018.
- ALHARB, BASSAM, “Psychological security and self-efficacy among syrian refugee students inside and outside the camps”, *Journal of International Education Research*, 2017, pp. 59-68.
- AMBROSINI, MAURIZIO, “Refugiados y otros inmigrantes en Italia: ¿Por qué algunos nos aterrizan y los demás se instalan sin mayores problemas?” *Migración y Desarrollo*, 2016.
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, “Qué hacemos”, ACNUR, 2017. Disponible en: <http://www.acnur.org/que-hace/>
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, *Establecimiento de políticas públicas con relación a refugiados*, 2019. Disponible en: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9979.pdf
- ANGORA CAÑEGO, RICARDO, “Trauma y estrés en población refugiada en tránsito hacia Europa”, *Práctica Clínica*, 2016, p. 125-136.
- BARTOLOMÉ RUIZ, CASTOR, “Los refugiados, umbral ético de un nuevo derecho y una nueva política”, *La revue des droits de l'homme*, 2014.
- BERRYMAN, DORIS Y YU, PING, “The relationship among self-esteem, acculturation, and recreation participation of recently arrived chinese immigrant adolescents”, *Journal of Leisure Research*, 2017, pp. 251-273.
- BISCHOFF, ALEXANDER Y HUDELSON, PATRICIA, “Access to healthcare interpreter services: Where are we and where do we need to go?”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 7, núm. 7, 2010, pp. 2838-2844.
- BURNETT, ANGELA Y PEEL, MICHAEL, “Health needs of asylum seekers and refugees”, *BMJ*, 2001, pp. 544-547.
- CHEUNG, SIN Y PHILLIMORE, JENNY, “Gender and refugee integration: A quantitative analysis of integration and social policy outcomes”, *Journal of Social Policy*, 2017, pp. 211-230.
- COBO, SALVADOR Y FUERTE, PILAR, *Refugiados en México*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2012, p. 3-56.
- COHEN, JULIET, “Safe in our hands?: A study of suicide and self-harm in asylum seekers”, *Journal of Forensic and Legal Medicine*, 2008, pp. 235-244.

- CREZEE, INEKE; HAYWARD, MARIA Y JÜLICH, SHIRLEY, "Issues for interpreters and professionals working in refugee settings", *Journal of Applied Linguistics and Professional*, vol. 8, núm. 3, pp. 253-273.
- CREZEE, INEKE; HAYWARD, MARIA Y JÜLICH, SHIRLEY, "The complexities of interpreting in refugee contexts: An examination of issues and practice", *Proceedings of the 'Synergise!' Biennial National Conference of the Australian Institute of Interpreters and Translators*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, 2011, pp. 110-126.
- DAHI, OMAR, "Las crisis de los refugiados en el Líbano y en Jordania: La necesidad de invertir en el desarrollo económico", *Migraciones forzadas*, 2014, pp. 11-13.
- DE MÉZERVILLE, GASTÓN, *Ejes de salud mental. Los procesos de autoestima, dar y recibir afecto y adaptación al estrés*, Ciudad de México, Trillas, 2004.
- DÍAZ RODRÍGUEZ, MERCEDES, "Menores refugiados: impacto psicológico y salud mental", *Apuntes de Psicología*, vol. 35, núm. 2, pp. 83-91.
- DUDLEY, MICHAEL, "Contradictory australian national policies on self-harm and suicide: The case of asylum seekers in mandatory detention", *Australasian Psychiatry Banner*, 2003.
- FERNÁNDEZ, IVÁN, "Ser refugiado y vivir en África", *Revista de Ciencias Sociales*, 2008, p. 1-16.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, ODALIS; JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, BÁRBARA; ALFONSO ALMIRALL, REGLA; SABINA MOLIN, DARELYS Y CRUZ NAVARRO, JULIA, "Manual para diagnóstico y tratamiento de trastornos ansiosos", *Revista Electrónica de las Ciencias Médicas en Cienfuegos*, vol. 10, núm. 5, pp. 466-479.
- FERRADA-NOLI, MARCELLO, "A cross-cultural breakdown of swedish suicide", *Acta psychiatr Scand* vol. 96, pp. 108-116.
- FERRER BOTERO, ALBERTO, "La preocupación, mal de nuestros días", *Psicología desde el Caribe*, 2002, pp. 76-88.
- FISHER, NIGEL, "El legado de la pérdida", *Migraciones forzadas*, 2014.
- FUERTES, C. Y MARTÍN LASO, M., "El inmigrante en la consulta de atención primaria", *Anales del sistema sanitario de Navarra*, 2006.
- GABANES GARCÍA, AARON, "Lo que envuelve al refugiado: Generando desplazamientos forzados por medio de violencia", *Estudios Humanísticos*, 2014, pp. 185-210.
- GÓMEZ-RESTREPO, CARLOS; TAMAYO-MARTÍNEZ, NATHALIE; BUITRAGO, GIANCARLO; GUARNIZO-HERRENO, CAROL; GARZÓN-ORJUELA, NATHALY; ESLAVA-SCHMALBACH, JAVIER Y RENGIFO, HERNEY, "Violencia por conflicto armado y prevalencias de trastornos del afecto, ansiedad y problemas mentales en la población adulta colombiana", *Revista Colombiana de Psiquiatría*, 2016, pp. 147-153.
- GUZMÁN, ELIZALDE, *Estudio regional sobre políticas públicas de integración de migrantes en Centroamérica y México*, Ciudad de México, Sin Fronteras, 2014.
- GUTIÉRREZ GARCÍA, ANA; CONTRERAS, CARLOS Y OROZCO RODRÍGUEZ, ROSELLI; "El suicidio, conceptos actuales", *Salud Mental*, vol. 29, núm. 5, p. 66-74.

DAVID HORACIO GARCÍA WALDMAN / GUSTAVO DANIEL ORTIZ TÉLLEZ

- HERNÁNDEZ SAMPIERI, ROBERTO; FERNÁNDEZ COLLADO, CARLOS Y BAPTISTA LUCIO, PILAR, *Metodología de la investigación*, Ciudad de México, Mc Graw Hill, 2014.
- HOLLANDER, ANNA-CLARA; DAL, HENRY; LEWIS, GLYN; MAGNUSSON, CECILIA; KIRKBRIDE, JAMES Y DALMAN, CHRISTIAN, Refugee migration and risk of schizophrenia and other non-affective psychoses: Cohort study of 1.3 million people in Sweden, *BMJ*, 2016, pp. 1-8.
- HUESCA GONZÁLEZ, ANA; QUICIOS GARCÍA, MARÍA Y GIMÉNEZ RODRÍGUEZ, SILVIA, “Mejorando la seguridad de los refugiados: una propuesta de intervención del trabajo social clínico”, *Cuadernos de Trabajo Social*, 2017, pp. 69-83.
- IBÁÑEZ, ROCÍO Y CARMONA ABRIL, MARAVILLAS, “La trata de seres humanos con fines de explotación sexual: Una forma de violencia de género”, *Dilemata*, 2017, pp. 247-266.
- JAMES, L., SOVCIK, A., GAROFF, F. Y ABBASI, R., “La salud mental de los niños y adolescentes sirios”, *Revista de Migraciones Forzadas*, 2014.
- JURADO, DOLORES; ALARCÓN, RENATO; MARTÍNEZ-ORTEGA, JOSÉ; MENDIETA-MARICHAL, YAIZA; GUTIÉRREZ-ROJAS, LUIS Y GURPEGUI, MANUEL, “Factores asociados a malestar psicológico o trastornos mentales comunes en poblaciones migrantes a lo largo del mundo”, *Revista de Psiquiatría y Salud Mental*, 2016, pp. 45-58.
- KNUDSEN, L., HOGSTED, R. Y BERLINER, P; *Psychological first aid and human support*, Copenhagen, Danish Red Cross, 1997.
- MARTÍNEZ, MANUEL Y MARTÍNEZ GARCÍA, JULIA, “Procesos migratorios e intervención psicosocial”, *Papeles del Psicólogo*, vol. 39, núm. 2, p. 1-17.
- MARTÍNEZ MONEO, M. Y MARTÍNEZ LARREA, ALFREDO, “Patología psiquiátrica en el inmigrante”, *Anales del sistema sanitario de Navarra*, vol. 29, pp. 63-75.
- MÉNDEZ, ELENA, “La experiencia de pérdida en la migración de refugiados sirios”, *Revista de Estudios Internacionales*, 2017.
- MILLER, KENNETH Y RASMUSSEN, ANDREW, “War exposure, daily stressors, and mental health in conflict and post-conflict settings: Bridging the divide between trauma-focused and psychosocial frameworks”, *Social Science & Medicine*, vol. 16, núm. 7, pp. 7-16.
- MINAS, HARRY; STANKOVSKA, MALINA Y ZIGURAS, STEPHEN, *Working with interpreters: Guidelines for mental health professionals*, Australia, The Victorian Transcultural Psychiatry Unity, 2014.
- MACKREATH, HELEN, “El papel de las comunidades de acogida en el norte del Líbano”, *Migraciones forzosas*, 2014, pp. 19-21.
- MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD DE ESPAÑA, “La crisis de los refugiados sirios en EEUU. Actualidad internacional sociolaboral”, 2015, p. 159-161.
- MONTERO LÓPEZ, LENA Y SÁNCHEZ SOSA, JUAN, “La soledad como fenómeno psicológico: Un análisis conceptual”, *Salud Mental*, 2001, pp. 19-27.
- MONTESINO, NORMA Y AVENDAL, CHRISTEL, “Ruptura y sufrimiento social, la llegada de refugiados a Suecia desde la perspectiva de estudiantes de trabajo social”, *Trabajo social global*, 2018, pp. 26-44.

- NORREDAM, MARIE, GARCIA-LOPEZ, A; KEIDING, N. Y KRASNIK, A; "Risk of mental disorders in refugees and native Danes: a register-based retrospective cohort study", *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, vol. 44, núm. 12.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LOS MIGRANTES, *Glosario sobre migración*, Ginebra, OIM, 2006.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *La salud mental de los refugiados*, 1997.
- PÁEZ ROVIRA, DARÍO; GONZÁLEZ CASTRO, JOSÉ; AGUILERA TORRES, NANCY Y ZUBIETA CASULLO, ELENA, "Identidad cultural, aculturación y adaptación de los inmigrantes latinoamericanos (chilenos) en el país vasco", Santiago, Centro Cultural Chileno Pablo Neruda, 2000.
- PALACIO, ENRIQUE; CAMILO, MADARIAGA; ABELLO, RAIMUNDO Y SABATIER, COLETTE, *Estrés post-traumático y resistencia psicológica en jóvenes desplazados. Investigación y desarrollo*, 1999.
- PEÑA, LIUBA Y ESPÍNDOLA, ARNALDO, "La guerra como desastre. Sus consecuencias psicológicas", *Revista Humanidades Médicas*, vol. 7, núm. 3.
- PRIES, LUDGER, "Entre la bienvenida y el rechazo: la 'crisis de los refugiados' en Europa", *Polis*, 2018, pp. 71-96.
- REBOLLO DÍAZ, CAROLINA Y GUALDA CABALLERO, ESTRELLA, "La situación internacional de las personas refugiadas y su imagen en Twitter. Un reto para la intervención desde el trabajo social", *Documentos de trabajo Social*, 2017.
- REIG-BOTELLA, ADELA; CLEMENTE DÍAZ, MIGUEL Y SANGIAO BASTIDA, INMACULADA, "Migración y síndrome de Ulises: Ser nadie en tierra de nadie", *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, vol. 24, pp. 27-43.
- RICE, PHILIP, *Adolescencia. Desarrollo, relaciones y cultura*, Madrid, Prentice, 2000.
- SHAAR, KHUZUMMA, "Post-traumatic stress disorder in adolescents in Lebanon as wars gained in ferocity: A systematic review", *Public Health Research*, pp. 99-105.
- SALAZAR SALAS, CARMEN, "Inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica: Barreras y estrategias de negociación para recrearse", *Actualidades Investigativas en Educación*, 2013, pp. 1-39.
- SÁNCHEZ, MAR, "Educando emociones: la impotencia emocional", 28 de febrero, 2015. Disponible en: <https://marsanchezpsicologa.com/2015/02/28/educando-emociones-la-impotencia-emocional/>
- SAVIO, IRENE, "Las heridas psicológicas de los refugiados", *Esglobal*, 3 de agosto, 2016.
- SIERRA, JUAN; ORTEGA, VIRGILIO Y ZUBEIDAT, IHAB, "Ansiedad, angustia y estrés: tres conceptos a diferenciar", *Revista mal estar e subjetividad*, 2003, pp. 10-59.
- SKEELS, ANNA, *What do refugee children need? Ask them!*, Washington D.C, Unicef, 2015.
- THOMAS, FIONA; ROBERTS, BAYARD; LUITEL, NAGENDRA; UPADHAYA, NARAWAJ Y TOL, WIETSE, "Resilience of refugees displaced in the developing world: A qualitative analysis of strengths and struggles of urban refugees in Nepal", *Conflict and Health*, 2011, pp. 1-11.

DAVID HORACIO GARCÍA WALDMAN / GUSTAVO DANIEL ORTIZ TÉLLEZ

- TORRES-RIVAS, EDELBERTO Y JIMÉNEZ, DINA., “Informe sobre el estado de las migraciones en Centroamérica”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 1985, pp. 25-66.
- TOUSIGNANT, MICHEL, *Les origines sociales et culturelles des troubles*, Paris, 1992.
- TRIANDAFYLIDOU, ANA Y MANTANIKI, REGINA, “Emergencia de refugiados en el Mediterráneo: evaluación de las respuestas políticas de la Unión Europea”, *Migración y desarrollo*, 2019, pp. 7-38.
- URZÚA, ALFONSO; HEREDIA, OSVALDO Y CAQUEO-URÍZAR, ALEJANDRA, “Salud mental y estrés por aculturación en inmigrantes sudamericanos en el norte de Chile”, *Revista Médica*, 2016, pp. 563-570.
- VARGAS, JUAN; SEGUNDO, MONTES; ARENE, ALBERTO; BUENROSTRO, JORGE Y NIETO, DOLORES, *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica. Anuario de estudios centroamericanos*, Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 1990, pp. 39-81.
- VEGA, WILLIAM; KOLODY, BOHAND; VALLE, RAMON Y WEIR, JUDY, “Social networks, social support and their relationship to depression among mexican immigrant women”, *Society for Applied Anthropology*, vol. 50, núm. 20, pp. 154-162.
- VERKUYTEN, MAYKEL Y NEKUEE, SHERVIN, “Self-esteem, discrimination, and coping among refugees: The moderating role of self-categorization”, *Journal of Applied Social Psychology*, 1058-1075.
- VILAR, EUGENIA Y HARTMAN, CATALINA, “Migración y salud mental: Un problema emergente de salud pública”, *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 2007.
- WHITE, JUDY, “Post-Traumatic Stress Disorder: The lived experience of immigrant”, *Prairie women’s health centre of excellence*, 2004.
- WILLIAM, JAMES, *The principles of psychology*, Cambridge, Harvard University Press, 1980.
- WORDEN, WILLIAM, *El tratamiento del duelo: asesoramiento psicológico y terapia*, España, Paidós, 1997.
- ZETTER, ROGER Y RUAUDEL, HÉLOÏSE, “Los desafíos de desarrollo y protección de la crisis de refugiados sirios”, *Migraciones forzadas*, 2014, pp. 6-10.

Los derechos humanos de los migrantes africanos en México: ¿realidad o retórica?* / *The human rights of African migrants in Mexico: reality or rhetoric?*

Lucett Guadalupe Jiménez Martínez** / Jessica Martínez Cruz***

RESUMEN

A partir del año 2016, al 2019, llama la atención la presencia de un nuevo oleaje extracontinental: la llegada de migrantes africanos de, Ghana, Nigeria, Camerún y del Congo, a México. Entre las principales causas se encuentran las guerras civiles, cuestiones de salud, pobreza, cambio climático y hambruna. Todo ello ha obligado a gran parte de la población a salir de sus países natales, en busca de nuevas oportunidades y mejora de la calidad de vida, dándose así una migración forzada de amplias magnitudes. Es por ello que, en el presente artículo, se analiza el proceso migratorio del reciente y particular éxodo de africanos a México, y sus implicaciones jurídicas. Asimismo, se realiza una interpretación hermenéutica de la jurisprudencia mexicana, contrastándola con los retos a los que México se enfrenta, como país que promueve el derecho al refugio —propuesto por los diferentes instrumentos de derechos humanos y la agenda global 2030—. La investigación es de corte cualitativo, utiliza el método hermenéutico y se basa en diversas teorías, como la de la causación acumulativa y la teoría de redes. El objetivo del artículo es responder a la pregunta: ¿En qué medida la normatividad mexicana se aplica para garantizar los derechos humanos de los migrantes transcontinentales, provenientes de Ghana, Nigeria, Camerún y el Congo?

PALABRAS CLAVE: África, México, migración extracontinental, Ghana, Nigeria, Camerún, Congo, derechos humanos, refugiados, hermenéutica.

ABSTRACT

From 2016 to 2019, attention was drawn to the presence of a new wave of extracontinental migration – the arrival in Mexico of African migrants from Ghana, Nigeria, Cameroon, and the Congo. Among the main causes are civil war, health concerns, poverty, climate change, and famine, all of which have forced huge numbers of the African population to leave the country of their birth in search of new opportunities and a better quality of life, leading to a forced migration of great magnitude. For this reason, the present article analyzes the migration process involved in the recent and specific exodus of Africans to Mexico and its legal implications. Similarly, it conducts a hermeneutic interpretation of Mexican jurisprudence, contrasting this with the challenges faced by Mexico as a country that promotes the right to refuge, as proposed by the various human rights instruments and the 2030 Global Agenda. The present study is based on qualitative research, using the hermeneutic method, and is based on various theories, such as cumulative causation and network theory, all in service to responding to the following research question: To what extent is the Mexican legislation applied in order to guarantee the human rights of transcontinental migrants from Ghana, Nigeria, Cameroon, and the Congo?

KEY WORDS: Africa, Mexico, extracontinental migration, Ghana, Nigeria, Cameroon, Congo, human rights, refugees, hermeneutics.

* Artículo de investigación. Recibido el 9 de febrero de 2020 y aceptado para su publicación el 22 de julio de 2020.

** Docente en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. / lucett.jime@gmail.com / orcid.org/0000-0002-1686-8838

*** Docente en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. / jessica.martinezcruz@correo.buap.mx / orcid.org/0000-0003-2106-9907

SUMARIO

1. Introducción
2. Marco metodológico y teórico para el estudio de la migración africana en México
3. El nuevo oleaje extracontinental: migrantes africanos en México
4. El marco jurídico mexicano y los derechos humanos ante la migración africana
5. El establecimiento de los migrantes africanos en México: un desafío para el país
6. Conclusión

1. Introducción

La migración ha sido uno de los fenómenos sociales más antiguos y relevantes de la humanidad. Por ello, a lo largo de los años, se ha llevado a cabo una categorización respecto a ella, haciendo una diferenciación entre el concepto de migrante y refugiado. Aunque en muchas ocasiones estos conceptos se utilizan de manera indistinta, la diferencia es que el último se refiere al desplazamiento por un temor fundamentado de persecución, por razones de etnia, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas, que no quiere o no puede reclamar la protección de su país para poder volver.¹ La presente investigación se enfoca en el análisis de los migrantes africanos de Ghana, Nigeria, Camerún y el Congo que llegan a México pidiendo el estatus de refugiados.

En la actualidad, presenciamos los niveles de desplazamiento más altos jamás registrados. De acuerdo con datos del ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), en el 2018, se presentó una cifra sin precedente, pues 68.5 millones de personas² en todo el mundo se han visto obligadas a huir de sus hogares; entre ellas hay casi 25.4 millones de personas refugiadas, más de la mitad menores de 18 años. Además, se estima que hay 10 millones de personas apátridas, a quienes se les ha negado una nacionalidad y acceso a los derechos básicos, como salud, empleo y libertad de movimiento, en un mundo donde, cada dos segundos, una persona se ve obligada a desplazarse como resultado de los conflictos y la persecución.³

¹ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, "Artículo 1A de la Convención de 28 de julio de 1951 relativa al estatuto de los refugiados de las Naciones Unidas", 2020. Disponible en: <https://eacnur.org/es/convencion-de-ginebra-de-1951-el-estatuto-de-los-refugiados>

² En 2011 había poco más de 15.2 millones de personas refugiadas en el mundo.

³ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, "Datos básicos, anuarios estadísticos", 2018. Disponible en: <https://www.acnur.org/datos-basicos.html>

De las cifras de los refugiados que hay en el mundo, se observa que, para 2018, 57% de ellos provenía de tres países principalmente: Siria con 6.3 millones, Afganistán con 2.6 millones y Sudán del Sur con 2.4 millones;⁴ este último, perteneciente al continente africano. Cabe destacar que los países africanos se caracterizan por contar con una vasta cantidad de recursos naturales, no obstante, en vez de que esto sea benéfico para la población africana, desde tiempos remotos (colonialismo), ello les ha traído una gran cantidad de problemas: guerras civiles, inestabilidad política, hambruna, pobreza. Todo ello ha desencadenado una ola migratoria que empezó dentro del mismo continente, pero que se ha difundido a Europa y, muy recientemente, hasta América. Entre los países de esta región destaca México, por su situación geoestratégica, pues es un punto de recepción, emisión, paso de migrantes y refugiados debido a su cercanía con Estados Unidos.

En la última década, en México se ha visto un incremento considerable de la presencia de extranjeros de origen africano, tanto inmigrantes como refugiados. Las cifras de africanos solicitantes del estatus de refugiado pasaron de 5, en 2002, a 206 personas, en 2011,⁵ poniendo a prueba al sistema jurídico migratorio mexicano, cuya tradición de refugio y protección humanitaria ha distinguido al país en el concierto internacional. Es por ello que, en el desarrollo del presente artículo, se realiza una interpretación hermenéutica de la jurisprudencia mexicana, contrastándola con los retos a los que México se enfrenta al promover el derecho al asilo y refugio, propuesto por los diferentes instrumentos de derechos humanos y la agenda global 2030. Así, el objetivo de la investigación es responder a la pregunta: ¿En qué medida la normatividad mexicana se aplica para garantizar los derechos humanos de los migrantes transcontinentales de Ghana, Nigeria, Camerún y el Congo?

De este modo, el artículo se divide en cuatro apartados. En el primero, se hace un esbozo del marco teórico-conceptual del artículo, basado, sobre todo, en la metodología empleada. Entre las teorías y métodos destacan la teoría de redes, la teoría de la causación acumulativa, así como el método hermenéutico. En segundo lugar, se hace una caracterización de la migración africana a México del 2016-2019, es decir, se destacan los principales factores detonantes de la migración y se analiza la travesía de los migrantes africanos de Ghana, Nigeria, Camerún y el Congo hacia México, así como las peripecias a

⁴ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, "Datos básicos, anuarios estadísticos", 2018. Disponible en: <https://www.acnur.org/datos-basicos.html>

⁵ ESCRICH GALLARDO, TERESA, *Migración y desarrollo. Refugiados africanos en México. Un análisis desde el interculturalismo y el enfoque basado en derechos*, México, Sin Fronteras, 2013. Disponible en: <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/africanos-2013.pdf>

las que se enfrentan durante su trayecto. Como parte medular del trabajo, en un tercer momento, se analiza la normatividad mexicana en materia de los derechos humanos de las personas migrantes y se contrasta con su aplicación, a través del método hermenéutico. Como último punto, en el apartado cuarto, se comparan las acciones que lleva a cabo el país, con base en lo propuesto por la Agenda 2030. Asimismo, se examinan los retos a los que los migrantes africanos hacen frente para establecerse en territorio nacional mexicano, a modo de dar respuesta a la pregunta crucial de la investigación.

2. Marco metodológico y teórico para el estudio de la migración africana en México

En este apartado se aborda la metodología que se ha utilizado, las características, los conceptos más significativos y las teorías para el desarrollo de la presente investigación. Cabe destacar que el estudio realizado es documental y de corte cualitativo, cuyo sujeto de estudio son los migrantes africanos provenientes de Camerún, Congo, Ghana y Nigeria que llegan a México, solicitando un estatus de refugiado entre el año 2016 al 2019. Tal periodo fue elegido debido a que es en estos años donde se observa un incremento considerable de la migración de africanos hacia México.

Además se analizan las principales causas de la salida de los migrantes de sus países de origen, así como las dificultades a las que se enfrentan en el proceso migratorio. Sobre todo, el énfasis está en la medida en que la normatividad mexicana se aplica para garantizar los derechos humanos de los migrantes transcontinentales provenientes de los países anteriormente mencionados. Para el análisis de la investigación se utiliza el método hermenéutico, pues se realiza una interpretación y contrastación de los instrumentos de derechos humanos empleados por México hacia los solicitantes de refugio. Asimismo, con dicho método se trata de identificar las contradicciones en la práctica jurídica mexicana.

296

De acuerdo con Dueñas, hermenéutica se entiende como la comprensión e interpretación de la jurisprudencia; en otras palabras, interpretación de la interpretación. Se trata de escrutar racionalmente la jurisprudencia mediante un método investigativo serio que permita ver lo que a primera vista no se observa.⁶ Sobre todo, consiste en analizar e interpretar el contexto sociopolítico de las leyes, más que en una labor de jurisprudencia. En tal sentido, se entiende por interpretación el “determinar o desentrañar el sentido y alcance

⁶ DUEÑAS, ÓSCAR, *Lecciones de hermenéutica jurídica*, Colombia, Universidad del Rosario, 2007, p. 18.

de una norma jurídica”. Constituye la operación jurídica básica de lo que se ha dado en llamar la “aplicación del derecho”. Grau expresa que el vocablo *interpretación* transmite, por lo menos, dos sentidos: a) la actividad de interpretar; b) el producto que es el resultado de la actividad de interpretar.⁷

En palabras de García Máynez, la finalidad de las tareas hermenéuticas es conocer el sentido de las normas que se pretende aplicar a situaciones particulares.⁸ Con este método se trata de conocer e identificar cuál es el sentido de la jurisdicción mexicana frente a la migración transcontinental, específicamente de los migrantes de Ghana, Nigeria, el Congo y Camerún.

Por otra parte, es imprescindible definir qué es la migración. De acuerdo con la OMI (Organización Internacional para las Migraciones) la migración es un movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo. Abarca todo movimiento de personas, sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas y migrantes económicos.⁹

No obstante, este estudio se enfocará únicamente en la migración de personas originarias de Ghana, Nigeria, Camerún y el Congo, que solicitan el estatus de refugiado. Así, es importante diferenciar al refugiado de las personas desplazadas y de los migrantes económicos, pues las motivaciones son distintas. De acuerdo con la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a diferencia de los refugiados, el concepto de las personas desplazadas se refiere a lo siguiente:

Movimiento de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado de los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, o bien para evitar dichos efectos.¹⁰

En cuanto a los migrantes económicos, ACNUR expresa que son: “Personas que han salido de su país en busca de oportunidades laborales. En ocasiones, provienen de países en pobreza extrema y pueden llegar a jugarse la vida para entrar en un país con el fin de trabajar”.

⁷ GRAU, EROS, *Interpretación y aplicación del derecho*, Madrid, Editorial Dykinson, 2007, p. 56.

⁸ GARCÍA MÁYNEZ, EDUARDO, “Misión y límites de la hermenéutica jurídica”, *Revista Diánoia*, vol. 8, núm. 8.

⁹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, “Términos fundamentales sobre migración”, 2019. Disponible en: <https://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migracion>

¹⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, “Términos fundamentales sobre migración”, 2019. Disponible en: <https://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migracion>

En esta sintonía, destacan también diversos momentos o etapas de la migración, como sostiene Micolta, el proceso migratorio inicia con la *preparación*. Es en esta etapa en donde las personas hacen una valoración de lo que tienen y de lo que van a conseguir en el futuro. En segundo lugar, el *acto migratorio*, el cual corresponde al desplazamiento propiamente dicho, desde el lugar de salida hasta el lugar(es) de llegada. La tercera fase es el *asentamiento*, cuyo término se toma para hacer referencia al periodo que va desde que el sujeto llega al país receptor hasta que resuelve los problemas mínimos inmediatos de subsistencia. Finalmente, la *integración*, que es el proceso de inmersión en la nueva cultura hasta sentirla como propia, a partir de la aceptación y el interés por la misma.

Sin embargo, algunos autores como Ana Jardón señalan que el retorno también es considerado en el proceso migratorio; en sentido amplio, es el acto o proceso de regresar. El retorno puede ser dentro de los límites territoriales de un país como es el caso de los desplazados internos que regresan y los combatientes desmovilizados. Asimismo, puede ser desde el país receptor (tránsito o destino) al país de origen, como sucede con los refugiados, los solicitantes de asilo y nacionales calificados.¹¹ No obstante, para efectos de este estudio, se aborda solo lo señalado por Micolta.

Por otro lado, existen algunas teorías explicativas de la migración, aunque en este estudio solo se retoman la teoría de las redes sociales y la teoría de la causación acumulativa. La primera se refiere a que las redes son el principal mecanismo que hace de la migración un fenómeno que se perpetúa a sí mismo. Su naturaleza es acumulativa, con tendencia a crecer y a hacerse más densa, al constituir cada desplazamiento un recurso para los que se quedan atrás, y facilitar desplazamientos ulteriores que, a su vez, amplían las redes y la probabilidad de expandirse en el futuro. En este orden de ideas, se retoma además la teoría de la causación acumulativa, pues, entre otros factores, a medida que el número de viajes se multiplica y su duración aumenta, los migrantes también adquieren más vínculos sociales y económicos con el país de destino y muestran una tendencia creciente hacia el asentamiento.¹²

¹¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Glosario sobre migración*, Ginebra, OIM, 2006. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf

¹² Traducido del inglés: *As the number of trips multiplies and their length increases, migrants also acquire more social and economic ties to the destination country and display a growing tendency towards settlement*. MASSEY, DOUGLAS; ARANGO, JOAQUIN; GRAEME, HUGO; KOUAOUCI, ALI; PELLEGRINO, ADELA Y TAYLOR, J. EDWARD, *Worlds in motion: understanding international migration at the end of the millennium*, Clarendon, Oxford Press, 2006, p. 101.

Si bien es cierto que existen diferencias entre las categorías de migración y los enfoques teóricos desde los cuales se observa la misma, se puede destacar que la migración, en cualquiera de sus formas, expone a los migrantes a la vulneración de sus derechos humanos. Cabe indicar que los derechos humanos se definen como:

Los atributos de toda persona inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar y satisfacer. En su aspecto positivo, son los que otorga la Constitución Política de un Estado y los que se recogen en pactos, convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por él mismo. Así, el concepto de derechos supone la existencia de un sujeto de derechos (o con derechos) y un tercero con obligaciones. En el caso particular de los derechos humanos, el sujeto de los mismos somos todos los seres humanos, asimismo, se puede señalar que los principales obligados con respecto a los derechos humanos son los Estados; son estos últimos los que tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de los individuos bajo su jurisdicción.¹³

De acuerdo con la metodología y el marco teórico conceptual desarrollado, el propósito de la investigación es analizar el alcance de las herramientas jurídicas del Estado mexicano para garantizar los derechos humanos frente a la migración africana de los países antes señalados, lo cual se explica en los siguientes apartados.

3. El nuevo oleaje extracontinental: migrantes africanos en México

En lo que refiere a la migración en México, se puede señalar que los migrantes provienen de lugares cada vez más alejados, como es justamente el caso del éxodo migratorio africano. Dentro de las causas de la salida del continente, se pueden identificar diversos factores, entre ellos, las guerras civiles, como es el caso de Sudán del Sur,¹⁴ República Centroafricana,¹⁵ Somalia y Libia.¹⁶ Entre otras causas de la migración africana, se encuentra la migración por

¹³ ANAYA, ALEJANDRO, *Los derechos humanos en y desde las Relaciones Internacionales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014, p. 12.

¹⁴ A partir de 2011 el país logró su independencia, pero aún no se ha podido estabilizar políticamente, pues en 2017 se avivaron las tensiones internas.

¹⁵ El actual conflicto dio comienzo en 2013, cuando el grupo rebelde musulmán Seleka tomó la capital provocando un desplazamiento masivo.

¹⁶ El conflicto se intensificó con la Primavera Árabe de 2011 y con el derrocamiento de Muamar Gadafi.

motivos económicos, pues muchos migrantes aspiran al sueño americano. Entre los países africanos destacan: República Centroafricana, Burundi, República Democrática del Congo, Liberia, Níger, Malawi, Mozambique, Guinea, Eritrea y Guinea Bissau, los cuales se consideran entre los diez países más pobres del mundo.¹⁷

Por otro lado, cabe mencionar que las causas sanitarias son otro factor de suma importancia para la migración, tal es el caso de la epidemia de ébola en África Occidental, la malaria, el cólera, el VIH, la falta de médicos, la escasez del personal sanitario y la falta de consolidación de los sistemas sanitarios. Aunado a lo anterior, se suma el cambio climático en África. Los desastres naturales y fenómenos meteorológicos extremos relacionados con el cambio climático se han convertido en una causa cada vez más habitual del desplazamiento forzado en el continente; la sequía ha sido el desastre natural que más estragos ha causado en la última década. Dos zonas del continente han sido las más afectadas por las largas sequías: el cuerno de África, que incluye a Somalia, Etiopía, Eritrea y Yibuti,¹⁸ y el lago Chad.¹⁹

¹⁷ La lista de los países menos desarrollados de las Naciones Unidas tiene en cuenta los siguientes factores: producto interno bruto, PIB per cápita, suma de población total del país, porcentaje de población escolarizada en la educación primaria y esperanza de vida.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, "¿Cuáles son los países más pobres del mundo?", *ACNUR Comité Español*, 14 de febrero, 2017. Disponible en: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/cuales-son-los-paises-mas-pobres-del-mundo>

¹⁸ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, "¿Cuáles son los países más pobres del mundo?", *ACNUR Comité Español*, 14 de febrero, 2017. Disponible en: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/cuales-son-los-paises-mas-pobres-del-mundo>

¹⁹ Es una vasta región pantanosa que se encuentra entre la frontera entre Níger, Chad, Camerún y Nigeria.

LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES AFRICANOS EN MÉXICO: ¿REALIDAD O RETÓRICA?

Mapa 1. Principales factores de la migración en África



Fuente: elaboración propia con base en mapchart.net e información de ACNUR.

Como se puede observar en el mapa, existen diversas razones para la migración de los africanos. Se puede apreciar que, mayoritariamente, es en los países de África Central y de África Occidental donde se concentran más factores que obligan al éxodo de los migrantes. Por otra parte, se destaca que no solamente buscan llegar a regiones cercanas o exclusivas como Europa o Asia, sino que, incluso, hoy en día tienen miras hacia el continente americano, siendo México un país de paso hacia Estados Unidos y uno de recepción para lograr mejoras en su calidad de vida, generando con ello un nuevo oleaje extracontinental.

Si bien es cierto que se da un gran amplio flujo de migración africana intra-regional y extrarregional, se puede rescatar que, entre los principales expulsores de migrantes con miras a obtener un estatus de refugiado en México entre los años 2016-2019, destacan la República de Ghana, la República Federal de Nigeria, la República de Camerún y la República del Congo.

Respecto al caso de Nigeria, se encuentran diversos factores, sobre todo los conflictos bélicos. Así, cabe señalar el conflicto regional debido al grupo de carácter fundamentalista islámico Boko Haram. Desde que sus ataques violentos comenzaron a extenderse sobre la frontera noreste de Nigeria, en 2014, Camerún, Chad y Níger se han convertido en los países más afectados por este conflicto regional devastador. Según el ACNUR, en 2019, se calcularon 244 000 personas desplazadas²⁰ y ello se ve agravado por los desafíos a los que los migrantes se enfrentan, por ejemplo, la inestabilidad socioeconómica, la emergencia sanitaria (como el brote de ébola), el cambio climático y la pobreza.

Entre los principales países a los que migran los nigerianos dentro de la región se encuentran: Níger, Camerún y Chad, mientras que extrarregionalmente el primer país de destino es Estados Unidos.²¹ De esta manera, México representa un país de paso para dicha migración, pero, debido a las restricciones del país del norte, muchos migrantes nigerianos deciden permanecer en México.

En lo que respecta a Camerún, este país también es afectado por el conflicto regional del grupo Boko Haram, además de que internamente se habla de un conflicto político que engloba las dos regiones occidentales de mayoría anglófona del país. Aunado a esto, se da el desplazamiento por el cambio climático, debido a las sequías que se viven en la zona del Lago Chad, el cual ha ido perdiendo considerablemente su superficie. Esto va dejando a la población sin un recurso tan importante como el agua, que además es vital para la producción de alimentos y para la obtención de los mismos a través de la pesca.

Todo lo anterior forma la combinación perfecta para que los cameruneses se vean forzados a salir de su país, desplazándose, en un primer momento, a los países vecinos, como República Centroafricana, Nigeria y Chad. Por otro lado, se muestra un desplazamiento extracontinental, en la mayor parte de los casos hacia Estados Unidos.²² Al igual que en el caso de Nigeria, los

²⁰ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, "Emergencia en Nigeria", ACNUR, 31 de julio, 2020. Disponible en: <https://www.acnur.org/emergencia-en-nigeria.html>

²¹ DATOSMACRO, "Nigeria-Emigrantes totales", *Expansión*, 2019. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/nigeria>

²² DATOSMACRO, "Inmigración en Camerún", *Expansión*, 2019. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/camerun#:~:text=Seg%C3%BAAn%20los%20%C3%BAltimos%20datos%20publicados,%2C%20que%20son%20el%2049.47%25>

cameruneses que buscan llegar a Estados Unidos, ante las fuertes restricciones migratorias y la posibilidad de ser deportados, buscan obtener un estatus legal en México.

Por otro lado los migrantes ghaneses salen de su país por cuestiones que tienen que ver con aspectos económicos, climáticos y sanitarios. Las dos primeras razones se encuentran estrechamente relacionadas, pues el alza de las temperaturas ha provocado sequía en la región y que las producciones agrícolas de cacao de Ghana se pierdan. Cabe decir que dicho país es el segundo principal productor de cacao²³ a nivel internacional, detrás de Costa de Marfil, y por lo tanto se trata de un producto indispensable para su comercio exterior.

Otra de las causas de migración son las cuestiones sanitarias, es decir, la prevalencia de enfermedades como el cólera y el dengue que, el cual se suele confundir con otra enfermedad prevalente como es la malaria. Aunado a esto, el acceso a los servicios de salud no está al alcance de todos; la mayor parte de la asistencia hospitalaria se concentra en zonas urbanas y la mayoría de la población se ubica en las zonas rurales. Asimismo, se suma la falta de servicios; como señala Unicef (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), una tercera parte de la población rural carece de acceso al agua potable, y solo 11% de los habitantes de Ghana cuenta con saneamiento adecuado. Además, el país continúa sufriendo la plaga del gusano de Guinea, una infección parasitaria generalmente causada por el agua contaminada.²⁴

Entre los principales países a los que migran los ciudadanos de Ghana sobresalen, en primer lugar, Nigeria, seguido de Reino Unido y Estados Unidos. Justamente, es debido a que México comparte la frontera norte con Estados Unidos que la incidencia de migrantes de Ghana en nuestro país es alta. Aparte, a diferencia de otros países africanos, se suman tres causas para que los ghaneses salgan de su país: la cuestión económica, la sanitaria y la climática.²⁵

En cuanto a la República del Congo, entre los principales detonantes de la migración, se puede identificar el conflicto político interno que se está viviendo en el país desde el año 2016. Después de que se llevaron a cabo elecciones presidenciales que han sido señaladas como fraudulentas, se ha dado el resurgimiento de una guerrilla que se dice “cuestiona constantemente

²³ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, “Cuidan el medio ambiente y mejoran la producción de cacao en Ghana”, *PNUD* 2020. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/ourstories/ghana-farmers-adopt-environmentally-friendly-practices-to-boost.html>

²⁴ UNICEF, “Ghana”, *Unicef*, 2019. Disponible en: https://www.unicef.org/spanish/infobycountry/ghana_1878.html

²⁵ DATOSMACRO, “Ghana-emigrantes totales”, *Expansión*, 2019. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/ghana#:~:text=Los%20ghaneses%20emigran%20m%C3%A1s,de%20la%20poblaci%C3%B3n%20de%20Ghana.&text=La%20emigraci%C3%B3n%20masculina%20es%20superior,%2C%20que%20son%20el%2047.41%25>

al gobierno en turno”. A pesar de que el país sea rico en hidrocarburos, se expresa que está viviendo una gran crisis económica. El petróleo y la madera son los principales recursos que dicho país exporta, sin embargo, la situación interna no ha permitido la fluidez comercial necesaria para poder obtener beneficio de ellos.

Todo lo anterior ha provocado que 80 000 personas se hayan visto forzadas a huir de sus hogares y que 138 000 personas, en un país de solo 4.5 millones, necesitan asistencia humanitaria.²⁶ Es así como surge la necesidad de migrar hacia otros países, principalmente dentro de la región. No obstante, a causa de que muchos de los países vecinos se encuentran en conflicto, dichos ciudadanos deciden migrar fuera del continente, generando así una migración transcontinental.

Por lo anterior, en el periodo de los años 2016-2018, se ha podido observar una migración importante de africanos a México: en cifras del año 2013, se presentaron 79 personas solicitantes de la condición de refugiado s, mientras que en 2017 el número ascendió a 185. Detrás de ello, vienen implícitas una serie de razones como las abordadas anteriormente, sin embargo, no podemos pasar por alto la odisea que los migrantes africanos tienen que vivir para llegar a suelo mexicano, en busca de mejores oportunidades para sí mismos y para sus familias. Un viaje de aproximadamente veinte mil kilómetros no es nada sencillo; se estaría hablando de cruzar un océano (el Atlántico) y, dependiendo de la ruta que se tome, cruzar varios países.

De manera general, podemos expresar que los principales países de expulsión de migrantes que buscan llegar a América son Sierra Leona, Ghana, Togo, Nigeria, Camerún, Angola, República Democrática del Congo, República del Congo y Somalia. Entre los medios de transporte más relevantes que se observan al interior del continente africano para llegar a los aeropuertos se destaca el terrestre. A la hora de cruzar el océano Atlántico, es el aéreo. Pero, llegando al continente americano, el recorrido es usualmente en camión. Entre los principales países a los que llegan destacan Brasil, Ecuador, Colombia, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Guatemala y México. Por otro lado, se puede señalar que los africanos utilizan otros medios de transporte durante su travesía hacia el territorio nacional, por ejemplo, el barco. Incluso, algunos se aventuran a hacer la travesía a pie, cruzando alrededor de nueve países. Asimismo, depende del transporte que escojan el tiempo de traslado,

²⁶AH, “Guerra oculta de Congo-Brazzaville”, 2018 Consultada: 4 de julio de 2020], [Disponible en: <https://actualidadhumanitaria.com/guerra-oculta-de-congo-brazzaville/>].

que ronda entre dos a seis meses o más. Esto es, un recorrido transcontinental de larga duración.²⁷

En sintonía con lo anterior, retomamos algunos de los testimonios de migrantes africanos en México, recuperados por Elías Camhaji para el diario *El País*.²⁸ Así, se puede apreciar que las causas, las motivaciones y las rutas son diferentes, como lo señala el testimonio de un migrante proveniente de la República del Congo:

“Si nos quedábamos, nos iban a matar. No teníamos otra opción.” Recuerda Matadi, su ciudad natal en Congo y de cómo todo es muy diferente aquí. Recuerda que hace 13 años tuvo que irse a vivir a Angola, donde solo pudo estudiar hasta la primaria. Recuerda la matanza que hubo en 2009, cuando asesinaron a su padre por pertenecer a Bundu Dia Kongo, una secta político-religiosa que está enfrentada con el gobierno. Recuerda que no sabe nada de su madre ni de su hermana menor desde entonces. Recuerda la huida con su cuñado, su hermana mayor y sus tres sobrinos hace cuatro meses. Recuerda Cuba, Ecuador, la selva en Colombia, Panamá, la anemia en Costa Rica, el atraco en Nicaragua, Honduras, Guatemala, la llegada a Tapachula y la espera en Piedras Negras en la frontera norte de México. Recuerda que tiene 16 años y que busca asilo en Estados Unidos.²⁹

A continuación, se presenta un mapa con la ruta que siguió la persona del testimonio anterior:

²⁷ Pascacio, Jeny, “*Viacrucis de africanos dura 6 meses*”, *El Heraldo de México*, 2019, [Consultada: 19 de septiembre de 2019], [Disponible en: <https://heraldodemexico.com.mx/estados/viacrucis-de-africanos-dura-6-meses/>].

²⁸ Camhaji, Elías “*De Congo a México: 20.000 kilómetros de odisea a ningún lugar*”, 2018, [Consultada: 31 de octubre de 2019], [Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/10/06/mexico/1538785789_114057.html]

²⁹ *Ibidem*.

LUCETT GUADALUPE JIMÉNEZ MARTÍNEZ / JESSICA MARTÍNEZ CRUZ

Mapa 2. Ruta migratoria de Matadi



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de *El País*, 2019.

Como se pudo observar, los migrantes no utilizan la vía más corta para llegar a México o a Estados Unidos, principalmente por causa de los requisitos migratorios, por ejemplo, contar con pasaporte. Asimismo, uno de los requisitos más relevantes es que los ciudadanos de África tienen que solicitar una visa para ingresar al territorio mexicano, llenar la forma migratoria correspondiente ya sea de turista, transmigrante, visitante persona de negocios o visitante consejero. Aunado a esto, en el punto de internación, el agente migratorio podrá solicitar al migrante que compruebe tener la solvencia económica necesaria y el boleto de regreso a su país de origen.

En cuanto al costo de este viaje transcontinental, se estima que es, mínimo, de sesenta mil a cien mil pesos mexicanos, dependiendo de la ruta que sea utilizada, hay que tener en cuenta que esto solo cubre el transporte terrestre y aéreo. Sin embargo, los obstáculos no terminan ahí, sino que continúan al llegar a nuestro país. Es por ello que en líneas siguientes se abordan diversos instrumentos jurídicos en materia migratoria.

4. El marco jurídico mexicano y los derechos humanos ante la migración africana

México se considera —y así lo plasma en su Constitución de 1917— como un país pluricultural, en un inicio, enfocado en la diversidad étnica que converge en su territorio nacional. Se podría afirmar entonces que México cuenta con un marco normativo favorable para avanzar hacia un contexto más coherente con la realidad cultural del país en materia de gestión de la diversidad.³⁰ Incluso, dicha concepción se ha extendido a todas las personas refugiadas y desplazadas del mundo, no obstante, el plano normativo y la realidad son aspectos distintos. Es así como en el presente apartado se realiza la interpretación de los diversos instrumentos de derechos humanos a los que México se encuentra adscrito. Esto, a través de la hermenéutica.³¹ Cabe destacar que México, a nivel internacional, se encuentra comprometido con los derechos humanos. Un claro ejemplo de ello es que el país ha ratificado una variedad de tratados en materia migratoria sobre refugiados y asilo, lo cual se muestra en siguiente tabla:

Tabla 1. Tratados en materia migratoria sobre refugio y asilo ratificados por México

Nombre del tratado	Año de ratificación
Declaración Universal de Derechos Humanos	10 de diciembre de 1948
Convención Americana sobre Derechos Humanos (pacto de San José)	18 de julio de 1978
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	23 marzo de 1981
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	23 marzo de 1981
Declaración de Cartagena sobre Refugiados	22 de noviembre de 1984
Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	8 marzo de 1999
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	7 de junio de 2000

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del compendio de instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos de los migrantes, mayo 2019.³²

³⁰ESCRICH GALLARDO, TERESA, *Migración y desarrollo. Refugiados africanos en México. Un análisis desde el interculturalismo y el enfoque basado en derechos*, México, Sin Fronteras, 2013.

³¹De acuerdo con Álvarez-Gayou, se define como la teoría y la práctica de la interpretación de textos. Con el método hermenéutico, se fundamenta la interpretación de las leyes además de observar el cumplimiento, la contradicción, las críticas o su sentido frente a la investigación. ÁLVAREZ-GAYOU, JUAN, *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*, México, Paidós-Educador, 2003, p. 80.

³²Cámara de diputados, "Compendio de instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos de los migrantes", 2006, [Consultada: 7 de julio de 2020], [Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-06-06.pdf>].

A pesar de que México ha sido un país de acogida, no siempre se contó con instrumentos jurídicos en materia de refugio y asilo. Más bien, dichos instrumentos se han ido creando y desarrollando a partir de las necesidades que ha tenido el país, por ejemplo en la década de los cuarenta, para permitir la entrada de refugiados españoles, se dieron las facilidades para su ingreso y establecimiento, a pesar de que en el país no existía, como tal, la figura de refugiado.

Otro momento histórico fue la llegada de centroamericanos a nuestro país en los años ochenta, cuando México los acogió a través de la figura de asilo, pues venían huyendo de sus países de origen a causa de conflictos armados. Tuvieron que pasar casi cincuenta años para la incorporación de la figura de refugiado vigente. Al insertarse México al contexto internacional con la apertura que demandaba la implementación de las políticas neoliberales, el país se vio en la necesidad de estar en sintonía con los instrumentos jurídicos internacionales. La cuestión migratoria no podía dejarse de lado, con lo cual se dio una reforma al marco legislativo migratorio, para crear la figura de refugiado.

Debido al creciente oleaje migratorio, México ha puesto en marcha numerosos instrumentos en política migratoria y, más recientemente, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria en el 2011, cuya reforma en el 2014, finalmente, agrega la figura del asilo político. Todo ello, con el fin de regular, los flujos de migrantes y de refugiados que se registraban en el territorio mexicano y con la idea de generar políticas orientadas a gestionar la diversidad que se desprende de ellos, además de organizar pacíficamente la vida en sociedad.

En suma, como se pudo apreciar, México realmente no contaba con la figura de refugiado, pero esta surgió a partir de los retos a los que se enfrentó el país mexicano en materia migratoria. Así, en el marco normativo federal, destacan los siguientes instrumentos:

Tabla 2. Instrumentos legales relativos a la migración en México

Nombre del instrumento	Fecha de publicación
Ley de Migración	Primera publicación 25 de mayo de 2011 y la última reforma 25 de junio de 2018
Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político	Primera publicación 27 de enero de 2011, última reforma 30 de octubre de 2014
Reglamento de la Ley de Migración	Primera publicación 28 de septiembre de 2012, última reforma 23 de mayo de 2014
Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria	21 de febrero de 2012

Fuente: elaborada a partir de los datos de la CNDH, 2017.

De acuerdo con lo establecido en su Constitución Política y los tratados internacionales a los que está suscrito, el Estado mexicano debe resguardar los siguientes derechos humanos de los migrantes: atención médica, recibir tres comidas diarias, una dieta adecuada y nutritiva, ayuda psicológica, facilidades y materiales para el aseo personal, protección consular, derecho al debido proceso, el acceso a la educación, el registro de actos del estado civil (matrimonio, divorcio, nacimiento o defunción), entre otros. De la misma manera, se establece que en México la migración indocumentada no se considera un delito; más bien, es una falta administrativa.³³

De esta forma, es posible vislumbrar que México, en primer lugar, sí es parte de los instrumentos internacionales de derechos humanos. No obstante, con respecto a la normativa nacional, se puede identificar que las acciones en materia migratoria se han intensificado en los últimos años. Estas han sido en respuesta al nuevo éxodo migratorio, pues el marco normativo obedece a la alta demanda de peticiones de asilo y refugio y, sobre todo, al nuevo contexto migratorio internacional a partir de 2010 a la fecha, obedeciendo, por ejemplo, al entorno social. Entre los cambios más significativos de la Ley de Migración, cabe destacar la reforma a su artículo 111. Esta especifica que los extranjeros presentados en las estaciones migratorias cuya situación migratoria sea regular o irregular no podrán exceder su estancia de un plazo de quince días hábiles. Así, se pretende atender a la mayor cantidad de personas en un plazo breve, debido al incremento de la llegada de migrantes.

³³ COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Migrante: una guía de tus derechos humanos*, México, CNDH, 2018. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/37-Migrantes-DH.pdf>

Por otra parte, si bien es cierto que México considera en su legislación la figura del refugiado³⁴ y se ha suscrito a los diversos tratados internacionales de derechos humanos, es evidente que se ha visto rebasado. Se destacan sobre todo dos cuestiones. Por una parte, la llegada masiva de migrantes centroamericanos y africanos —estos últimos, en octubre de 2019, ya sumaban más de cinco mil con apenas dos repatriaciones—.³⁵ Por otra parte, la presión política de Estados Unidos que amenazaba con la imposición de aranceles si no se ponía un alto a la entrada de migrantes en la frontera sur de nuestro país.

Es decir, la administración Trump ha utilizado el tema comercial como una estrategia para frenar la migración a territorio estadounidense, tomando en cuenta la gran dependencia comercial que México posee con sus vecino del norte. Sin embargo, después de una serie de negociaciones y de que México comenzara a ser más restrictivo en su política migratoria, el tema quedó de lado y sin beneficio alguno para los migrantes.³⁶

Haciendo referencia a la aplicación de la ley y de los diversos instrumentos de derechos humanos, se puede observar que muchas veces la normativa se interpreta equivocadamente. Hacia agosto del 2019, los migrantes no podían ser deportados, de modo que se les otorgaba un oficio por el cual tenían que salir del territorio nacional en el plazo de veinte días. Pero únicamente podían hacerlo por la frontera sur, pues este plazo, anteriormente, era utilizado por los migrantes para llegar hasta la frontera norte. De esta manera, los migrantes tenían solo dos alternativas: regularizar su situación migratoria o dejar el país a través de la frontera sur. Con ello, se daba una malinterpretación de la ley, pues el Reglamento de la Ley de Migración, en el artículo 142,³⁷ señala que: “Se le otorgará un plazo no mayor a treinta días ni menor a veinte días naturales para salir del territorio nacional, solicitar la regularización de su situación migratoria o interponer los medios de defensa que resulten procedentes”. No obstante, dicha ley nunca hace mención que los migrantes tienen que salir por la frontera sur, vulnerando así los derechos establecidos en la Ley de Migración.

³⁴La fracción segunda del artículo 11 de nuestra Constitución dice: “Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales”.

³⁵INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, “Tema migratorio 061019”, *INM*, 6 de octubre, 2010. Disponible en: <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/tema-migratorio-061019/>

³⁶NAVARRO, BEATRIZ, “Trump amenaza con aranceles a México en represalia por la inmigración”, *La Vanguardia*, 31 de mayo, 2019. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190531/462576802105/trump-aranceles-mexico-eeuu-inmigracion-muro.html>

³⁷CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, “Reglamento de la Ley General de Migración”, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo, 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf

En la última semana de enero de 2020, debido al aumento de la migración, el INM (Instituto Nacional de Migración) emitió un comunicado que restringe el acceso de las ONG enfocadas en la protección y salvaguardia de los derechos humanos de los migrantes. Lo anterior se estipuló “para no obstaculizar la operatividad de las instalaciones”, sin embargo, de acuerdo con el Reglamento de la Ley de Migración, en su artículo 226 fracción xv, los migrantes que se encuentren en la estación migratoria tienen el derecho de ser visitados tanto por familiares como por organizaciones no gubernamentales. Estas últimas, en su mayoría, otorgan asesoría legal a los migrantes, además de la observancia de la buena aplicación de los derechos humanos.

En lo que se refiere a los solicitantes de refugio, la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y Asilo Político especifica las causales por las que un extranjero puede solicitar ser reconocido como refugiado. Esto es, cuando sean perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas; cuando están en riesgo su vida, seguridad o libertad, a causa de la violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.³⁸ Incluso, dicha ley abarca más aspectos que el propio artículo 1A de la Convención de 28 de julio de 1951 relativa al estatuto de los refugiados de las Naciones Unidas.

Aunado a lo anterior, en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce que toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo, el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, los cuales se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. Respecto a las solicitudes de refugio la Comar (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados), encargada de recibir y procesar estas solicitudes, registró en 2013 a 1296 solicitantes, mientras que en 2018 fueron 29 634 personas las que solicitaron refugio, y solo durante los primeros siete meses de 2019 el número de solicitantes fue de 39 983.³⁹

La Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y Asilo Político, en su artículo 6, suscribe que ningún solicitante o refugiado podrá, en modo alguno, ser rechazado en frontera o devuelto, de cualquier forma, al territorio de otro país donde su vida peligre o en donde existan razones fundadas para

³⁸ COBO, SALVADOR Y FUERTE, PILAR, *Refugiados en México: Perfiles sociodemográficos e integración regional*, México, Comar-INM-ACNUR, 2012. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9167.pdf?view=1>

³⁹ PARÍS POMBO, MARÍA DOLORES, *La crisis del refugio en México*, Observatorio de Legislación y Política Migratoria, 2019. Disponible en: https://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe_Refugio_ObservaColef_agosto2019.pdf

considerar que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Por tanto, se puede observar que la ley, efectivamente, está a favor de los derechos humanos. No obstante, en la realidad, las instituciones se ven rebasadas en presupuesto y capacidad para poder llevar a cabo ese fin, pues las estaciones migratorias se encuentran con una cantidad de migrantes insostenible; así, las condiciones no son las adecuadas para salvaguardar sus derechos humanos.

Justamente, otra de las contradicciones a las que se enfrentan los migrantes africanos solicitantes de refugio es que a su entrada se les requiere la visa, sin embargo, el artículo 37, fracción III, inciso e) de la Ley de Migración señala que los solicitantes de la condición de refugiado, de protección complementaria y de la determinación de apátrida, o por razones humanitarias o causas de fuerza mayor no requieren visa para internarse a nuestro país. Tal disposición serviría de apoyo para permitir la internación de personas que requieren la protección del gobierno de México. Pero, en la práctica, el procesamiento de las solicitudes de refugio ha sido cada vez más lento.

Según lo estipulado en el artículo 24 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y el artículo 45 del reglamento de dicha norma, el plazo para recibir respuesta por parte de la Comar es de 45 días hábiles contados a partir de la admisión de la solicitud. No obstante, debido a la reciente demanda de solicitudes, un gran número de estas se encuentran pendientes de resolución. En total, la Comar tenía pendiente de resolver la solicitud de 50 680 personas al finalizar el mes de junio de 2019.⁴⁰

El Reglamento de la Ley de Migración artículo 3, inciso XVI, define al oficio de salida de la estación migratoria como: “La resolución que permite la salida de la persona extranjera de la estación migratoria, para iniciar trámites de regularización, dentro del plazo que le otorgue la autoridad migratoria; o bien, en el supuesto del último párrafo del artículo 111 de la Ley”. No obstante, el oficio de salida era usualmente aprovechado por los migrantes para poder seguir su camino hacia la frontera norte del país e intentar cruzar hasta territorio estadounidense.

Así, a partir de las políticas cada vez más restrictivas del gobierno de Estados Unidos y a las presiones contra el gobierno mexicano para que detuviera los flujos, en 2019, el Instituto Nacional de Migración (INM) interrumpió la práctica de otorgar los oficios de salida a migrantes caribeños y extracontinentales. En lo que respecta específicamente a los migrantes africanos, miles de ellos se encontraron varados en la frontera sur de México, debido a la falta

⁴⁰ PARIS POMBO, MARÍA DOLORES, *La crisis del refugio en México*, Observatorio de Legislación y Política Migratoria, 2019.

de alternativas para su regularización o para que continuaran su trayecto hacia Estados Unidos.⁴¹

Como se pudo expresar, la interpretación de los distintos instrumentos de derechos humanos y de migración en los cuales está suscrito el Estado mexicano presenta distintas vertientes: *a)* obedece al contexto que está viviendo el país, es decir, el aumento de solicitudes de refugio, tanto de centroamericanos como de migrantes transcontinentales y los provenientes de África y Asia; *b)* las presiones externas de Estados Unidos que, en cierta manera, han obligado al gobierno mexicano a ser más restrictivo frente a la migración, y *c)* obedece al lugar de origen del migrante. Todo ello se puede ver reflejado en la vulneración de los derechos humanos de los migrantes, especialmente de los migrantes africanos.

En suma, México sí se encuentra adherido a la normativa de derechos de los migrantes, pero se observa que se están haciendo modificaciones debido a la creciente oleada de migrantes. No obstante, en muchos casos, se da una mala interpretación jurídica, generando con ello condiciones contraproducentes para los migrantes. Por ejemplo, se vulneran sus derechos humanos, al aumentar las dificultades para ellos, de modo que su establecimiento se va volviendo más complicado, como se analizará en el siguiente apartado.

5. El establecimiento de los migrantes africanos en México: un desafío para el país

En correlación con la Agenda 2030 en materia migratoria, en este apartado se analizan las cuestiones referentes al establecimiento de los migrantes africanos. Como se observó, uno de los mayores problemas es el tránsito, el cual puede durar meses. De la misma manera, durante su travesía y establecimiento es probable que la población en cuestión peligre al encontrarse con redes de traficantes de migrantes.

Otra problemática a la que se enfrentan es la de la comunicación, ya que algunos hablan diversos idiomas como inglés y francés, pero muy rara vez español. Por ello, se ven obligados a expresarse con señas en lo que llegan de África a México. Otro de los desafíos que se pueden expresar es que los migrantes también son vulnerables a la violación de sus derechos humanos. A pesar de que algunos de ellos cuentan con estudios de licenciatura o de posgrado, a los únicos empleos a los que usualmente pueden acceder son los de baja remuneración.

⁴¹ PARÍS POMBO, MARÍA DOLORES, *La crisis del refugio en México*, Observatorio de Legislación y Política Migratoria, 2019.

Además, los migrantes en fase de establecimiento se enfrentan a la búsqueda de alojamiento. La mayoría de ellos acuden a refugios temporales, otros menos afortunados se instalan en las calles o en los puentes cercanos a los lugares donde realizan sus trámites. Los que tienen menos suerte son enviados a la estación migratoria mientras se decide su estatus.

Se puede identificar una dificultad más: la de la discriminación respecto a sus orígenes. De acuerdo con el testimonio de un migrante angoleño, los catorce días que tuvo que estar dentro de la Estación Migratoria Siglo XXI, vivió la discriminación de las autoridades migratorias. Indicó que, primero, come la gente de Honduras, Guatemala y Cuba, pero la comida es limitada, solo hay un agua mezclada con algo que no sabe distinguir. Además, manifestó que en la Estación Migratoria Siglo XXI, primero le dan “colchone” (colchonetas) a los ciudadanos de Cuba, Guatemala y Honduras, mientras los que sobran y están en malas condiciones les tocan a los africanos.

Emmanuel es uno de los africanos que estuvo catorce días detenido en la Estación Migratoria Siglo XXI, vivió en carne propia la discriminación de los agentes del INM, quienes “no hablaban con ellos y no se acercaban porque apestaban”.⁴² Con ello, se observa una violación al Reglamento de la Ley de Migración artículo 226 fracción XII, el cual señala que los migrantes no deben ser discriminados por las autoridades, por su origen étnico o nacionalidad. Asimismo, se observa una contradicción con lo estipulado en la fracción XIV de dicha ley, que se refiere a recibir un espacio digno y tres alimentos; situación opuesta a lo que se vive en la estación migratoria.

A pesar de las dificultades que enfrentan, las cifras de migrantes africanos a territorio nacional siguen en aumento. Se ha indicado que la cercanía geográfica con Estados Unidos y con Canadá juega un papel importante, como evidencia de ello a continuación se presentan las siguientes tablas que indican el número de solicitantes de asilo en México en el periodo 2016-2017.

⁴² ZUÑIGA, RUBÉN, “Exiliados mexicanos padecen en México”, *El Sol de México*, 4 de abril, 2019. Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/republica/sociedad/exiliados-africanos-mexico-migrantes-chiapas-3274434.html>

LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES AFRICANOS EN MÉXICO: ¿REALIDAD O RETÓRICA?

Tabla 3. Solicitantes de asilo en México durante el año 2016

País	Solicitantes de refugio	En trámite	Concluyeron procedimiento	Reconocidos	No reconocidos
Camerún	23	9	4	1	3
Ghana	16	12	4	0	4
Togo	6	2	4	0	4
Rep. Dem. del Congo	5	2	3	0	2
Sierra Leona	5	3	2	1	1
Nigeria	3	0	3	2	0
Benín	2	0	0	0	0
Eritrea	2	2	0	0	0
Uganda	2	2	0	0	0

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Migración (2018).

Tabla 4. Solicitantes de asilo en México durante el año 2017

País	Solicitantes de refugio	En trámite	Concluyeron procedimiento	Reconocidos	No reconocidos
Camerún	105	52	5	0	3
Ghana	24	12	4	1	2
Somalia	22	9	7	0	7
Congo	11	5	2	1	1
Guinea	7	5	0	0	0
Nigeria	5	2	3	0	3
Uganda	3	3	0	0	0
Egipto	1	0	1	1	0
Eritrea	1	0	0	0	0
Gambia	1	1	0	0	0
Guinea Bissau	1	0	1	0	1
Guinea Ecuatorial	1	1	0	0	0
Rep. Centroafricana	1	1	0	0	0
Rep. Dem. del Congo	1	1	0	0	0
Sierra Leona	1	1	0	0	0

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Migración (2018).

LUCETT GUADALUPE JIMÉNEZ MARTÍNEZ / JESSICA MARTÍNEZ CRUZ

Tabla 5. Solicitudes de la condición de refugiado en México de enero a septiembre del 2018

País	Solicitantes de refugio	Solicitudes pendientes
Camerún	12	11
Congo	5	5
Ghana	11	10
Guinea	5	2
Nigeria	14	13
Senegal	3	2
Uganda	3	3

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar), 2018.⁴³

De acuerdo con las tablas anteriores, entre los hallazgos se encuentra que el número de migrantes africanos solicitantes de refugio se ha incrementado de manera considerable. Destaca el caso de Camerún, pues, en 2016, eran solo 23 solicitantes y para 2019 sumaron 344. De la misma manera, el país de Ghana, que pasa de 16 en 2016 a 30 migrantes en septiembre del 2019. Asimismo, Nigeria, de 3 en 2016 a 14 en 2018. En cuanto al Congo, las solicitudes de refugio sumaron 11, mientras que, en 2018, disminuyeron a 5.

Además durante los años 2016 y 2017, países que no figuraban en la lista de peticiones de refugio, como Somalia, Guinea Bissau, Gambia, Guinea Ecuatorial y la República Centroafricana, se integran a la lista de países expulsos de migración hacia México.⁴⁴

De acuerdo con la teoría de redes y la teoría de la causación acumulativa, a medida que el número de viajes se multiplica y su duración aumenta, los migrantes también adquieren más vínculos sociales con nuestro país. Por ejemplo, los migrantes instalados en Tapachula pasaron de ser solamente centroamericanos a ser también migrantes de África subsahariana. Asimismo, algunos

⁴³ COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS, *Boletín estadístico de solicitantes de refugio en México*, México, Unidad de Política Migratoria, 2018. Disponible en: http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/BoletinesCOMAR/2018/COMAR_2018.pdf

⁴⁴ COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS, *Boletín estadístico de solicitantes de refugio en México*, México, Unidad de Política Migratoria, 2019. Disponible en: <http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Refugio>

ghaneses crearon un restaurante que sirve comida tradicional ghanesa como el fufu y otros platos africanos, desde hace meses. Con ello, se puede señalar que las teorías comparten la visión de que las nuevas condiciones generadas por la migración hacen los movimientos adicionales más probables.

Un ejemplo más es la instalación del Bar Lebialelem, en Tapachula. Kwende Pekings, solicitante de asilo camerunés y cofundador del bar, dijo que quería crear “un lugar hecho por africanos y para africanos [...] Tenía que crear un punto de encuentro, un lugar donde los africanos pudieran reunirse y hablar”, explicó al diario *New York Times*.⁴⁵

Con esto se ejemplifica la creación de lazos sociales para el intercambio de información y para cubrir la necesidad de cercanía que tienen los migrantes. Sin embargo, la tendencia muestra que no buscan asentarse, sino que México es meramente un país de paso. Entre las respuestas del gobierno mexicano se puede destacar que menos de 5% obtienen el estatus de reconocimiento, con la forma migratoria como refugiado (FM3), aunque se puede observar que algunas solicitudes aún están en trámite.

En suma, se puede expresar que los problemas a los que se enfrenta el migrante africano no solo se presentan en el periodo de tránsito, sino que continúan en la fase del establecimiento. Para recapitular, los principales problemas que ellos señalan son los del idioma, el alojamiento y los trámites burocráticos que exige nuestro país, por ejemplo, aquellos que tienen que ver con la obtención del estatus de refugiado. Estos últimos se muestran a continuación, resumidos en siete pasos:

⁴⁵SEMPLE, KIRK, “Un bar ‘hecho por africanos’: así echan raíces en México algunos inmigrantes”, *The New York Times*, 2020. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2020/03/03/espanol/migrantes-africanos-tapachula.html>

LUCETT GUADALUPE JIMÉNEZ MARTÍNEZ / JESSICA MARTÍNEZ CRUZ

Tabla 6. Pasos para solicitar asilo en México



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Comar, 2019.

A primera vista, se podría pensar que, en comparación con los países europeos, como es el caso de la República Francesa, los trámites se muestran más accesibles y con menos restricciones para adquirir el estatus de refugiado. No obstante, la información que se tiene muestra que el proceso es tardado y muchas veces no garantiza que se otorgue dicho reconocimiento. Pero en caso de que sí se obtenga, les garantiza tener una mayor protección por parte del Estado. Además, la población refugiada inicia una interacción socioeconómica y cultural más próxima con la población del país de acogida. También accede de manera más fácil a los sistemas de salud y de educación y búsqueda de empleo formal, lo cual les permitiría una mejora significativa en su calidad de vida, así como el respeto total de sus derechos humanos.

A través de la cooperación multilateral, la Agenda 2030 (firmada por México en 2015) busca promover la inclusión y equidad en el marco de los derechos humanos. Para ello, cuenta con diecisiete objetivos del desarrollo sostenible (ods). En lo que respecta a la migración, se aplica específicamente el objetivo número ocho, el cual estipula que se debe:

Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos [a través de] 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.⁴⁶

De acuerdo con la Agenda 2030, México tiene que ofrecer respuestas a su actual contexto migratorio, pues está siendo el receptor de migrantes no solo centroamericanos, sino también provenientes de Asia y de África. Claramente, México tiene que ofrecer una respuesta a la migración transcontinental de migrantes africanos, con base en los principios que se estipulan en la Agenda 2030, junto con el Marco de la Gobernanza Migratoria (Migof).⁴⁷ Estos son:

a) la adhesión a las normas internacionales y respeto de los

⁴⁶ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, "La migración internacional en la Agenda 2030", 28 de diciembre, 2016. Disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2767/1/images/19_Bit%C3%83%C2%A1cora_migratoria_La_migraci%C3%83%C2%B3n_internacional_en_la_agenda_2030.pdf

⁴⁷ El Migof es el marco aprobado por el Consejo de Países Miembros de la oim el 24 de noviembre del 2015. Mediante Resolución núm. 1310, constituye el primer y único marco internacional acordado para la gobernanza de todos los aspectos relativos a la migración. Se trata de un documento de referencia estructurado a partir de un conjunto de principios y objetivos coherentes, extensos y equilibrados, que brinda elementos esenciales para facilitar la migración de manera segura, ordenada, regular y responsable, en virtud de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.

migrantes; b) la formulación de políticas contrastadas y aplicación de enfoques de gobierno integrados, y c) la colaboración con sus asociados para hacer frente a la migración y a las cuestiones conexas.⁴⁸

Por ello, una de las soluciones debería ser el respeto de los derechos humanos de los migrantes, pero haciendo énfasis en lo que señala la Agenda 2030, en el objetivo número ocho, que es promover una migración justa y ordenada a través del asentamiento y de la obtención de trabajo inclusivo para los migrantes. En suma, el principal reto del Estado mexicano debería ser profundizar la protección de los derechos laborales, incluyendo a los trabajadores migrantes, con el fin de lograr una mejor integración.

6. Conclusión

Para respondiendo a la pregunta medular de la investigación, ¿En qué medida la normatividad mexicana se aplica para garantizar los derechos humanos de los migrantes transcontinentales provenientes de Ghana, Nigeria, Camerún y el Congo?, entre los hallazgos se identifica que realmente existen diversos instrumentos de derechos humanos internacionales en los que México se encuentra adscrito. No obstante, como se observó a lo largo del presente trabajo, dichas normas son aplicadas, obedeciendo al contexto en el que México se encuentra inmerso, anteponiendo los intereses nacionales en oposición a los derechos humanos de los migrantes. De esta forma se puede expresar que aún existen áreas de oportunidad, pues México se ha convertido en un país de paso y recepción de migrantes transcontinentales, quienes ya no ven a Europa como la única opción.

Cabe señalar que, a través del presente artículo y la investigación, se pudo verificar que son varios los motivos por los cuales dicha migración transcontinental se origina, entre ellos, destacan los económicos, políticos, sociales, de salud y ambientales que orillan a las personas a salir de sus países de origen. Esto da como resultado una migración forzada, en la mayoría de los casos. Los hallazgos permiten resaltar que, entre las situaciones que sufren los migrantes durante su viaje, se encuentran la violencia, los abusos, discriminación, asaltos, crímenes y violación de derechos humanos. Sin embargo, como se pudo comprobar, las cifras de migrantes africanos con destino a México van en aumento.

⁴⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, "La oim y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe", 2017. Disponible en: https://foroalc2030.cepal.org/2017/sites/default/files/oim_y_agenda_2030_en_alc.pdf

Por todo lo anterior se puede expresar que México se encuentra ante una preocupante y difícil perspectiva: por un lado, el incremento del oleaje migratorio que rebasa la capacidad de la infraestructura y la acción del Estado, y por otro, la generación de vulnerabilidad de los derechos humanos de los migrantes. Esto, debido a que muchas veces se da una mala interpretación jurídica.

A pesar de que las leyes mexicanas están en concordancia con los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, la idea sería que las autoridades migratorias las aplicaran al pie de la letra, para garantizar el apego y respeto a los derechos humanos no solo de los migrantes africanos, sino en general de todos los migrantes. En este tenor, la migración africana implica diversos retos y desafíos, entre ellos, la tolerancia y el respeto a su cultura, a sus creencias, a su idioma, así como combatir la xenofobia e incluso el racismo, en apego a los derechos humanos.

Cabe insistir en que los tratados de derechos humanos en México son una realidad, sin embargo, muchas veces su aplicación es meramente retórica. Es por ello que México debe ofrecer una respuesta al creciente flujo migratorio que se ha generado. Tiene que apostar y hacer énfasis en una política migratoria más humanista, ordenada y segura, de acuerdo con el nuevo contexto. Uno de los retos es fortalecer las instituciones de acogida, que no se dan abasto ante la llegada de oleajes migratorios forzados provenientes, no únicamente de Centroamérica sino además de países de Asia y, por supuesto, África que ha desembocado además en una crisis de refugiados en la frontera sur y norte del país.

Finalmente, en lo que se refiere al refugio, el Estado debe actuar conforme a lo estipulado en los instrumentos internacionales, como la Agenda 2030, la cual expresa que se tienen que proteger los derechos laborales de los migrantes, pues es a través de la obtención de trabajo como se podría mejorar el proceso de integración al entorno que los acoge. Sobre todo, de este modo, se lograría garantizar los derechos humanos tanto de los migrantes centroamericanos como de los migrantes africanos.

Bibliografía

- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, “Artículo 1A de la Convención de 28 de julio de 1951 relativa al estatuto de los refugiados de las Naciones Unidas”, 2020. Disponible en: <https://eacnur.org/es/convencion-de-ginebra-de-1951-el-estatuto-de-los-refugiados>
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, “¿Cuáles son los países más pobres del mundo?”, *ACNUR Comité Español*, 14 de febrero, 2017. Disponible en: <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/cuales-son-los-paises-mas-pobres-del-mundo>
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, “Datos básicos, anuarios estadísticos”, 2018. Disponible en: <https://www.acnur.org/datos-basicos.html>
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, “Emergencia en Nigeria”, *ACNUR*, 31 de julio, 2020. Disponible en: <https://www.acnur.org/emergencia-en-nigeria.html>
- ÁLVAREZ-GAYOU, JUAN, *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*, México, Paidós-Educador, 2003.
- ANAYA, ALEJANDRO, *Los derechos humanos en y desde las Relaciones Internacionales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, “Reglamento de la Ley General de Migración”, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo, 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf
- COBO, SALVADOR y FUERTE, PILAR, *Refugiados en México: Perfiles sociodemográficos e integración regional*, México, Comar-INM-ACNUR, 2012. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9167.pdf?view=1>
- COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS, *Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México*, México, Unidad de Política Migratoria, 2018. Disponible en: http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/BoletinesCOMAR/2018/COMAR_2018.pdf
- COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS, *Boletín estadístico de solicitantes de refugio en México*, México, Unidad de Política Migratoria, 2019. Disponible en: <http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Refugio>
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Migrante: una guía de tus derechos humanos*, México, CNDH, 2018. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/37-Migrantes-DH.pdf>
- DATOSMACRO, “Ghana-emigrantes totales”, *Expansión*, 2019. Disponible en: <https://datos-macro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/ghana#:~:text=Los%20ghaneses%20emigran%20m%C3%A1s,de%20la%20poblaci%C3%B3n%20de%20Ghana.&text=La%20emigraci%C3%B3n%20masculina%20es%20superior,%20C%20que%20son%20el%2047.41%25>

- DATOSMACRO, “Inmigración en Camerún”, *Expansión*, 2019. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/camerun#:~:text=Seg%C3%BAn%20los%20%C3%BAltimos%20datos%20publicados,%2C%20que%20son%20el%2049.47%25>
- DATOSMACRO, “Nigeria-Emigrantes totales”, *Expansión*, 2019. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/nigeria>
- DUEÑAS, ÓSCAR, *Lecciones de hermenéutica jurídica*, Colombia, Universidad del Rosario, 2007.
- ESCRICH GALLARDO, TERESA, *Migración y desarrollo. Refugiados africanos en México. Un análisis desde el interculturalismo y el enfoque basado en derechos*, México, Sin Fronteras, 2013. Disponible en: <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/africanos-2013.pdf>
- GARCÍA MÁYNEZ, EDUARDO, “Misión y límites de la hermenéutica jurídica”, *Revista Diánoia*, vol. 8, núm. 8.
- GRAU, EROS, *Interpretación y aplicación del derecho*, Madrid, Editorial Dykinson, 2007.
- INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, “Tema migratorio 061019”, *INM*, 6 de octubre, 2010. Disponible en: <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/tema-migratorio-061019/>
- MASSEY, DOUGLAS; ARANGO, JOAQUIN; GRAEME, HUGO; KOUAOUCCI, ALI; PELLEGRINO, ADELA y TAYLOR, J. EDWARD, *Worlds in motion: understanding international migration at the end of the millennium*, Clarendon, Oxford Press, 2006.
- NAVARRO, BEATRIZ, “Trump amenaza con aranceles a México en represalia por la inmigración”, *La Vanguardia*, 31 de mayo, 2019. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190531/462576802105/trump-aranceles-mexico-eeuu-inmigracion-muro.html>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Glosario sobre migración*, Ginebra, OIM, 2006. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, “La OIM y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, 2017. Disponible en: https://foroalc2030.cepal.org/2017/sites/default/files/oim_y_agenda_2030_en_alc.pdf
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, “Términos fundamentales sobre migración”, 2019. Disponible en: <https://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migracion>
- PARÍS POMBO, MARÍA DOLORES, *La crisis del refugio en México*, Observatorio de Legislación y Política Migratoria, 2019. Disponible en: https://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe_Refugio_ObservaColef_agosto2019.pdf
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, “Cuidan el medio ambiente y mejoran la producción de cacao en Ghana”, *PNUD* 2020. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/ourstories/ghana--farmers-adopt-environmentally-friendly-practices-to-boost.html>

LUCETT GUADALUPE JIMÉNEZ MARTÍNEZ / JESSICA MARTÍNEZ CRUZ

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “La migración internacional en la Agenda 2030”, 28 de diciembre, 2016. Disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2767/1/images/19_Bit%C3%83%C2%A1cora_migratoria_La_migraci%C3%83%C2%B3n_internacional_en_la_agenda_2030.pdf

SEMPLE, KIRK, “Un bar ‘hecho por africanos’: así echan raíces en México algunos inmigrantes”, *The New York Times*, 2020. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2020/03/03/espanol/migrantes-africanos-tapachula.html>

UNICEF, “Ghana”, *Unicef*, 2019. Disponible en: https://www.unicef.org/spanish/infobycountry/ghana_1878.html

ZÚÑIGA, RUBÉN, “Exiliados mexicanos padecen en México”, *El Sol de México*, 4 de abril, 2019. Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/república/sociedad/exiliados-africanos-mexico-migrantes-chiapas-3274434.html>

¿Educación intercultural? A propósito del fenómeno migratorio venezolano en Medellín* / *¿Intercultural education? Examining the Venezuelan migratory phenomenon in Medellín*

Natalia Baena Robledo**

Elvigia Cardona Zuleta***

RESUMEN

A partir de un ejercicio de investigación que arrojó información diagnóstica acerca de la situación de derechos de la población migrante en la ciudad de Medellín, el presente artículo tiene como propósito describir el derecho a la educación de los y las migrantes venezolanos en Medellín, desde una postura intercultural. Así, se busca propiciar una reflexión que interroge a las instituciones de educación superior sobre sus procesos de adaptación a los fenómenos migratorios. Esto para evidenciar las contribuciones (o su ausencia), las oportunidades y desafíos que exige una adaptación de la educación en términos de acceso. La educación es un eje que aporta para transformar la mirada del fenómeno migratorio. Entenderla como algo que nutre la construcción colectiva es una oportunidad para enriquecer los procesos sociales existentes, a partir de la diversidad y el pluralismo, en respuesta a la necesidad de acceso a derechos de la población migrante.

PALABRAS CLAVE: Migración, educación superior, interculturalidad.

ABSTRACT

Based on a research exercise that obtained diagnostic information on the current situation pertaining to the rights of the migrant population in the city of Medellín, the present article seeks to describe, from an intercultural perspective, the right to education of Venezuelan migrants in Medellín. It aims to promote/foster the interrogation of higher education institutions in the context of their processes for adapting to migratory phenomena, to provide evidence of the contributions (or absence thereof), opportunities, and challenges that emerge from adapting education in terms of access. As education plays a fundamental role in transforming how the migratory phenomenon is perceived, understanding how it nurtures collective knowledge construction is an opportunity to enrich existing social processes, via diversity and pluralism, in response to the migrant population's need to be given access to rights.

KEY WORDS: Migration, higher education, interculturality.

* Artículo de investigación. Recibido el 31 de enero de 2020 y aceptado para su publicación el 29 de junio de 2020.

** Docente investigadora en la Corporación Universitaria Remington, Colombia. / natalia.baena@uniremington.edu.co / orcid.org/0000-0001-7613-6658

*** Profesora en la Universidad Católica Luis Amigó, Colombia. / elvigia.cardonazu@amigo.edu.co / orcid.org/0000-0002-2486-6867

NATALIA BAENA ROBLEDO / ELVIGIA CARDONA ZULETA

SUMARIO*

1. Introducción
2. Contextos migratorios: acceso a la educación
3. Metodología
4. Qué aporta el enfoque intercultural
5. Barreras para materializar el derecho a la educación superior
6. Conclusiones

"El destino de la era planetaria, problema apasionante que muestra a la humanidad inmersa en una odisea planetaria. Una humanidad planetaria que se desenvuelve a través de una tensión contradictoria y complementaria de dos hélices mundializadoras: el cuatrimotor: ciencia, técnica, industria e interés económico y las ideas humanistas y emancipadoras del hombre. En este contexto es preciso pensar en la posible emergencia de una sociedad-mundo capaz de gobernar el devenir planetario de la humanidad".¹

1. Introducción

La realidad contemporánea global exige reflexiones esenciales respecto a las acciones de integración, en el contexto de los flujos migratorios actuales. Las sociedades receptoras deberán preocuparse por una educación inclusiva y de calidad para todas las personas, sin discriminación. La educación, entonces, sería un motor que garantizaría el desarrollo sostenible. Con esta perspectiva, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo establece el objetivo 4: educación de calidad. Así, en tanto la integración y la inclusión estén garantizadas, se podrá lograr el acceso universal a educación superior de calidad.

Nuestro propósito es hacer una reflexión que interroge a las instituciones de educación superior sobre sus procesos de adaptación a los retos que revelan los fenómenos migratorios actuales. Así, se busca evidenciar sus contribuciones o la falta de ellas, y las oportunidades y desafíos que demandan una adaptación de la educación, en términos de acceso, desde un enfoque intercultural.

* Este artículo se deriva de la investigación terminada, adelantada por la Red de Grupos y Centros de Investigación (Red Sociojurídica), denominada Diagnóstico Regional de las Migraciones en Colombia con Enfoque de Derechos Humanos (2014-2018), que tenía como objetivo general realizar una caracterización de la población inmigrante en seis regiones de Colombia, en relación con el reconocimiento, protección y garantía de los derechos al trabajo, a la salud, educación y acceso a la justicia en el periodo 2014-2018.

¹ MORIN, EDGAR; ROGER CIRUANA, EMILIO Y MOTTA, RAÚL DOMINGO, *Educación en la era planetaria: el pensamiento complejo como método de aprendizaje en el error y la incertidumbre humana*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2002.

Hoy, Colombia atraviesa una compleja situación frente a la presencia de migrantes venezolanos que, a raíz de la crisis humanitaria de su país y por sus necesidades de supervivencia, se ven obligados a encontrar alternativas de vida. Al ser un país fronterizo, Colombia ofrece opciones momentáneas para suplir sus carencias inmediatas. Asimismo, brinda alternativas de estabilidad a largo plazo, que su país no ofrece actualmente. En este marco, los flujos migratorios imponen desafíos en términos de las políticas públicas e institucionales para la atención de las necesidades educativas de los y las jóvenes migrantes que aspiran a ingresar y permanecer en instituciones de educación superior.

Partimos del concepto de migración como un derecho humano, el derecho a la movilidad en libertad. Hoy, el fenómeno migratorio se presenta como “esa histórica oportunidad para cambiar la retórica sobre la migración [...] Hablar del fenómeno en términos positivos, elogiando los beneficios económicos, sociales y culturales que aportaba una migración ordenada y bien gestionada a las comunidades de acogida”.² Así, es claro que a nivel local se necesitan políticas públicas orientadoras, porque ciudades como Medellín, receptoras del flujo migratorio, afrontan retos en la prestación de servicios básicos de salud, vivienda, trabajo y educación en el corto, mediano y largo plazo. Esto se debe a que la ciudad se proyecta como epicentro de la cuarta revolución, la educación de calidad y la innovación, situándose en un lugar de oportunidad para propios y extraños.

Según cifras de Migración Colombia, el departamento de Antioquia “durante el año 2018 recibió 4825 migrantes con visa de residentes, de los cuales 3878 declararon ciudad de alojamiento Medellín, así mismo se recibieron 5020 solicitudes de visa de estudios de los cuales 2295 declararon ciudad de hospedaje Medellín”.³ En cuanto a enero-agosto de 2019, las cifras señalan que Medellín lleva “3840 visas de residente y 2220 visas de estudiante”,⁴ lo cual muestra una posible tendencia al incremento de las cifras.

Según los datos entregados por Migración Colombia, con fecha de corte al 29 de febrero de 2020, más de un millón ochocientos veinticinco mil venezolanos estarían radicados en Colombia.⁵ Este número representa un crecimiento

² ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Fortalecimiento de la cooperación internacional y la gobernanza de la migración con miras a la adopción de un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular en 2018*, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones, 2017.

³ MIGRACIÓN COLOMBIA, *Flujos migratorios Colombia*, Colombia, Programa Public Tableau, 2019.

⁴ MIGRACIÓN COLOMBIA, *Sistema SIRE*, Colombia, Sistema de Información de Registro de Extranjeros, 2013.

⁵ MIGRACIÓN COLOMBIA, “Más de 1 millón 825 mil venezolanos estarían radicados en Colombia”, *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 3 de abril, 2020. Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/mas-de-1-millon-825-mil-venezolanos-estarian-radicados-en-colombia#:~:text=Bogot%C3%A1%20C%2003%20de%20Abril%20de,corte%20al%2029%20de%20febrero>.

cercano a 3% respecto al mes de diciembre de 2019. Tal situación nos lleva a pensar que el fenómeno migratorio en la ciudad de Medellín no es de carácter transitorio, por lo tanto, requiere una reflexión, teniendo en cuenta esas medidas en el mediano y largo plazo, para garantizar los derechos de las personas migrantes.

2. Contextos migratorios: acceso a la educación

Según ACNUR, más de cuatro millones de venezolanos y venezolanas se encuentran viviendo en el exterior, la mayoría en países de América del Sur, lo cual se configura como el éxodo más grande en la historia reciente de la región.⁶ En Colombia, uno de los departamentos que más venezolanos han recibido es Antioquia, cuyas dinámicas acogen a esta población para sobrevivir. Medellín alberga el porcentaje más alto de venezolanos que buscan emplearse y acceder a servicios básicos, entre los cuales resalta la educación.⁷ De acuerdo con la encuesta realizada por la *Revista Semana*, en el año 2019:

Una de las razones por las que los encuestados migraron de Venezuela es porque no había educación para sus hijos. De hecho, el 54% de los migrantes encuestados considera que es fácil o muy fácil acceder a la educación en Colombia. En efecto, el 61.2% de los hijos de los migrantes encuestados en Medellín se encuentran estudiando. El 92.7% los tiene inscritos en colegios públicos y un 7.3% en privados. No obstante, del grupo de venezolanos que no los tiene inscritos, el 31.7% afirma que no los han aceptado por falta de papeles y el 24.4% por la incapacidad para cubrir los gastos de los estudios. Un porcentaje menor, de 2.4%, dijo que a pesar de cumplir los requisitos no los aceptaron. Por su parte, un 41.5% dijo no saber la razón o no respondió a esta pregunta.⁸

⁶ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, "Situación en Venezuela", ACNUR. Disponible en: <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>

⁷ PROYECTO MIGRACIÓN VENEZUELA, "Avances de la integración de los migrantes venezolanos en Medellín", *Revista Semana*, 1 de noviembre, 2019. Disponible en: <https://migravenezuela.com/web/articulo/caracteristicas-de-los-venezolanos-en-medellin/1535>

⁸ PROYECTO MIGRACIÓN VENEZUELA, "Mis hijos son venezolanos, ¿pueden estudiar en un colegio público?", *Revista Semana*, 4 de enero, 2019. Disponible en: <https://migravenezuela.com/web/articulo/venezolanos-pueden-inscribirse-en-colegios-publicos-de-colombia/837>

Este panorama evidencia una escasez de integración de la migración a las políticas públicas locales. Se restringe el acceso, ya sea por razones económicas o por necesidades de infraestructura; se desconoce la realidad misma del fenómeno. Una mirada pluralista permitiría entender el fenómeno y abordarlo con una visión de cobertura, sin la cual no podemos efectivizar el enfoque integrador e intercultural.

Para darle un orden a este artículo y cumplir con los objetivos planteados se abordan los aspectos metodológicos en un breve estado de la cuestión, seguido de un corto contexto migratorio en torno al acceso a la educación. Después, se presenta una discusión junto a los hallazgos sobre los aportes de la educación intercultural y las barreras de acceso a la educación superior, para finalizar el texto con las conclusiones.

3. Metodología

En términos metodológicos recurrimos a la investigación cualitativa, en la cual tratamos de conectar la investigación con “el análisis de las políticas, la evaluación y/o la deconstrucción social”,⁹ buscando comprender los fenómenos en los que, como sujetos, también estamos inmersas al ser docentes del área de derecho del nivel de pregrado y posgrado en universidades privadas de la ciudad de Medellín. Partimos de un enfoque teórico intercultural y de derechos humanos para “intentar mostrar que la interculturalidad es una exigencia normativa que brota de la realidad misma de nuestra situación histórica y, en concreto, del reto de la convivencia solidaria en una humanidad diseñada por diferencias singulares e insustituibles”.¹⁰

En cuanto a la estrategia de investigación, recurrimos a la revisión documental, concentrándonos en entidades como Migración Colombia y el Ministerio de Educación Nacional (MEN), así como en bibliografía especializada. Esta información se condensó en fichas de lectura para su posterior análisis. El mayor acervo documental sobre la temática procede del marco normativo. Los documentos de las políticas públicas y los reportes del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de Migración Colombia, fueron contrastados, descritos y explicados, con el propósito de adentrarnos a las prácticas de construcción social alrededor de la situación revisada.

⁹ GUBA, EGON G., LINCOLN, YVONNA S. y LYNHAM, SUSAN A., "Controversias paradigmáticas, contradicciones y confluencias emergentes", en Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln (coords.), *Manual de Investigación cualitativa vol. 2: Paradigmas y perspectivas en disputa*, España, Gedisa, 2012, pp. 38-77.

¹⁰ FORNET-BETANCUR, RAÚL, *La interculturalidad a prueba*, Michigan, Universidad de Michigan, 2006.

Para triangular la información documental, se recurrió al análisis de cuatro entrevistas en las cuales se estudian puntualmente las respuestas a las siguientes preguntas: ¿Se ha sentido discriminado(a)? ¿Se ha sentido discriminado(a) en la universidad? ¿Ha encontrado barreras en el acceso a la educación? Las respuestas nos permiten evidenciar la discriminación y, con ello, la afectación del derecho a la educación. Esto a pesar de que se considere la educación superior como estandarizada y de igual oportunidad de acceso para las personas, sin importar su raza, género o lugar de procedencia.

Es imprescindible entender que la discusión acerca del acceso representa la primera pregunta en el contexto social colombiano. Por ello, resulta útil para esta reflexión referirnos al estado del arte acerca del acceso a la educación y el derecho a la igualdad. En este orden de ideas, es pertinente citar la investigación realizada por Dejusticia: *Separados y Desiguales: educación y clases sociales en Colombia*. En su primer capítulo, se aborda el papel social de la educación y se afirma que “el sistema escolar legitima los privilegios culturales de las clases altas. El privilegio de los estudiantes de élite consiste en que su cultura está muy próxima a la cultura que el sistema educativo enseña, evalúa y premia; allí, en ese sistema, se confunden ‘los valores de éxito social con los de prestigio cultural’”.¹¹

La población migrante se encuentra en una posición social vulnerable, irregular y marginada, lo cual aumenta el riesgo de exclusión del sistema educativo. Estas desigualdades sociales requieren ser identificadas para resolver el acceso y, posteriormente, el diseño de los programas académicos de acuerdo con las variaciones culturales que trae la migración a un país como Colombia. Esto relevante debido a que, en principio, ha naturalizado las profundas brechas de desigualdad entre clases sociales, tanto para la entrada como para la calidad de la educación a la que puede acceder la población más vulnerable.

De acuerdo con la investigación mencionada, se afirma que “el peso de la herencia cultural y social se refuerza cuando los menos favorecidos asumen su desventaja como su propio destino. Así las cosas, el aprendizaje es para unos una conquista, mientras que para otros es una herencia”.¹² Entonces, es posible evidenciar que la población migrante carece del privilegio, carece del lugar y del derecho, al encontrarse en un escenario de desigualdades naturalizadas por la institucionalidad.

¹¹ BOURDIEU, PIERRE Y PASSERON, JEAN-CLAUDE, *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Madrid, Editorial Popular, 2001.

¹² GARCÍA VILLEGAS, MAURICIO, *Separados y desiguales: educación y clases sociales en Colombia*, Bogotá, Dejusticia, 2013.

4. Qué aporta el enfoque intercultural

*“La articulación del diálogo intercultural a partir de prácticas culturales concretas, más que un diálogo entre “culturas”, debería ser, pues, como ya decía, un diálogo de situaciones humanas”.*¹³

En el siglo XXI, con la movilidad humana y la crisis migratoria en Europa, con migrantes provenientes de Asia y África, y en América del Norte, con migrantes que provienen de Suramérica, cobra vigencia el reconocimiento de la diversidad cultural. El aumento de la migración hacia la ciudad de Medellín ha mostrado una necesidad integradora, sin embargo, la política migratoria excluye a la población que ingresa sin documentos legales. La diversidad cultural, diversidad social y diversidad lingüística se evidencian panorámicamente, no solamente en las cifras de Migración Colombia, sino también en las de los hospitales, oficinas de empleo, centros de salud e instituciones educativas.

Desde la constitución política de Colombia se estableció que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.¹⁴ En este sentido, se reconoce en la diversidad una realidad nacional. En Colombia, la política de educación inclusiva en educación superior pretende proponer la ruptura del paradigma imperante (asociado a modelos de exclusión). Esta política reconoce que, para las sociedades democráticas que fundamentan sus constituciones en la defensa de los derechos humanos, la educación inclusiva se vincula con la posibilidad de potenciar y valorar la diversidad. Todo ello en un contexto que fomente el respeto y garantice la participación de la comunidad dentro de una estructura intercultural en los procesos educativos.

Estos procesos educativos “trascienden lo estrictamente académico y curricular para enfocarse en la constitución misma de lo social. Así, la educación inclusiva tiene como objetivo central examinar las barreras para el aprendizaje y la participación.”¹⁵ En el país, las políticas inclusivas han estado orientadas a la integración de las poblaciones de especial protección constitucional, es decir, la población víctima, la población con discapacidad, los grupos étnicos e indígenas, las comunidades negras (afrocolombianas, palenqueras y raizales), los grupos rom (romaníes y gitanos) y la población de frontera.

¹³ FORNET-BETANCUR, RAÚL, *La interculturalidad a prueba*, Michigan, Universidad de Michigan, 2006.

¹⁴ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, “Artículo 7”, *Constitución Política de Colombia*, 1991. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

¹⁵ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, *Lineamientos política de educación superior inclusiva*, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, 2013. Disponible en: https://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-327647_documento_tres.pdf

NATALIA BAENA ROBLEDO / ELVIGIA CARDONA ZULETA

Estas poblaciones históricamente han padecido las barreras de acceso, permanencia y graduación al sistema. Por ello, esta experiencia, junto al marco normativo y público, permite recoger acciones aplicables a la población migrante. La implementación de estas políticas con enfoque intercultural podrán adaptarse a las realidades que se presentan en los escenarios multiculturales, como el contexto de la población venezolana en las instituciones de educación superior. Así, es la mirada plural y multicultural la que posteriormente propiciará el enfoque intercultural.

Citando a Zemelman, es reconocible que:

En el contexto de la globalización, los procesos de respeto y de no respeto a la heterogeneidad cultural se están agudizando rápidamente. La globalización económica-financiera y comercial, cada vez de manera más acelerada, aunque con velocidades diacrónicas, está provocando cambios culturales, algunos de los cuales se plantean a través de la educación.¹⁶

Por lo anterior, el sistema educativo es un espacio propicio para implementar una mirada reflexiva y crítica acerca de los cambios imprescindibles para una sociedad que, a partir de los movimientos migratorios, encuentra una oportunidad de reforma cultural. Para puntualizar, el interculturalismo:

Busca la integración de todos los grupos culturales y étnicos en una sociedad integrada. Integración que ha de hacerse en una doble dirección: de los que vienen de fuera, incorporando los valores democráticos de la sociedad receptora; y de los que están, apropiándose de aquellos valores que traen los “recién llegados” y que enriquecen la vida de la sociedad de acogida.¹⁷

332

De esta forma las otras culturas dejan de ser objetos de estudio y es necesario darle paso a la integración en condiciones de igualdad. Ahora bien, puede considerarse que no hay diferencias sustanciales entre el pueblo venezolano y el colombiano dada su cercanía geográfica, su lengua y parte de su historia.

¹⁶ ZEMELMAN, HUGO Y QUINTAR, ESTELA B., *Conversaciones acerca de interculturalidad y conocimiento*, México, Instituto Politécnico Nacional, 2007.

¹⁷ ORTEGA RUIZ, PEDRO, “La pedagogía de la alteridad como paradigma de la educación intercultural”, *Revista Española de Pedagogía*, núm. 256, pp. 401-421. Disponible en <https://revistadepedagogia.org/lxxi/no-256/la-pedagogia-de-la-alteridad-como-paradigma-de-la-educacion-intercultural/101400010340/>

Sin embargo, vale aclarar que en Colombia se presentan diferencias entre sus regiones, en términos culturales; asimismo hay modismos en el lenguaje que generan choques con los conciudadanos. Además, sus regiones tienen un desarrollo económico desigual que hace que ciudades como Medellín sean receptoras de personas de otras regiones, dada su infraestructura en educación, salud, trabajo y acceso a la justicia. Así, emergen tensiones derivadas de la identidad, la diversidad, el desarraigo y la xenofobia.

Por lo tanto, como lo plantea Ortega, educar desde la interculturalidad es responder a la pregunta del otro. Es una manera de reivindicar el papel del maestro que enseña, sacando al otro de la indiferencia y provocándole interés y gusto por su propio aprendizaje. No hay educación si no se responde al otro de manera concreta y singular: acogiéndolo, reconociéndolo e incluyendo aspectos éticos y de acompañamiento; entendiendo su diferencia y sus necesidades y su contexto particular.¹⁸

Puesto que no es posible enseñar desde ningún lado, se requiere entender el propio contexto y el del otro para construir con sentido, dejando de lado la idealización y la estandarización de las prácticas educativas: cada experiencia debe ser diferente.¹⁹

5. Barreras para materializar el derecho a la educación superior

"La educación no cambia al mundo: cambia a las personas que van a cambiar el mundo".²⁰

La discriminación y la xenofobia en nuestras ciudades se incrementan alrededor del aumento de los flujos migratorios. La presencia de la población extranjera en los escenarios cotidianos, en ocasiones, genera reacciones excluyentes alrededor de la migración y los estigmas que rodean a las personas migrantes. Las barreras socioculturales, identitarias y negacionistas a la integración son el primer obstáculo en tanto las políticas públicas se llevan a cabo en los escenarios educativos, pues si no cuentan con profesionales (directivos, profesores, personal administrativo) conscientes de las rupturas que se deben concretar, la implementación de requisitos formales no genera efectos positivos.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) señala que, en este contexto de emergencia de la movilidad

¹⁸ ORTEGA RUÍZ, PEDRO, "Educar es responder a la pregunta del otro", *Boletín Redipe*, núm. 824, pp. 15-28. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4752613>

¹⁹ ORTEGA RUÍZ, PEDRO, "Educar es responder a la pregunta del otro", *Boletín Redipe*, núm. 824, p.18

²⁰ FREIRE, PAULO, *Pedagogía del oprimido*, México, Siglo XXI, 2005.

humana, los Estados tienen el deber de incorporar en sus políticas públicas y estrategias de educación la “planificación para el acceso educativo, fortalecimiento de los sistemas de información educativos y evaluación y reconocimiento de estudios previos”.²¹ Asimismo, en términos internacionales, la movilidad y la educación son consideradas como derechos humanos fundamentales, consagrados en diversos instrumentos internacionales, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Esta, en su artículo 13, señala que “1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”.²² Y, en su artículo 26, al referirse a la educación superior señala que “el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”.²³

A su vez, el Estado colombiano, en la Constitución Política de 1991, consagra a la educación como un derecho fundamental y un servicio público que tiene función social, garantía y deber a cargo del Estado. El artículo 7 rescata la riqueza de la diversidad y la orientación del Estado a reconocer la educación gratuita en los niveles primarios y secundarios. En cuanto a las personas extranjeras, en su artículo 100 señala que “los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos”,²⁴ así como las garantías, salvo limitaciones que establezcan la Constitución y la ley.

En este sentido, el derecho a la educación junto con otros derechos como los de la igualdad y la libertad hacen parte del derecho a una vida en condiciones de dignidad. Lo anterior enmarca los lineamientos de la política de educación superior inclusiva, que desde 2013 direcciona el Plan Sectorial de Educación 2010-2014. Este, a su vez, reconoce como vector fundamental de la educación inclusiva la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales celebrada en Salamanca en 1994.

Aunque la movilidad humana y el derecho a la educación son fundamentales y están ligados a la dignidad humana, hemos realizado los siguientes

²¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, “Asegurar el derecho a la educación de las personas en situación de movilidad: La UNESCO da apoyo técnico a la estrategia nacional ecuatoriana”, UNESCO, 24 de mayo, 2019. Disponible en: <https://es.unesco.org/news/asegurar-derecho-educacion-personas-situacion-movilidad-unesco-da-apoyo-tecnico-estrategia-1>

²² ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, “Artículo 13”, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948. Disponible en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

²³ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, “Artículo 13”, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948.

²⁴ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, “Artículo 100”, *Constitución Política de Colombia*, 1991. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

hallazgos que pueden catalogarse como barreras de acceso que enfrentan los migrantes frente a la educación superior.

En primer lugar, una de las directrices impartidas por el Estado colombiano, para garantizar el acceso a la educación de los niños, niñas y adolescentes, va dirigida a que los establecimientos educativos exijan una visa a los y las menores de edad para matricularse o iniciar estudios. Sin embargo, Migración Colombia se abstiene de iniciar cualquier actuación administrativa en contra de los colegios cuando el niño, niña o adolescente no cuente con dicho permiso. Así, los establecimientos de educación preescolar, básica y media no pueden negar su matrícula por esa condición.²⁵

Esta directriz se encuentra en la circular conjunta número 16, del 10 de abril de 2018, *Instructivo para la atención de niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos educativos colombianos*, la cual permite a las directivas y docentes excepcionar lo preceptuado en la legislación colombiana sobre la obligación de no negar la matrícula a una persona en condiciones de irregularidad migratoria. Sin embargo, no es posible extenderla a las instituciones de educación superior, aunque se pueda encontrar a una persona menor de 18 años que desee ingresar a la universidad.

Es cierto que se puede invocar ante el sistema judicial la tutela del derecho fundamental a la educación, cuando no se ha solucionado la situación de irregularidad en el estatus migratorio. Esto, por la prevalencia del interés superior del menor de edad y de la protección de un bien jurídico superior, como es el de la educación, frente a la situación o estatus migratorio. No obstante, este derecho involucra un deber a cargo de la familia para solucionar de forma diligente el estatus migratorio de los hijos y la necesidad de que cuenten con los documentos necesarios y legales para adelantar sus estudios.²⁶

En segundo lugar, se presentan barreras al momento de acceder a la educación superior por parte de los y las migrantes, derivadas de las posibilidades reales de acceso. Por ejemplo, en ciudades como Medellín, a 2017 se tiene “una tasa de cobertura en educación de 74.9% en el nivel secundario y de 35.9% en el nivel de educación superior”.²⁷ Asimismo, en Medellín, para el 2018, se alcanzó “la tasa de cobertura en el nivel secundario [en] 79.3% y en el nivel

²⁵ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, “Circular conjunta núm. 16”, 10 de abril, 2018. Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-368675_recurso_1.pdf

²⁶ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, “Circular conjunta núm. 16”, 10 de abril, 2018.

²⁷ ALIANZA INTERINSTITUCIONAL MEDELLÍN CÓMO VAMOS, “Informe de calidad de vida de Medellín 2017”, *Medellín Cómo Vamos*, 12 de julio, 2018. Disponible en: <https://www.medellincomovamos.org/download/documento-informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2017>

superior se alcanzó el 45%”.²⁸ Ello permite advertir una oferta insuficiente en colegios y universidades oficiales y privadas, que para dar acceso pleno a la educación de propios y migrantes. Esto afecta sobre todo a aquellas personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad económica, puesto que el ingreso a algunas universidades privadas está condicionado por la capacidad de pago, a diferencia de las universidades oficiales, que lo hacen a partir del mérito, a través de exámenes de admisión.

Así, por ejemplo, de acuerdo con el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), en Medellín existen seis instituciones de educación superior (IES) de carácter oficial y veintiocho de carácter privado con sede en la ciudad.²⁹ Al revisar, se constató que la Universidad de Antioquia y la Universidad Nacional de Colombia tienen un costo de matrícula para estratos 1, 2 y 3 incluso inferior a un salario mínimo mensual vigente, porque tienen en cuenta factores como el estrato social y otras condiciones de vulnerabilidad. Esto contrasta con universidades privadas que declaran costos de matrícula superiores a doce salarios mínimos mensuales vigentes.

En cuanto a los sistemas de información, Colombia cuenta con la plataforma denominada Observatorio Laboral para la Educación, que suministra información confiable sobre el número de instituciones, programas y graduados, cruzando con variables como el sexo, la tasa de cotización y el ingreso base de cotización.³⁰ No obstante, al consultar esta información aún no es posible establecer variables como la nacionalidad o las condiciones de vulnerabilidad. Esto nos impide conocer el número de personas de otras nacionalidades que acceden al sistema educativo y a los niveles profesionales y de posgrado.

Adicionalmente, Migración Colombia cuenta con el sistema SIRE para el reporte de extranjeros. Este es uno de los sistemas de información especializados que permite consultar las cifras estadísticas de migraciones en Colombia, sobre tipos de estatus migratorios, lugar de hospedaje, lugar de procedencia, sexo, entre otros. De esta forma, las instituciones colombianas recientemente han asumido el reto de adecuar sus sistemas de información, incorporando cada vez más variables. Así, es posible conocer el lugar de procedencia y el cruce entre sistemas de información entre el sector educativo y las migraciones.

²⁸ ALIANZA INTERINSTITUCIONAL MEDELLÍN CÓMO VAMOS, “Informe de calidad de vida de Medellín 2018”, *Medellín Cómo Vamos*, 18 de julio, 2019. Disponible en: <https://www.medellincomovamos.org/download/documento-informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2018/>

²⁹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, “El Ministerio de Educación Nacional pone a disposición la información estadística de educación superior 2019”, *SNIES*, 2019. Disponible en: <https://snies.mineduacion.gov.co/portal/>

³⁰ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, *Observatorio Laboral para la Educación*. Disponible en: <https://ole.mineduacion.gov.co/portal/>

En cuanto a los sistemas de evaluación, en Colombia se cuenta con tres tipos de exámenes, dos de ellos administrados por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes). “Las pruebas Saber 11 que miden el nivel de conocimiento de la educación secundaria”³¹ son una puerta de acceso a la universidad. Al constar las páginas web de las 28 instituciones educativas de nivel superior con sede en el municipio de Medellín, comprobamos que en todas tienen como requisito de inscripción la solicitud de información sobre el número del certificado de las pruebas Saber 11 (antiguamente denominadas pruebas Icfes) y el puntaje obtenido. Si bien algunas no incluyen como factor decisorio el puntaje, por ley, tienen la obligación de solicitarlas y de aceptar el puntaje sobre la media.

Por otro lado, se tienen las denominadas “Pruebas Saber Pro que miden el conocimiento en el nivel profesionalizante”.³² Estas pruebas se caracterizan por medir conocimiento y competencias básicas en el nivel general, tales como matemáticas, lecto-escritura, ciencias naturales e inglés. Tienen unos componentes o competencias específicas centrados en el contexto colombiano, tales como competencias ciudadanas, sociales y propias de las disciplinas en el nivel profesional.

Otra prueba son los exámenes propios de cada institución de educación superior que, para el caso de las universidades oficiales, se encuentran estandarizadas, y en las universidades privadas puede consistir en un examen o una entrevista.

Respecto al reconocimiento de los estudios previos, se encuentra la Circular Conjunta núm. 16, dirigida a gobernadores, alcaldes, secretarios de educación, rectores y directivos docentes, con la finalidad de ofrecer un instructivo para la atención de niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela, en los establecimientos educativos. Lo primero que señala la circular para el caso de la convalidación de estudios es que estén debidamente “legalizados y apostillados”.³³ Pero esta situación puede dificultarse, sobre todo para aquellas personas que abandonaron su país sin el suficiente tiempo para organizar la documentación, máxime del conocimiento como hecho notorio del colapso institucional venezolano que negaba los trámites de apostille y otros permisos.

³¹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, *Icfes Interactivo*. Disponible en: <http://www2.icfesinteractivo.gov.co/resultados.php>

³² MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, *Icfes Interactivo*. Disponible en: <http://www2.icfesinteractivo.gov.co/resultados.php>

³³ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, “Circular conjunta núm. 16”, 10 de abril, 2018. Disponible en: https://www.minedu-cacion.gov.co/1759/articles-368675_recurso_1.pdf

Adicionalmente, la Circular Conjunta núm. 16 plantea:

En todos aquellos eventos en que se presenten las causales de validación dispuestas en el artículo 2.3.3.3.4.1.2., del Decreto 1075 de 2015, el establecimiento educativo receptor deberá efectuar gratuitamente la validación de estudios de grados, mediante evaluaciones o actividades académicas en aras de garantizar el trámite y el registro de las validaciones solicitadas.³⁴

La situación resulta adversa porque, como vimos, existen competencias básicas o genéricas que un estudiante debe manejar, como las matemáticas, la historia universal, las ciencias naturales y la comprensión lectora; sin embargo, en el caso colombiano, los exámenes Saber 11, Saber Pro, y los de algunas profesiones como Derecho, exigen conocimientos específicos que están enmarcadas en el contexto del país.

La revisión documental se trianguló con las entrevistas, a modo de técnica que permite obtener información mediante una conversación que, previamente estructurada, se enfoca en un tema predeterminado. Resultó esencial comprender las percepciones de las personas venezolanas, con respecto a la discriminación en los contextos sociales y específicamente en la universidad, evidenciando su mirada subjetiva frente a las barreras.

Se puede afirmar que las condiciones de permanencia irregular profundizan las dificultades para la integración, en tanto los y las entrevistadas afirmaron que, una vez “legalizan” su permanencia, todo es más fácil. Lo anterior refleja la existencia de barreras administrativas y formales que dificultan el acceso y permanencia en la educación superior. En la misma vía, se reconoce la falta de claridad en las rutas, entidades y procedimientos que deben acompañar la consecución de documentos.

Fue posible encontrar en las entrevistas una postura comprensiva frente al hecho de que, en ocasiones, los compañeros no sepan cómo tratar la población venezolana. Se pudo observar que se sugirieron políticas institucionales para el fomento al intercambio de estudiantes en el exterior, lo cual apoyaría una experiencia multicultural y permitiría ampliar las miradas con respecto a la presencia de la población venezolana en las universidades. Se destacó la importancia del aprendizaje de idiomas como una forma de integrar a los estudiantes de diferentes orígenes culturales, reconociendo que en Medellín se

³⁴ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, “Circular conjunta núm. 16”, 10 de abril, 2018. Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-368675_recurso_1.pdf

encuentra una diversidad de escenarios universitarios, culturas y etnias presentes en el territorio, pues la ciudad es sede de las dos universidades públicas más importantes del país.

6. Conclusiones

En las políticas públicas que proponen el enfoque intercultural no se encuentran especialmente definidas las personas migrantes. Por tanto, las políticas existentes compensan esta falta subsidiariamente y se configuran como un punto de partida en la implementación de acciones integradoras, pues se comparten los criterios de integración, no discriminación y respeto a la diversidad. Es necesario, sin embargo, que se creen políticas específicas, con el fin de afrontar las complejidades directa y efectivamente.

El Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023 propone el avance de un programa que consistirá en el fortalecimiento de alianzas territoriales para la gestión de la migración poblacional. Este incluye un indicador de producto, dirigido a generar una política pública migratoria que deberá ser revisada en clave de las barreras administrativas y formales para el acceso a la educación superior.

A partir de la lectura, se propone como lucha que desde las escuelas, colegios y universidades se implemente un mecanismo en el cual se tengan en cuenta las deconstrucciones y construcciones socioculturales. De esta forma, se busca darles un lugar igualitario, inclusivo e integrador a las personas migrantes y a su riqueza cultural.

A partir de considerar la movilidad humana como derecho, nos encontramos cada vez más con un desdibujamiento de las identidades y fronteras que nos separan: “la identidad no se daría sin la diversidad y la diferencia. Podemos decir ‘yo’ porque hay ‘otros’ iguales a mí y, a la vez, distintos. Ser igual a uno mismo es distinguirse de los otros”.³⁵ Por ello, para mirar hacia el futuro con tranquilidad y firmeza, es pertinente entendernos como una sociedad comunitaria, sin fronteras que nos dividan, e integrar el sentido de la historia de un modo crítico, a modo de cerrar brechas de desigualdad entre pobladores del territorio, sin distinción de su condición social, económica y cultural.

Los cambios constitucionales que se han dado en toda Latinoamérica, por la autodeterminación y las exigencias de las mismas minorías y pueblos indígenas, permiten entender una mirada intercultural aplicable a la población migrante. Ello es debido a que la coexistencia de culturas y el avance

³⁵ CAMPS, VICTORIA, *Virtudes públicas*, Madrid, Espasa Libros, 1996.

tecnológico suponen un reto para la educación superior en términos de la desterritorialidad de las instituciones educativas.

Finalmente, el acceso a la educación es determinante para lograr en el mediano y largo plazo la integración de la población migrante a las ciudades, a las comunidades, a la sociedad, de una forma respetuosa. Todo ello, considerando la riqueza cultural que pueden aportar a nuestras dinámicas educativas. Así, Colombia, y específicamente Medellín, tienen la ocasión histórica de implementar mecanismos de integración local entre la población migrante, las y los refugiados y retornados que deseen acceder a la educación superior.

Referencias bibliográficas

ALIANZA INTERINSTITUCIONAL MEDELLÍN CÓMO VAMOS, “Informe de calidad de vida de Medellín 2017”, *Medellín Cómo Vamos*, 12 de julio, 2018. Disponible en: <https://www.medellincomovamos.org/download/documento-informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2017>

ALIANZA INTERINSTITUCIONAL MEDELLÍN CÓMO VAMOS, “Informe de calidad de vida de Medellín 2018”, *Medellín Cómo Vamos*, 18 de julio, 2019. Disponible en: <https://www.medellincomovamos.org/download/documento-informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2018/>

BOURDIEU, PIERRE y PASSERON, JEAN-CLAUDE, *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Madrid, Editorial Popular, 2001.

CAMPS, VICTORIA, *Virtudes públicas*, Madrid, Espasa Libros, 1996.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, “Artículo 7”, *Constitución Política de Colombia*, 1991. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, “Artículo 100”, *Constitución Política de Colombia*, 1991. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

FORNET-BETANCUR, RAÚL, *La interculturalidad a prueba*, Michigan, Universidad de Michigan, 2006.

FREIRE, PAULO, *Pedagogía del oprimido*, México, Siglo XXI, 2005.

GARCÍA VILLEGAS, MAURICIO, *Separados y desiguales: educación y clases sociales en Colombia*, Bogotá, Dejusticia, 2013.

GUBA, EGON G., LINCOLN, YVONNA S. y LYNHAM, SUSAN A., “Controversias paradigmáticas, contradicciones y confluencias emergentes”, en Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln (coords.), *Manual de Investigación cualitativa vol. 2: Paradigmas y perspectivas en disputa*, España, Gedisa, 2012, pp. 38-77.

MIGRACIÓN COLOMBIA, *Flujos migratorios Colombia*, Colombia, Programa Public Tableau, 2019.

- MIGRACIÓN COLOMBIA, “Más de 1 millón 825 mil venezolanos estarían radicados en Colombia, *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 3 de abril, 2020. Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/mas-de-1-millon-825-mil-venezolanos-estarian-radicados-en-colombia#:~:text=Bogot%C3%A1%2C%2003%20de%20Abril%20de,corte%20al%2029%20de%20febrero>.
- MIGRACIÓN COLOMBIA, *Sistema SIRE*, Colombia, Sistema de Información de Registro de Extranjeros, 2013.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, “Circular conjunta núm. 16”, 10 de abril, 2018. Disponible en: https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-368675_recurso_1.pdf
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, “El Ministerio de Educación Nacional pone a disposición la información estadística de educación superior 2019”, *SNIES*, 2019. Disponible en: <https://snies.mineduacion.gov.co/portal/>
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, *Icfes Interactivo*. Disponible en: <http://www2.icfesinteractivo.gov.co/resultados.php>
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, *Lineamientos política de educación superior inclusiva*, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, 2013. Disponible en: https://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-327647_documento_tres.pdf
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, *Observatorio Laboral para la Educación*. Disponible en: <https://ole.mineduacion.gov.co/portal/>
- MORIN, EDGAR; ROGER CIRUANA, EMILIO y MOTTA, RAÚL DOMINGO, *Educación en la era planetaria: el pensamiento complejo como método de aprendizaje en el error y la incertidumbre humana*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2002.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, “Artículo 13”, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948. Disponible en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, “Asegurar el derecho a la educación de las personas en situación de movilidad: La UNESCO da apoyo técnico a la estrategia nacional ecuatoriana”, *UNESCO*, 24 de mayo, 2019. Disponible en: <https://es.unesco.org/news/asegurar-derecho-educacion-personas-situacion-movilidad-unesco-da-apoyo-tecnico-estrategia-1>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Fortalecimiento de la cooperación internacional y la gobernanza de la migración con miras a la adopción de un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular en 2018*, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones, 2017.
- ORTEGA RUÍZ, PEDRO, “Educar es responder a la pregunta del otro”, *Boletín Redipe*, núm. 824, pp. 15-28. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4752613>
- ORTEGA RUÍZ, PEDRO, “La pedagogía de la alteridad como paradigma de la educación intercultural”, *Revista Española de Pedagogía*, núm. 256, pp. 401-421. Disponible en <https://revistadepedagogia.org/lxxi/no-256/la-pedagogia-de-la-alteridad-como-paradigma-de-la-educacion-intercultural/101400010340/>

NATALIA BAENA ROBLEDO / ELVIGIA CARDONA ZULETA

PROYECTO MIGRACIÓN VENEZUELA, “Avances de la integración de los migrantes venezolanos en Medellín”, *Semana*, 1 de noviembre, 2019. Disponible en: <https://migravenezuela.com/web/articulo/caracteristicas-de-los-venezolanos-en-medellin/1535>

ZEMELMAN, HUGO y QUINTAR, ESTELA B., *Conversaciones acerca de interculturalidad y conocimiento*, México, Instituto Politécnico Nacional, 2007.

Migración internacional de retiro: imaginarios sociales, memoria y cambios en el espacio de Ajijic* / *International migration in retirement: social imaginaries, memory, and spatial changes in Ajijic*

Mariana Ceja Bojorge**

RESUMEN

La generación del *baby boom* (1946-1964) está envejeciendo, y buena parte de esta busca emigrar hacia países del sur global. Bajo ese contexto, México es uno de los destinos más atractivos pues, entre otras razones, en este país se han establecido colonias de extranjeros retirados desde hace más de un siglo. Para este estudio, se toma como caso Ajijic, Jalisco, donde, a partir de las interacciones entre extranjeros y locales, se analizan cuáles son los imaginarios sociales que han desarrollado los nativos sobre sí mismos y el extranjero; el rol de la memoria y los cambios en la identidad colectiva y en el espacio. Los resultados se basan en 42 entrevistas semiestructuradas, realizadas a extranjeros y locales. Como resultado, se encuentra que los locales aceptan la presencia extranjera, en tanto represente un beneficio económico y les dé un distintivo identitario frente a otros pueblos de la región. Asimismo, han desarrollado imaginarios que muestran su dependencia económica de los extranjeros.

PALABRAS CLAVE: Migración internacional de retiro, turismo residencial, baby boom, imaginarios sociales, memoria, identidad, interacción.

ABSTRACT

With a large part of the ageing baby boom generation (1946-64) seeking to emigrate to countries in the Global South, Mexico is one of the most attractive of such destinations given, among other factors, the fact that established communities of retired foreign nationals have been present there for more than a century. The present study used the case of Ajijic, Jalisco, focusing on the interactions between foreign nationals and local inhabitants and analyzing the social imaginaries that have developed in the latter with regard to both themselves and the former, as well as the roles played by memory and changes in collective identity and space. The results are taken from 42 semi-structured interviews conducted with both foreign nationals and local inhabitants, revealing that the latter accept the presence of the former, who represent an economic benefit to local people and provide them an identity distinct to other communities in the region. Moreover, local inhabitants have developed social imaginaries that demonstrate their economic dependence on foreign nationals.

KEY WORDS: *International migration in retirement, residential tourism, baby boom, social imaginaries, memory, identity, interaction.*

* Artículo de investigación. Recibido el 1° de septiembre de 2019 y aceptado para su publicación el 6 de julio de 2020.

** Asistente técnico en el Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe del Centro de Investigación y Docencia Económicas, México. / mariana.boya@gmail.com / orcid.org/0000-0002-6370-8861

MARIANA CEJA BOJORGE

SUMARIO*

1. Introducción
2. Migración internacional de retiro: consecuencias en las comunidades de arribo
3. Dificultades conceptuales: ¿turismo residencial o migración internacional de retiro?
4. ¿Qué ocurre con los anfitriones de migrantes internacionales?
5. Imaginarios sociales en construcción y cambio
6. Transformaciones en el espacio y la memoria
7. Conclusiones

1. Introducción

Bajo la idea de Ajijic como la zona con el mejor clima del mundo, esta localidad del municipio de Chapala en Jalisco, México, ha sido desde mediados del siglo pasado una de las zonas de mayor recepción de extranjeros del país. Sin embargo, sus migrantes tienen una particularidad: se trata de personas que atienden al fenómeno de migración internacional de retiro,¹ esto es –en términos generales– retirados provenientes de países industrializados, como Estados Unidos y Canadá, que migran hacia países de menor desarrollo, en búsqueda de zonas de clima cálido y precios asequibles.²

A pesar de que tiene una extensión de poco más de cinco kilómetros,³ Ajijic es el punto de mayor concentración de la colonia extranjera. Lo anterior se explica en buena medida por su ubicación: Ajijic se encuentra en la región norte de la Ribera de Chapala, zona amurallada por la sierra de San Juan Cosalá y el lago de Chapala. Ello crea un clima ideal durante todo el año y una sensación de aislamiento; además, Ajijic se ha constituido como uno de los destinos preferidos por sus características geográficas, económicas y tecnológicas. La localidad se encuentra a menos de cincuenta kilómetros de Guadalajara, la ciudad capital del estado cuyo aeropuerto internacional cuenta con vuelos directos a ciudades de Norteamérica. Asimismo, ofrece acceso a productos importados,⁴ carreteras, comercios, servicios y sistemas de telecomunicación, como internet, lo cual le ha permitido a los extranjeros mantener

¹ En adelante, migración de retiro o migración internacional.

² CROUCHER, SHEILA, *The other side of the fence: American migrants in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 2009, pp. 54-65.

³ Medición propia. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, "Espacio y datos de México", *Inegi*, 2019. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/espaciodydatos/default.aspx?ag=140300002>.

⁴ STOKES, MORAN ELEANORE, *La Colonia Extranjera: An American Retirement Community in Ajijic, Mexico*, Nueva York, State University of New York, 1981, pp. 19-24.

relaciones con sus familiares y amigos, mientras permanecen informados sobre los acontecimientos en sus países.⁵

Sin embargo, en las últimas décadas, debido al incremento en la demanda y costo de los bienes inmuebles, este asentamiento ha tenido que extender sus fronteras a lo largo de la Ribera. La expansión territorial de la colonia se ha desarrollado de manera progresiva desde la década de los setenta⁶ y, conforme toman espacios, los propios colonos se reconocen como habitantes de *Lakeside*. Este nombre no solo ha funcionado como denotación territorial, sino que ha adquirido un carácter de entidad social en cuanto los extranjeros se identifican y nombran como *lakesiders*.⁷ Actualmente, *Lakeside* abarca desde la cabecera municipal de Chapala, recorre las localidades de San Juan Cosalá, Ajijic, San Antonio Tlayacapan y termina en Jocotepec, sumando un total de 29 kilómetros de presencia extranjera.

En cuanto a lo social, desde la década de los cincuenta, los extranjeros se han forjado un espacio dentro de la comunidad ajijicteca mediante la creación y consolidación de organizaciones filantrópicas. Estas, además de tejer redes entre locales y extranjeros y servir a la comunidad, han funcionado como instrumentos de replicación de la sociedad anglosajona. Las organizaciones han servido como espacios de socialización y recepción de los nuevos migrantes. Tales espacios resultan de fácil acceso, pues están regidos por un lenguaje común, con reglas semejantes a su estilo de vida anterior y donde permea el idioma inglés en toda su estructura.⁸ La existencia de estos grupos es parte del entramado de atractivos para migrar a colonias bien consolidadas, pues se presentan como espacios seguros donde los migrantes no tienen que enfrentarse a los peligros y costos de entrar a un nuevo sistema de reglas.

Sin embargo, dentro de esta historia migratoria, ¿qué ha ocurrido con los locales de Ajijic? Tradicionalmente, los estudios migratorios están enfocados en el sujeto que se desplaza, y este fenómeno no ha sido la excepción. Por ello, esta investigación está dedicada a los locales de las comunidades receptoras, quienes enfrentan las consecuencias de estos asentamientos. En concreto, se

⁵ AYUNTAMIENTO DE CHAPALA, "Plan Municipal de Desarrollo (2012-2030)", 28 de noviembre, 2012. Disponible en: https://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/030_pmd_2012-2030_chapala.pdf.

⁶ Véase STOKES, MORAN ELEANORE, *La Colonia Extranjero: An American Retirement Community in Ajijic, Mexico*, Nueva York, State University of New York, 1981, pp. 57-76.

⁷ TALAVERA, SALGADO FRANCISCO, *Lago Chapala. Turismo residencial y campesinado*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1982, p. 45; STOKES, MORAN ELEANORE, *La Colonia Extranjero: An American Retirement Community in Ajijic, Mexico*, Nueva York, State University of New York, 1981, p. 52.

⁸ STOKES, MORAN ELEANORE, *La Colonia Extranjero: An American Retirement Community in Ajijic, Mexico*, Nueva York, State University of New York, 1981, p. 158.

MARIANA CEJA BOJORGE

exploran los imaginarios sociales que esta comunidad ha creado sobre los migrantes retirados que recibe.

En ese sentido, se estudia de qué maneras la presencia extranjera ha jugado un papel importante en los cambios en el espacio y en la identidad individual y colectiva de los locales. Para ello, se hace una revisión del rol de la memoria en cuanto constructor y transmisor de los imaginarios sociales, y de su papel para subsanar y conservar la identidad colectiva y los referentes que transmitía el espacio. A partir de esto, se responden las siguientes preguntas: ¿cuáles son los imaginarios sociales que se han construido a lo largo del tiempo?, ¿qué ha ocurrido con la identidad de los locales al estar en contacto con el migrante?, ¿cómo ha cambiado el espacio?, ¿qué consecuencias han tenido los cambios en el espacio sobre la identidad y la memoria colectiva de los ajijictecos?

Saber cuáles son las consecuencias de esta migración y cuál es la experiencia de los locales frente a este *otro* adquiere relevancia en un contexto donde la generación del *baby boom* —que, tan solo en Estados Unidos ronda las 77 millones de personas— está envejeciendo.⁹ De hecho, se espera que entre 2000 y 2030 se duplique la población mayor a 65 años en Estados Unidos y, como consecuencia, que América Latina reciba una gran ola de estos retirados.¹⁰

Para esta investigación se sigue una metodología de perspectiva relacional donde, a partir de las interacciones que establecen locales y extranjeros, se pueden entender las construcciones que ha generado un grupo sobre el *otro*.¹¹ Es entonces que, a partir de las interacciones entre ambos, se entienden los imaginarios sociales, el espacio, la identidad y la memoria. Como un primer paso de este estudio, se identificaron diferentes tipos de relaciones entre locales y extranjeros a partir de sus niveles de cercanía con el *otro*.

En total, se realizaron 42 entrevistas semiestructuradas a extranjeros y locales en Ajijic durante el mes de marzo de 2019. Dado que la estancia de los extranjeros en Ajijic varía, la temporalidad es relevante. De acuerdo con las entrevistas, en la última década, Ajijic ha sido anfitrión de una fuerte oleada de extranjeros estacionales —sobre todo canadienses— que residen tan solo durante los meses de invierno, siendo marzo su último mes de estancia en México. El tiempo en campo permitió tener un comparativo del espacio durante

⁹ McENANY, ANNE Y RICHARD KIV, "Civic Engagement, Volunteerism and Charitable Giving: Americans Retiring in Mexico's Coastal Communities", *U.S. Retirement in Mexico Research Series*, San Diego, International Community Foundation, 2010, p. 3.

¹⁰ THE MIGRATION POLICY INSTITUTE, "America's emigrants. US Retirement Migration to Mexico and Panama", 2006, p. 6.

¹¹ MALDONADO MERCADO, ASael Y ZARAGOZA CONTRERAS, LAURA, "La interacción social en el pensamiento sociológico de Erving Goffman", *Espacios Públicos*, vol. 14, núm. 31.

las épocas de mayor y menor migración, así como entrevistar a los migrantes estacionales, también llamados *snowbirds*.

2. Migración internacional de retiro: consecuencias en las comunidades de arribo

Por las características de quien migra, la migración internacional de retiro rompe el estereotipo del migrante y de las motivaciones tradicionales del desplazamiento. Por ejemplo, para el caso latinoamericano, los migrantes son regularmente imaginados como personas de tez morena o negra, que abandonan sus países de origen por falta de oportunidades laborales o huyendo de la pobreza, conflictos y violencia.

Incluso, dado que la migración internacional de retiro es un movimiento elegido y no forzado, se ha discutido si en realidad se refiere a un concepto aparte, más cercano a un movimiento de privilegio.¹² Sin embargo, el abandono del país de origen se explica a partir de varias dimensiones que definen qué tan electiva —más bien, deseada— ha sido la decisión de migrar y, por tanto, qué tipos de interacciones tendrán los migrantes con su nuevo entorno cultural, social y espacial.

La migración de retiro contempla factores de expulsión y atracción para explicar la salida del país de origen. Por un lado, los migrantes pueden verse atraídos por países que presenten características como clima cálido, bajo costo de vida, servicios y vivienda a precios asequibles o bien, que tienen una comunidad foránea donde encuentren personas similares a ellos. De igual manera, pueden ser atraídos por su afinidad con ese otro país o por el deseo de vivir en otra cultura.¹³

En ese escenario, México resulta sumamente atractivo para migrar. En principio, su cercanía y conectividad con Estados Unidos y Canadá le dan ventaja frente a otros países del continente, pues migrar a México no es sinónimo de renuncia a los lazos amistosos, familiares y cívicos. De igual forma, tiene regiones de clima templado y zonas a nivel del mar. Por el tipo de cambio y el bajo costo de vida, es un país económicamente accesible, que cuenta con asentamientos de migrantes de retiro bien consolidados. Esto último resulta ser una gran ventaja, pues reduce los costos y los riesgos del movimiento; facilita

¹² CROUCHER, SHEILA, *The other side of the fence: American migrants in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 2009, pp. 54-65.

¹³ THE MIGRATION POLICY INSTITUTE, "America's emigrants. US Retirement Migration to Mexico and Panama", 2006, pp. 7-9.

MARIANA CEJA BOJORGE

el acceso a información migratoria y hospedaje; les asegura un ambiente donde se identifiquen culturalmente y su proceso de adaptación se agilice.¹⁴

México cuenta con servicios de salud privados a módicos precios, así como con facilidades laborales que permiten contratar personal médico o del hogar a bajo costo. Todas estas características, en mayor o menor medida, han sido encontradas en estados y regiones como Sinaloa, Jalisco, Baja California Norte y Sur, Ajijic y San Miguel de Allende, siendo estos dos últimos casos los de mayor inmigración extranjera y antigüedad en el país.¹⁵

Por su parte, los factores de expulsión presentan justamente escenarios contrarios, donde el aspecto económico suele jugar un rol decisivo. Usualmente, las causas de la migración tienen que ver con costos tan altos en la vivienda y la salud, que los migrantes deben salir del país de origen hacia zonas donde sí puedan costear esos servicios.¹⁶ Sin embargo, los factores sociales y políticos también influyen en la decisión migratoria. Incluso, el desacuerdo con el estilo de vida y la cosmovisión del país de origen pueden ser el único motivo de salida. Esto ha tenido especial relevancia en Estados Unidos, debido al ambiente social y político a partir del 9/11. Además, en últimas fechas, el desánimo se ha agudizado por causa de las decisiones económicas y políticas del presidente Donald Trump.¹⁷

Si bien esta combinación ha orillado a migrar a personas que se sienten más identificadas con el estilo de vida en México, también ha atraído a quienes no pueden sostenerse económicamente en su país y carecen de motivación y simpatía por vivir en el extranjero. Esta contracara de la migración de retiro ha resaltado la importancia de observar la heterogeneidad en los tipos de extranjero, pues, además de que sus motivaciones para migrar se asemejan más a un acto de escape, también están ligados a un menor perfil económico, lo cual puede derivar en relaciones distintas a las que tradicionalmente han tenido con sus anfitriones en el extranjero.¹⁸ A propósito de estos tipos de

¹⁴ CROUCHER, SHEILA, *The other side of the fence: American migrants in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 2009.

¹⁵ Omar Lizárraga recupera del Instituto de Política Migratoria de Estados Unidos esta información, localizando a las regiones de Guadalajara, Chapala, León, San Miguel de Allende, Guanajuato, Monterrey, Ciudad Juárez, Tijuana, Mexicali, Rosarito y Ensenada como los once destinos mexicanos que reciben a más estadounidenses. LIZÁRRAGA MORALES, OMAR, "La inmigración de jubilados estadounidenses en México y sus prácticas transnacionales. Estudio de Mazatlán, Sinaloa y Cabo San Lucas, Baja California Sur", *Migración y Desarrollo*, núm. 11, p. 102.

¹⁶ SCHAFFRAN, ALEX Y MONKKONEN, PAAVO, "Beyond Chapala and Cancun: Grappling with the Impact of American Migration to Mexico/Más allá de Chapala y Cancún: lidiando con el impacto de la migración estadounidense en México", *Migraciones Internacionales*, vol. 6, núm. 2.

¹⁷ Basado en las entrevistas realizadas durante marzo de 2019 en Ajijic, México.

¹⁸ The Migration Policy Institute, art. cit., p. 2 y Lizárraga Morales, Omar, art. cit., p. 99.

migrante, Alfredo, quien trabaja para The Lake Chapala Society,¹⁹ una de las organizaciones extranjeras más grandes de Ajijic, comenta:

Cuando yo llegué aquí, encontré a dos tipos de extranjeros: los baratos y los abiertos. Los baratos es porque “es para lo que me ajustó, lo odio, pero es lo único para lo que me alcanzó”. Y son groseros. Es gente grosera, mala onda [...] Casi ninguno está asociado a The Lake Chapala Society. Raros los que vienen aquí. Y los abiertos aprenden el idioma, la cultura, te preguntan, te hacen observaciones.²⁰

Los migrantes de retiro, en general, han jugado un rol importante dentro de las comunidades de arribo, pues su llegada trae consigo implicaciones de orden principalmente económico y este, a su vez, trasciende poco a poco las esferas social y espacial. Al provenir de países de mayor desarrollo, realizan transacciones con un tipo de cambio ventajoso, convirtiéndose en estimuladores de las economías con dinero generado en otro país. Asimismo, no compiten laboralmente con los nativos; al contrario, generan empleos para los locales en actividades de servicios, sobre todo en las áreas de trabajo del hogar y la salud.²¹

Los migrantes de retiro, como creadores de empleos y consumidores de nuevos servicios y productos, reorientan la oferta de bienes de acuerdo con sus necesidades y poder de compra, generando cambios en las actividades económicas propias de la región, el uso del suelo y la apariencia del lugar, por mencionar algunas de las consecuencias más notorias.²²

Conforme la generación del *baby boom* envejece, esta migración adquiere mayor relevancia en la literatura, donde comienza a discutirse qué tan sostenibles son en realidad estas colonias. Por un lado, la inyección económica que los extranjeros representan y los cambios que generan en la composición laboral tradicional pueden originar relaciones de dependencia económica. En casos como el de Ajijic, una zona rural de tradición pesquera y agrícola que vivía en condiciones de pobreza, la presencia extranjera ha impulsado el desarrollo de la industria inmobiliaria y el turismo, pero también ha incrementado el costo

¹⁹ LCS es una organización fundada en 1964 por Neil James. Su establecimiento se ubica en la zona sur de Ajijic con salida directa al lago. Ésta se dedica principalmente a dar orientación a extranjeros para facilitar su proceso de migración. Además, ofrecen actividades recreativas, así como eventos para recaudar fondos y ayudar a la comunidad local.

²⁰ Alfredo (40 años), entrevista realizada el 7 de marzo de 2019.

²¹ Palma, Mora Mónica, *De tierras extrañas. Un estudio sobre la inmigración en México 1950-1990*, México D.F., Instituto Nacional de Migración, Centro de Estudios Migratorios (INAH), 2006, p. 135.

²² SUNIL, T. S., ROJAS V. Y BRADLEY D.F. "United States' international retirement migration: the reasons for retiring to the environs of Lake Chapala, Mexico", *Ageing and Society*, vol. 27, núm. 4, pp. 489-490.

MARIANA CEJA BOJORGE

de la vivienda y los productos, así mismo se han reemplazado categóricamente las actividades primarias por las terciarias.

La disparidad económica resulta en despojo ecológico, lo cual se refiere al proceso donde —como consecuencia de la gentrificación— el local vende sus propiedades y tierras usadas para fines de consumo o vivienda, y estas se vuelven parte de la oferta inmobiliaria para el migrante extranjero. Se habla de despojo porque, por un lado, las condiciones de aumento de precios, de alguna manera, obligan a los locales a mudarse a sitios que sí puedan costear. Pero, por otro lado, los locales quedan faltos de espacios para realizar sus actividades económicas tradicionales, como la agricultura.

Esta situación no solo les arrebató su identidad como campesinos, sino que los deja en completa dependencia de los empleos generados por los migrantes. La presencia de otro, en mayor o menor medida, despierta un efecto transformador en la identidad individual y colectiva de los locales e, inevitablemente, afecta las formas en que interactúan con el *nuevo* espacio. En el caso de Ajijic, el cambio ha sido tal que incluso se le describe ya como un pueblo de servidores domésticos.²³

En ese mismo sentido se debate qué tan sostenible es pensar a la migración internacional de retiro como una vía de desarrollo, pues el nivel de envejecimiento no se mantendrá constante. Así, puede dejar como resultado insuficiencia en la creación de empleos y abandono de toda una infraestructura física y social para atender las demandas de esta población.²⁴

Asimismo, ante las consecuencias negativas para los locales, se ha reflexionado sobre la fragilidad de estas colonias. Si bien los migrantes han generado empleos y atendido necesidades importantes con su trabajo filantrópico, este perfil de migrante no suele desarrollarse en todos los asentamientos extranjeros. En México, un caso de esto es el de Cabo San Lucas, donde, entre otras características, el migrante no habla español, interactúa con los locales únicamente por razones laborales y no presenta interés por promover organizaciones que mejoren la calidad de vida del local.²⁵

Este cambio de comportamiento coincide con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual ha permitido la entrada de productos norteamericanos a México y, por tanto, le da la posibilidad a los migrantes de

²³ BASTOS, SANTIAGO, "Mezcala: despojo territorial y rearticulación indígena por el turismo residencial en la Ribera de Chapala, México", en Jordi Gascón y Ernest Cañada (coords.), *Turismo, residencia y gentrificación rural*, Tenerife, El Sauzal.

²⁴ STALLMAN, JUDITH Y SIEGEL, PAUL, "Attracting Retirees as an Economic Development Strategy: Looking into the Future", *Economic Development Quarterly*, vol. 9, pp. 372-382.

²⁵ LIZÁRRAGA MORALES, OMAR, "La inmigración de jubilados estadounidenses en México y sus prácticas transnacionales. Estudio de Mazatlán, Sinaloa y Cabo San Lucas, Baja California Sur", *Migración y Desarrollo*, núm. 11, pp. 109-113.

importar su estilo de vida. Esto ha atraído a quienes solo buscan los beneficios económicos de vivir en México, pero no se interesan por generar vínculos con la cultura y sociedad que los recibe.²⁶ Este patrón se ha visto también en Ajijic, donde anteriormente se recibían a migrantes que impulsaban labores filantrópicas en la zona. Pero el nuevo tipo de migrante pone en riesgo la tradición migratoria local y la aceptación en el pueblo sobre este *otro*, pues ahora la ausencia de beneficios puede exaltar las desventajas de su estancia en la comunidad.

El migrante internacional de retiro no es una categoría homogénea de jubilados con alto poder adquisitivo e interesados en el trabajo filantrópico, sino un grupo heterogéneo en cuanto a nivel económico y educativo, sus pasatiempos, historias de vida o relaciones con su lugar de origen. Más importante aún: cada grupo produce diferentes tipos de asentamientos, al igual que efectos en la composición social y económica de las comunidades a las que migran.

Saber quién es el *otro* y cómo interactúa con la comunidad —ya sea en términos espaciales o sociales— llega a dar pistas de las consecuencias que puede traer una forma de asentamiento sobre una comunidad, tanto en su cultura e identidad, como en las transgresiones a su espacio, los cambios en las actividades económicas y el costo de vida. Asimismo, estos cambios son determinantes en la configuración de las relaciones entre locales e inmigrantes y generan un tipo de recibimiento y percepciones hacia el *otro*.²⁷

3. Dificultades conceptuales: ¿turismo residencial o Migración internacional de retiro?

Definir la migración internacional de retiro resulta una tarea compleja, pues comparte características con fenómenos como el turismo y el turismo residencial, e incluso, se les ha usado de manera intercambiable.²⁸ Dentro de la literatura, más que ahondar en la distinción entre ambos conceptos, se ha producido una amplia terminología; sin embargo, todos ellos atienden a un

²⁶ TRULY, DAVID, *International Retirement Migration: a case study of the Lake Chapala Riviera in Jalisco, Mexico*, Universidad de Carolina del Sur, 2001.

²⁷ SCHAFFRAN, ALEX Y MONKKONEN, PAAVO, "Beyond Chapala and Cancun: Grappling with the Impact of American Migration to Mexico/Más allá de Chapala y Cancún: lidiando con el impacto de la migración estadounidense en México", *Migraciones Internacionales*, vol. 6, núm. 2.

²⁸ HAYES, F. MATTHEW, "Una nueva migración económica: el arbitraje geográfico de los jubilados estadounidenses hacia los países Andinos", en *Andinamigrante: Boletín del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas*, núm. 15, p. 3.

MARIANA CEJA BOJORGE

fenómeno de mayor alcance.²⁹ La variedad de términos se debe a los distintos tipos de migrantes y motivaciones, pero también a los tipos de desplazamientos que realizan.

Los movimientos de personas pueden manifestarse de diferentes formas a partir de las opciones migratorias que el país de arribo ofrece.³⁰ Bajo los diferentes esquemas legales, se desarrolla una diversidad de movimientos en los cuales los extranjeros tienen estancias de diferente duración y establecen vínculos de distinto nivel de cercanía con los locales y el espacio. Ello abre un debate sobre si realmente se trata de movimientos migratorios o si son algo distinto. A propósito de lo anterior, es importante mencionar que los términos contienen una carga valorativa: palabras como expatriado, turista o migrante no son neutrales ni política ni culturalmente, y tampoco los movimientos que cada uno realiza.³¹

El turismo se ve involucrado en esta discusión debido a que la mayoría de los migrantes internacionales reportan haber viajado anteriormente al lugar de retiro por motivos vacacionales.³² A partir de una visita turística, se deriva la compra o renta de casas y, posteriormente, un movimiento de mayor duración.³³ Precisamente, esa fusión entre el sector turístico e inmobiliario es a la que se conoce como turismo residencial, el cual ocurre a partir de la compra o renta de una segunda residencia, para fines de ocio o vacacionales.³⁴

En un primer momento, la compra o demanda de un inmueble implican la apropiación del suelo. Después, su mantenimiento conlleva el desarrollo de relaciones laborales e interacciones de cierta frecuencia y plazo con miembros

²⁹ Ejemplos de estos términos son migración de ocio, migración de segunda residencia, la migración por búsqueda de amenidades o la migración estacional. O'REILLY, KAREN Y BENSON, MICHAELA, "Lifestyle Migration: Escaping to the Good Life?", en Karen O'Reilly y Michaela Benson (eds.), *Lifestyle Migration: Expectations, Aspirations and Experiences*, Farnham, Ashgate, 2009, pp. 2-3).

³⁰ En el caso de México, hay tres diferentes opciones para visitar o permanecer en el país: se puede ingresar con un pasaporte vigente que permite una estancia de hasta seis meses. Si se quiere permanecer por más tiempo, adquirir derechos o iniciar el proceso para una estancia permanente, se debe aplicar por una residencia temporal que debe ser renovada cada año. Por último, quienes quieran residir en México y evitar trámites anuales, pueden aplicar por un permiso permanente. SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, "Visas para Extranjeros", 22 de julio, 2015. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/visas-para-extranjeros-8036>

³¹ CROUCHER, SHEILA, *The other side of the fence: American migrants in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 2009, p. 5.

³² TRULY, DAVID, "International retirement migration and tourism along the Lake Chapala Riviera: Developing a matrix of retirement migration behavior", *Tourism Geographies*, vol. 4, núm. 3, p. 264.

³³ TRULY, DAVID, *International Retirement Migration: a case study of the Lake Chapala Riviera in Jalisco, Mexico*, Universidad de Carolina del Sur, 2001, p. 30.

³⁴ MILANO, CLAUDIO, "Campesinos y pescadores ante la promoción del turismo residencial en el Delta del Parnaíba (Brasil)", en Ernest Cañada y Jordi Gascón (coords.), *Turismo residencial y gentrificación rural, (Tenerife) y Xixón, España*, Pasos-RTPC-Foro de Turismo Responsable, 2016, p. 63.

de la comunidad local.³⁵ Por último, en la mayoría de las definiciones, quienes demandan estas residencias son adultos mayores, extranjeros y jubilados.³⁶ Dicho lo anterior, la tarea de distinguir entre el turismo residencial y la migración internacional de retiro se complejiza, pues ambos se expresan de manera análoga y, por tanto, generan consecuencias de gran similitud.

Un componente para distinguirlos ha sido la duración de sus estancias y, de hecho, la literatura ha sido sumamente variada.³⁷ En algunos casos, la duración de la estancia de los turistas residenciales es de periodos menores a los seis meses o un año,³⁸ aunque también se ha hablado de estancias permanentes.³⁹ Sin embargo, otras perspectivas ven en las estancias prolongadas un tipo de migración, donde a esos turistas se les entiende más como residentes, semi-residentes o inmigrantes estacionales por motivos turísticos.⁴⁰

Para definir esta controversia, se toma como base la definición de turismo de la Organización Internacional del Turismo (OIT). Esta delinea algunas consideraciones —como la duración de la estancia, la frecuencia de las visitas o estacionalidad, el uso de la residencia y el entorno habitual— que pueden ayudar con la diferenciación de ambos conceptos. La OIT define que:

El turismo comprende las actividades que realizan personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año con fines de ocio, por negocio y otros [donde] el entorno habitual de una persona consiste en una cierta área alrededor de su lugar de residencia más todos aquellos lugares que visita frecuentemente.⁴¹

³⁵ MONTERRUBIO, CARLOS, "Impactos del turismo residencial percibidos por la población local: una aproximación cualitativa desde la teoría del intercambio social", *LiminaR Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. 16, núm. 1, p. 106.

³⁶ GARCÍA, ANDREU HUGO, "Un acercamiento al concepto de turismo residencial", en Tomás Manuel Mazón y Antonio Aledo Tur (coords.), *Turismo residencial y cambio social: nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, España, Aguacilar, 2005, p. 4; ARRONES JURDAO, FRANCISCO Y SÁNCHEZ, ELENA, *España, asilo de Europa*, Barcelona, Editorial Planeta, 1990.

³⁷ Al turismo residencial se le ha dotado de otros componentes para diferenciarse de la migración internacional de retiro. Algunos ejemplos son: el motivo de la visita, el cual se limita a fines de ocio o turísticos; el clima, donde únicamente se escogen zonas de clima cálido; el espacio, donde los turistas residenciales demandan fraccionamientos cerrados o alejados del centro local. GARCÍA, ANDREU HUGO, "Un acercamiento al concepto de turismo residencial", en Tomás Manuel Mazón y Antonio Aledo Tur (coords.), *Turismo residencial y cambio social: nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, España, Aguacilar, 2005, p. 4.

³⁸ RAYA, MELLADO PEDRO Y BENÍTEZ ROCHEL, JOSÉ J., "Concepto y estimación del turismo residencial: aplicación en Andalucía", *Papers*, núm. 31-32.

³⁹ MONREAL, JUAN (coord.), *Un nuevo mercado turístico: jubilados europeos en la Región de Murcia*, Murcia, Universidad de Murcia, 2001, p. 48.

⁴⁰ MIRA, EDUARDO, "El turismo: la experiencia soñada, la experiencia vivida", en Antonio Alaminos, *Informe sociológico de la Provincia de Alicante*, Alicante, Diputación Provincial de Alicante, 1995; GUSTAFSON, PER, "Turismo y movimientos migratorios estacionales de personas jubiladas", *Annals of Tourism Research*, vol. 4, núm. 2.

⁴¹ SANCHO, AMPARO (dir.), *Introducción al turismo*, Organización Mundial del Turismo, 1998, p. 44. Disponible en: <http://www.utnthy.com/wp-content/uploads/2011/09/INTRODUCCION-AL-TURISMO-OMT.pdf>

MARIANA CEJA BOJORGE

En esta definición se encuentran tres componentes valiosos. El primero es el hecho de que el turismo, y por tanto el turismo residencial, no es exclusivo de extranjeros de la tercera edad y que sus motivaciones para adquirir una segunda residencia no están limitadas al ocio. De este modo, también serían turistas residenciales los nacionales que adquieren casas de campo o personas que rentan o compran un inmueble por motivos de salud o laborales. Esto ocurre comúnmente en Ajijic, donde buena parte de las residencias son propiedad de los tapatíos⁴² o mexicanos de otros estados, quienes usan estas casas durante periodos vacacionales o fines de semana.

El segundo aspecto es el carácter de la residencia. En ese sentido, la primera residencia es aquella donde se realizan las actividades cotidianas, es de uso principal y es donde se pasa la mayor parte del año. Por lo tanto, las casas de segunda residencia son aquellas donde se habita por temporadas cortas y donde se realizan actividades fuera del entorno habitual. De acuerdo con otras definiciones, el turismo residencial siempre ocurrirá en una propiedad con estatus de segunda residencia.⁴³ Sin embargo, esta casa puede tener otros usos, más allá de lo turístico, ya sea como inversión o para que se convierta en la primera residencia. En este último caso, se trata de un movimiento migratorio, pues ahora, el regreso al lugar de origen significa una visita, no el reconocimiento de un espacio habitual donde se vive una cotidianidad de forma prolongada.

Por último, el entorno habitual es un elemento importante que complementa la definición, pues significa el desarrollo de un sentido de pertenencia al territorio. Esta identificación o unión con el lugar puede estar ligada a otro componente: la duración de la estancia. En los casos donde la residencia en el extranjero es voluntaria y deseada, se puede inferir que, quienes permanecen por más de seis meses —como puede ser el caso de los residentes temporales—, comienzan a desarrollar lazos con el territorio que van más allá del turismo residencial. Sobre esto, Hugo García comenta:

Los asentamientos de población extranjera jubilada, ampliamente denominados como turismo residencial y caracterizados por estancias consecutivas superiores a los seis meses por año, y de carácter

⁴² Gentilicio designado a los provenientes de Guadalajara, la capital del estado de Jalisco.

⁴³ Andreu García puntualiza lo siguiente: "Siempre que haya *turismo residencial* este se llevará a cabo en una segunda residencia, pero por el contrario, no siempre que se utiliza una segunda residencia se puede hablar de *turismo residencial*". GARCÍA, ANDREU HUGO, "Un acercamiento al concepto de turismo residencial", en Tomás Manuel Mazón y Antonio Aledo Tur (coords.), *Turismo residencial y cambio social: nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, España, Aguacalera, 2005, p. 19.

estacional, no constituye actividad turística, puesto que pasa a ser su residencia principal y por tanto su entorno habitual. Por supuesto, las estancias permanentes de ningún modo pueden constituir un fenómeno turístico, puesto que supone un cambio de residencia principal.⁴⁴

Todo lo anterior indica que en Ajijic se desarrollan ambos fenómenos. Sin embargo, desde la perspectiva local, a pesar de que sí hay una distinción entre los migrantes permanentes y los temporales, los nativos entienden sus movimientos como parte de un mismo fenómeno, pues las consecuencias que producen son muy similares, prácticamente iguales. Por ello, en este artículo se entiende al turismo residencial como parte del fenómeno de migración internacional de retiro, dejando fuera del estudio a los tapatíos u otros mexicanos con segundas residencias en la región.

4. ¿Qué ocurre con los anfitriones de migrantes internacionales?

Algo que comparten los ajijictecos y los extranjeros son sus ideas sobre la migración. Con el antecedente de ser un pueblo que pertenece a uno de los estados de principal expulsión de mexicanos hacia Estados Unidos, cuando los ajijictecos imaginan a un migrante, se piensan a sí mismos antes de la llegada de los extranjeros. Esto es, como campesinos pobres y de tez morena que buscan mejores oportunidades laborales. El extranjero, de acuerdo con sus propias interpretaciones sobre la marginación y etnicidad en torno al migrante comparten esta idea con el local, a partir de las experiencias de recibir migrantes mexicanos en su país. Esta combinación tiene como resultado la idea de que el migrante internacional de retiro es un *americano*, un *extranjero*, un *expat*, pero no un *migrante*.

Lo anterior es una idea compartida, a partir de experiencias y percepciones, por lo cual es un ejemplo de imaginario social. En palabras de Daniel Hiernaux, los imaginarios sociales son todas las creencias, imágenes o valoraciones que se definen en torno a una actividad, un espacio, un periodo, persona o sociedad, en un momento determinado.⁴⁵ Como primer paso, los imaginarios se crean a partir de las percepciones del intérprete, las cuales están condicionadas por

⁴⁴ GARCÍA, ANDREU HUGO, "Un acercamiento al concepto de turismo residencial", en Tomás Manuel Mazón y Antonio Aledo Tur (coords.), *Turismo residencial y cambio social: nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, España, Aguacalera, 2005, p. 19.

⁴⁵ HIERNAUX, DANIEL, "Turismo e imaginarios", en Daniel Hiernaux, Allen Cordero y Lisa van Duynen, *Imaginarios sociales y turismo sostenible*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2002, p. 8.

MARIANA CEJA BOJORGE

una base de ideas subjetivas. Asimismo, la percepción del intérprete está condicionada al lugar que este ocupe en el espacio social.⁴⁶

Por otro lado, los imaginarios se construyen de manera individual o colectiva, con base en experiencias propias o ajenas, a través de los medios de difusión o basándose en la propia imaginación y fantasía.⁴⁷ Los imaginarios se comparten de forma escrita, oral o visual y están contenidos en los discursos alrededor de cierta persona o fenómeno.⁴⁸ Justamente este proceso de divulgación es el que legitima y constituye a los imaginarios en realidades. Sin embargo, los imaginarios no son permanentes: pueden ser falseados cuando se descubre que la *realidad* que describen no es del todo cierta.⁴⁹

El principal riesgo de los imaginarios es justamente el hecho de que estas ideas compartidas pueden trasladarse en realidades y acciones. En el caso de Ajijic, lo que cada grupo imagina del otro abona en las maneras en que interactúan. Por ejemplo, el que los locales no consideren a los extranjeros propiamente como *migrantes*, los exenta de esa connotación negativa que tiene el término y ha contribuido con la aceptación de su presencia en el pueblo.

Esto es claro en las entrevistas: los trabajadores del hogar o quienes ostentan un nivel mínimo en escolaridad suelen llamarlos *extranjeros* o *americanos* y perciben beneficiosa su presencia en Ajijic. Sin embargo, quienes mantienen relaciones de mayor cercanía (como amigos o familiares) o que tienen un grado de escolaridad en nivel superior, son quienes los reconocen y nombran como *migrantes*. Ellos, que tienen una percepción positiva, también señalan sus implicaciones negativas, sobre todo para la conservación del medio ambiente.

Las ideas que tienen los extranjeros sobre su retiro y el movimiento que realizan están ligadas a sus imaginarios sobre los países del sur. Ven su retiro en esta región como una forma de volver a la naturaleza y tener una vida tranquila. Sin embargo, los escenarios que imaginan no contemplan a la población local como parte de su entorno social.⁵⁰ En las zonas de arribo, forman organizaciones que integran a quienes ven como iguales y se desarrolla un

⁴⁶ ENRÍQUEZ ACOSTA, JESÚS ÁNGEL Y ROBLES BALDENEGRO, MARÍA ELENA, "Imaginarios sociales acerca del turismo en Roses, Cataluña", *Teoría y Praxis*, núm. 15, p. 141.

⁴⁷ HIERNAX, DANIEL, "Turismo e imaginarios", en Daniel Hiernaux, Allen Cordero y Lisa van Duynen, *Imaginarios sociales y turismo sostenible*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2002, p. 9; ENRÍQUEZ ACOSTA, JESÚS ÁNGEL Y ROBLES BALDENEGRO, MARÍA ELENA, "Imaginarios sociales acerca del turismo en Roses, Cataluña", *Teoría y Praxis*, núm. 15, p. 140-141.

⁴⁸ ALIAGA, SÁEZ FELIPE, "Algunos aspectos de los imaginarios sociales en torno al inmigrante", *Revista Aposta*, núm. 39, p. 5.

⁴⁹ ALIAGA, SÁEZ FELIPE, "Algunos aspectos de los imaginarios sociales en torno al inmigrante", *Revista Aposta*, núm. 39, pp. 4-6.

⁵⁰ ENRÍQUEZ ACOSTA, JESÚS ÁNGEL Y ROBLES BALDENEGRO, MARÍA ELENA, "Imaginarios sociales acerca del turismo en Roses, Cataluña", *Teoría y Praxis*, núm. 15, pp. 117-123.

proceso de socialización y construcción de los símbolos que los hacen ser parte de un grupo.⁵¹ Esta forma de evadir otros aspectos del entorno impide que sus imaginarios sobre el país de arriba sean transformados, con lo cual creen que estos son realidades. En consecuencia, se imaginan como propietarios, no como huéspedes. Por ello, en muchos casos, los extranjeros se identifican como parte de Ajijic, aunque tan solo son parte de la comunidad que ellos mismos imaginan.

La llegada de un *otro* extranjero, culturalmente distinto, puede tener efectos en la manera en que el nativo se entiende a sí mismo y a su localidad. De acuerdo con Gilberto Giménez, la identidad es el resultado de un proceso donde los sujetos, a partir de la confrontación con un *otro*, encuentran las características que los distinguen y hacen únicos. Pero también encuentran aquellas que comparten con otros y les permiten reconocerse como parte de grupos sociales.⁵²

En este proceso de identificación, ya sea individual o dentro de un colectivo, se movilizan recursos culturales anteriormente interiorizados y transmitidos socialmente.⁵³ Estos recursos se alimentan de los imaginarios sociales, de la memoria, los valores, lugares y lecciones aprendidas en experiencias pasadas que, en buena medida, han sido las responsables de crear y consolidar sus referentes, creencias y símbolos. Sin embargo, estos elementos se transforman en el tiempo y, por ello, se habla de la construcción de la identidad como un proceso, no como una definición inmutable.

El resultado de este proceso de identificación, en buena medida, está determinado por el sujeto que se usa como referente. En ese sentido, los ajijictecos han construido su identidad a partir de dos referentes principales. Por un lado, Ajijic reconoce un pasado en común con los otros poblados de la Ribera, pues se considera como un pueblo de agricultores y pescadores. Pero, por otro lado, se distingue del resto, al ser el pueblo preferido por los migrantes internacionales. A partir de esto, se desencadenan características particulares, como el ser un pueblo cosmopolita, bilingüe, de mayor poder económico y que posee el mejor clima de la Ribera. Esta visión de sí mismos cambia cuando su identidad se contrapone con el extranjero. En esos casos, el ser ajijicteco se define como trabajador, pobre y con un alto sentido de orgullo por su cultura.

⁵¹ ALIAGA, SÁEZ FELIPE, "Algunos aspectos de los imaginarios sociales en torno al inmigrante", *Revista Aposta*, núm. 39, pp. 20-24.

⁵² GIMÉNEZ, GILBERTO, "Cultura, identidad y memoria. Materiales para una sociología de los procesos culturales en las franjas fronterizas", *Frontera Norte*, vol. 21, núm. 41, p. 13.

⁵³ GIMÉNEZ, GILBERTO, "Cultura, identidad y memoria. Materiales para una sociología de los procesos culturales en las franjas fronterizas", *Frontera Norte*, vol. 21, núm. 41, p. 11.

MARIANA CEJA BOJORGE

Por lo anterior, su presencia y sus interacciones con el nuevo entorno pueden devenir en diferentes fenómenos, como la aculturación o la exaltación regenerativa. Por su parte, la aculturación se expresa cuando los sujetos se apropian de rasgos que caracterizan a aquel que miran como un otro. La introducción de estos nuevos elementos supone la reorganización de la identidad de los locales.

Si bien se incluyen nuevos rasgos a la identidad, como el ser bilingües al integrar el idioma inglés en su cotidianidad, también se pueden producir efectos de exaltación regenerativa.⁵⁴ Esto último se refiere a destacar una o varias características de la identidad y tiende a surgir como respuesta de defensa a procesos de aculturación bruscos. Por ejemplo, al ser un pueblo que valora la naturaleza, la apropiación del espacio para construir inmuebles ha significado un cambio que le duele a la comunidad ajijicteca. En respuesta, mandan un mensaje sobre quién es el propietario del territorio, sobresaltando aspectos únicos de su identidad.

Un ejemplo son las fiestas patronales, celebraciones acompañadas de música de banda y pirotecnia, las cuales resultan ser de gran desagrado para el extranjero. En ellas, los ajijictecos festejan de acuerdo con su tradición, no en favor de las peticiones de los extranjeros. Al contrario, sugieren que los extranjeros se retiren del pueblo durante las festividades.

Lo anterior no significa que la identidad entre en contradicción, sino que los cambios en los rasgos culturales y en su ordenamiento de significados no han provocado que los ajijictecos dejen de identificarse como tales. Según Fredrik Barth, los individuos o los grupos pueden adoptar otros elementos, como la lengua o la religión, y seguir identificándose de la misma forma.⁵⁵ Y eso también ocurre en Ajijic: en lo esencial, respecto a lo que los ha hecho ajijictecos, los cambios no son negociables.

Sin embargo, no es exagerado decir que, actualmente, los locales ya no entienden a su pueblo sin los extranjeros, pues siempre han estado presentes. Han dejado grandes huellas en el espacio, construyendo bibliotecas, escuelas, hospitales; aportando recursos para obras públicas, y siendo propietarios de buena parte de las casas del centro y de los fraccionamientos cerrados; además, el idioma inglés es algo ya común en las calles. Todo lo anterior queda guardado en una memoria que crea imaginarios sobre quién es el otro y quiénes son frente a él.

⁵⁴ GENDREAU, MÓNICA Y GIMÉNEZ, GILBERTO, "Impacto de la migración y de los media en las culturas regionales tradicionales", en Manuel Ángel Castillo, Alfredo Lattes y Jorge Santibáñez, *Migración y fronteras*, México, El Colegio de México, 1998, p. 165.

⁵⁵ BARTH, FREDRIK, *Los grupos étnicos y sus fronteras*, México, FCE, 1976, pp. 18-19.

En casos como la migración, la memoria y el espacio son los referentes que permiten contar las historias de un pasado común. Ambos consolidan y mantienen presentes ciertos rasgos de las identidades; dan sentido a los símbolos y referentes actuales y juegan un papel en la producción y reproducción de imaginarios sociales. De acuerdo con Durkheim, la memoria no es un almacén del pasado, sino una maquinaria que selecciona, reconstruye y produce ideas sobre los recuerdos, a partir de estímulos.⁵⁶

Un buen ejemplo de lo anterior es la insistencia de los ajijictecos y residentes permanentes extranjeros de conservar la sierra libre de construcciones. La identidad ajijicteca está basada en la belleza del paisaje y del escenario que componen el lago, el empedrado y los cerros. Mantener el ecosistema, más allá de un propósito ecológico, se ha convertido en una pelea por no perder parte de su identidad individual y colectiva. En ese sentido, buena parte de los locales se muestran nostálgicos por imaginar un Ajijic donde no hubiese existido la migración e, incluso, admiten preferir un escenario así que el actual. La transmisión de esos recuerdos y percepciones van moldeando a las generaciones nuevas, logrando mantener en la memoria colectiva un pasado común y una identidad colectiva basada en el cuidado del territorio.

Asimismo, el espacio es el escenario donde conviven los actores sociales. La forma en la que estos se distribuyen y conviven con él son una manera de entender cómo son las interacciones entre los diferentes grupos que allí habitan. Por ejemplo, la distribución de las casas en Ajijic evidencia la existencia de relaciones de poder económico, reflejadas en la apropiación de ciertos espacios. Ello también nos muestra las preferencias de cada grupo en cuanto a con quién desean relacionarse.⁵⁷

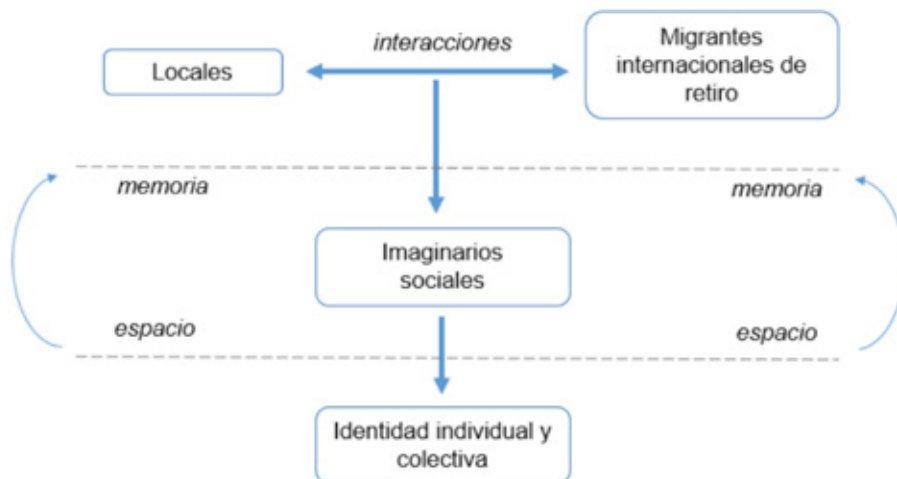
En resumen, los imaginarios sociales se construyen a partir del contacto que tienen los locales con el otro extranjero, ya sea personalmente o basado en experiencias de otros. También es a partir de estas interacciones que los sujetos forman sus identidades, ya sean individuales o como colectivo. Dado que las identidades se construyen usando como referencia a un *otro*, lo que se imagine de este tiene repercusiones en este proceso. Los imaginarios sociales, a su vez, se alimentan de experiencias, recuerdos o historias transmitidas socialmente. Dentro de este mecanismo, la memoria y el espacio sirven como herramientas para transmitir y dar durabilidad en el tiempo tanto a imaginarios sociales como a las identidades.

⁵⁶ BARTH, FREDRIK, *Los grupos étnicos y sus fronteras*, México, FCE, 1976, pp. 20-21.

⁵⁷ HUETE, RAQUEL Y MANTECÓN, ALEJANDRO, "Introducción: sobre la construcción social de los lugares" en Tomás Mazón, Raquel Huete y Alejandro Mantecón (eds.), *Construir una nueva vida. Los espacios del turismo y la migración residencial*, Santander, Milrazones, 2011, pp. 18-19.

MARIANA CEJA BOJORGE

Figura 1: mecanismo de producción de imaginarios sociales a partir de las interacciones entre dos sujetos



Para conocer los imaginarios sociales de los locales sobre los extranjeros, se detectaron tres grupos de interacción entre ambos. A partir de estos, se elaboraron guiones de entrevista que contemplan temáticas sobre relaciones laborales, organizacionales, amistosas o familiares, así como elementos sobre su identidad colectiva, recuerdos sobre el lugar y cambios en el espacio. A partir de esas preguntas y de la historia local, se dedujeron cuáles son los imaginarios que tienen los locales sobre el otro extranjero, así como los cambios en la identidad y la participación de la memoria y el espacio. El punto de saturación se alcanzó luego de realizar un total de 42 entrevistas semiestructuradas.⁵⁸

Los entrevistados se dividieron en tres grupos: aquellos que sostienen relaciones directas, indirectas y nulas.⁵⁹ Eran consideradas “directas” todas aquellas relaciones cercanas, ya fuesen por motivos de amistad o laborales. En esta categoría, se entrevistó a trabajadores del hogar que laboran de planta o que llevan muchos años trabajando para la misma persona; a quienes trabajan en establecimientos extranjeros; personas que conviven frecuentemente con extranjeros en actividades u organizaciones, y a quienes son amigos cercanos o familiares.

⁵⁸ De estas, 24 son de locales, 10 de extranjeros, y el resto de ellas se realizaron a mexicanos de otros estados que habían migrado a Ajijic, buscando oportunidades laborales, para retirarse o porque eran propietarios de una casa de campo. En cuanto a los extranjeros entrevistados, ellos también fueron divididos en estas tres categorías.

⁵⁹ Sobre los perfiles de los informantes, véase el anexo 1.

Las relaciones indirectas son aquellas donde existe contacto ocasional con intercambios poco sustanciales. Algunos ejemplos son los vecinos, los beneficiarios de asociaciones u organizaciones extranjeras, así como los dueños de negocios, los cuales se ven beneficiados por el turismo y la presencia extranjera.

Por último, se consideró como relación nula a quienes no tuviesen una relación ni laboral ni personal con los extranjeros, y que no fuesen beneficiarios de su estancia en Ajijic. Localizar a estos informantes fue casi imposible, pues todos en Ajijic tienen algún tipo de vínculo o historia con ellos. Entre todos los informantes, solo se encontró uno para esta categoría. Ella trabaja como directora de una escuela primaria; no ha trabajado para extranjeros, tampoco convive con ellos como vecina y no recibe apoyos de ninguna organización. Sin embargo, cuando era niña, fue beneficiaria de un proyecto extranjero de comedores estudiantiles. Asimismo, su mamá se empleó un tiempo como trabajadora del hogar para una mujer estadounidense.

Tabla 1. Diseño de investigación

Niveles de interacción			Motivo de la relación	Puntos de contacto
Directa	Indirecta	Nula		
Interacción de alta frecuencia Relaciones de confianza o amistad	Interacciones de baja frecuencia Relaciones con una distancia formal y cordial	No tienen relación con el otro ni comparten espacios.	Laboral	Casas de extranjeros, hoteles, hostales, restaurantes, bares, tiendas, otros servicios (estética, carpintería, herrería, etc.)
			Vecinal	Barrios, fraccionamientos
			Familiar	.
			Amistad	.
			Organizaciones o proyectos	LCS, centros de gobierno y otros espacios donde se desarrollan actividades en común.
Otros	Malecón, el lago, las montañas, restaurantes, la plaza central, las calles, etc.			
En esta tabla se resumen los diferentes niveles de interacción en los que locales y extranjeros conviven, así como las razones que motivan estas relaciones y los puntos donde ambos se encuentran.				

5. Imaginarios sociales en construcción y cambio

Los imaginarios de los ajijictecos tienen origen en sus primeros intercambios con los extranjeros y, gracias a la memoria y al establecimiento de un *statu quo* en las interacciones, estos imaginarios se mantienen vigentes. Según los locales, Ajijic tiene una tradición antiquísima como pueblo receptor de extranjeros, comenzando por la relación pacífica que establecieron con los conquistadores. Es a partir de esta historia que se elabora todo un imaginario de la identidad ajijicteca como un pueblo genuinamente cosmopolita, pacífico, con abundancia de recursos y el mejor clima. En su historia contemporánea, los locales han desarrollado tres imaginarios principales alrededor del extranjero: el benefactor, la recompensa y la ayuda obligada. A continuación, se hace una breve revisión de las diferentes etapas migratorias en Ajijic para explicar el origen de estos imaginarios.

Luego de la Conquista, el siguiente encuentro con un *otro* extranjero se originó durante el Porfiriato (1884-1911), periodo presidencial que impulsó el desarrollo económico de México mediante la construcción de infraestructura, con inversión extranjera. Desde la década de 1880 a la primera década de 1900, llegaron a la Ribera algunos europeos y estadounidenses con fines de invertir en la zona para erigir un centro turístico. Sin embargo, no formaron lazos con los nativos ni se establecieron de forma permanente.⁶⁰ A esta fase se le conoce como la etapa de “descubrimiento”.

Posteriormente, entre las décadas de 1920 y 1950, comenzó la etapa de “fundación” de la colonia extranjera. Esta se caracterizó por ser la fase donde los extranjeros se internaron en Ajijic y permanecieron por estancias prolongadas. A partir de estos primeros intercambios, se sostiene la base de los imaginarios actuales. En este caso, los extranjeros eran jóvenes artistas provenientes de Europa y Estados Unidos atraídos por el paisaje del lugar y el bajo costo de vida. Comenzaron estableciéndose por unos meses; sin embargo, a pesar de la brevedad, entablaron relaciones vecinales cercanas y laborales con los locales. De igual forma, se ajustaron al estilo de vida de los nativos, pues practicaban agricultura de autoconsumo y asistían a las fiestas del pueblo. Para los locales, esas acciones eran demostraciones del alto sentido de respeto que tenían los extranjeros por su comunidad.⁶¹

⁶⁰ TALAVERA, SALGADO FRANCISCO, *Lago Chapala. Turismo residencial y campesinado*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1982, p. 24.

⁶¹ STOKES, MORAN ELEANORE, *La Colonia Extranjera: An American Retirement Community in Ajijic, Mexico*, Nueva York, State University of New York, 1981, pp. 41-42.

Las condiciones de marginalidad y pobreza de Ajijic en ese entonces, en contraposición a las necesidades y el poder adquisitivo del extranjero, promovieron una cultura de “altruismo” y trabajo en la Ribera. Los extranjeros, al considerar que Ajijic era su nuevo hogar, desarrollaron proyectos para ayudar a la comunidad. Asimismo, ofrecieron trabajo remunerado al local, pero este siempre iba acompañado de apoyos: prestaban o regalaban dinero a sus empleados en caso de enfermedades; pagaban la educación de los hijos; regalaban ropa; ofrecían regalos en Navidad, entre otros.

A partir de la consolidación de las relaciones laborales y de altruismo como puente para interactuar con el local, se promovió una dinámica desde la cual se sitúa a los nativos como trabajadores y pobres, y a los extranjeros como empleadores y benefactores en el espacio social. Además, a partir de la interacción con este *otro* cuyo poder adquisitivo es mucho mayor, el local comienza a identificarse e imaginarse como pobre, mientras se construye entre los extranjeros una idea de obligación moral por ayudar al local. El resultado de todo esto son las relaciones de patronaje. Eleonore Stokes lo explica:

La tradición de patronaje creció de las relaciones económicas, sociales y culturales desiguales entre los patrones y los sirvientes y se arraigó con la exposición oral y literaria de que ese tipo de relaciones eran obligatorias, benevolencia paternalista. El patronaje es idealizado como un gesto altruista de los ricos.⁶²

Desde una perspectiva de intercambio social, las interacciones se manejan a partir de transacciones desiguales, donde los extranjeros ofrecen algo que no les es de valor, como el dinero, mientras los locales les dan su admiración.⁶³ Estas dinámicas de ayuda se han reproducido por generaciones en ambos grupos. Por su parte, los extranjeros han transmitido a los nuevos migrantes esta relación de paternalismo como “el deber ser”. Así, Karl, canadiense empleador y benefactor de su trabajadora del hogar, cuenta lo siguiente:

Escribí un artículo el año pasado en *El Ojo del Lago*. Yo estaba en Europa, regresé y tres días después recibí una llamada de una familia americana que vivía con 300 000 dólares o algo así. Ellos leyeron mi artículo y estaban preocupados por su jardinero si es que un día se quedaba sin

⁶² STOKES, MORAN ELEANORE, *La Colonia Extranjero: An American Retirement Community in Ajijic, Mexico*, Nueva York, State University of New York, 1981, pp. 135-136.

⁶³ STOKES, MORAN ELEANORE, *La Colonia Extranjero: An American Retirement Community in Ajijic, Mexico*, Nueva York, State University of New York, 1981, pp. 130-136.

MARIANA CEJA BOJORGE

empleo. Estaban preocupados por sus tres hijos. “¿Cómo va a pagar su educación?”. Mi vecina trabaja para seguros Monterrey. Hablamos con ella y les hizo un plan. Primero que nada, ellos le dejaron 80 000 dólares de seguro de vida al padre. Si es que él pierde el trabajo, su familia puede recibir ese ingreso. Ellos pusieron 20 000 dólares en una cuenta de ahorros para la educación de los hijos. Esa es la forma en la que debería ser [la relación entre extranjeros y locales]. Esa es la razón por la que nosotros estamos aquí.⁶⁴

Por su parte, Michael, canadiense casado con una mujer local y propietario de un hotel en Ajijic, responde a la pregunta ¿Cuál es el rol de los extranjeros en Ajijic?

Apoyo. Apoyar a todos los nativos. Yo siempre les digo a todos “lo que pagas de impuestos, es nada. Tú allá en Canadá pagas 4000 dólares al año, aquí pagas 400 pesos del predial”. Tienen que apoyar. Muchos sí lo hacen. No te imaginas la cantidad de niños que tienen sus padrinos, desde que el chamaco entra a la primaria hasta si se quiere seguir a la facultad.⁶⁵

Asimismo, al preguntar a los locales cuál es el rol de la comunidad extranjera en Ajijic, sus respuestas están relacionadas con los beneficios económicos y apoyos: “Yo creo que el rol principal de ellos es ayudar a la economía: construcción, pintura de casas, jardinería, amas de llaves, damas de servicio, en los restaurantes. El punto principal de ellos es la economía; además de los otros beneficios que hacen.”⁶⁶ A su vez, esta idea se ha ido transmitiendo en el tiempo: ¿En tu niñez o adolescencia, alguna vez le preguntaste a algún familiar quiénes eran ellos? “Sí, decían que eran sus patrones, que ellos eran los que levantaban la economía.”⁶⁷

Es común entre los trabajadores contar historias de ayuda. En su tono, es evidente la ilusión y agradecimiento por el apoyo que reciben. Aurora, una trabajadora del hogar que recibe remuneraciones extra por su trabajo, comenta: “Hay muchos americanos que sí, muy buenas personas y te dicen ‘ten tanto’.

⁶⁴ Traducción propia. Karl (78 años), entrevista realizada el 11 de marzo, 2019. El artículo del que habla tiene la siguiente referencia: HOMANN, KARL, “She cannot but I can”, *Ojo de del Lago*, 2018. Disponible en: <https://www.chapala.com/elojo/223-articles-2018/january-2018/4054-she-cannot-but-i-can>

⁶⁵ Michael (62 años), entrevista realizada el 20 de marzo, 2019.

⁶⁶ Luciana (45 años), entrevista realizada el 15 de marzo, 2019.

⁶⁷ Juan (60 años), entrevista realizada el 8 de marzo, 2019.

De hecho, yo trabajo con unos señores que ellos me dan cada mes 300 pesos para la escuela de mi niño.” Incluso, el año pasado, una pareja la invitó a pasar el verano todo pagado en Canadá junto con su hijo.⁶⁸

Historias como la anterior son recurrentes. Estas refuerzan la idea del extranjero como un benefactor de la comunidad, ya sea de forma directa como con Aurora, o mediante la creación de organizaciones filantrópicas. Pero también, son responsables de la invención de un imaginario sobre el esfuerzo y el trabajo: el imaginario de la recompensa. Los locales cuentan “historias de éxito”. Por poner un ejemplo, un jardinero que trabajó muchos años para su patrón quedó como heredero de sus pertenencias. La propagación de historias como esa genera incentivos para mantener la lealtad con el extranjero, pero también para sostener la dependencia laboral que se tiene con ellos.

Ambos imaginarios, el del benefactor y el de la recompensa, son parte de un imaginario más grande: la ayuda obligada. Dada la asimetría en las relaciones entre los dos grupos, así como la disparidad en el poder adquisitivo, se genera el sentimiento de que el extranjero tiene una obligación moral de pagar por su estancia en Ajijic.

En las entrevistas, al hablar sobre las organizaciones filantrópicas y eventos de recaudación organizados por los migrantes, se les preguntó a los locales por qué creían que los extranjeros hacían esas actividades. La respuesta frecuente fue que lo hacían por gusto y como una manera de retribuir todo lo que el pueblo les da. Con ello, se refieren a la bienvenida, la calidez, la hospitalidad y la posibilidad de vivir con menos presupuesto.

Asimismo, la población originaria considera que, al tener los extranjeros mayores ingresos y dada la pobreza de Ajijic, es su deber apoyar:

Ellos vienen con una finalidad de apoyar a grupos vulnerables [...] Lo que aquí está pasando es que la comunidad extranjera ve las necesidades que hay, entonces hay padrinos que se interesan en apoyar a este pueblo que les ha dado la bienvenida. Y hay una especie de “retribución” en que nosotros les damos la bienvenida, no con ningún interés, pero ellos tienen la gratitud. Entonces dicen “vamos a apoyar a este grupo de niños que tienen la necesidad”.⁶⁹

365

Sin embargo, algunos locales, sobre todo quienes sostienen relaciones de amistad cercanas a ellos, comentan cosas contrarias. Enfatizaron en que algunos

⁶⁸ Aurora (43 años), entrevista realizada el 13 de marzo, 2019.

⁶⁹ Juan (60 años), entrevista realizada el 8 de marzo, 2019.

MARIANA CEJA BOJORGE

de esos extranjeros no son ricos ni les sobran recursos, sino que migran por necesidad, pues sus pensiones les son insuficientes para vivir en sus países. Asimismo, consideraban inapropiado que se les adjudicara la obligación de “apoyar”, como lo expresan otros nativos.

Por otro lado, después de la Segunda Guerra Mundial, llegó una gran ola de extranjeros a Ajijic, dando origen a la fase de “expansión”. Este aumento de la migración fue impulsado por la inauguración de la autopista Guadalajara-Chapala-Jocotepec, la cual facilitó la extensión de esos migrantes por la Ribera.⁷⁰ Los nuevos extranjeros eran de clase media, en su mayoría exmilitares, agentes de gobierno o de corporaciones internacionales. Buena parte de ellos eran retirados, por lo cual iban en busca de un estilo de vida de ocio. Por ello, continuaron con la práctica de contratar personal para atender el hogar. Entre 1950 y 1975, la demanda inmobiliaria creció y se extendió un corredor de casas a la orilla del lago en terrenos ejidales.⁷¹

Además del aumento en la demanda de inmuebles, esta fase se caracteriza por la consolidación de organizaciones filantrópicas, fraternales y recreacionales. Incluso, se crearon algunas organizaciones, como Lake Chapala Society (LCS), para ayudar a los extranjeros en su proceso de mudanza a Ajijic. Pero también se crearon otros grupos para ayudar a la comunidad local con medicamentos, tratamiento de enfermedades, talleres culturales, vestido, entre otros apoyos.

Las organizaciones significaron un mecanismo de consolidación de los roles y la relación desigual entre ambos grupos. Actualmente, dentro de la estructura de las organizaciones, la presencia local es escasa, si no es que nula. Las organizaciones funcionan como medios de socialización entre los extranjeros, donde pueden comunicarse en su lengua materna y sentirse culturalmente identificados, al mismo tiempo que creen estar ayudando a la comunidad ajijicteca. Sobre esto, Terry Vidal, ex director de LCS comenta: “Ajijic es un caso perfecto de colonización moderna [...] cuando llegué aquí [LCS], había solo seis miembros mexicanos. Ahora hay 60. En ese tiempo, la gente no se quería integrar. Era un club de gringos.”⁷²

Durante las décadas de 1970 y 1980, Ajijic se desarrolló como una “colonia establecida”. Esta etapa se caracteriza por la diversificación étnica y religiosa de los migrantes. Por ejemplo, comienzan a llegar grupos de canadienses y

⁷⁰ TALAVERA, SALGADO FRANCISCO, *Lago Chapala. Turismo residencial y campesinado*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1982, p. 45.

⁷¹ TALAVERA, SALGADO FRANCISCO, *Lago Chapala. Turismo residencial y campesinado*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1982, pp. 52-64.

⁷² Traducción del autor. Entrevista realizada el 8 de marzo, 2019.

judíos estadounidenses.⁷³ Al comienzo de los años noventa, México, Estados Unidos y Canadá firmaron el Tratado de Libre Comercio. Entre sus cláusulas, este tratado facilitaba la entrada de productos norteamericanos a México. El poder tener un estilo de vida similar al de Norteamérica a precios más asequibles y con comodidades que no podrían pagar en sus países —como el trabajo doméstico— despertó el interés de otro tipo de foráneo: aquel que no tiene intención de adaptarse, sino de importar su estilo de vida.⁷⁴

A partir de esto, hay una fuerte promoción de fraccionamientos construidos lejos de la zona centro de Ajijic. Por lo general, estos extranjeros no son parte de las organizaciones filantrópicas ni recreativas, además, manifiestan constantemente quejas sobre la cultura hispánica y las costumbres locales.⁷⁵ En parte, estos procesos de conexión entre ambas comunidades se han dificultado por el nuevo tipo de migrante. Al respecto, Michael comenta:

Es triste. Los nuevos gringos que van llegando son más fríos, chocantes y exigentes. Son los *baby boomers*. Vienen con más dinero, educados, arraigados en sus creencias, veo algo de racismo. A mí me ha tocado aquí, porque yo siempre estoy apoyando a mi equipo. Y yo les digo que no estamos aquí para que nos humillen ni nos maltraten. Piensan que yo soy mexicano. Y se enojan conmigo “¡Es que no hablan inglés! ¡No entienden!”. Yo digo “tú estás en México. Tienes que hacer la lucha de aprender algo al menos para pedir un café”.

Asimismo, al preguntar si los extranjeros tienen un sentido de responsabilidad y respeto por la comunidad local, una comerciante cercana a ellos responde: “Algunos, pero no todos. En general, creo que sí. La mayoría sí tienen. Pero otros no, simplemente quieren un lugar barato donde vivir y donde no tengan que hablar español. Y [Ajijic] es como el lugar ideal para ellos.” Sin embargo, otro factor que ha promovido la segregación es la inseguridad en la zona y los imaginarios que se han construido sobre México, a partir de las noticias en el extranjero:

⁷³ STOKES, MORAN ELEANORE, *La Colonia Extranjera: An American Retirement Community in Ajijic, Mexico*, Nueva York, State University of New York, 1981, p. 57.

⁷⁴ TRULY, DAVID, *International Retirement Migration: a case study of the Lake Chapala Riviera in Jalisco, Mexico*, Universidad de Carolina del Sur, 2001.

⁷⁵ TRULY, DAVID, “International retirement migration and tourism along the Lake Chapala Riviera: Developing a matrix of retirement migration behavior”, *Tourism Geographies*, vol. 4, núm. 3, pp. 268-273.

MARIANA CEJA BOJORGE

Hay muchos extranjeros que viven con mucho miedo. No sé si... obviamente a algunos les ha pasado algo, pero otros se segregan y se van a su coto y no salen de ahí más que para conseguir víveres en el Costco de Guadalajara. No vienen aquí porque sienten que les va a pasar algo. Se sienten inseguros.⁷⁶

6. Transformaciones en el espacio y la memoria

El espacio puede entenderse no solo como una cuestión material, sino como un centro con implicaciones simbólicas y culturales.⁷⁷ Asimismo, es un área donde se enfrentan agentes de poder: quienes tienen la capacidad de influir en la distribución espacial de las inversiones y de las agencias administrativas, políticas y económicas, son quienes reciben los beneficios materiales.⁷⁸ En Ajijic, la mayor parte de las transformaciones se realizan para darle un lugar a los turistas y a los extranjeros, aunque esto deje de lado los intereses de los locales.

En cuanto a su territorio, Ajijic está dividido por la carretera, la cual marca una separación entre el lado norte y el lado sur. A lo largo y ancho de este pueblo se distribuyen cinco barrios tradicionales, siendo el barrio de las Seis Esquinas el único que no ha sido transformado ni habitado de forma masiva por extranjeros. En el lado sur de la carretera se encuentran la costa con el lago, el malecón, la plaza central, la iglesia principal, los comercios más afluentes y, en buena medida, está ocupada por casas de extranjeros.

En el lado norte están las casas donde se concentran la mayoría de los locales. Sin embargo, en la parte alta de esta zona, existen algunos fraccionamientos y casas donde habitan principalmente extranjeros o tapatíos, quienes disfrutan de la vista hacia el lago y del silencio. Vale la pena resaltar que, a pesar de que hay una tendencia a que los extranjeros y tapatíos vivan en el cuadrante sur y los locales en el norte, esto no es una regla. En realidad, están en todos lados. Leonardo, un joven que vive en las Seis Esquinas, comenta:

Ellos [los extranjeros] tienden a estar en cotos pequeños y pues te metes y son casas muy lujosas, y árboles muy viejos y cosas así. Últimamente

⁷⁶ Sofía (50 años), entrevista realizada el 21 de marzo, 2019.

⁷⁷ Se retoma a Lefebvre, Henri, *The Production of Space*, Oxford y Massachusetts, Blackwell, 1991 en FLORES PACHECO, MARTHA INÉS Y MARTHA PATRICIA GUERRA VALLEJO, "Entre lo local y lo foráneo: gentrificación y discriminación en San Miguel de Allende, Guanajuato", *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 9, núm. 18.

⁷⁸ FLORES PACHECO, MARTHA INÉS Y MARTHA PATRICIA GUERRA VALLEJO, "Entre lo local y lo foráneo: gentrificación y discriminación en San Miguel de Allende, Guanajuato", *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 9, núm. 18, p. 193.

ya está más mezclado. Por ejemplo, mi barrio antes era un barrio bien tumbado, bien cholo, pero luego dejé de vivir allá y vivimos aquí cinco años. Y cuando regresamos allá, ya estaba todo mezclado. Ya había enfrente de nosotros un estadounidense, al lado unos canadienses, acá había una casa sola, acá enfrente, nuestros vecinos mexicanos; acá, otra estadounidense; acá, otros mexicanos y así.⁷⁹

Es importante precisar que, aunque los extranjeros se internen en los barrios locales, los nativos no logran vivir en los fraccionamientos cerrados. Esto se debe a la diferencia en poder adquisitivo y el alza en los precios de los servicios e inmuebles, lo que ha construido espacios exclusivos para cada grupo. En cuanto al acceso a ciertos espacios privados, como teatros, restaurantes o bares, los locales comentan que su entrada únicamente está condicionada a una cuestión económica. De acuerdo con ellos, sus razones para no entrar a sitios donde comúnmente hay extranjeros es por falta de dinero.

Por otro lado, la industria inmobiliaria ha ido capturando los espacios que comúnmente se creían públicos. Un ejemplo es la orilla del lago o *playa*, como la llaman los locales. En camino hacia San Antonio Tlayacapan, se han desarrollado clubs y lo que parecen ser hoteles, los cuales, han privatizado una sección del lago, impidiendo el paso por esa zona.

Otro componente de segregación es el idioma. En los espacios dominados por extranjeros se tiende a desarrollar las actividades en inglés. A propósito, Azucena, hija de un extranjero y criada en Ajijic, comenta sobre LCS:

Pocos mexicanos, si no es que ningún mexicano, va a entrar ahí a sentarse a tomar el sol y leer un libro. Lo vemos como para extranjeros [...] Fui invitada a la mesa directiva con Terry [...] Ayudan muchísimo, pero no me sentía parte. Puro extranjero hablando inglés, que quieren ayudar a la comunidad pero no hablan el español.

¿Y qué piensa la gente de que haya lugares donde no puedes entrar? “Es que sí puedes entrar, pero no quieres. Sientes como que ‘ay, es de gringos’. Pero si quieres, puedes.”

La captura del espacio es notoria. Al observar las casas, es fácil adivinar el origen del propietario. Mientras las casas de los extranjeros se caracterizan por ser terrenos grandes, amurallados, con fachadas de colores vibrantes y flores, las de los locales suelen ser pequeñas, con sus puertas y ventanas abiertas e

⁷⁹ Leonardo (22 años), entrevista realizada el 11 de marzo, 2019.

MARIANA CEJA BOJORGE

incluso, en algunos casos, se mantiene el viejo estilo de vivienda familiar. Este consiste en que, dentro de un mismo terreno, se construyan a lo largo viviendas para varias familias de un mismo núcleo. Los extranjeros han capturado gran parte del territorio y, para los ajijictecos, estas diferencias son evidentes, al igual que la desigualdad en la distribución de los servicios, como agua, recolección de basura o electricidad. Notan que el gobierno local pone mayor prioridad en asegurar su provisión en las zonas de extranjeros.

La identidad del ajijicteco está fuertemente ligada con su entorno. Para ellos, algo que hace a Ajijic distinto al resto de la Ribera es su clima, la belleza de las montañas y las vistas al lago. Además, conforme se desarrollan nuevas construcciones, se despliegan comentarios de nostalgia y añoranza por los tiempos donde no había propiedad privada.

Aunque la demanda inmobiliaria pone en riesgo esta parte de su identidad, los ajijictecos privilegian el desarrollo económico. Josefina, una costurera de 87 años, recuerda lo siguiente: “Cuando éramos niños nos íbamos al Potrero. Éramos felices ahí. Eran huertos de papaya, de verduras. Caminábamos por la playa. Ahora, el Potrero está todo fraccionado. Todo está construido”. Sin embargo, al preguntarle cómo sería Ajijic si no hubiesen llegado los extranjeros, responde: “estaríamos hundidos. Ajijic sería un pueblito sin civilización, de agricultura”.

Testimonios como ese son recurrentes y, a pesar de mostrar melancolía por las viejas formas de ser del pueblo, aceptan los cambios, así como aceptan la presencia del extranjero. Para algunos ajijictecos, mantener su beneficio económico se ha convertido en una prioridad, pero para muchos otros, es evidente que, si se rompe el ecosistema, Ajijic dejaría de ser atractivo para turistas y extranjeros.

En los últimos años, se han desarrollado proyectos agresivos para el territorio. El primero, fue la apertura de Wal-Mart en un pueblo vecino. Este centro comercial fue inaugurado en un contexto de protestas y rechazo de la comunidad local por instalar una empresa transnacional en lo que antes fue un terreno con árboles de mango. Además, cambió el orden de consumo de la localidad: “Anteriormente, en cada esquina había una tiendita y ahí la gente se surtía. De hecho, a partir de Wal-Mart, muchas tiendas desaparecieron porque ya no era la misma venta, el mismo beneficio que ellos tenían. Bajó mucho su rendimiento.”⁸⁰

⁸⁰ María (54 años), entrevistada el 19 de marzo de 2019.

A su vez, se ha intentado en numerosas ocasiones hacer construcciones sobre los cerros. Al preguntarle a los ajijictecos qué creen que haya traído todos estos cambios, apuntan al extranjero y al gobierno local como principales autores. Sin embargo, a pesar de tener consciencia sobre los cambios en el uso de suelo, el estilo de vida, la apariencia del pueblo y el deterioro del medio ambiente, los ajijictecos siguen percibiendo de manera positiva la estancia del extranjero.

La mejora económica en la región tiene mayor peso que la memoria y la identidad colectiva. Una hipótesis de esto es que la tierra y el lago tenían mayor valor cuando el pueblo se dedicaba a actividades económicas que dependían de estos recursos. Ahora, la estabilidad de las montañas, el paisaje y el lago son importantes, pero como elementos que atraen a los extranjeros para vivir allí. La dependencia de estos recursos está más alejada: ya no sobreviven de la agricultura ni de la pesca, sino de los extranjeros.

Aunque el Ajijic de árboles frutales y ojos de agua cristalina haya desaparecido, el pueblo está regado de recordatorios de este pasado: el kiosco de la plaza central está repleto de detalles en alfarería y piedra con animales del lago; las paredes en las casas locales y extranjeras están pintadas con murales de los artistas locales donde el lago y sus pescadores son los protagonistas; hay una lucha ferviente por mantener el empedrado. Estos esfuerzos, aunque en realidad sirven como estrategias para atraer al turismo, conservan los recuerdos de un pasado en común, y su alta presencia ayuda a mantener claro el origen de quienes son los locales.

7. Conclusiones

Anteriormente, las colonias de migrantes internacionales de retiro estaban formadas por extranjeros que participaban de forma activa en la comunidad local: aprendían español, formaban organizaciones donde colaboraban con los locales y vivían entre ellos. En las últimas décadas, este perfil ha cambiado y no solo rompe con los imaginarios que ha construido el local sobre el extranjero, sino que pone en peligro la aceptación de la presencia del *otro*.

A lo largo de su historia juntos, las interacciones entre ambos grupos han creado imaginarios sociales que denotan la dependencia económica del local con el extranjero. Pero estos imaginarios, al igual que las interacciones tradicionales, están en peligro. Si bien la presencia del extranjero ha generado bienestar económico en la zona, también ha sido responsable de la reconfiguración del espacio, donde los locales han sido forzados a dejar su territorio. Esto se hace evidente al observar el gran tamaño de los espacios que ocupan los extranjeros en comparación con los locales. No solo las casas y las calles donde viven los

MARIANA CEJA BOJORGE

extranjeros son más grandes, sino que los comercios, los productos y las propias transgresiones en el espacio son para satisfacer sus demandas, dejando de lado los reclamos del local por conservar el espacio y cuidar el ambiente.

Ante el despojo paulatino, los ajijictecos han respondido con despliegues cada vez más notorios de su estatus como propietarios del territorio: celebran sus fiestas por las calles más importantes del pueblo, arrojan confeti y harina frente a tiendas de extranjeros, tocan música y truenan cuetes por la madrugada y muestran siempre un gran orgullo por la tierra donde nacieron. Si bien, la presencia de este otro extranjero los ha dotado de distintas características en su identidad, también ha contribuido a reforzar la cohesión del pueblo y a tener claridad sobre qué los hace ajijictecos.

Bibliografía

- ALIAGA, SÁEZ FELIPE, "Algunos aspectos de los imaginarios sociales en torno al inmigrante", *Revista Aposta*, núm. 39.
- ARRONES JURDAO, FRANCISCO y SÁNCHEZ, ELENA, *España, asilo de Europa*, Barcelona, Editorial Planeta, 1990.
- AYUNTAMIENTO DE CHAPALA, "Plan Municipal de Desarrollo (2012-2030)", 28 de noviembre, 2012. Disponible en: https://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/030_pmd_2012-2030_chapala.pdf
- BARTH, FREDRIK, *Los grupos étnicos y sus fronteras*, México, FCE, 1976.
- BASTOS, SANTIAGO, "Mezcala: despojo territorial y rearticulación indígena por el turismo residencial en la Ribera de Chapala, México", en Jordi Gascón y Ernest Cañada (coords.), *Turismo, residencia y gentrificación rural*, Tenerife, El Sauzal.
- CROUCHER, SHEILA, *The other side of the fence: American migrants in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 2009, pp. 54-65.
- ENRÍQUEZ ACOSTA, JESÚS ÁNGEL y ROBLES BALDENEGRO, MARÍA ELENA, "Imaginarios sociales acerca del turismo en Roses, Cataluña", *Teoría y Praxis*, núm. 15.
- FLORES PACHECO, MARTHA INÉS y MARTHA PATRICIA GUERRA VALLEJO, "Entre lo local y lo foráneo: gentrificación y discriminación en San Miguel de Allende, Guanajuato", *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 9, núm. 18.
- GARCÍA, ANDREU HUGO, "Un acercamiento al concepto de turismo residencial", en Tomás Manuel Mazón y Antonio Aledo Tur (coords.), *Turismo residencial y cambio social: nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, España, Aguacalera, 2005.
- GENDREAU, MÓNICA y GIMÉNEZ, GILBERTO, "Impacto de la migración y de los media en las culturas regionales tradicionales", en Manuel Ángel Castillo, Alfredo Lattes y Jorge Santibáñez, *Migración y fronteras*, México, El Colegio de México, 1998.
- GIMÉNEZ, GILBERTO, "Cultura, identidad y memoria. Materiales para una sociología de los procesos culturales en las franjas fronterizas", *Frontera Norte*, vol. 21, núm. 41.

- GUSTAFSON, PER, "Turismo y movimientos migratorios estacionales de personas jubiladas", *Annals of Tourism Research*, vol. 4, núm. 2.
- HAYES, F. MATTHEW, "Una nueva migración económica: el arbitraje geográfico de los jubilados estadounidenses hacia los países Andinos", en *Andinamigrante: Boletín del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas*, núm. 15.
- HIERNAUX, DANIEL, "Turismo e imaginarios", en Daniel Hiernaux, Allen Cordero y Lisa van Duynen, *Imaginarios sociales y turismo sostenible*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2002.
- HOMANN, KARL, "She cannot but I can", *Ojo de del Lago*, 2018. Disponible en: <https://www.chapala.com/elojo/223-articles-2018/january-2018/4054-she-cannot-but-i-can>
- HUETE, RAQUEL y MANTECÓN, ALEJANDRO, "Introducción: sobre la construcción social de los lugares" en Tomás Mazón, Raquel Huete y Alejandro Mantecón (eds.), *Construir una nueva vida. Los espacios del turismo y la migración residencial*, Santander, Milrazones, 2011.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, "Espacio y datos de México", *Inegi*, 2019. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/espacioydatos/default.aspx?ag=140300002>
- LIZÁRRAGA MORALES, OMAR, "La inmigración de jubilados estadounidenses en México y sus prácticas transnacionales. Estudio de Mazatlán, Sinaloa y Cabo San Lucas, Baja California Sur", *Migración y Desarrollo*, núm. 11.
- MALDONADO MERCADO, ASael y ZARAGOZA CONTRERAS, LAURA, "La interacción social en el pensamiento sociológico de Erving Goffman", *Espacios Públicos*, vol. 14, núm. 31.
- MCENANY, ANNE y RICHARD, Kiy, "Civic Engagement, Volunteerism and Charitable Giving: Americans Retiring in Mexico's Coastal Communities", *U.S. Retirement in Mexico Research Series*, San Diego, International Community Foundation, 2010.
- MILANO, CLAUDIO, "Campesinos y pescadores ante la promoción del turismo residencial en el Delta del Parnaíba (Brasil)", en Ernest Cañada y Jordi Gascón (coords.), *Turismo residencial y gentrificación rural, (Tenerife) y Xirón*, España, Pasos-RTPC-Foro de Turismo Responsable, 2016.
- MIRA, EDUARD, "El turismo: la experiencia soñada, la experiencia vivida", en Antonio Alaminos, *Informe sociológico de la Provincia de Alicante*, Alicante, Diputación Provincial de Alicante, 1995.
- MONREAL, JUAN (coord.), *Un nuevo mercado turístico: jubilados europeos en la Región de Murcia*, Murcia, Universidad de Murcia, 2001.
- MONTERRUBIO, CARLOS, "Impactos del turismo residencial percibidos por la población local: una aproximación cualitativa desde la teoría del intercambio social", *LiminaR Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. 16, núm. 1.
- O'REILLY, KAREN y BENSON, MICHAELA, "Lifestyle Migration: Escaping to the Good Life?", en Karen O'Reilly y Michaela Benson (eds.), *Lifestyle Migration: Expectations, Aspirations and Experiences*, Farnham, Ashgate, 2009.

MARIANA CEJA BOJORGE

- RAYA, MELLADO PEDRO y BENÍTEZ ROCHEL, JOSÉ J., “Concepto y estimación del turismo residencial: aplicación en Andalucía”, *Papers*, núm. 31-32.
- SANCHO, AMPARO (dir.), *Introducción al turismo*, Organización Mundial del Turismo, 1998, p. 44. Disponible en: <http://www.utntyh.com/wp-content/uploads/2011/09/INTRODUCCION-AL-TURISMO-OMT.pdf>
- SCHAFFRAN, ALEX y MONKKONEN, PAAVO, “Beyond Chapala and Cancun: Grappling with the Impact of American Migration to Mexico/Más allá de Chapala y Cancún: lidiando con el impacto de la migración estadounidense en México”, *Migraciones Internacionales*, vol. 6, núm. 2.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, “Visas para Extranjeros”, 22 de julio, 2015. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/visas-para-extranjeros-8036>
- STALLMAN, JUDITH y SIEGEL, PAUL, “Attracting Retirees as an Economic Development Strategy: Looking into the Future”, *Economic Development Quarterly*, vol. 9, pp. 372-382.
- STOKES, MORAN ELEANORE, *La Colonia Extranjero: An American Retirement Community in Ajijic, Mexico*, Nueva York, State University of New York, 1981, pp. 19-24.
- SUNIL, T. S., ROJAS V. y BRADLEY D.F. “United States’ international retirement migration: the reasons for retiring to the environs of Lake Chapala, Mexico”, *Ageing and Society*, vol. 27, núm. 4.
- TALAVERA, SALGADO FRANCISCO, *Lago Chapala. Turismo residencial y campesinado*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1982.
- TRULY, DAVID, *International Retirement Migration: a case study of the Lake Chapala Riviera in Jalisco, Mexico*, Universidad de Carolina del Sur, 2001.
- TRULY, DAVID, “International retirement migration and tourism along the Lake Chapala Riviera: Developing a matrix of retirement migration behavior”, *Tourism Geographies*, vol. 4, núm. 3.
- THE MIGRATION POLICY INSTITUTE, “America’s emigrants. US Retirement Migration to Mexico and Panama”, 2006.

Anexo 1

	Directa	Indirecta	Nula
Locales	María (73 años - trabajadora del hogar/beneficiaria de vecina) Juan Ramón (48 años - beneficiario por un negocio, trabajador directo y amigo de extranjero) Juan (60 años - pintor y amigo) Leonardo (22 años - comerciante, nieto de extranjero y amigo cercano) Héctor (52 años - enlace con la comunidad extranjera/comerciante/amigo) Aurora (43 años - trabajadora del hogar, beneficiaria) Daniel (32 años - trabajador en Hacienda/apadrinado de un extranjero) Efrén (46 años - beneficiario, amigo, comerciante, yerno de extranjero) María (58 años - bibliotecaria LCS y viuda de extranjero) Rita (63 años - recepcionista hotel propiedad de un extranjero, amiga) Sofía (50 años - costurera, comerciante y amiga)	Rosalba Zamora (63 años - vecina, hijos trabajadores de extranjeros) Luciana (45 años - beneficiaria, pero sin relación actual) Josefina (87 años - comerciante, trabajadora para extranjeros) Anastasia (39 años - estilista con clientes extranjeros) María del Refugio (30 años - estilista con clientes extranjeros) Abel (74 años - comerciante, hijos trabajan con extranjeros)	Candelaria (58 años - directora escuela primaria)
Ribera/ Estados	Jorge Chaorán (77 años - retirado, amigo de vecinos extranjeros)	Karen (24 años - beneficiaria de beca LCS y diseñadora en LCS) Maluz (76 años - empleada negocio mexicano) Hugo (28 años - beneficiario beca LCS)	
Tapatíos	Trino (barista en Ajijic, amigo de extranjeros)	Alfredo (40 años - dir. educativo LCS) Edgardo (45 años - agente de seguros con clientes extranjeros)	
Hijos de extranjeros	Azucena (44 años - amiga) Michael (62 años - empleador, casado con mexicana, relación con orgs. y gobierno local) Lee (69 años - amigo, casado con mexicana)	Mark (46 años - empleador, dueño restaurante para LCS)	
Mexicanos retornados	Fernando (71 años - amigo)	Martha (66 años - casada con extranjero criado en Ajijic; relación con estadounidenses en EU, no en Ajijic)	

MARIANA CEJA BOJORGE

Extranjeros	Peter (92 años - casado con mexicana, dueño rancho con trabajadores mexicanos en California, EUA, amigo) Yoshi (40 años - empleador y amigo)	Terry Vidal (58 años - esposa mexicana, director organización extranjera) Karla (74 años - empleadora del hogar, amiga solo de tapatíos de clase media-alta, exvoluntaria LCS) Marianne (72 años - empleadora del hogar, colaboradora en LCS) Larry (72 años, empleador y voluntario en LCS) Glorine (70 años, empleadora y voluntaria en LCS) Gary (60 años, empleador y voluntario LCS) Margaret (72 años, voluntaria como profesora de inglés en LCS) Robert (56 años, empleador y comerciante)	
-------------	--	--	--

(In)seguridad, derechos y migración. La Guardia Nacional en operativos migratorios en México* / (In)security, rights, and migration – the National Guard in migration operations in Mexico

Adriana Sletza Ortega Ramírez** / Luis Miguel Morales Gámez***

RESUMEN

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular se propone como el eje de la gobernanza migratoria global, a partir de su adopción en Marrakech, en diciembre de 2018. Junto con el gobierno de Suiza, el gobierno de México fue coordinador del proceso de la adopción multilateral de este pacto. Ante la coyuntura migratoria que se presentó en México —a partir de las caravanas migrantes centroamericanas en el otoño de 2018, que justo coinciden con el proceso de adopción internacional del pacto—, el gobierno mexicano proponía formular el abordaje de su crisis humanitaria migrante desde la aplicación de su legislación migratoria, manteniendo una discursiva de cumplimiento con el pacto.

En este artículo, se analiza críticamente la implementación de la política migratoria mexicana; en particular, las contradicciones que presenta la intervención de la Guardia Nacional en operativos de control migratorio. Ello, debido a que revelan la prevalencia de un enfoque de seguridad nacional, en contraposición a un enfoque de seguridad humana, cuyo eje sean los derechos humanos de las personas migrantes. Además, se discute la implementación de este enfoque desde una perspectiva no Estado-céntrica.

PALABRAS CLAVE: Seguridad humana, migraciones internacionales, México, Guardia Nacional, Pacto Mundial.

ABSTRACT

The Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration has been proposed, since its adoption in Marrakech in December 2018, as a fundamental pillar of global migratory governance. Together with the government of Switzerland, the government of Mexico has coordinated the process for the multilateral adoption of the compact. The migration crisis that occurred in Mexico as a result of the Central American migrant caravans of Autumn 2018 coincided with said process for adopting the international compact. The Mexican government approached this humanitarian crisis via the application of its migration legislation, maintaining a discourse of compliance with/enforcement of the compact.

The present article critically analyzes the implementation of Mexican migration policy, particularly the contradictions presented by the intervention of the National Guard in migration control operations, which reveals the prevalence of a national security focus, in contrast to a human-safety focus based on the human rights of migrants. Moreover, it discusses the implementation of this focus from a non-state-centric perspective.

KEY WORDS: Human security, international migration, Mexico, National Guard, Global Compact.

* Artículo de investigación. Recibido el 13 de febrero de 2020 y aceptado para su publicación el 7 de julio de 2020.

** Profesora investigadora en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. / asletza@gmail.com / orcid.org/0000-0002-3387-9635

*** Profesor investigador en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. / lmoralesgamez@gmail.com / orcid.org/0000-0002-0057-1378

SUMARIO

1. Introducción
2. La seguridad humana como perspectiva teórica
3. La creación de la Guardia Nacional
4. ¿La Guardia Nacional en operativos migratorios?
5. Reflexiones finales sobre (in)seguridad, migraciones y derechos

1. Introducción

Al momento de escribir estas líneas, la noticia matutina es que la primera caravana migrante del año 2020 que salió de San Pedro Sula en Honduras se reintegra, cruza el Río Suchiate y se interna en Chiapas mientras los militares mexicanos se preparan para frenarla.¹ La política exterior de México, durante la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador en su primera etapa, ha tenido que enfrentar dos retos importantes en materia migratoria. Por un lado, las caravanas de migrantes por la frontera sur, y por otro, las presiones políticas del presidente de Estados Unidos, Donald Trump, quien amenaza con el aumento de aranceles a los productos mexicanos por no controlar la migración hacia Estados Unidos.

La implementación de la política migratoria del gobierno de López Obrador tiene como contexto que México, junto con Suiza, fue líder de la adopción internacional del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en Marrakech, Marruecos, en diciembre de 2018. Este pacto es publicitado como un mecanismo clave de la gobernanza global de las migraciones.² Para julio de 2018, el documento del Pacto estaba negociado, se publicó la versión acordada y solo se esperaba su adopción formal en diciembre en Marrakech.³ Justo en ese contexto, en octubre de ese año en México, se visibilizan las caravanas de migrantes.

Estas caravanas surgieron como una forma organizativa de seguridad (auto-defensa) entre migrantes centroamericanos en tránsito por México hacia Estados

¹ BLANCO, JUAN MANUEL, "Militares mexicanos se preparan para frenar la caravana 2020", *Quadratin Chiapas*, 23 de enero, 2020, Disponible en: <https://chiapas.quadratin.com.mx/principal/militares-mexicanos-se-preparan-para-frenar-la-caravana-2020/>

² ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, "Migration, Global Compact for Migration", Disponible en: <https://www.iom.int/global-compact-migration>

³ GLOBAL COMPACT FOR MIGRATION, "Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration", 13 de julio, 2018. Disponible en: https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf

Unidos, y usaron la estrategia de visibilizarse.⁴ Tenían como antecedente el viacrucis del migrante de la Semana Santa de 2018 y también la organización de caravanas mesoamericanas de madres, desde el año 2006, que buscan a sus hijos migrantes desaparecidos en México.⁵

De la misma manera, migrantes mexicanos que radican en Estados Unidos viajan en caravana anualmente, durante periodos vacacionales, desde la frontera norte hacia sus comunidades de origen al interior de México para protegerse de la extorsión de agentes aduanales y de la delincuencia.⁶

El proceso de *securitización* de la migración hacia Estados Unidos se detonó a partir de los ataques del 11 de septiembre de 2001, pues se considera como amenaza de seguridad a la migración, al vincularse con el terrorismo.⁷ Esto ha conducido a que, desde el gabinete presidencial estadounidense, se crearan el Departamento de Homeland Security, las agencias federales de US Customs and Border Protection (CBP) y el US Immigration and Customs Enforcement (ICE). Del mismo modo, se ha incorporado también en la misma estructura gubernamental a la Patrulla Fronteriza (Border Patrol).

En México, la visión *securitaria* de las migraciones se despliega con mayor fuerza desde 2006, a partir de la guerra contra el narcotráfico, durante la administración de Felipe Calderón.⁸ Esto a partir de una mayor convergencia entre las rutas que unen a Centroamérica y México con dirección a Estados Unidos y que son controladas por los traficantes de drogas; además, esto se intersecta con el tráfico de personas, la trata y el secuestro de migrantes. Las rutas migratorias se vuelven muy peligrosas y los migrantes centroamericanos “no importan” en México, como argumenta el periodista salvadoreño Oscar Martínez.⁹

En 2010, la masacre de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas, evidenció las convergencias entre las rutas migratorias y de narcotráfico. Y, a partir de entonces, la prensa y defensores de derechos humanos en México reportan sistemáticamente los crímenes contra migrantes y la violencia en su contra, además de graves violaciones a derechos humanos, por parte de las autoridades.

⁴ VARELA HUERTA, AMARELA Y McLEAN, LISA, “Caravanas de migrantes en México: nueva forma de autodefensa y transmisión”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 122, pp. 163-185; PARÍS-POMBO, MARÍA DOLORES Y MONTES, VERÓNICA, “Visibilidad como estrategia de movilidad: el éxodo centroamericano en México (2018-2019)”, *Entre Diversidades. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 7, núm. 14, pp. 9-38.

⁵ Véase “Movimiento Migrante Mesoamericano”. Disponible en: <https://movimientomigrantemesoamericano.org/inicio/>

⁶ Véase “Migrantes Unidos en Caravana A. C.”, *Facebook*. Disponible en: <https://www.facebook.com/migrantesunidosencaravana>

⁷ ARMUJO, NATALIA, *Migración y seguridad: nuevo desafío para México*, México, Casede, 2011, p. 5.

⁸ CORREA-CABRERA, GUADALUPE, “Seguridad y migración en las fronteras de México: diagnóstico y recomendaciones de política y cooperación regional”, *Migración y Desarrollo*, vol. 12, núm. 22, pp. 147-171.

⁹ MARTÍNEZ, OSCAR, *Los migrantes que no importan: en el camino con los centroamericanos indocumentados*, Barcelona, Icaria, 2010.

Las caravanas migrantes de Centroamérica, en tránsito por territorio mexicano, que se presentaron entre octubre de 2018 y enero de 2019, coincidieron con la transición entre el gobierno de Enrique Peña Nieto y el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. La primera caravana de octubre de 2018 salió de San Pedro Sula, reuniendo inicialmente a mil seiscientas personas, pero se fue ampliando hasta llegar a México. Al arribar a Oaxaca, llegó a ser integrada por siete mil personas,¹⁰ incluso en la Ciudad de México reportaron que las caravanas integraron a quince mil personas durante el mes de noviembre de 2018.¹¹ El objetivo de las caravanas no solo era pasar por territorio mexicano en busca de llegar a Estados Unidos, sino visibilizarse y acompañarse en esta difícil travesía, para autoprotegerse.

Las caravanas migrantes, entre 2018 y 2019, se posicionaron como una prioridad de seguridad entre México y Estados Unidos. El presidente Donald Trump amenazó con incrementar aranceles a los productos mexicanos si México no controlaba la migración. Esto se consideraba una potencial guerra comercial entre ambos países.¹² Ante la amenaza de estos aranceles, en medio del proceso de ratificación del acuerdo comercial TMEC que sustituiría al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México aceptó, en junio de 2019, un acuerdo con Estados Unidos para disminuir la migración irregular. Así, la administración de López Obrador decidió utilizar a la recién creada Guardia Nacional (GN) para detener migrantes.

Por ello, este artículo se centra en cuestionar cómo se contradicen los discursos de seguridad y el cumplimiento al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (en adelante Pacto Mundial sobre Migración). Esto, considerando las acciones del gobierno de López Obrador para controlar la migración centroamericana en tránsito, que se dirige hacia la frontera de Estados Unidos, por medio de la Guardia Nacional.

Este artículo tiene como objetivo analizar tales contradicciones desde la perspectiva de la seguridad humana, en contraste con la seguridad nacional implementada en la política migratoria mexicana. Andrés Manuel López Obrador tenía como objetivo crear la GN para incrementar la seguridad y disminuir la violencia en México. Desde su campaña a la presidencia, manifestó que sería prioritario retirar al ejército de las calles y dar paso a una policía preparada y

¹⁰ ARISTA, LIDIA, "Caravanas de migrantes en México", *El Economista*, 27 de abril, 2019. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Caravanas-de-migrantes-en-Mexico-20190427-0001.html>

¹¹ CALDERÓN CHELIUS, LETICIA (COORD.), *La Ciudad Intercultural. Panorama general sobre el proyecto de hospitalidad en la Ciudad de México*, México, Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", 2019, p. 45.

¹² ROJAS, ANA GABRIELA, "Aranceles de Trump a México: ¿cuáles son los riesgos de una potencial guerra comercial entre México y Estados Unidos", *BBC*, 31 de mayo, 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48470050>

[IN]SEGURIDAD, DERECHOS Y MIGRACIÓN. LA GUARDIA NACIONAL EN OPERATIVOS MIGRATORIOS...

capacitada. Sin embargo, al tomar posesión y durante las discusiones legislativas para crear la GN, se desató una serie de controversias sobre su estructura y operación. Y, contradictoriamente, los primeros despliegues de la GN se realizaron para el control migratorio en las fronteras mexicanas.

Como estrategia metodológica para discutir la pregunta de investigación, se contrastan discursos políticos sobre seguridad con las acciones gubernamentales en México, a través del análisis de información oficial, legislación y los compromisos internacionales de México, particularmente con el Pacto Mundial sobre Migración. Asimismo, se realizó un seguimiento hemerográfico sobre la relación bilateral México-Estados Unidos, las caravanas y la Guardia Nacional en el periodo 2018-2019.

Los datos se examinan a través de la perspectiva de seguridad humana, enfatizando en las relaciones entre seguridad, migraciones y derechos. Con este fin, el artículo se compone de tres secciones. La primera estudia a la seguridad humana como una perspectiva teórica que cuestiona la seguridad Estado-céntrica; en esta sección también se incluyen las vinculaciones entre derechos humanos y seguridad humana. La segunda sección se centra en el proceso de creación de la GN. La última sección está dedicada a examinar su intervención en operativos migratorios y el cumplimiento del Pacto Mundial sobre Migración.

2. La seguridad humana como perspectiva teórica

Desde principios del siglo **xxi**, una de las perspectivas que ha cobrado relevancia en los estudios sobre seguridad internacional es la “seguridad humana”. Desde finales del siglo **xx**, el debate sobre seguridad humana había dejado claro que la seguridad internacional no puede mantener como eje único al Estado-nación, es decir, los temas de seguridad internacional no solo pueden ser concebidos desde un enfoque Estado-céntrico, sino que se requiere un enfoque centrado en las personas.

Así, las amenazas a los Estados no son las únicas relevantes como problemática de seguridad dentro del campo de las relaciones internacionales y sus perspectivas teóricas. Para analizar las amenazas y proponer soluciones, también son relevantes las amenazas a las personas. El debate se ha centrado en cómo operacionalizar la seguridad humana y en si la seguridad Estado-céntrica es o no complementaria y compatible con la seguridad humana.¹³

161

¹³ COMMISSION ON HUMAN SECURITY, *Human Security Now*, New York, Communications Development Incorporated Washington DC, New York, 2003. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEE DBA50C6907C1256D19006A9353-chs-security-may03.pdf>

El concepto de seguridad humana ha sido difundido y discutido desde la publicación del Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994, donde se propuso que las amenazas hacia las personas pueden ser amenazas cometidas por el Estado (tortura); de otros Estados (guerra); de otros grupos de la población (tensión étnica); de individuos o pandillas contra otros individuos o pandillas (delincuencia, violencia callejera); contra las mujeres (violación, violencia doméstica); contra los niños sobre la base de su vulnerabilidad y dependencia (maltrato infantil), o dirigidas contra la propia persona (uso de estupefacientes, suicidio).¹⁴

En esta lista específica de amenazas, se puede identificar que tanto la violencia y amenaza de otros grupos de la población, de individuos o pandillas, contra las mujeres, jóvenes y niños son las circunstancias que se aplican al caso de la migración de centroamericanos hacia México. Asimismo, se puede observar que las condiciones de los países de mayor emigración (Guatemala, Honduras y el Salvador) no ofrecen a esta población la garantía de su integridad como personas.

Para Bertrand Ramcharan, la seguridad humana es estar seguro, estar a salvo y protegido, con condiciones y sentimientos de seguridad; además establece que las normas de los derechos humanos internacionales dan contenido al significado de la seguridad humana.¹⁵ Sin embargo, en una de las más recientes publicaciones al respecto, David Andersen y Kerry Crawford retoman el debate entre seguridad humana, seguridad nacional y seguridad global, contrastando estos conceptos de una manera más realista, no solo normativa.¹⁶

Estos autores observan las condicionantes que se han presentado en la aplicación de la seguridad humana desde su adopción en la publicación del Informe del PNUD, en 1994. Exponen que los propósitos de la seguridad son diferenciados: mientras la seguridad global se enfoca en la protección de la estabilidad del sistema de los Estados-nación, la seguridad nacional tiene como propósito la protección del Estado frente a amenazas externas y también frente a inestabilidad interna. En contraste, la seguridad humana centra su protección en el individuo y su comunidad, para evitar amenazas a su bienestar y seguridad física.

Andersen y Crawford mencionan que una norma sobre seguridad humana podría guiar el comportamiento y consenso en los diferentes niveles de prioridad, desde el individuo, el Estado y el sistema. Sin embargo, consideran que

¹⁴ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, "Informe sobre Desarrollo Humano 1994", México, Fondo de Cultura Económica, 1994. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

¹⁵ RAMCHARAN, BERTRAND, *Human Rights and Human Security*, The Hague, Martinus Nijhoff, 2002.

¹⁶ ANDERSEN, DAVID Y CRAWFORD, KERRY, *Human Security, Theory and Action*, New York, Rowman & Littlefield, 2018.

el hecho de que personas, Estados y organizaciones no acepten una norma que defienda y defina la seguridad humana es la razón por la cual continúa un comportamiento donde la prioridad no son las personas, sino el enfoque Estado-céntrico de la seguridad internacional.¹⁷

Al considerar el nexo de seguridad y migración, Jef Huysmans y Vicki Squire advierten que, por un lado, la seguridad humana intenta enfocarse más en el individuo migrante, incluir una dimensión ética y normativa, pero puede seguir considerando a la migración como “amenaza”, y a la persona migrante solo como víctima despolitizada. Por otro lado, ven que el lenguaje securitario de la migración justifica el uso de la fuerza, la violencia y la instauración de la gobernabilidad. Por esta razón, una de sus propuestas es que la perspectiva de derechos reemplace las perspectivas de seguridad, para que, en ese marco, las personas migrantes tengan un papel político central.¹⁸

Por su parte, Robert Hanlon y Kenneth Christie, al explicar el enfoque de la seguridad humana en el contexto migratorio, consideran dos condicionantes contemporáneas: la debilidad de los países de origen de migrantes y la operación de organizaciones criminales transnacionales en el tráfico y trata de personas. Entonces, observan la incapacidad de los Estados para brindar seguridad a las personas migrantes, a los desplazados y refugiados; y, en contraste, el creciente poder de las redes transnacionales de traficantes y tratantes de personas.¹⁹ En otras palabras, el ejercicio del poder continúa dominando la aplicación de la perspectiva de seguridad humana y cuestiona la responsabilidad de los Estados.

Por lo anterior, es esencial recuperar el papel central de los derechos humanos de las propias personas migrantes. Los humanos tienen derechos y la comunidad internacional tiene la obligación de proteger y promover estos derechos. Negarlos conlleva inseguridad humana; protegerlos y promoverlos es el camino a la seguridad humana.²⁰

Los derechos humanos deben ser garantizados. Estos cambian de lo negativo a lo positivo cuando son cumplidos para las personas si su seguridad no es amenazada. El énfasis no es solo disfrutar la sustancia del derecho, sino

¹⁷ ANDERSEN, DAVID Y CRAWFORD, KERRY, *Human Security, Theory and Action*, New York, Rowman & Littlefield, 2018, p. 3-5.

¹⁸ HUYSMANS, JEF Y SQUIRE, VICKI, “Migration and Security”, en *The Routledge Handbook of Security Studies*, New York, Routledge, 2010, pp. 169-179.

¹⁹ HANLON, ROBERT Y CHRISTIE, KENNETH, *Freedom from Fear. An Introduction to Human Security*, Canada, University of Toronto Press, 2016, p. 213-214.

²⁰ OSLER, FEN; DAUDELIN, JEAN; HAY, JOHN; REID, HOLLY Y MARTIN, TODD, *Madness in the Multitude: Human Security and World Disorder*, Ontario, Oxford University Press, 2002.

también acceder a ellos, lo cual es imperativo en esta concepción de derechos humanos, así como en la definición de seguridad humana.²¹

La seguridad humana y los derechos humanos comparten bases fundamentales. La primera es que se refieren a personas y no a Estados y ambos están centrados en garantizar el bienestar de los humanos.²² Una segunda base es que ambos marcos conceptuales comparten definiciones interdependientes e interrelacionadas. Ambos también promueven abordajes holísticos, pues de igual forma que los derechos, las amenazas están interconectadas y la seguridad es indivisible. Así, ambos conceptos empujan círculos que pueden ser virtuosos: un derecho hace avanzar a otro, y así sucesivamente. Lo mismo ocurre con la seguridad humana, al resolver amenazas que afectan a las personas.

Ambos conceptos priorizan la libertad y la dignidad. El centro de la vida es una gama de derechos y libertades de las personas y ambos marcos se concentran en la dignidad de las personas. Los derechos humanos se desarrollaron en respuesta a la violación de la dignidad humana, mientras la seguridad humana emergió de las amenazas a los derechos de las personas. Esta noción, además, surgió en un marco caracterizado por el uso de la seguridad nacional para frenar derechos a las personas. Por ello, se puede conceptualizar a la seguridad humana como una extensión de la búsqueda de la dignidad.

Asimismo, ambos enfatizan la universalidad y la indivisibilidad de sus componentes. Así, los derechos humanos y los componentes de la seguridad humana son definidos para aplicarlos en distintos contextos alrededor del mundo. En el lenguaje de los derechos humanos, la indivisibilidad y la interdependencia se refuerzan mutuamente. Mientras las políticas orientadas a la seguridad humana promueven los derechos humanos, las violaciones a los derechos humanos minan la seguridad humana. La fortaleza de los derechos humanos recae en su posición moral y ética, así como en sus valores. Lo mismo ocurre con la seguridad humana.

Por estas últimas razones, la aplicación de la seguridad humana a asuntos migratorios no se circunscribe a las amenazas que representan para las personas migrantes las organizaciones criminales de tráfico y trata de personas. Tampoco se limita a justificar las incapacidades de los Estados en los países expulsores de migrantes para retener a su población. Más bien, la seguridad humana busca poner en el centro a las personas migrantes y sus derechos, recordando que sus derechos humanos son la base de su bienestar, que son

²¹ POGGE, THOMAS, *World Poverty and Human Rights*, Cambridge, Blackwell Publishers Press, 2002.

²² OBERLEITNER, GERD, "Human Security and Human Rights", *European Training and Research Center for Human Rights and Democracy (Austria)*, núm. 8.

[IN]SEGURIDAD, DERECHOS Y MIGRACIÓN. LA GUARDIA NACIONAL EN OPERATIVOS MIGRATORIOS...

interdependientes, están interrelacionados, que la libertad y la dignidad individuales y colectivas son fundamentales, que sus derechos son indivisibles y se refuerzan mutuamente. Al minar los derechos de las personas migrantes, se mina su propia seguridad, se les despolitiza. En consecuencia, se justifica discursivamente la violencia en su contra, así como la necesidad de “gobernabilidad” de las migraciones.

3. La creación de la Guardia Nacional

Uno de los temas importantes que estuvo presente en la campaña de Andrés Manuel López Obrador fue el incremento de la violencia y la inseguridad en distintas regiones de México, protagonizada por organizaciones criminales y la delincuencia común. Asimismo, se trató la insatisfacción respecto a la democracia, de modo que la Guardia Nacional se propuso para pacificar al país. Pero, con ello, México se encamina a la militarización de la seguridad pública.²³

López Obrador, como candidato, insistía en la falta de coordinación que tenían las instituciones de seguridad pública para combatir el crimen organizado y abatir la violencia. Apuntaba que las instituciones se obstruían entre ellas y que no había una estrategia. La solución era unificar las acciones de seguridad y combate a las organizaciones criminales, con la creación de una sola fuerza militar bajo el mando único y la dirección del presidente.

Así, López Obrador propuso en su plataforma electoral, Proyecto de Nación 2018-2024, el capítulo “Sociedad segura y Estado de derecho”, donde se incluye una serie de medidas para terminar con la violencia que había afectado al país en los dos sexenios anteriores. Entre los puntos más destacados se incluía la creación de la Guardia Nacional para proyectar el retiro paulatino de las fuerzas armadas en zonas de alto riesgo, pues estas no deberían tener funciones de seguridad pública. Asimismo, figura el destinar mayores recursos a la capacitación de policías; la creación del Colegio Nacional de Seguridad Pública, como una opción para 6.87 millones de jóvenes que no estudian ni trabajan, y su objetivo será especializar y profesionalizar a los cuerpos de seguridad.²⁴

Para combatir la violencia y la inseguridad, López Obrador proponía un enfoque diferente a gobiernos anteriores, tanto de forma operativa como institucionalizada. Tres cambios importantes se proponían: eliminar de la

²³ HERNÁNDEZ, GERARDO Y ROMERO, CARLOS ALFONSO, “La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México”, *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 25. .

²⁴ Proyecto de Nación 2018-2024, Disponible en: <http://morenabc.org/wp-content/uploads/2017/11/Plan-de-Nacion-de-Morena.pdf>

ADRIANA SLETZA ORTEGA RAMÍREZ / LUIS MIGUEL MORALES GÁMEZ

Secretaría de Gobernación las funciones en materia de seguridad, la creación de la Secretaría de Seguridad Pública y la creación de la GN.

Tras lanzar esta propuesta, quien era postulado para secretario de Seguridad, Alfonso Durazo, señaló cuáles serían las prioridades del gobierno de Obrador al llegar a la presidencia:

El primero es cerrar el ciclo de guerra. El segundo, lograr un punto de inflexión de la violencia criminal en un plazo de 180 días. Número tres: recuperar la confianza de la sociedad en los cuerpos de seguridad. Cuatro: afianzar la estrategia en un plazo de tres años y, finalmente, entregar un país en paz y tranquilidad en 2024.²⁵

Los plazos sugeridos no parecían realistas al comparar que en los pasados periodos presidenciales la violencia solo creció cuando Felipe Calderón desplegó la guerra contra el narcotráfico en 2006 y con Enrique Peña Nieto había tenido una leve disminución, pero la violencia repuntó hacia el final de la administración, incluso superando las estadísticas del sexenio de Calderón.²⁶

Poco después de que López Obrador ganara las elecciones, Alfonso Durazo anunció que la GN ya no sería creada, la prioridad eran otros temas y el combate al crimen organizado se realizaría a través del lavado de dinero. Desde su punto de vista, esa sería la mejor forma para enfrentar a las organizaciones delictivas en el país y a un menor costo.²⁷ Esto era compatible con lo prometido en campaña electoral de “más abrazos y menos balazos” y oportunidades para jóvenes bajo el eslogan “becarios sí, sicarios no”.²⁸

Cabe señalar que, durante la campaña electoral, la relación entre Obrador y los militares había sido tensa, desde que lanzó declaraciones sobre una probable amnistía para personas encarceladas, el retiro de los militares de las calles y señalar que las fuerzas militares cometían violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, esto se transformó tras las reuniones, en agosto de 2018, entre el presidente electo López Obrador y el secretario saliente de la

²⁵ EXPANSIÓN, “El plan de AMLO para mejorar la seguridad, según su posible secretario”, *Expansión*, 4 de enero, 2018. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/04/24/el-plan-de-amlo-para-mejorar-la-seguridad-segun-su-posible-secretario>

²⁶ MIGUELES, RUBÉN, “Inegi: Sexenio de Peña Nieto rompe récord en homicidios”, *El Universal*, 26 de junio, 2019. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/inegi-sexenio-de-pena-nieto-rompe-record-en-homicidios>

²⁷ RAMÍREZ, JULIO, “Gobierno de AMLO ‘aborta’ la idea de crear Guardia Nacional”, *Expansión*, 15 de agosto, 2018. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2018/08/15/gobierno-de-amlo-abortan-la-idea-de-crear-guardia-nacional>

²⁸ OTRO PAÍS, “‘Más abrazos y menos balazos’, ofrece AMLO en Sinaloa”, *Otro País*, 13 de abril de 2018. Disponible en: <https://otropaismoticias.com/mas-abrazos-y-menos-balazos-ofrece-amlo-en-sinaloa/>

[IN]SEGURIDAD, DERECHOS Y MIGRACIÓN. LA GUARDIA NACIONAL EN OPERATIVOS MIGRATORIOS...

Defensa, Salvador Cienfuegos Zepeda, así como el de Marina, Vidal Francisco Soberón Sanz.

La postura de López Obrador respecto al papel de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad cambió drásticamente, pasando de un distanciamiento a una aceptación y posterior reconocimiento central de su papel como garantes de la seguridad en México.²⁹ Ambos secretarios pudieron ofrecerle un diagnóstico de cómo estaba el país en temas de seguridad y las acciones que realizaban ambas secretarías para limitar la actuación de las organizaciones criminales en diversas regiones.

Los secretarios también buscaron demostrarle que no habría tantos efectivos disponibles para su plan de la GN, por lo cual tendrían que trabajar con elementos de ambas dependencias y, sobre todo, con elementos de mayor experiencia. También le revelaron las posibles consecuencias de que los militares regresaran a sus cuarteles, así como de crear un nuevo cuerpo de seguridad nacional sin una estrategia clara para combatir al crimen organizado. Incluso hablaron sobre los compromisos internacionales que tenían con Estados Unidos, a partir del apoyo recibido por la Iniciativa Mérida (2800 millones de dólares).³⁰

Tras estos encuentros, López Obrador expresó: "No podemos dejar de usar al ejército y la marina para garantizar la seguridad pública".³¹ Posteriormente, entre agosto y noviembre de 2018 no se publicó más información sobre el proyecto de la GN; se trató de apaciguar a la opinión pública, concentrándose en otras prioridades de su agenda de gobierno. Fue hasta noviembre de 2018 cuando se retomó la propuesta de la GN y los legisladores del mismo partido político que el presidente (Morena) presentaron la iniciativa de ley.³²

En esta propuesta, la GN tendría funciones policiacas para sustituir a las fuerzas militares. La diferencia radicaba en su preparación y actuación para

²⁹ RODRÍGUEZ, ARTURO, "López Obrador se reúne con Cienfuegos para abordar violencia y relevo en Sedena", *Proceso*, 22 de agosto, 2018. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/548029/lopez-obrador-se-reune-con-cienfuegos-para-abordar-violencia-y-relevo-en-sedena>; GANDARIA, MANRIQUE, "AMLO se reúne también con el secretario de Marina", *El Sol de México*, 23 de agosto, 2018. Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politica/amlo-se-reune-tambien-con-el-secretario-de-marina-1937861.html>

³⁰ SPD NOTICIAS, "Cienfuegos y Soberón dieron diagnósticos y propuestas para enfrentar inseguridad: AMLO", 24 de agosto, 2018. Disponible en: <https://www.sdpnoticias.com/nacional/diagnosticos-cienfuegos-soberon-dieron.html>; SEELKE, CLARE, "Mexico: Background and US Relations", *Congressional Research Service*, 2017.

³¹ RAMÍREZ, JULIO, "No dejaremos de usar al Ejército y la Marina para garantizar la seguridad: AMLO", *Expansión*, 24 de agosto, 2018. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/08/24/no-dejaremos-de-usar-al-ejercito-y-la-marina-para-garantizar-la-seguridad-amlo>

³² CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, "Presenta Morena iniciativa de reforma constitucional, para crear el modelo de Guardia Nacional considerado en el plan de seguridad de López Obrador", 20 de noviembre, 2018. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2018/Noviembre/20/813-Presenta-Morena-iniciativa-de-reforma-constitucional-para-crear-el-modelo-de-Guardia-Nacional-considerado-en-el-plan-de-seguridad-de-Lopez-Obrador>

enfrentar amenazas de violencia; la GN consideraría la seguridad de la población civil al enfrentar a los criminales y también estaría preparada para atacar con fuerza letal a su enemigo.³³

López Obrador declaraba que sería: “una manera distinta de enfrentar el problema en la práctica”. Con esto, parecía que sería un proyecto innovador en materia de seguridad, en comparación con sus antecesores.³⁴ Sin embargo, en principio, no sería una fuerza civil, sino que sería una fuerza policiaca militar integrada por la incorporación de policías militares (reclutados por el Ejército y la Marina) y agentes de la Policía Federal. De tal modo, estaría principalmente bajo el control y supervisión de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena).

Reformar y capacitar a la Policía Federal sería tardado, y México necesitaba una respuesta contundente en este tema; sobre todo, se valoró que la GN sería más efectiva para combatir la delincuencia. Por eso, la GN sería comandada por militares, pero con un perfil de formación policiaca, para disminuir las violaciones a los derechos humanos.³⁵

Distintas organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales, como Amnistía Internacional, insistían en las obligaciones internacionales del Estado mexicano para limitar al máximo la participación de fuerzas armadas en asuntos de orden interno y seguridad ciudadana. Así, las fuerzas armadas podrían participar solo de manera extraordinaria, subordinada y complementaria a labores de corporaciones civiles, regulada y fiscalizada.³⁶

El debate entre los legisladores fue acalorado, debido a que las críticas a la GN se sustentaban en que era un proyecto de militarizar al país y que sería la milicia del presidente. Se requerían reformas constitucionales, pues ninguna fuerza militar podría estar a cargo de asuntos de seguridad pública, además, implicaba desaparecer a la Policía Federal.

³³ MADRAZO, ALEJANDRO, “El desvarío histórico de la Guardia Nacional de Andrés Manuel López Obrador”, *New York Times*, 28 de noviembre, 2018. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/11/28/opinion-lopez-obrador-guardia-nacional/amp/>

³⁴ RAMÍREZ, JULIO, “López Obrador y su equipo reviven (otra vez) a la Guardia Nacional”, *Expansión*, 9 de noviembre, 2018. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/11/09/lopez-obrador-y-su-equipo-reviven-a-la-guardia-nacional-otra-vez>

³⁵ MONROY, JORGE, “Policía Federal desaparecerá poco a poco; estatales y municipales se quedan: AMLO”, *El Economista*, 20 de septiembre, 2018. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Policia-Federal-desaparecerapoco-a-poco-estatales-y-municipales-se-quedan-AMLO-20181120-0026.html>

³⁶ MEYER, MAUREEN, “Propuesta de Guardia Nacional concretizaría la militarización de la seguridad pública en México”, *WOLA*, 10 de enero, 2019. Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/guardia-nacional-mexico-abusos-militares/>; AMNISTÍA INTERNACIONAL, *México: Guardia Nacional. Obligaciones internacionales de derechos humanos*, 2019. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4196972019SPANISH.PDF>

[IN]SEGURIDAD, DERECHOS Y MIGRACIÓN. LA GUARDIA NACIONAL EN OPERATIVOS MIGRATORIOS...

Después de casi un mes de debates y posicionamientos en el Poder Legislativo, se aprobó su creación.³⁷ Se aprobaron las reformas constitucionales en los congresos de las entidades federativas y, en marzo del 2019, se publicó la Ley de la Guardia Nacional. Los artículos constitucionales modificados fueron los siguientes: 10, 16, 21, 31, 35, 36, 73, 76, 78 y 89.³⁸ La crítica a la creación de la GN es que significaría una legalización para la intervención de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad pública, y representaría una continuidad a las medidas implementadas en los periodos presidenciales previos, de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. Con ello, se cedería paulatinamente más espacio a las fuerzas armadas mexicanas para estar en las calles.³⁹

Alfonso Durazo Montaña, tras ser designado como secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, afirmó que la GN: “es uno de los instrumentos indispensables que el Gobierno federal implementa para optimizar los resultados de la estrategia contra la inseguridad”.⁴⁰ Aseguró que era la primera institución pública con mayor aceptación por parte de la población con 70.9% y que con la GN se pondría fin a la violencia.⁴¹

4. ¿La Guardia Nacional en operativos migratorios?

El 7 de junio de 2019, los Gobiernos de México y Estados Unidos alcanzaron un acuerdo migratorio para evitar la imposición de aranceles con la que Donald Trump había amenazado.⁴² El presidente de México confirmó el despliegue de la Guardia Nacional hacia las fronteras norte y sur del país como

³⁷SEMPLE, KIRK Y VILLEGAS, PAULINA, “Mexico Approves 60 000-Strong National Guard. Critics Call It More of the Same”, *New York Times*, 28 de febrero, 2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/02/28/world/americas/mexico-amlo-national-guard.html>

³⁸SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de marzo, 2019. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019; CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ley de la Guardia Nacional, México, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo, 2019.

³⁹MADRAZO, ALEJANDRO, “El desvarío histórico de la Guardia Nacional de Andrés Manuel López Obrador”, *New York Times*, 28 de noviembre, 2018. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/11/28/opinion-lopez-obrador-guardia-nacional/amp/>

⁴⁰EXCÉLSIOR, “Guardia, la base de la estrategia; entrevista con Alfonso Durazo Montaña”, *Excélsior*, 17 de octubre, 2019. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/guardia-la-base-de-la-estrategia-entrevista-con-alfonso-durazo-montana/1342402#view-5>

⁴¹LÓPEZ, ARACELI, “Guardia Nacional tiene una aceptación del 70.9%, dice Durazo”, *Milenio*, 14 de octubre, 2019. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/guardia-nacional-aceptacion-70-9-alfonso-durazo>; SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA, “La Guardia Nacional marcará el inicio del fin de la violencia en nuestro país: Alfonso Durazo”, *Gobierno de México*, 30 de junio, 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/sspc/prensa/la-guardia-nacional-marcará-el-inicio-del-fin-de-la-violencia-en-nuestro-país-alfonso-durazo>

⁴²“Declaración conjunta. Washington DC”, *Gobierno de México*, 7 de junio, 2019. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467956/Declaracio_n_Conjunta_Me_xico_Estados_Unidos.pdf

control migratorio, con lo cual se pasó, de una política de securitización de la migración, a una de militarización fronteriza para detener migrantes. De hecho, Olga Sánchez Cordero, secretaria de Gobernación, anunció que, en materia de migración, se aplicará un “modelo especial mexicano”, basado en el Pacto de Marrakech: una migración regular, una migración segura y una migración ordenada.⁴³

Pero el primer costo visible del nuevo acuerdo migratorio se presentó dos semanas después, cuando un joven salvadoreño y su pequeña hija de un año y once meses, Oscar y Valeria, fueron encontrados juntos y ahogados en las orillas del río Bravo, intentando llegar a Estados Unidos y escapar del control migratorio mexicano.⁴⁴

El compromiso de México con Estados Unidos fue reducir la migración en 45 días. Cumplido el plazo, el canciller Marcelo Ebrard —quien había estado a cargo de la negociación de este acuerdo migratorio— reportó que los flujos migratorios a Estados Unidos, desde México, se habían reducido en 36.2%.⁴⁵

La manera en que el Gobierno de México aplica el Pacto Mundial sobre Migración es siguiendo solo la narrativa de ordenar, regular y asegurar la migración, en particular, desarticular las caravanas. Sin embargo, el Pacto es un instrumento internacional que pretende ser más comprensivo de las dinámicas migratorias. Incluso plantea como primer principio: “centrarse en las personas” y, con esto, intenta impulsar una perspectiva de seguridad humana. El Pacto propone abordar las causas de las migraciones y que los Estados retomen sus responsabilidades en un contexto de crisis neoliberal, pues este último ha implicado la desregulación de los mercados laborales. Asimismo, es en este marco donde se insertan las personas migrantes, el crecimiento de la “industria” de la migración y de las organizaciones de tráfico y trata de personas.

Pero también, como acuerdo intergubernamental, el Pacto Mundial sobre Migración incluye como segundo principio a la cooperación internacional. Así, reconoce que se requiere asumir responsabilidades compartidas en materia migratoria. Como tercer principio, establece la función de las soberanías

⁴³ JIMÉNEZ, GABRIELA, “AMLO confirma que la Guardia Nacional controlará el paso de migrantes en la frontera”, *El Sol de México*, 7 de junio, 2019. Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/amlo-confirma-que-guardia-nacional-controlara-paso-de-migrantes-en-la-frontera-3731189.html>; E-CONSULTA, “En migración, México aplicará modelo basado en Pacto de Marrakech”, *E-consulta*, 12 de junio, 2019. Disponible en: <https://www.e-consulta.com/nota/2019-06-12/nacion/en-migracion-mexico-aplicara-modelo-basado-en-pacto-de-marrakech>

⁴⁴ ARISTEGUI NOTICIAS, “Mueren ahogados salvadoreño y su pequeña hija, al cruzar el río Bravo, en Matamoros”, 24 de junio, 2019. Disponible en: <https://aristeginoticias.com/2406/mexico/mueren-ahogados-salvadoreno-y-su-pequena-hija-al-cruzar-el-rio-bravo-en-matamoros/>

⁴⁵ EL FINANCIERO, “Flujos migratorios de México a EU se han reducido 36% en primeros 45 días del acuerdo: Ebrard”, 22 de julio, 2019. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/flujos-migratorios-de-mexico-a-eu-se-han-reducido-36-en-primeros-45-dias-del-acuerdo-ebard>

[IN]SEGURIDAD, DERECHOS Y MIGRACIÓN. LA GUARDIA NACIONAL EN OPERATIVOS MIGRATORIOS...

nacionales, para evitar que los Estados eludan sus responsabilidades y asuman el cumplimiento del derecho internacional.⁴⁶ En ese sentido, el Pacto, para ser operativo, intenta proponer un balance entre seguridad Estado-céntrica y seguridad humana.

Distintas instituciones de derechos humanos han externado su preocupación por la intervención de la Guardia Nacional en operativos migratorios. En particular, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha insistido en que el artículo primero constitucional reconoce a toda persona en México para gozar de las garantías otorgadas por la Constitución. Esto incluye a la población migrante, sin importar su situación migratoria; todos sus derechos deben ser respetados y en particular:

- El derecho a la libertad de tránsito
- El derecho a la seguridad jurídica
- El derecho al debido proceso
- El derecho a asistencia consular
- El derecho a solicitar asilo⁴⁷

En los primeros meses, tras el desplazamiento de la Guardia Nacional a las fronteras norte y sur de México, se presentaron más de 24 quejas a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por violación a los derechos humanos en operativos de seguridad. Hasta octubre de 2018, se mantenían 27 000 elementos de la Guardia Nacional desplegados en las fronteras norte y sur, y habían detenido a alrededor de 67 057 migrantes.

Los albergues para migrantes y organizaciones humanitarias han sufrido acoso por parte de los elementos de la GN, en particular la Casa del Migrante de Saltillo. A pesar de que se presentó una denuncia al respecto, esta fue cambiada para ser en contra de la Policía Municipal y no contra la Guardia Nacional.⁴⁸

Internacionalmente, el Comité Contra la Discriminación Racial de la ONU realizó una petición para evaluar el retiro de la GN de la función migratoria en México. Marcelo Ebrard, secretario de Relaciones Exteriores, aseguró que la GN no se iba a retirar, debido a que se trabajaba en un convenio de colaboración

⁴⁶ ASAMBLEA GENERAL NACIONES UNIDAS, "Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular", 19 de diciembre, 2018, p. 5. Disponible en: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195&Lang=S

⁴⁷ "Derechos de las personas migrantes", *Comisión Nacional de Derechos Humanos*. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/derechos-de-las-personas-migrantes>

⁴⁸ ESPINO, MANUEL Y ORTIZ, ALEXIS, "Guardia Nacional acumula 24 denuncias ante la CNDH, la mayoría de migrantes", *El Universal*, 14 de octubre, 2019. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/guardia-nacional-acumula-24-denuncias-ante-la-cndh-la-mayoria-de-migrantes>

con la Alta Comisionada de Derechos Humanos de la Naciones Unidas, para que la GN pudiera proceder bajo los estándares de la ONU.⁴⁹

Por su parte, durante la sexta evaluación periódica a México, el Comité de Derechos Humanos de la ONU señaló a la nueva política migratoria de López Obrador, la presencia de la Guardia Nacional y las múltiples denuncias de violaciones a migrantes, casos de tortura, tratos crueles, desapariciones forzadas, extorsión, trata, asesinatos, etcétera. El riesgo de sufrir cualquiera de estas situaciones se incrementa en las fronteras de México, donde la GN está presente. Se señaló que la nueva política migratoria recurre al uso generalizado de la detención y el uso de la fuerza por parte de los agentes de seguridad.⁵⁰

El Comité de Derechos Humanos de la ONU también indicó que es preocupante la política de contención que orilla a los migrantes a rutas más peligrosas, la detención de niñas y niños, así como la falta de protección y asistencia adecuadas, especialmente para aquellos no van acompañados. En su evaluación, también incluyó una sección sobre el derecho a la vida y a la seguridad personal, respecto a las cuales se subrayan las altas y crecientes tasas de homicidios en México, los reportes sobre ejecuciones extrajudiciales y los índices de letalidad. Asimismo, el comité puntualizó su preocupación por el carácter militarizado de las fuerzas de orden, en general, incluyendo la GN, y la falta de un calendario claro para el retiro de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad ciudadana.⁵¹

Tras seis meses del acuerdo migratorio México-Estados Unidos, el 26 de diciembre de 2019, el canciller Marcelo Ebrard, durante la conferencia de prensa matutina presidencial, dio a conocer los resultados del control migratorio efectuado. Presentó la reducción significativa de flujos migratorios que reportó la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP por sus siglas en inglés) de Estados Unidos respecto a su frontera con México.

Mientras en mayo de 2019 las aprehensiones mensuales habían sido 144 116, durante noviembre fueron 42 710. Esto representaba una reducción histórica en el número de migrantes que lograban llegar a la frontera de Estados Unidos y eran detenidos por autoridades estadounidenses. El canciller Ebrard reportó que el total de migrantes “rescatados” por las autoridades mexicanas,

⁴⁹ SÁNCHEZ, JACOB, “Guardia Nacional se registrará bajo estándares de ONU: Ebrard”, *El Sol de México*, 31 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/guardia-nacional-se-regira-bajo-estandares-de-onu-ebard-4115741.html>

⁵⁰ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, “Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México”, 7 de noviembre, 2019. Disponible en: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/ObservacionesFinales_ComiteDHONU_MX_2019.pdf

⁵¹ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, “Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México”, 7 de noviembre, 2019. Disponible en: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/ObservacionesFinales_ComiteDHONU_MX_2019.pdf

[IN]SEGURIDAD, DERECHOS Y MIGRACIÓN. LA GUARDIA NACIONAL EN OPERATIVOS MIGRATORIOS...

durante el periodo, fue de 280 409. De este número, la Guardia Nacional había “rescatado” a 59 483; la Secretaría de Seguridad a 41 649 y el Instituto Nacional de Migración (Inami) a 178 917.⁵²

La Ley de la Guardia Nacional, en su artículo 9, delimita que esta puede actuar en centros de supervisión y control migratorio, solo en auxilio y coordinación con las autoridades responsables, es decir, con el Instituto Nacional de Migración.⁵³ A pesar de esto, de manera independiente, la Guardia Nacional ha estado presente en el control migratorio; detiene migrantes y les priva de su libertad.

De manera oficial, el Gobierno de México insiste en que está cumpliendo con el Pacto Mundial sobre Migración. Pone énfasis en que solo aceptará a migrantes regulares, es decir, a quienes cumplan con la legislación migratoria, de otra manera, deberán “asegurarlos”, es decir, detenerlos para mantenerlos “seguros”. En tal sentido, destacados especialistas han insistido en el uso de eufemismos en la política migratoria, por ejemplo, Pablo Ceriani identifica dos dispositivos de control migratorio para el cual se usan con frecuencia eufemismos: la privación de la libertad y la expulsión del país. Con estos eufemismos, argumenta Ceriani, se oculta una realidad jurídica y otra fáctica, además de que estos dispositivos se intentan legitimar.⁵⁴

Para el caso mexicano, analizando comunicados oficiales del Instituto Nacional de Migración, Eduardo Torre Cantalapiedra expone claramente los principales eufemismos que se usan en México, supuestamente, para proteger a migrantes adultos y menores y con propósitos reales de control migratorio. En el caso de los adultos, se usa “rescatar” que es “detener”; se emplea “alojar”, en vez de “privar de libertad”; “retornos asistidos”, que en la práctica son retornos forzosos y deportaciones. En los casos de niñas y niños migrantes, además de los eufemismos anteriores, se emplea “proteger” que es “privar de libertad”, y “reintegrar” que, en la práctica, es “retornar forzosamente”.⁵⁵ En la Ley de la Guardia Nacional, se especifica que entre sus funciones está el apoyar el “aseguramiento” realizado por el Inami y “resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros en ellas”.⁵⁶

173

⁵² “Resultados 2019 del Plan de Migración y Desarrollo. Conferencia presidente AMLO”, YouTube, 26 de diciembre, 2019. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=jLq3MNY7crM>

⁵³ Ley de la Guardia Nacional, México, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo, 2019.

⁵⁴ CERIANI, PABLO, “El lenguaje como herramienta de la política migratoria”, *Sur Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 13, núm. 23. Disponible en: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2016/09/8-sur-23-espanhol-pablo-ceriani-cernadas.pdf>

⁵⁵ TORRE, EDUARDO, “Uso de eufemismos en los discursos del Instituto Nacional de Migración en tránsito por México”, *Andamios*, vol. 16, núm. 41.

⁵⁶ Ley de la Guardia Nacional, México, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo, 2019.

En concreto, a pesar de que el Gobierno mexicano insiste en el “aseguramiento de los migrantes” para garantizar su “seguridad” y que en las estaciones migratorias están “resguardados”; las personas migrantes en estaciones migratorias están en privación de su libertad, los operativos para el “aseguramiento” son detenciones y el llamado “retorno” es expulsión.

Además, a pesar de que el Gobierno de México sostiene que cumple con el gran objetivo del Pacto Mundial sobre Migración (“asegurar” las migraciones), al desplegar a la Guardia Nacional en operativos migratorios, incumple específicamente este instrumento en sus objetivos 3, 5, 12 y 13:

- Proporcionar información exacta a las personas migrantes
- Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular
- Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios
- Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas.⁵⁷

La nueva Guardia Nacional en México ha tenido como una de sus primeras tareas realizar los operativos migratorios, contra los centroamericanos en tránsito, en la frontera sur y en la frontera norte. Su despliegue logró contener la migración en el segundo semestre de 2019 y también desarticular rápidamente a la primera caravana migrante en enero de 2020. Mientras, estaba en proceso de firma el nuevo Tratado Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC), con lo cual, aparentemente, se conjuran las amenazas de aranceles estadounidenses a los productos mexicanos.

5. Reflexiones finales sobre (in)seguridad, migraciones y derechos

Este artículo permite discutir el enfoque de seguridad humana, al contrastarlo con las acciones del gobierno de López Obrador para controlar la migración centroamericana irregular, en tránsito por México hacia Estados Unidos. Se ha utilizado la Guardia Nacional, mientras, discursivamente, se justifica con un supuesto cumplimiento del Pacto Mundial sobre Migración. Así, su narrativa general, este “regula” y “asegura” los flujos migratorios. Pero, ¿qué implica

⁵⁷ ASAMBLEA GENERAL NACIONES UNIDAS, “Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular”, 19 de diciembre, 2018. Disponible en: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195&Lang=S

esto, si se relacionan los enfoques sobre seguridad que se implementan, las migraciones y los derechos?

Académicos latinoamericanos, como Eduardo Domenech (2013) y Jacques Ramírez (2018), han advertido una tendencia de avance de políticas de control migratorio con rostro humano y con rostro inhumano. Con ello, los derechos humanos se usan como discurso de legitimación, de modo que la securitización y el control en la gobernabilidad migratoria están imbricados.

Debido a que la migración “ilegal” o “irregular” se asume como un problema, se busca lograr migraciones “ordenadas”. De tal modo, se da lugar a políticas migratorias de carácter neofascista, caracterizadas por accionar la xenofobia, el racismo y la aporofobia.⁵⁸ En ese sentido, al analizar la intervención de la Guardia Nacional en operativos migratorios en México, podemos encontrar una coincidencia con esos argumentos. Ello debido a que las caravanas evidenciaron racismo, aporofobia y xenofobia como un problema que se securitiza y se militariza para desarticular la “amenaza”, “ordenar” y “regular” los flujos migratorios.

Lo anterior también permite discutir la perspectiva de seguridad humana como la plantean Anderson y Crawford, sobre las distintas prioridades en los ámbitos de la seguridad global, nacional y personal (humana)⁵⁹ y cómo estas entran en contradicción porque hay una división tajante en cada uno de estos ámbitos. Particularmente, cuando la responsabilidad de la seguridad recae en el Estado, se prioriza la seguridad nacional, los intereses nacionales y la asimetría de poder, en este caso, entre Estados Unidos y México.

En un dilema de preferencias entre la seguridad nacional y la seguridad humana, la prioridad no son las personas, sino la protección nacional de amenazas externas y de inestabilidad interna. En el caso de estudio de este artículo, el Gobierno de México, entre enero y febrero de 2019, abandonó su esfuerzo inicial de otorgar las tarjetas de visitante por razones humanitarias, para intentar gestionar las caravanas migrantes, y buscar alguna otra alternativa para priorizar su seguridad humana. Frente a una amenaza de guerra comercial con Estados Unidos, convirtió a la migración centroamericana en tránsito y a las caravanas migrantes en amenazas a la seguridad nacional de México.

El despliegue de la Guardia Nacional a las fronteras para operativos migratorios refleja un enfoque de seguridad nacional, en contraste con la estrategia

⁵⁸ DOMENECH, EDUARDO, “‘Las migraciones son como el agua’: Hacia la instauración de políticas de ‘control con rostro humano’. La gobernabilidad migratoria en la Argentina”, *Polis. Revista Latinoamericana*, núm. 35. Disponible en: <https://journals.openedition.org/polis/9280>; RAMÍREZ, JACQUES, “De la era de la migración al siglo de la seguridad: el surgimiento de políticas de control con rostro (in)humano”, *Urvio Revista Latinoamericana de Seguridad*, núm. 23.

⁵⁹ ANDERSEN, DAVID Y CRAWFORD, KERRY, *Human Security, Theory and Action*, New York, Rowman Et Littlefield, 2018.

de seguridad humana no Estado-céntrica desplegada por las propias caravanas migrantes. Las caravanas surgieron como una estrategia de autocuidado y de colectividad, para transitar por México y poderse proteger de los peligros y la violencia.

Sin embargo, no se consideró a las caravanas como estrategia comunitaria y colectiva de seguridad humana, en la cual las personas migrantes usan sus propios cuerpos para intentar protegerse y visibilizarse. Las estrategias gubernamentales no están orientadas a los derechos humanos de las personas migrantes para que su seguridad pueda garantizarse, sino que se implementa un enfoque de seguridad nacional.

México mantiene una discursiva oficial de cumplimiento con el Pacto Mundial sobre Migración a favor de las migraciones “seguras”, “regulares” y “ordenadas”, justificando la intervención de la Guardia Nacional en operativos de control migratorio para “rescatar” y “asegurar” a las personas migrantes. El Pacto, sin embargo, explícitamente establece que la detención migratoria es un recurso último y México, para gestionar las caravanas migrantes, lo contradice porque usa la detención de manera generalizada. Además, el contenido del Pacto especifica, en su objetivo 12, la importancia de aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular.

El Gobierno de México despliega a la Guardia Nacional para el “aseguramiento” de los migrantes sin acompañar un despliegue de diversas estrategias para la regularización de los flujos en tránsito irregular, la estrategia principal fue el control migratorio porque el acuerdo aceptado con los Estados Unidos implicó tener resultados rápidos y evidentes en la reducción de los flujos migratorios llegando a la frontera norte de México y capturados por la patrulla fronteriza estadounidense.

La contradicción más grave con el enfoque de la seguridad humana en asuntos migratorios, ha sido movilizar a la Guardia Nacional para control y vigilancia de las fronteras (norte y sur) deteniendo a migrantes, ésta ha sido la prueba de que la seguridad de las personas no es la prioridad, sino por el contrario garantizar que se cumplan los objetivos comprometidos con Estados Unidos de resguardar y asegurar las fronteras para disminuir la migración irregular de centroamericanos y desarticular las caravanas, en pocas palabras, priorizar la seguridad del Estado.

En el discurso político se ofrece una perspectiva de seguridad y respeto a los derechos humanos cuando en realidad se contraponen a la seguridad humana y los derechos de las personas migrantes. La prueba son las detenciones, las deportaciones y el despliegue de militares que integran la Guardia Nacional contra personas migrantes para evitar una amenaza a la seguridad de México:

una guerra comercial con Estados Unidos que pudiera acarrear pérdida de empleos a mexicanos.

El Pacto Mundial sobre Migración es un instrumento internacional cuya narrativa de seguridad termina siendo Estado-céntrica. Desde la lógica de que los Estados deben cumplir sus responsabilidades, en términos del derecho internacional, intenta operacionalizar la seguridad humana de tal manera que solo puede ser garantizada por los Estados, quienes, a su vez, securitizan los flujos migratorios. Esto tiene implicaciones concretas en la implementación, como el hecho de que México asuma la narrativa general del Pacto, mientras no garantiza seguridad humana para las personas migrantes. Además, no hay respeto a los derechos humanos, cuya violación mina la seguridad de las personas. Por otra parte, la Guardia Nacional fue creada con otra prioridad: disminuir la violencia e inseguridad en México. Pero, en el transcurso del tiempo, fue cambiando hasta llegar a lo que se ha convertido, al intervenir en asuntos migratorios: un cerco militar fronterizo.

Al utilizar a la Guardia Nacional en operativos migratorios se evidencia que la seguridad del Estado está por encima de las personas. La Guardia Nacional es una instancia de seguridad con personal militar. Su intervención en el control migratorio, en el contexto de las caravanas migrantes de Centroamérica hacia México, plantea un enfoque Estado-céntrico de la seguridad.

La Guardia Nacional se muestra exitosa al enfrentar y detener a migrantes (incluso a familias). Así fue como México se propuso desarticular a las caravanas, como estrategia de seguridad de las propias personas migrantes, aunque estas pudieron ser una oportunidad para replantear y proponer migraciones “seguras”, “ordenadas” y “regulares”, desde un enfoque de derechos y no Estado-céntrico.

Referencias

- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *México: Guardia Nacional. Obligaciones internacionales de derechos humanos*, 2019. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4196972019SPANISH.PDF>
- ANDERSEN, DAVID Y CRAWFORD, KERRY, *Human Security, Theory and Action*, New York, Rowman & Littlefield, 2018.
- ARISTA, LIDIA, “Caravanas de migrantes en México”, *El Economista*, 27 de abril, 2019. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Caravanas-de-migrantes-en-Mexico-20190427-0001.html>
- ARISTEGUI NOTICIAS, “Mueren ahogados salvadoreño y su pequeña hija, al cruzar el río Bravo, en Matamoros”, 24 de junio, 2019. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/2406/mexico/mueren-ahogados-salvadoreno-y-su-pequena-hija-al-cruzar-el-rio-bravo-en-matamoros/>
- ASAMBLEA GENERAL NACIONES UNIDAS, “Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular”, 19 de diciembre, 2018. Disponible en: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195&Lang=S
- ARMUJO, NATALIA, *Migración y seguridad: nuevo desafío para México*, México, Casede, 2011
- BLANCO, JUAN MANUEL, “Militares mexicanos se preparan para frenar la caravana 2020”, *Quadratín Chiapas*, 23 de enero, 2020, Disponible en: <https://chiapas.quadratín.com.mx/principal/militares-mexicanos-se-preparan-para-frenar-la-caravana-2020/>
- CALDERÓN CHELIUS, LETICIA (coord.), *La Ciudad Intercultural. Panorama general sobre el proyecto de hospitalidad en la Ciudad de México*, México, Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, 2019.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, “Presenta Morena iniciativa de reforma constitucional, para crear el modelo de Guardia Nacional considerado en el plan de seguridad de López Obrador”, 20 de noviembre, 2018. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2018/Noviembre/20/813-Presenta-Morena-iniciativa-de-reforma-constitucional-para-crear-el-modelo-de-Guardia-Nacional-considerado-en-el-plan-de-seguridad-de-Lopez-Obrador>
- 178 CERIANI, PABLO, “El lenguaje como herramienta de la política migratoria”, *Sur Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 13, núm. 23, pp. 97-112. Disponible en: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2016/09/8-sur-23-espanhol-pablo-ceriani-cernadas.pdf>
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, “Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México”, 7 de noviembre, 2019. Disponible en: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/ObservacionesFinales_ComiteDHONU_MX_2019.pdf
- COMMISSION ON HUMAN SECURITY, *Human Security Now*, New York, Communications Development Incorporated Washington DC, New York, 2003. Disponible en:

[IN]SEGURIDAD, DERECHOS Y MIGRACIÓN. LA GUARDIA NACIONAL EN OPERATIVOS MIGRATORIOS...

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C6907C1256D19006A9353-chs-security-may03.pdf>

CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ley de la Guardia Nacional, México, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo, 2019.

CORREA-CABRERA, GUADALUPE, “Seguridad y migración en las fronteras de México: diagnóstico y recomendaciones de política y cooperación regional”, *Migración y Desarrollo*, vol. 12, núm. 22, pp. 147-171.

“Declaración conjunta. Washington DC”, *Gobierno de México*, 7 de junio, 2019. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467956/Declaracio_n_Conjunta_Me_xico_Estados_Unidos.pdf

“Derechos de las personas migrantes”, *Comisión Nacional de Derechos Humanos*. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/derechos-de-las-personas-migrantes>

DOMENECH, EDUARDO, “‘Las migraciones son como el agua’: Hacia la instauración de políticas de ‘control con rostro humano’. La gobernabilidad migratoria en la Argentina”, *Polis. Revista Latinoamericana*, núm. 35. Disponible en: <https://journals.openedition.org/polis/9280>

E-CONSULTA, “En migración, México aplicará modelo basado en Pacto de Marrakech”, *E-consulta*, 12 de junio, 2019. Disponible en: <https://www.e-consulta.com/nota/2019-06-12/nacion/en-migracion-mexico-aplicara-modelo-basado-en-pacto-de-marrakech>

EL FINANCIERO, “Flujos migratorios de México a EU se han reducido 36% en primeros 45 días del acuerdo: Ebrard”, 22 de julio, 2019. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/flujos-migratorios-de-mexico-a-eu-se-han-reducido-36-en-primeros-45-dias-del-acuerdo-ebard>

ESPINO, MANUEL Y ORTIZ, ALEXIS, “Guardia Nacional acumula 24 denuncias ante la CNDH, la mayoría de migrantes”, *El Universal*, 14 de octubre, 2019. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/guardia-nacional-acumula-24-denuncias-ante-la-cndh-la-mayoria-de-migrantes>

EXCÉLSIOR, “Guardia, la base de la estrategia; entrevista con Alfonso Durazo Montaña”, *Excélsior*, 17 de octubre, 2019. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/guardia-la-base-de-la-estrategia-entrevista-con-alfonso-durazo-montano/1342402#view-5>

EXPANSIÓN, “El plan de AMLO para mejorar la seguridad, según su posible secretario”, *Expansión*, 4 de enero, 2018. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/04/24/el-plan-de-amlo-para-mejorar-la-seguridad-segun-su-posible-secretario>

GANDARIA, MANRIQUE, “AMLO se reúne también con el secretario de Marina”, *El Sol de México*, 23 de agosto, 2018. Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politica/amlo-se-reune-tambien-con-el-secretario-de-marina-1937861.html>

- GLOBAL COMPACT FOR MIGRATION, "Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration", 13 de julio, 2018. Disponible en: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf
- HANLON, ROBERT Y CHRISTIE, KENNETH, *Freedom from Fear. An Introduction to Human Security*, Canada, University of Toronto Press, 2016
- HERNÁNDEZ, GERARDO Y ROMERO, CARLOS ALFONSO, "La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad publica en México", *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 25, pp. 87-106.
- HUYSMANS, JEF Y SQUIRE, VICKI, "Migration and Security", en *The Routledge Handbook of Security Studies*, New York, Routledge, 2010.
- JIMÉNEZ, GABRIELA, "AMLO confirma que la Guardia Nacional controlará el paso de migrantes en la frontera", *El Sol de México*, 7 de junio, 2019. Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/amlo-confirma-que-guardia-nacional-controlara-paso-de-migrantes-en-la-frontera-3731189.html>
- Ley de la Guardia Nacional, México, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo, 2019.
- LÓPEZ, ARACELI, "Guardia Nacional tiene una aceptación del 70.9%, dice Durazo", *Milenio*, 14 de octubre, 2019. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/guardia-nacional-aceptacion-70-9-alfonso-durazo>
- MADRAZO, ALEJANDRO, "El desvarío histórico de la Guardia Nacional de Andrés Manuel López Obrador", *New York Times*, 28 de noviembre, 2018. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/11/28/opinion-lopez-obrador-guardia-nacional/amp/>
- MARTÍNEZ, OSCAR, *Los migrantes que no importan: en el camino con los centroamericanos indocumentados*, Barcelona, Icaria, 2010.
- MEYER, MAUREEN, "Propuesta de Guardia Nacional concretizaría la militarización de la seguridad pública en México", *WOLA*, 10 de enero, 2019. Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/guardia-nacional-mexico-abusos-militares/>
- "Migrantes Unidos en Caravana A. C.", *Facebook*. Disponible en: <https://www.facebook.com/migrantesunidosencaravana>
- MIGUELES, RUBÉN, "Inegi: Sexenio de Peña Nieto rompe récord en homicidios", *El Universal*, 26 de junio, 2019. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/inegi-sexenio-de-pena-nieto-rompe-record-en-homicidios>
- MONROY, JORGE, "Policía Federal desaparecerá poco a poco; estatales y municipales se quedan: AMLO", *El Economista*, 20 de septiembre, 2018. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Policia-Federal-desaparecera-poco-a-poco-estatales-y-municipales-se-quedan-AMLO-20181120-0026.html>
- "Movimiento Migrante Mesoamericano". Disponible en: <https://movimientomigrantemesoamericano.org/inicio/>
- OBERLEITNER, GERD, "Human Security and Human Rights", *European Training and Research Center for Human Rights and Democracy (Austria)*, núm. 8, pp. 1-30.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, "Migration, Global Compact for Migration", Disponible en: <https://www.iom.int/global-compact-migration>

[IN]SEGURIDAD, DERECHOS Y MIGRACIÓN. LA GUARDIA NACIONAL EN OPERATIVOS MIGRATORIOS...

- OSLER, FEN; DAUDELIN, JEAN; HAY, JOHN; REID, HOLLY Y MARTIN, TODD, *Madness in the Multitude: Human Security and Word Disorder*, Ontario, Oxford University Press, 2002.
- OTRO PAÍS, “‘Más abrazos y menos balazos’, ofrece AMLO en Sinaloa”, *Otro País*, 13 de abril de 2018. Disponible en: <https://otropaisnoticias.com/mas-abrazos-y-menos-balazos-ofrece-amlo-en-sinaloa/>
- PARÍS-POMBO, MARÍA DOLORES Y MONTES, VERÓNICA, “Visibilidad como estrategia de movilidad: el éxodo centroamericano en México (2018-2019)”, *Entre Diversidades. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 7, núm. 14, pp. 9-38.
- POGGE, THOMAS, *World Poverty and Human Rights*, Cambridge, Blackwell Publishers Press, 2002.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, “Informe sobre Desarrollo Humano 1994”, México, Fondo de Cultura Económica, 1994. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf
- RAMCHARAN, BERTRAND, *Human Rights and Human Security*, The Hague, Martinus Nijhoff, 2002.
- RAMÍREZ, JACQUES, “De la era de la migración al siglo de la seguridad: el surgimiento de políticas de control con rostro (in)humano”, *Urvio Revista Latinoamericana de Seguridad*, núm. 23, pp. 10-28.
- RAMÍREZ, JULIO, “Gobierno de AMLO ‘aborta’ la idea de crear Guardia Nacional”, *Expansión*, 15 de agosto, 2018. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2018/08/15/gobierno-de-amlo-abortan-la-idea-de-crear-guardia-nacional>
- RAMÍREZ, JULIO, “López Obrador y su equipo reviven (otra vez) a la Guardia Nacional”, *Expansión*, 9 de noviembre, 2018. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/11/09/lopez-obrador-y-su-equipo-reviven-a-la-guardia-nacional-otra-vez>
- RAMÍREZ, JULIO, “No dejaremos de usar al Ejército y la Marina para garantizar la seguridad: AMLO”, *Expansión*, 24 de agosto, 2018. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/08/24/no-dejaremos-de-usar-al-ejercito-y-la-marina-para-garantizar-la-seguridad-amlo>
- “Resultados 2019 del Plan de Migración y Desarrollo. Conferencia presidente AMLO”, *YouTube*, 26 de diciembre, 2019. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=jLq3MNY7crM>
- RODRÍGUEZ, ARTURO, “López Obrador se reúne con Cienfuegos para abordar violencia y relevo en Sedena”, *Proceso*, 22 de agosto, 2018. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/548029/lopez-obrador-se-reune-con-cienfuegos-para-abordar-violencia-y-relevo-en-sedena>
- ROJAS, ANA GABRIELA, “Aranceles de Trump a México: ¿cuáles son los riesgos de una potencial guerra comercial entre México y Estados Unidos”, *BBC*, 31 de mayo, 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48470050>

ADRIANA SLETZA ORTEGA RAMÍREZ / LUIS MIGUEL MORALES GÁMEZ

SÁNCHEZ, JACOB, “Guardia Nacional se registrará bajo estándares de ONU: Ebrard”, *El Sol de México*, 31 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/guardia-nacional-se-regira-bajo-estandares-de-onu-ebrard-4115741.html>

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de marzo, 2019. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019

SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA, “La Guardia Nacional marcará el inicio del fin de la violencia en nuestro país: Alfonso Durazo”, *Gobierno de México*, 30 de junio, 2019 Disponible en: <https://www.gob.mx/sspc/prensa/la-guardia-nacional-marcara-el-inicio-del-fin-de-la-violencia-en-nuestro-pais-alfonso-durazo>

SEELKE, CLARE, “Mexico: Background and US Relations”, *Congressional Research Service*, 2017.

SEMPLE, KIRK Y VILLEGAS, PAULINA, “Mexico Approves 60 000-Strong National Guard. Critics Call It More of the Same”, *New York Times*, 28 de febrero, 2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/02/28/world/americas/mexico-amlo-national-guard.html>

SPD NOTICIAS, “Cienfuegos y Soberón dieron diagnósticos y propuestas para enfrentar inseguridad: AMLO”, 24 de agosto, 2018. Disponible en: https://www.sdpnoticias.com/nacional/diagnosticos-cienfuegos-soberon-dieron.html/_

TORRE, EDUARDO, “Uso de eufemismos en los discursos del Instituto Nacional de Migración en tránsito por México”, *Andamios*, vol. 16, núm. 41, pp. 385-412.

VARELA HUERTA, AMARELA Y McLEAN, LISA, “Caravanas de migrantes en México: nueva forma de autodefensa y trans migración”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 122, pp. 163-185.