



Migración y movilidad en las Américas

—
Alberto Hernández Hernández
Amalia Campos-Delgado
(Coords.)

**MIRADAS
LATINOAMERICANAS**

miradas
latinoamericanas



CLACSO

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

Colección Miradas latinoamericanas

Karina Batthyány - Dirección de la Colección

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Producción Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

Migración y movilidad en las Américas (Buenos Aires/México: CLACSO/Siglo XXI, abril de 2023).
ISBN 978-987-813-465-9



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

CLACSO

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

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | [<clacso@clacsoinst.edu.ar>](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar) | [<www.clacso.org>](http://www.clacso.org)



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

MIGRACIÓN Y MOVILIDAD EN LAS AMÉRICAS

coordinación

ALBERTO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ

AMALIA CAMPOS-DELGADO

por

ROSANA BAENINGER ♦ ISABEL BERGANZA ♦ VELIA
CECILIA BOBES ♦ JORGE A. BUSTAMANTE † ♦ AMALIA
CAMPOS-DELGADO ♦ ALEJANDRO I. CANALES ♦ YEIM
CASTRO ♦ JAIME RIVAS CASTILLO ♦ EDGAR CORZO
SOSA ♦ CORINA COURTIS ♦ RODOLFO CRUZ PIÑEIRO ♦
CARMEN FERNÁNDEZ CASANUEVA ♦ RAFAEL
FERNÁNDEZ DE CASTRO ♦ LUISA FELINE FREIER ♦
ANITZA FREITEZ ♦ NICOLÁS GISSI B. ♦ TOMÁS
GREENE P. ♦ RAFAEL ALONSO HERNÁNDEZ LÓPEZ ♦
JOÃO CARLOS JAROCHINSKI SILVA ♦ AKI KUROMIYA ♦
WOOLDY EDSON LOUIDOR ♦ WILLIAM MEJÍA ♦
HELION PÓVOA-NETO ♦ JACQUES RAMÍREZ GALLEGOS ♦
ALBERTO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ



siglo veintiuno
editores



PLATAFORMAS PARA
EL DIÁLOGO SOCIAL



CLACSO

siglo xxi editores, méxico

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS, 04310, CIUDAD DE MÉXICO
www.sigloxxieditores.mx

siglo xxi editores, argentina

GUATEMALA 4824, C1425BUP, BUENOS AIRES, ARGENTINA
www.sigloxxieditores.com.ar

anthropos editorial

LEPANT 241-243, 08013, BARCELONA, ESPAÑA
www.anthropos-editorial.com

Migración y movilidad en las Américas / Jaime Rivas
Castillo ... [et al.] ; coordinación general de Alberto
Hernández Hernández ; Amalia Campos Delgado. - 1a ed. -
Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; México :
Siglo XXI, 2023.

Libro digital, PDF - (Miradas Latinoamericanas /)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-813-465-9

1. Migración. 2. América Latina. 3. Inmigración. I. Rivas
Castillo, Jaime. II. Hernández Hernández, Alberto, coord. III.
Campos Delgado, Amalia, coord.
CDD 304.8

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
ISBN 978-987-813-465-9

En coedición con
© Siglo XXI Editores, S.A. de C.V.

Derechos reservados conforme a la ley
Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio

PRESENTACIÓN DE MIRADAS LATINOAMERICANAS

La colección Miradas Latinoamericanas. Un Estado del Debate tiene como objetivo relevar las novedades teóricas, metodológicas y temáticas en diversos campos del saber, tanto a través de perspectivas trans e interdisciplinarias como desde diferentes tradiciones intelectuales.

Los libros que integran esta colección reúnen trabajos que exponen las novedades y dan cuenta de las transformaciones en relación con las temáticas, abordajes, enfoques teóricos, preguntas y objetos de investigación en los campos de las ciencias sociales y las humanidades, para poner en valor la originalidad, la relevancia y el impacto del conocimiento producido desde la región.

CLACSO y Siglo XXI Editores, dos de las instituciones que más han contribuido a la producción y circulación del conocimiento y las ideas en América Latina y el Caribe, combinaron capacidades y voluntades para desarrollar un ambicioso programa editorial que busca destacar los aportes teóricos y metodológicos de la comunidad académica de América Latina y el Caribe recogiendo el estado actual del debate en múltiples campos de las ciencias sociales y las humanidades.

Con esta iniciativa esperamos que tengan especial relevancia los estudios que aborden temas asociados a las desigualdades y las violencias, en especial las de género, los procesos de inestabilidad política, económica y social, las alternativas frente a la crisis ambiental, el derecho a la migración y la movilidad humana.

KARINA BATTHYÁNY
Dirección de la colección

A Jorge A. Bustamente,
pionero en los estudios de migración
y defensor de los derechos de las y
los migrantes en las Américas.

INTRODUCCIÓN

ALBERTO HERNÁNDEZ HÉRNANDEZ
AMALIA CAMPOS-DELGADO

La migración es el signo de los tiempos modernos (Castles, De Haas y Miller, 2013). No es posible entender la sociedad actual sin la movilidad humana, y los sistemas y dispositivos creados por los Estados para gobernarla. Ante los discursos globales que favorecen la presencia de muros infranqueables y fronteras *inteligentes* que se asuman como inquebrantables, parece una utopía lejana la desfronterización que durante el último decenio del siglo xx se presagiaba con la creación de la Unión Europea, el Mercosur y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Ó Tuathail, 1999; O'Dowd, 2010). El siglo xxi ha traído procesos de refterización y, con eso, una monetizada y racializada estratificación de las movilidades, generando que poblaciones pobres y vulnerables sean las más afectadas y excluidas (Agier, 2011; Spener, 2008; Van Houtum y Van Naerssen, 2002). Sin duda, la gran deuda de estos tiempos modernos es hacia dichas poblaciones cuyas posibilidades de una vida mejor y de escapar de las diversas violencias en sus países de origen se ven socavadas por draconianos controles migratorios.

Este libro tiene como objetivo analizar los distintos movimientos y desplazamientos en Latinoamérica. Los capítulos ofrecen una mirada a las distintas movilidades de las poblaciones en América Latina, los esfuerzos en materia de política pública y la creciente volatilidad en la garantía de los derechos de las y los migrantes en la región.

ORDEN Y SEGURIDAD EN LA GESTIÓN DE LAS MIGRACIONES

Latinoamérica no ha sido la excepción en el uso del eslogan *orden y seguridad* en la gestión de las migraciones. En la práctica, este enfoque se acerca peligrosamente a procesos de exclusión, *securitización* y criminalización (Ackleson, 2005; Inda y Dowling, 2013). Esto no ha pasado inadvertido por académicos en la región, quienes han visibilizado y teorizado sobre esta asociación problemática. Por ejemplo, con una amplia influencia de la escuela crítica de seguridad, Eduardo Domenech (2020), en su análisis sobre el régimen de control migratorio en Argentina acuña el término *política de la hostilidad*. Otro ejemplo es la investigación que José Ángel Brandariz y sus colegas (2018) realizan del caso chileno y la creciente unión del sistema penal y el migratorio, definido por Juliet Stumpf (2006) como *crimmigration*. Amalia Campos-Delgado (2020) también explora este proceso al examinar el régimen de control de tránsito en México y en particular las dinámicas de control, disuasión y castigo empleadas en los centros de detención migratoria. El concepto también es utilizado por Thiago Oliveira Moreira (2020) en su análisis sobre las principales medidas administrativas y legislativas utilizadas para dar marcha atrás al carácter humanista de la ley de migración en Brasil.

En los últimos años, la emergencia de nuevos circuitos migratorios ha replanteado los sistemas tradicionales de movilidad en estas regiones y ha evidenciado la falta de respuestas regionales pertinentes, coherentes y humanizadas. En este sentido, es imperante reflexionar sobre las relaciones y retos que existen entre la gestión de las migraciones y los principios de integración, regionalismo y multilateralismo. María del Carmen Villarreal Villamar (2018), por ejemplo, examina el tratamiento a las migraciones internacionales en el marco de tres mecanismos de integración subregional: la Comunidad Andina, el Mercosur y el Unasur. Profundizando en esto, Jacques Ramírez y sus colegas (2019) presentan un análisis crítico para entender cómo, a pesar de estar adscritos a espacios que buscan

governabilidad migratoria en la región, las agendas de cada país se particularizan a partir de los flujos migratorios en su territorios, así como las asimetrías y relaciones de poder entre las naciones se hacen evidentes cuando agendas de determinados países predominan.

La vulnerabilidad de las poblaciones migrantes está ligada a las respuestas restrictivas, discrecionales y criminalizantes de los estados (Doty, 1998). Las mal llamadas crisis migratorias son en realidad crisis humanitarias de movilidades y desplazamientos forzados, las cuales han tenido como respuesta un enfoque de exclusión y arbitrariedad; los sistemas de visas, de asilo y refugio han sido insuficientes para ofrecer seguridad, respeto y dignificación a las personas migrantes. Así, el análisis que realizan Jarochinski y Baeninger (capítulo 16 de este texto) para el caso brasileño es extrapolable: “Se percibe el uso político de los flujos, no contemplando la llegada y acogida de esos inmigrantes y refugiados como un derecho, sino como una concesión [...] que, en teoría, puede ser revisada en cualquier momento”. Por ejemplo, por medio del estudio del controversial proceso de deportación de 300 cubanos, en 2016, por autoridades ecuatorianas, Ahmed Correa (2019) plantea la necesidad de una homogeneización del discurso humanitario ante la discrecional aplicación de la noción de refugio. El confinamiento de los migrantes en los espacios de frontera incrementa el costo humano, económico y social que se expresa en el sufrimiento de los migrantes ante la mirada expectante de los gobiernos de origen, tránsito y destino (Johnson y Moreno, 2020; Wiesner, 2020).

Ante estas medidas restrictivas y excluyentes, la agencia y resiliencia de los migrantes se prueba y manifiesta en cada acción. Migrar y cruzar fronteras es, tal como lo apuntala Sabine Hess (2017), un acto de resistencia. Por ejemplo, Amarela Varela Huerta y Lisa McLean (2019) examinan las caravanas migrantes en México como una forma de autodefensa ante el control gubernamental y criminal en el trayecto migratorio. Otro ejemplo es el trabajo de Iréri Ceja Cárdenas (2015) sobre las migraciones haitianas en Ecuador y Brasil cuyo detallado análisis etnográfico

cuestiona la generalizada aproximación monolítica de esta población y destaca la formación de vínculos transnacionales, redes solidarias y dinámicas de reivindicación.

A pesar de la complejidad y especificidad que envuelve cada dinámica migratoria en la región, si en algo converge el amplio cuerpo de literatura es en la urgente necesidad de remplazar la visión *securitista* abanderada por el eslogan *orden y control* con una centrada en la garantía inapelable de los derechos de la población migrante.

MOVILIDADES Y DESPLAZAMIENTOS EN AMÉRICA LATINA

En conjunto, las contribuciones de *Migración y movilidad en las Américas* aportan un análisis crítico de las movilidades y circuitos migratorios en América Latina. Esta obra incluye una multiplicidad de perspectivas teóricas y metodológicas, y reúne el trabajo original de académicos cuya investigación examina la gestión de la migración y los derechos humanos de la población migrante en México, Ecuador, Perú, Chile, Brasil, Colombia y Argentina, al tiempo que también se detallan las experiencias de migrantes cubanos, haitianos y venezolanos.

El libro se encuentra estructurado en tres grandes partes. La primera, “Migración en las Américas”, ofrece un panorama general de los principales cambios en esta área del conocimiento del fenómeno migratorio, analizando los cambios en los planteamientos teóricos, jurídicos y de derechos humanos, así como las principales perspectivas metodológicas utilizadas para el estudio de este fenómeno, subrayando los temas sociales y humanitarios prioritarios para esta región.

Esta parte se inicia con la contribución teórica de Alejandro I. Canales, quien presenta una revisión de marcos teóricos y conceptuales contruidos para el estudio y comprensión de las migraciones. Canales examina las conceptualizaciones y ejes de análisis sobre los que se han teorizado las migraciones. Retomando

sus amplios aportes sobre el tema, expone y amplía su propuesta conceptual de entender a las migraciones “como un componente de la *estructuración* de la sociedad en esta era de globalización”, entendiendo a la migración desde el enfoque de la *reproducción* de la sociedad.

Edgar Corzo Sosa analiza las condiciones jurídicas de migrantes en tránsito y detenciones de migrantes en todo el continente. En su contribución, Corzo Sosa examina las diversas medidas de *intercepción* a las que están expuestas las personas migrantes cuando llegan a una frontera: rechazo, expulsiones colectivas, traslados hacia el llamado tercer país seguro y separación familiar. Además de reflexionar cómo estas medidas y otros aspectos de control fronterizo se han trastocado y acentuado durante la pandemia de covid-19.

En “covid-19, inmigración, poder y derechos humanos”, Jorge A. Bustamante reflexiona sobre la relación entre migración, poder y derechos humanos desde las perspectivas de Weber y Hegel, con el fin de abonar la comprensión teórica y filosófica del fenómeno. Bustamante examina y cuestiona el significado e implicaciones del *derecho a migrar* en un contexto de asimetrías de poder entre naciones y tratados internacionales, y mediante los conceptos de vulnerabilidad y resiliencia y los conceptos de vulnerabilidad estructural y vulnerabilidad cultural, examina la asignación de la etiqueta *trabajadores esenciales* a trabajadores agrícolas en Estados Unidos.

Uno de los principales propósitos de este libro es ofrecer una mirada más amplia y longitudinal sobre las movilidades humanas en la región, así como los estudios que profundizan las características de estos procesos en los distintos países, por ello, las contribuciones en el apartado II y III se enfocan en los patrones migratorios, políticas migratorias y experiencias de la población migrante en el circuito migratorio Centroamérica-Norteamérica, así como aquellas movilidades humanas que han tenido su origen en la zona caribeña, y en los circuitos migratorios en Sudamérica, en particular sobre el éxodo de población de origen venezolano a los distintos países de la región.

La segunda parte, “Circuito migratorio Centroamérica/Caribe-Norteamérica”, se inicia con el texto de Rodolfo Cruz Piñeiro, en el cual se examinan los cambios en la dinámica y patrones migratorios en el territorio mexicano. En su contribución, Cruz profundiza en el análisis de la emigración de mexicanos a Estados Unidos, enfatizando la abrupta disminución de este patrón migratorio y examinando el proceso de retorno y deportación, además, reflexiona sobre las migraciones en tránsito de origen centroamericano, caribeño y sudamericano, así como de poblaciones extracontinentales y el sustancial incremento de los peticionarios de refugio en el territorio mexicano.

Por su parte, Rafael Fernández de Castro, en su contribución centrada en la zona fronteriza Tijuana-San Diego, analiza el impacto de la pandemia de covid-19 en los *arreglos migratorios* que administraban los flujos de solicitantes de asilo en la frontera México-Estados Unidos y propone cinco elementos para administrar los flujos migratorios al concluir la pandemia.

Rafael Alonso Hernández López muestra el papel que han tenido las organizaciones sociales frente a la nueva política migratoria de México, concretamente sobre la gestión de los flujos irregulares en tránsito y la complejizada realidad migratoria ante la presión estadounidense por mayor control y contención. Hernández López explica los diferentes roles de las organizaciones sociales ante la alta vulnerabilidad de las personas migrantes en territorio nacional y explora las promesas, faltas y retos de los primeros dos años de la administración de Andrés Manuel López Obrador en materia migratoria y en su relación con las organizaciones sociales y su labor de incidencia.

Carmen Fernández Casanueva y Aki Kuromiya focalizan su análisis en la frontera de México con Guatemala, en particular en la díada fronteriza Ciudad Hidalgo-Tecún Umán, punto estratégico de los flujos mercantiles intercontinentales y en la contención de las migraciones de tránsito que México efectúa como parte la externalización de la frontera estadounidense. Con una mirada a las dinámicas cotidianas en este espacio fronterizo, las autoras examinan el rol que tienen los balseros del río Suchiate

en la movilidad transfronteriza de personas y mercancías, a quienes consideran *articuladores* locales para analizar la frontera desde un enfoque del anclaje y de movilidad.

La contribución de Jaime Rivas Castillo se enfoca en los detonantes estructurales de la movilidad humana en los países del norte de Centroamérica: Guatemala, Honduras y El Salvador. Realiza una aproximación histórica a la conformación de la región para explicar las razones estructurales que sostienen y reproducen la migración internacional y el desplazamiento forzado como respuesta y escapatoria a exacerbados procesos de exclusión social. El análisis de Rivas Castillo nos invita a ir más allá de las expresiones coyunturales de los procesos de movilidad humana en la región y cuestionar el entramado estructural que permea y perpetúa el éxodo de estas poblaciones.

Para el caso caribeño, los capítulos de Velia Cecilia Bobes y Wooldy Edson Louidor arrojan luz sobre la experiencia de población migrante de Cuba y Haití. En su contribución, Bobes analiza los cambios ocurridos en los últimos años, los cuales contribuyen a explicar el aumento dramático en el flujo de migrantes cubanos en tránsito por México, considera el impacto de las modificaciones de las políticas migratorias de Estados Unidos y Cuba, así como del restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre estas dos naciones. Por su parte, Louidor propone una perspectiva espacial y temporal de largo plazo para comprender la especificidad de la llamada *migración haitiana posterremoto*, además examina y cuestiona el estado de excepción como una técnica de gobernanza para las personas haitianas en movilidad.

Por último, “Circuitos migratorios en Sudamérica”, se inicia con la colaboración de William Mejía y Yeim Castro, quienes analizan la migración venezolana, pero desde el principal país de acogida, Colombia. Mejía y Castro hacen una lectura diacrónica donde nos recuerdan como otrora el país llanero fue el principal lugar de refugio de miles de colombianos, así como también la presencia histórica de venezolanos, que siempre ha sido el mayor colectivo de inmigrantes en dicho país. Sin embargo, las dimensiones actuales son cuantitativamente más nume-

rosas, pero advierten la importancia de ver la dinámica migratoria entre ambos países que comparten una extensa frontera, misma que ha dado paso a dinámicas migratorias de circularidad y movilidad permanente, las cuales se alteran en el tiempo debido a varios factores, uno de ellos la pandemia de covid-19.

El entendimiento de este escenario se complementa con la colaboración de Anitza Freitez, cuyo abordaje del éxodo y retorno de los migrantes venezolanos va más allá de la investigación coyuntural. Retomando el marco analítico propuesto por A. Hirschman, según el cual hay tres respuestas posibles para los ciudadanos cuando su bienestar es amenazado: *salida, voz y lealtad*, Freitez explora las confrontaciones en la arena pública, así como los cambios políticos, económicos y sociales en Venezuela durante los últimos 20 años, los cuales se muestran como el origen del éxodo de esta población.

Jacques Ramírez examina las políticas migratorias en Ecuador y da cuenta del giro de la política migratoria al comparar con las propuestas del anterior gobierno con el del presidente Moreno. En su contribución, Ramírez analiza la propuesta vanguardista de la ciudadanía universal y su materialización por medio de la incorporación en el marco legal de la ciudadanía sudamericana, mecanismo mediante el cual se regularizó a la población venezolana que llegaban a dicho país. Sin embargo, explica cómo a partir de la implementación de varios decretos se vuelve a las políticas duras de control migratorio, los cuales son reforzadas con la llegada de la pandemia cuando se cierran las fronteras.

Feline Freier e Isabel Berganza aportan un marco histórico y conceptual sobre la migración en Perú, analizan la normativa peruana de inmigración y refugio, dedicando un apartado especial a la relativa a la población venezolana. A partir de un diagnóstico de las políticas peruanas de inmigración, refugio e integración, Freier y Berganza desarrollan lo que consideran los cuatro principales retos contemporáneos para la gobernanza de las migraciones en Perú.

Nicolás Gissi y Tomás Greene centran su contribución en la política migratoria de Chile durante los últimos cinco años

(2016-2020), a partir del análisis de las medidas y gestiones político-jurídicas implementadas en torno a la migración venezolana. Además, Gissi y Greene dan cuenta de resultados de una investigación cualitativa buscando indagar en los procesos individuales y colectivos de incorporación social, convivencia intercultural y arraigo en la comunidad venezolana en la región metropolitana en Chile. A partir de su investigación, los autores hacen un llamado para sustituir la mirada *securitista* y de control en manejo de la movilidad humana en Chile.

João Carlos Jarochinski Silva y Rosana Baeninger analizan las respuestas estatales brasileñas a los flujos de migrantes haitianos y venezolanos. Los autores se centran en las fronteras amazónicas de Brasil, no sin antes hacernos recordar que en el ámbito global vivimos una *era de muros* y de incremento de prácticas y retóricas de xenofobia, que ahora también se expresan en xenofobias institucionales o de gobiernos que ven a la migración como una amenaza. Jarochinski Silva y Rosana Baeninger examinan la llegada de haitianos Assis Brasil, en Acre, y luego por Tabatinga, en el Amazonas, y venezolanos por Roraima, centrando su reflexión en la politización de estos flujos, las dificultades enfrentadas por la población migrante, la ausencia de acciones federales y las acciones estatales, la presencia tardía de órganos del sistema de Naciones Unidas, las respuestas parciales de residencia temporal y, en general, las acciones militarizadas que subyacen las estrategias de acogida.

Posteriormente, en su contribución, Helion Póvoa-Neto estudia la criminalización de los procesos migratorios y consecuente creación de poblaciones *indeseables*, realizando un recuento de la criminalización histórica de las poblaciones migrantes en Brasil utilizando las retóricas de nacionalismo, seguridad nacional y orden público. Póvoa-Neto analiza también el contexto actual y destaca la política de acogida brasileña, así como la inédita proporción de solicitudes de asilo recibidas y concedidas a población venezolana, sin embargo, también enfatiza cómo estas acciones de acogida son politizadas y usadas con fines propagandísticos en alineación con la política exterior estadounidense.

Por último, Corina Courtis examina el caso argentino y su nuevo paradigma migratorio. Presta especial atención al impacto sobre la migración intrarregional y expone el complejo de modificaciones operadas durante el periodo 2016-2019, en contra de la política migratoria inspirada en el ideal de la *Patria Grande*. La contribución de Courtis mira la manera en que la literatura académica ha conceptualizado y explicado las políticas de control migratorio en Argentina, la construcción del migrante como amenaza a la seguridad nacional y la xenofobia institucional y ambiente de criminalización que esto propició e impulsó.

MÁS ALLÁ DE LAS CRISIS

Cada una de las contribuciones de este libro realiza aportes al conocimiento teórico y empírico de la movilidad humana en América Latina. Mientras que los capítulos que componen la primera parte, “Migración en las Américas”, examinan los cambios en los planteamientos teóricos, jurídicos y de derechos humanos, los casos que se examinan la segunda parte, “Circuito migratorio Centroamérica/Caribe-Norteamérica”, visibilizan los cambios recientes en la dinámica migratoria y de control en el corredor Centroamérica-Norteamérica, así como la creciente necesidad de estudiar y atender los procesos de refugio y asilo en México. Por su parte, las contribuciones de “Circuitos migratorios en Sudamérica” indagan en torno a las llamadas migraciones Sur-Sur en Sudamérica y se incluyen estudios sobre las políticas migratorias y de refugio y asilo para migrantes en Perú, Ecuador, Chile, Colombia, Brasil y Argentina, realizando un especial énfasis en el éxodo de población venezolana. Lógicamente, no podemos pensar en las migraciones y, dicho sea de paso, en ningún proceso social, sin pensar en la era pre y poscovid-19, por lo que un tema transversal en las contribuciones de este libro son los efectos que ha tenido la pandemia sobre las políticas de movilidad humana y controles fronterizos en la región.

El principal aporte de *Migración y movilidad en las Américas* es la propuesta de pensar críticamente la gestión de las migraciones. Propone cuestionar las lógicas de *orden y seguridad* que permean las políticas migratorias, lógicas que en la práctica excluyen, criminalizan y vulneran a la población migrante. En su conjunto, este libro busca sobreponerse a la tendencia de examinar a las movilidades humanas en la región meramente bajo la lupa de las *crisis*, la cual obvia los procesos sociopolíticos y la disparidad estructural que subyacen en estas dinámicas.

Para concluir, expreso un especial agradecimiento a Yanet Caicedo y Rodolfo Cruz, quienes me convencieron de emprender este proyecto editorial, así como por sus puntuales sugerencias a lo largo del proceso de edición. También agradezco a Carlos Samuel Ibarra y a Jhonnatan Curiel por su apoyo en diversas tareas del proceso de conformación de este libro. Del mismo modo, destaco y reconozco el apoyo de Gabriela Delgado, por su valiosa ayuda en la comunicación con los autores, la organización de material y el seguimiento al trabajo de edición. Asimismo, extendiendo un reconocimiento a las y los colaboradores que aceptaron sumarse a este libro, de manera particular a William Mejía y Jacques Ramírez por sus acertadas sugerencias y contactos. De igual modo, extendiendo un agradecimiento al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y Siglo XXI Editores, por garantizar que El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) sea una de las instituciones colaboradoras de la Colección Miradas Latinoamericanas, la cual tendrá un impacto significativo en el estudio de los procesos migratorios en América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackleson, J. (2005), "Border Security in Risk Society", *Journal of Borderlands Studies*, vol. 20, núm. 1, pp. 1-22, <https://doi.org/10.1080/08865655.2005.9695632>.

- Agier, M. (2011), *Managing the Undesirables: Refugee Camps and Humanitarian Government*, D. Fernbach (trad.), Cambridge, Polity.
- Brandariz, J. Á., R. Dufrax y D. Quinteros (2018), “La expulsión judicial en el sistema penal chileno: ¿hacia un modelo de *crimmigration* ?” *Política Criminal*, vol. 13, núm. 26, pp. 739-770, <https://doi.org/10.4067/S0718-33992018000200739>.
- Campos-Delgado, A. (noviembre de 2020), “Abnormal bordering: control, punishment and deterrence in Mexico’s Migrant Detention Centres”, *The British Journal of Criminology*, núm. 071, <https://doi.org/10.1093/bjc/azaa071>.
- Castles, S., H. De Haas y M. J. Miller, (2013) *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Basingstoke, Red Globe Press.
- Ceja Cárdenas, I. (febrero de 2015), “Migraciones haitianas en la región andina”, *Boletín Andina Migrante*, vol. 19, pp. 2-13.
- Correa, A. (2019), “Deportación, tránsito y refugio: el caso de los cubanos de El Arbolito en Ecuador”, *Periplos*, vol. 3, núm. 2, pp. 52-88.
- Domenech, E. (octubre de 2020), “La ‘política de la hostilidad’ en Argentina: detención, expulsión y rechazo en frontera”, *Estudios Fronterizos*, vol. 21, [https://doi.org/DOI: 10.21670/ref.2015057](https://doi.org/DOI:10.21670/ref.2015057).
- Doty, R. L. (1998), “Immigration and the politics of security”, *Security Studies*, vol. 8, núm. 2-3, pp. 71-93, <https://doi.org/10.1080/09636419808429375>.
- Hess, S. (2017), “Border crossing as act of resistance: the autonomy of migration as theoretical intervention into border studies”, M. Butler, P. Mecheril y L. Brenningmeyer (eds.), *Resistance*, Bielefeld, Transcript, pp. 87-100, www.jstor.org.ezproxy.leidenuniv.nl:2048/stable/j.ctv1xxrtf.8.
- Inda, J. y J. Dowling (2013), “Introduction: governing migrant illegality”, J. Dowling y J. Inda (eds.), *Governing Immigration through Crime: a Reader*, Stanford, Estados Unidos, Stanford University Press, pp. 1-36.
- Johnson, C. G. y F. Espinosa Moreno, (mayo de 2020), “Transformaciones en las migraciones contemporáneas en México (2000-2019). Acercamiento a las violencias y solicitudes de refugio”, *Estudios Políticos*, núm. 58, pp. 17-44, <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n58a02>.

- Moreira, T. O. (agosto de 2020), "El regreso de la crimigración y el desvanecimiento del carácter humanista de la Ley de Migración Brasileña", *Latin American Law Review*, <https://doi.org/10.29263/laro5.2020.05>
- Ó Tuathail, G. (1999), "Borderless worlds? Problematising discourses of deterritorialisation", *Geopolitics*, vol. 4, núm. 2, pp. 139-54, <https://doi.org/10.1080/14650049908407644>.
- O'Dowd, L. (2010), "From a 'borderless world' to a 'world of borders': 'bringing history back in'", *Environment and Planning: Society and Space*, vol. 28, núm. 6, pp. 1031-1050, <https://doi.org/10.1068/d2009>.
- Ramírez, J., C. Ireri y Y. Alfaro, (2019), "La conferencia sudamericana de migraciones y el proceso Puebla: ¿entre la seguridad y los derechos?", *Periplos*, vol. 3, núm. 1, pp. 11-37.
- Spener, D. (enero de 2008), "El apartheid global, el coyotaje y el discurso de la migración clandestina: distinciones entre violencia personal, estructural y cultural", *Migración y Desarrollo*, núm. 10, pp. 127-156.
- Stumpf, J. P. (2006), "The crimmigration crisis: immigrants, crime, and sovereign power", *American University Law Review*, vol. 56, núm. 2, pp. 368-419.
- Van Houtum, H., y T. van Naerssen, (2002), "Bordering, ordering and othering", *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, vol. 93, núm. 2, pp. 125-136, <https://doi.org/10.1111/1467-9663.00189>.
- Varela Huerta, A. y L. McLean, (2019), "Caravanas de migrantes en México-Migrant caravans in Mexico: nueva forma de autodefensa y transmigración", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 122, pp. 163-186.
- Villarreal Villamar, M. C. (2018), "Regionalismos e migrações internacionais na América do Sul: Contexto e perspectivas futuras sobre as experiências na Comunidade Andina, no Mercosul e na Unasul", *Espaço Aberto*, vol. 8, núm. 2, pp. 131-48, <https://doi.org/10.36403/espacoaberto.2018.20197>.
- Rojas Wiesner, M. L. (2020), "¿'Que veinte años no es nada'? (In)visibilización del movimiento social de migrantes por y desde Centroamérica", *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, vol. 28, núm. 60, <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006002>.

I. MIGRACIÓN EN LAS AMÉRICAS

TEORÍAS DE LAS MIGRACIONES EN AMÉRICA LATINA

ALEJANDRO I. CANALES

REFLEXIONES PRELIMINARES

En América Latina, tal vez más que en cualquier otra región del mundo contemporáneo, las migraciones forman parte de su matriz constitutiva como sociedad moderna. Desde los tiempos de la conquista y colonización, en el siglo xvi, hasta la era actual de globalizaciones y migraciones transnacionales, América Latina de una u otra forma ha estado presente en todas las eras migratorias de la modernidad. Sin embargo, aun cuando las migraciones nos acompañan desde nuestra fundación como Estados modernos, su teorización y comprensión como objeto de estudio e investigación científico-social es algo mucho más reciente y se remonta a la segunda mitad del siglo xx, cuando se desarrollan y consolidan las ciencias sociales, a la vez que se consolida un pensamiento teórico propio de autocomprensión de nuestra realidad social y política, y su inserción en la sociedad mundial.

Desde esos años, las migraciones se han analizado y debatido desde distintos planos de análisis y de conformación como una problemática propia de las ciencias sociales. Desde enfoques que enfatizan las causas estructurales y desencadenantes de los procesos, pasando por sus motivaciones individuales, así como por sus condicionamientos familiares y comunitarios. Estas distinciones aluden a los diferentes planos ontológicos y epistémicos, desde los cuales se construyen los marcos de comprensión y teorización de las migraciones, y que dan cuenta de los alcances y limitaciones de cada teoría sobre ellas. Así, hay teorías que se

centran en la migración y el migrante en sí mismos, esto es, como objetos de estudios por sí mismos, y se centran fundamentalmente en analizar y comprender los modos de su propia reproducción social (Massey, 1990). Por otro lado, hay enfoques que asumen a los migrantes y las migraciones como construcciones sociales, es decir, producto de estructuras y procesos sociales más amplios, y en los cuales los mismos términos de migración, migrante, no son sino categorías de análisis de esos procesos, modos de aprehensión de un fenómeno complejo (Castles y Miller, 1993; Delgado, 2014).

Junto a ellos, hay enfoques que van incluso más allá, los cuales consideran que las migraciones y los migrantes, tanto como categorías de análisis en sí mismas como categorías sociales, esto es, hechos sociales en sí mismos, no sólo son producto de procesos histórico-sociales, sino que conforman estructuras que participan de esos procesos histórico-sociales. En este plano, las migraciones son entendidas como modos de constitución de la misma sociedad, las cuales contribuyen a su reproducción, no sólo demográfica, sino histórica y socialmente (Canales, 2019; Cabré, 1999).

Por último, cabe señalar también que las teorías sobre las migraciones, así como respecto a otros fenómenos sociales e históricos, son herederas de marcos teóricos y comprensivos más amplios referidos a diversos modos de entendimiento de la sociedad como un todo. En tal sentido, las migraciones, como otros fenómenos, conforman problemas de investigación social, más que un campo disciplinario de estudio social. Por lo mismo, usufructúan de los avances y debates que se desarrollan en las diferentes disciplinas de las ciencias sociales, a la vez que constituyen un plano de problematización que permite la concurrencia de diversos enfoques en una perspectiva transdisciplinaria. Más que un objeto o campo de investigación, las migraciones refieren a problemas sociales complejos, que, por lo mismo, se constituyen como hechos sociales totales (Bourdieu, 2001) que exigen una visión igualmente abierta a esa complejidad, y que, en términos epistémicos y metodológicos, obliga a teorizarlos des-

de esa perspectiva de totalidad en donde la teoría se sustenta en una reconstrucción articulada de los distintos planos disciplinarios y de realidad que los constituyen (Zemelman, 1987).

Considerando lo anterior, en este texto presentamos una revisión de los principales marcos teóricos y teorizaciones construidas desde América Latina, para el estudio y comprensión de las migraciones. Primero, revisamos aquellas que analizan las migraciones desde una perspectiva estructural con énfasis en la globalización como contexto social y económico de las migraciones contemporáneas, para en un segundo apartado referirnos a los enfoques que abordan la cuestión del proceso social de las migraciones y de los sujetos y actores sociales involucrados en ellas.

LA TEORIZACIÓN DE LAS MIGRACIONES EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

Desde la década de 1980, se generó un doble giro en el debate y teorizaciones sobre las migraciones, que competen no sólo a América Latina, sino al mundo entero. Por un lado, el advenimiento de la era de la información, con las transformaciones en la organización del sistema-mundo y del capitalismo como sistema económico (Castells, 1998). Por otro lado, lo que Castles y Miller (1993) denominaron acertadamente como el advenimiento de una nueva era de las migraciones. No es sólo que las migraciones internas, campo-ciudad perdieran preeminencia e importancia cuantitativa y social frente al crecimiento de las migraciones internacionales. Se refiere también a los significados y sentidos que tienen las migraciones internacionales en la configuración de la sociedad contemporánea, en sus características principales como sociedades globales y posmodernas (Canales, 2019).

Considerando esta situación, en esta sección presentamos tres enfoques que teorizan las migraciones desde perspectivas estructuralistas. En cada uno, los autores hacen una reflexión retomando ejes de análisis y conceptualizaciones de diversos

marcos teóricos, como el enfoque del sistema-mundo, los mercados duales y segmentados, el pensamiento marxista y el enfoque histórico-estructural, entre otros. Su objeto es ofrecer un marco de entendimiento de las migraciones internacionales en el contexto actual de globalización económica.

Saskia Sassen y las migraciones en la era de la globalización

Siempre resulta difícil describir y explicar qué se entiende por globalización. Desde la antigüedad, las sociedades no son auto-suficientes y el intercambio comercial ha tenido lugar bajo las más diversas modalidades, pero todas ellas siempre vinculando procesos económicos y productivos distintos socialmente y distantes geográficamente, configurando así espacios económicos que trascendían los límites territoriales de la producción.

El capitalismo no ha hecho más que potenciar esta vocación translocal del comercio. En este sentido, Hobsbawm (2000) señala que el elemento distintivo de la época actual es que por primera vez en la historia de la humanidad las nuevas tecnologías de comunicaciones y transportes permiten que no sólo el comercio, sino también la producción, se organicen de forma transnacional. Como señala este autor, “mientras que en el pasado la división mundial del trabajo se limitaba al intercambio de productos entre regiones específicas, hoy es posible producir atravesando las fronteras de los continentes y estados. Ésta es la verdadera diferencia entre la economía global ya existente en el pasado, y la de hoy en día” (p. 84).

En términos de su economía política, la globalización se refiere entonces a los nuevos esquemas de organización territorial de la economía-mundo, en donde se redefinen sustancialmente las reglas de la competencia oligopólica y de la división internacional del trabajo. Este cambio ha sido impulsado por el desarrollo de nuevas tecnologías y formas de organización del proceso de trabajo mediante las cuales se han reformulado las especializaciones productivas locales, regionales y nacionales, así como los

patrones de intercambio económico en el ámbito internacional (Castells, 1998).

En este marco, nos interesa revisar los planteamientos de algunos autores que han teorizado sobre la configuración de las migraciones internacionales contemporáneas en este contexto de globalización de la economía y las sociedades. Saskia Sassen es, tal vez, quien mejor ha elaborado una propuesta de análisis y comprensión de las migraciones en el marco de la globalización. Es evidente que las migraciones actuales, en tanto ocurren en un contexto de globalización, están relacionadas con ese proceso; la cuestión es cuán modeladas están por la globalización, o si se trata más bien de eventos influidos por ella, pero no asentadas ni determinadas por los diversos modos que asume la globalización económica.

Frente a esta interrogante, Sassen (1988, 1998, 2007) propone un enfoque de análisis según el cual las migraciones contemporáneas se entienden como un resultado de la globalización. Se trata de un modelo que va más allá de los tradicionales factores de atracción y expulsión que se proponen usualmente desde la economía o la demografía (diferencias salariales, brechas de bienestar y desarrollo, brechas demográficas, entre otros factores). Cuestiona estos modelos en tanto que si bien permiten explicar por qué migran quienes migran, no logran explicar por qué no lo hace el grueso de la población que, aunque comparten las mismas condiciones de expulsión-atracción, simplemente no migran.

La cuestión es bajo qué condiciones la pobreza, bajos salarios u otros factores de atracción-expulsión, devienen mecanismos que impulsan y hacen efectiva la migración. Frente a ello, Sassen (2007) plantea la tesis según la cual “la globalización produce un *efecto puente* que genera nuevos imaginarios y condiciones materiales a partir de los cuales la emigración aparece como una opción, cuando antes no lo era” (p. 169, cursivas mías).

La opción de migrar es siempre una construcción social que se hace posible a partir de determinados procesos sociales, económicos, políticos o demográficos, se establecen esos puentes que tornan posible que determinadas personas ubicadas en determinadas

posiciones sociales y estructurales (de clase, género, etc.), estén en disposición de asumir un proceso migratorio. La cuestión, entonces, es establecer cuáles son esos *puentes* y cómo se constituyen como tales.

Para Sassen, esos puentes de contacto son desarrollados y potenciados por la globalización, en particular, por las características que asume este proceso y que podemos resumir en dos dinámicas. Por un lado, la deslocalización de procesos productivos, que genera múltiples encadenamientos territoriales en lo que Ianni (1996) denomina como la fábrica global, y en donde la creciente interconectividad económica entre territorios se traduce también en una creciente y múltiple interconectividad entre poblaciones, clases, etnias, géneros y nacionalidades. Por otro lado, el desarrollo de las comunicaciones y transporte hace que la velocidad de los acontecimientos anule las distancias y los tiempos de los intercambios, relaciones y procesos (Baudrillard, 1993). De esta forma, la globalización logra simultáneamente conectar mundos socialmente distintos y desiguales, a la vez que la aceleración del tiempo anula las distancias que los separan y establecían como lejanos e inalcanzables uno del otro.

Así, con la globalización se estructura una nueva *geoeconomía de las migraciones* (Sassen, 2007: 172 y ss.), que se superpone y resignifica las estructuras y configuraciones geoeconómicas de modos anteriores del capitalismo. En esta nueva geoeconomía destacan los lazos e interconexiones entre las antiguas colonias y los países colonizadores (Sudamérica y la península ibérica, norte de África y Francia, o lazos más recientes, como entre los países que conformaron la Unión Soviética). Asimismo, cabe señalar la formación de espacios económicos transnacionales a partir de la misma internacionalización del capital que deriva en la presencia hegemónica de empresas transnacionales de todo tipo (productivas, de comercio, financieras, minería y energía, etc.) en las economías del Sur subdesarrollado, como es el caso de México y Filipinas, o el Salvador y el sudeste asiático. Estos procesos generan puentes que conectan tales mundos, haciendo que la nueva geoeconomía de la globalización tenga como con-

tracara una nueva geografía de la migración internacional, en donde la constante es que los flujos migratorios irían en sentido opuesto al de los flujos del capital internacional (Sassen, 1988).

Con la globalización, no sólo se refuerzan los lazos de interdependencia entre una cantidad cada vez mayor de países, regiones y territorios en el ámbito mundial, sino que con ello se refuerzan también las condiciones de expulsión desde países periféricos, afectados por los procesos de ajuste estructural, endeudamiento público y privado, transformaciones de sus matrices productivas y laborales, a la vez que paralelamente también se refuerzan los factores de atracción hacia los países del Norte desarrollado con los cuales se mantienen lazos más fuertes, tanto económicos como históricos, y que la globalización del capital los ha consolidado como puentes que posibilitan la migración masiva del Sur al Norte.

De esta forma, las migraciones internacionales contemporáneas del Sur al Norte, no son sino la contracara natural y esperable de la movilidad del capital en sentido opuesto, movimiento este último que puede tomar la forma de capitales financieros y especulativos, o bien productivos e industriales (relocalización de plantas industriales, ensambladoras, maquiladoras, etc.) o bien capitales orientados a la extracción de materias primas (cobre, litio, etc.), o generación y explotación de fuentes energéticas (petróleo, gas, hidroeléctricas, etc.). En todo caso, se trata de formas renovadas de dependencia económica que reconfiguran la geografía del sistema-mundo contemporáneo (Harvey, 2012).

No se trata de movimientos de capital del Norte desarrollado al Sur, pura y simplemente, sino de capitales que tienen una influencia fundamental en la reconfiguración de las economías del Sur. Por un lado, mediante el impulso de los programas de ajuste estructural implementados por los gobiernos locales y fomentados por los organismos internacionales. Por otro lado, corresponden a capitales transnacionales que dan sustento a la reconfiguración de la matriz productiva de los países periféricos que, en unos casos, toman la forma de industrialización exportadora (México, el sudeste asiático, India, entre otros) y, en otros casos, la forma

de modelos neoextractivistas (Chile, oriente medio, Ecuador, entre otros), o bien la forma de enclaves financieros (Panamá, por ejemplo) (Estay, 2018; Cypher, 2010).

Esta nueva geoeconomía, que resulta de las formas de internacionalización del capital a partir de la posguerra, contribuye a impulsar las migraciones internacionales y, por medio de ello, la conformación y consolidación de puentes comunicantes entre los países de origen y los países desarrollados, principales destinos de tales flujos. Al respecto, Sassen (2007) señala diversos procesos en los que manifiesta esta internacionalización del capital, y que contribuyen a viabilizar y posibilitar la migración. Entre ellos, desatacan la modernización de los sistemas educativos en los países periféricos, modernización de la agricultura y su transformación productiva y reorientación agroexportadora, relocalización de plantas industriales y de manufacturas en ámbitos tan diversos como la agroindustria, la industria textil, la fabricación y ensamble de equipos y maquinarias, y sobre todo plantas ensambladoras de las industrias automotriz y electrónica.

El efecto de todos estos procesos de movilidad y asentamiento de capitales transnacionales en las economías periféricas ha sido la desarticulación de los sistemas económicos y modos de vida que prevalecían en tales regiones, lo que ha tenido como consecuencia la liberación de importantes contingentes de trabajadores que utilizan los mismos puentes comunicantes contruidos por el flujo de capital, de información y de mercancías, pero ahora en sentido inverso, para desplazarse desde la periferia hacia las economías centrales.

Con base en ello, Sassen (1998, 2007) encuentra que los flujos migratorios no se dan en abstracto, como respuesta a determinaciones estructurales, sino que se gestan en el interior de sistemas económicos, sociales y políticos configurados desde la misma globalización del capital, y en donde estos puentes conforman el modo en que esas determinaciones estructurales se manifiestan en acciones concretas de los sujetos y actores, en este caso, de los trabajadores migrantes.

La migración no fluye ni en forma azarosa ni de un modo abstracto, desde regiones del tercer mundo a las economías desarrolladas del primer mundo, al menos no así en forma abstracta y genérica. Más bien, los migrantes se desplazan entre regiones dentro de un sistema económico y social, mismo que se ha constituido con base en diversos procesos, entre los que destacan la internacionalización del capital, la resignificación de los lazos que provienen de la era de dominación colonial, los vínculos surgidos a partir de procesos y modos de contratación de trabajadores migrantes, en unos casos organizados, en otros informales (sistemas de enganchadores internacionales, programas intergubernamentales de trabajo, entre otros) (Sassen, 1988 y 2007).

Con base en este enfoque, Sassen identifica los mecanismos, procesos y estructuras específicas que permiten poner en operación estos sistemas migratorios y de movilidad del trabajo y la fuerza de trabajo a escala global. Entre estos mecanismos y procesos hay dos que quisiéramos retomar, cuyo análisis y teorización forman parte de enfoques complementarios sobre las migraciones en el mundo global contemporáneo.

Por un lado, cómo esta movilidad de trabajo y fuerza de trabajo forma parte de los procesos de acumulación de capital y funge como mecanismos de sobreexplotación que contribuye a contrarrestar la tendencia decreciente de la tasa de ganancia del capital, tendencia que se expresa en las crisis recurrentes del neoliberalismo. Es lo que podríamos llamar como una nueva *economía política de las migraciones internacionales* (Canales, 2019b; Delgado, 2017).

Por otro lado, está el papel relevante de las migraciones en la configuración de los mercados de trabajo y la estructura de ocupaciones, especialmente en las economías centrales. No se trata sólo de la ya clásica teoría de la segmentación de los mercados de trabajo, sino que va más allá, pues plantea que con base en esta racialización del mercado de trabajo y las ocupaciones, se configura una también racializada forma de la estructura de clases y de la desigualdad social (Canales, 2019 y 2018).

Migración y desarrollo. El debate revisitado

Aunque es ampliamente aceptado que la relación migración-desarrollo es un fenómeno complejo y multifacético, al final de cuentas el debate ha estado hegemonizado por la visión de los países receptores y de organismos internacionales. Sin embargo, se trata de un discurso en el que subyacen intereses más fundamentales, y que van más allá de los intentos de comprensión y teorización de las migraciones.

Desde una perspectiva crítica, se han desarrollado enfoques alternativos que no sólo cuestionan la validez empírica de estos argumentos, sino que también de sus fundamentos teóricos y políticos. En particular, frente a la hegemonía que adquiere este *nuevo mantra* de las migraciones, Castles y Delgado (2007) plantean la importancia de desarrollar perspectivas de análisis desde el Sur, que permitan reposicionar la cuestión de la migración y el desarrollo con base en otras coordenadas económicas, políticas, sociales y demográficas.

En esta lógica de una teorización de las migraciones desde perspectivas del Sur, surgen dos líneas de reflexión y análisis para dicha teorización. Por un lado, rebatir el concepto mismo de desarrollo-subdesarrollo y su papel como factor desencadenante de procesos migratorios en los países del Sur. Por otro lado, visibilizar el papel de las migraciones en los procesos de acumulación de capital en las sociedades avanzadas y, por ese medio, como sustentación del mismo desarrollo social y económico que dichas sociedades experimentan (Delgado y Márquez, 2007).

Del subdesarrollo a los estilos de desarrollo desigual

Cuestionar la noción dominante de desarrollo es cuestionar la idea que indica que los países del Sur deben necesariamente adoptar y adaptarse a las trayectorias de desarrollo experimentadas por los países del Norte. Se trata, por el contrario, de retomar una visión global del desarrollo en términos de la perspectiva del sistema-mundo, según la cual las condiciones de subde-

sarrollo del Sur están directamente ligadas a las condiciones de desarrollo del Norte. En la actual era de globalización, tanto las sociedades de origen como las de destino no constituyen espacios independientes y separados, sino que conforman un mismo espacio de desarrollo que integra y articula las economías de los países emisores con la de los países receptores. En tal sentido, para un adecuado entendimiento de las causas de la migración contemporánea, se hace necesario integrar en un mismo nivel de análisis tanto las condiciones de origen como de destino de la migración.

En este sentido, el análisis de las causas de la migración debe también cuestionar la idea dominante según la cual serían las condiciones de subdesarrollo (pobreza, desigualdad, bajos salarios, etc.) las determinantes estructurales de las migraciones (OIM, 2006). Por el contrario, el análisis de las causas debiera considerar, además de ellas, tanto las condiciones de desarrollo de los países del Norte como, y fundamentalmente, las vinculaciones entre ambos contextos y en especial las relaciones de dependencia y dominación que hacen que unos se desarrollen y otros se subdesarrollen.

Si bien la situación de subdesarrollo es parte de las condiciones de la emigración desde los países del Sur, las bases estructurales no están en ellas, sino en la estrategia y estilos de desarrollo que se han impulsado e implementado en estos países. De hecho, muchos países latinoamericanos experimentan un importante crecimiento económico, especialmente a partir de la década de 1990. Sin embargo, ese crecimiento coincide con el auge de la emigración de esta región hacia Estados Unidos y Europa. Esta combinación de crecimiento económico y crecimiento de la emigración nos indica que, en el fondo, el problema radica en el estilo de desarrollo, esto es, en el modelo de crecimiento económico que se ha implementado en nuestros países y no en el estado de subdesarrollo que pudiera caracterizarlos. Contrario a lo que suele pregonarse, el origen estructural de la migración contemporánea no radicaría tanto en las condiciones de pobreza y marginación que prevalecen en los países de origen, como en la prevalencia de un estilo de desarrollo que acentúa las desigual-

dades sociales y asimetrías económicas entre los países y regiones (CEPAL, 2018).

Las políticas de ajuste estructural implementadas desde la década de 1980 han derivado en el desmantelamiento de la base económica-productiva, y la han reorientado hacia los mercados globales. La apertura comercial junto a la liberación de mercados, abandono del rol del Estado, entre otras políticas, son la base de la integración de los países latinoamericanos a la economía global. Sin embargo, en la mayoría de los casos se trata más de un retorno a modelos de exportación de *commodities* y bienes primarios, que al desarrollo de actividades manufactureras o de servicios volcadas a la economía global (Veltmeyer y Petras, 2015; Cypher, 2010). Asimismo, en aquellos casos en que se ha impulsado un proceso de exportación de manufacturas, se trata en realidad del auge de la industria maquiladora, esto es, de ensamble de productos para su reexportación, con muy bajo nivel de generación de valor agregado y de encadenamientos productivos internos con la economía nacional (Acosta *et al.*, 2015).

En este sentido, Canales (2019) plantea que no es sólo la *falta de desarrollo* lo que genera la emigración masiva, sino principalmente es el *estilo de desarrollo* y, en particular, la persistencia en el tiempo de procesos de desarrollo desigual que se manifiestan en el incremento de las asimetrías económicas, sociales y productivas entre los países de origen y de destino de la migración. El corolario de esta tesis es claro y sugerente. Si el problema no está en la *ausencia* de desarrollo, sino el *estilo* de desarrollo, entonces la solución no está en políticas de crecimiento pura y simplemente, sino en la implementación de otras estrategias y estilos de desarrollo social y económico que combatan directamente las desigualdades y asimetrías económicas internacionales.

Hacia una economía política
de las migraciones en el capitalismo global

Analizar las condiciones de desarrollo prevalecientes en los países del Norte como contextos de atracción migratoria, invisibiliza

el hecho más fundamental respecto al papel de las migraciones en ese proceso de desarrollo. Los migrantes no sólo son *atraídos* por las condiciones de desarrollo, bienestar y protección social prevalecientes en las sociedades avanzadas, sino también son atraídos por su función en cuanto provisión de fuerza de trabajo para sustentar procesos de acumulación de capital, así como para sustentar procesos de reproducción social de las clases medias y altas de dichas sociedades. En este sentido, las migraciones constituyen un modo de manifestación de relaciones de desarrollo desigual, tanto en un plano económico-productivo (acumulación de capital) como en un plano social.

En relación con el plano económico-productivo, la globalización refiere a un modelo de acumulación y expansión capitalista basado en la incorporación masiva de fuerza de trabajo barata y en condiciones extremas de explotación laboral (Delgado, Márquez y Rodríguez, 2009). En este modelo, las migraciones adoptan el sentido de una exportación de mano de obra (trabajadores), desde los países periféricos hacia las economías centrales.

Con base en ello, mediante la globalización económica, el capitalismo refuerza su carácter de desarrollo desigual que fuera ampliamente analizado y teorizado en el enfoque del sistema-mundo y la teoría de la dependencia. Lo que caracterizaría a esta fase de globalización de etapas anteriores del capitalismo es la redefinición de la división internacional del trabajo que, en esta época, se referiría directamente al carácter de la explotación del trabajo y de la fuerza de trabajo. En concreto, en esta nueva división del trabajo global, los países periféricos participarían con un doble rol.

- a] Como apéndices de las cadenas globales de producción (industrias maquiladoras y de ensamble), cadenas del consumo (*retail* y tiendas en línea) y enclaves financieros.
- b] Como provisión de trabajo bajo dos modalidades. Por un lado, en modo indirecto, que corresponde a la fuerza de trabajo empleada en plantas de ensamble localizadas en países periféricos, las cuales funcionan como eslabones de las cadenas globales de producción de mercancías

(Delgado y Márquez, 2013). En este caso, se trata de la exportación del producto del trabajo, materializado en aquellas mercancías de exportación producidas en las zonas de maquila y subcontratación. Por otro lado, de un modo directo, como exportación directa del trabajador a emplearse en actividades económicas diversas en las economías centrales, como la construcción, agricultura, servicios personales y mantenimiento, industria del cuidado u otros servicios de baja calificación, pero fundamentales para la reproducción social de la población (Canales, 2015).

En este contexto, la migración adopta la forma de una exportación directa de fuerza de trabajo y trabajadores. Al respecto, Delgado (2017) plantea la tesis de que la migración internacional contemporánea constituiría un modo de desplazamiento forzado de poblaciones. El concepto de migración económica, o laboral, comúnmente usado para referirse a esta situación, resulta engañoso, por cuanto presupone un entorno de libertad, tanto en la decisión de migrar, como en el proceso mismo de la migración y de su inserción en los países receptores. Los datos son evidentes y categóricos, y demuestran que la libertad de movimiento es lo que menos caracteriza a las migraciones contemporáneas.

Si bien el concepto de migración forzada ha estado circunscrito a determinadas condiciones sociales y políticas desencadenantes de los desplazamientos, lo cierto es que, en este caso, las condiciones de despojo, exclusión social, marginación económica, vulnerabilidad y riesgos que enfrentan los migrantes en sus lugares de origen, muy bien pueden catalogarse como fuerzas que están muy por encima de la voluntad y deseos de los migrantes (Delgado, Márquez y Rodríguez, 2009). Se trata de condiciones y situaciones sociales y económicas que hacen que la migración ya no sea un acto voluntario y de libre albedrío, sino totalmente forzado por las circunstancias económicas y sociales que impone el capitalismo neoliberal.

Esta migración laboral forzada cumple un rol estratégico en las economías centrales en un doble sentido. Por un lado, provee

los contingentes de población activa necesarios para cubrir el déficit crónico de fuerza de trabajo que genera el cambio demográfico en los países centrales que están expuestos a procesos avanzados de envejecimiento y reducción de la fecundidad (Canales, 2019). Por otro lado, proveen los contingentes necesarios de fuerza de trabajo flexible, desorganizada y altamente vulnerable, que se enfrentan en claras condiciones de asimetrías de poder económico, político y social tanto frente al capital como frente a otros componentes de la clase trabajadora, como son los trabajadores nativos y originarios de los países receptores (Delgado, Márquez y Rodríguez, 2009).

Asimismo, el carácter de mano de obra barata puede leerse al menos en dos sentidos. Por un lado, las mismas condiciones de migración forzada, así como las asimetrías de poder frente al capital, no le permiten a los migrantes hacer valer en el mercado el valor real de su fuerza de trabajo, viéndose expuestos a formas de sobreexplotación y reducción de sus salarios por debajo del costo de reproducción de su fuerza de trabajo (Delgado, 2017). Por otro lado, el mismo origen migratorio permite al capital transferir parte de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo migrante hacia sus familias y comunidades en los países de origen (Canales, 2015).

De esta forma, el capital puede disponer de mano de obra directa para su explotación productiva, pero sin tener que pagar el costo real de su reproducción cotidiana e intergeneracional. Esta mayor capacidad y posibilidad de extracción de plusvalía del trabajo le permite al capital enfrentar y contrarrestar la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, y con ello sustentar y consolidar un proceso de acumulación y reproducción del capital, mismo que conlleva la reproducción de estas mismas condiciones de despojo, explotación y desarrollo desigual que generaron, en primera instancia, las situaciones para la migración forzada de trabajadores.

Por último, este papel de la migración laboral en los países centrales se refleja también como un aporte a la dinámica de sus economías. Los migrantes no sólo proveen trabajo y plusvalor

para el capital, sino también fuerza productiva, y por ese medio su aporte se refleja también como una contribución igualmente importante a la dinámica económica, la cual se puede medir directamente por medio de su contribución a la generación del producto interno bruto, así como al crecimiento económico de las economías centrales. De hecho,

without the contribution of the migrant workers, the growth capacity and the generation of economic surplus would be highly depleted, putting the accumulation of capital at risk, as well as the reproduction of the economic system, and in particular, the hegemonic and dominant position of the economies of the developed world (Canales, 2018: 255).

Migración, reproducción y sociedad

Canales (2015, 2019 y 2021) propone un marco de análisis de las migraciones que las entiende como un componente de la *estructuración* de la sociedad en esta era de globalización. En su modelo, señala que, si bien el objeto de observación es la migración internacional, no hay que perder de vista que ello es sólo una *mediación* para llegar a un entendimiento de la sociedad en su conjunto. Para ello, propone analizar la migración desde el enfoque de la *reproducción* de la sociedad, considerando tres campos en los cuales la migración asume un papel relevante en la reproducción de la sociedad contemporánea.

En primer lugar, en sociedades de clases como las nuestras, la reproducción se refiere necesariamente a esta estructura de clases, es decir, de las desigualdades que diferencian y oponen a las clases sociales. En dicho contexto, este autor se pregunta cómo la migración contribuye y forma parte de la reproducción de la estructura de clases y la desigualdad social en la sociedad global. Al respecto, Sassen (2007: 226 y ss.) plantea cómo la migración actual contribuye a la reproducción de una nueva clase global de desfavorecidos. Canales (2015 y 2019) agrega que, por medio de su

trabajo en actividades de servicios personales para las clases favorecidas, los inmigrantes también contribuyen a la reproducción de esas clases sociales de nivel medio y alto de los lugares de destino.

En segundo lugar, en el ámbito económico, se pregunta por el papel y la función de la migración en la reproducción simple y ampliada (acumulación) de la economía y del capital. Considerando que se trata de una migración esencialmente laboral, lo relevante, entonces, es cómo su función como fuerza de trabajo contribuye al crecimiento económico y, por ese medio, a la globalización del capital y de las relaciones de producción y acumulación de capital. O lo que es igual, cómo la migración permite articular la reproducción del capital con la reproducción de la fuerza de trabajo.

En tercer lugar, en el ámbito demográfico, la pregunta es por el papel de la migración en la configuración de un régimen global de reproducción demográfica, esto es, de un sistema que articula los patrones de dicha reproducción (nacimientos-defunciones, migración) que se configuran localmente. Esto es particularmente interesante en el caso de la demografía de los países desarrollados, principal destino de las migraciones contemporáneas. En esas sociedades, la segunda transición demográfica, junto con el envejecimiento de la población, configuran un contexto demográfico que no parece asegurar ya la reproducción de la población (Canales, 2015b).

Considerando estos tres campos sociales, Canales (2019, 2021) propone un modelo de análisis que intenta articularlos con base en el papel de las migraciones en la reproducción social en cada uno de ellos. Asimismo, en cada plano establece una visión desde su configuración como procesos globales, es decir, articulando las condiciones de reproducción social que en cada uno de estos planos se dan en las sociedades de origen y las de destino de la migración, todo lo cual le permite elaborar un modelo global y articulado de las migraciones en la reproducción de la sociedad global. Este modelo comprehensivo del papel de las migraciones en la estructuración y reproducción de las sociedades en este contexto de globalización, se sintetiza en tres tesis teóricas, a saber:

- 1] Sobre el papel de las migraciones en la configuración de un sistema global de reproducción demográfica. Por medio de la migración internacional, se configura un sistema global de reproducción demográfica con base en la complementariedad de la dinámica poblacional de las regiones de origen (países en vías de desarrollo) con la dinámica en los países de destino (sociedades desarrolladas). En los países emisores, el bono demográfico genera un excedente de la población activa. En los países receptores, el envejecimiento y la disminución de las tasas de natalidad y fecundidad generan brechas y déficits en la población en edad de trabajar. Ambos regímenes se complementan entre sí y mediante la migración se integran como un sistema global de reproducción demográfica. El corolario es que, en las sociedades avanzadas receptoras de migrantes, este sistema global de reproducción se expresa como un proceso de reemplazo demográfico.
- 2] Sobre el papel de las migraciones en la reproducción ampliada del capital (acumulación) en esta era de globalización. Las migraciones configuran un doble proceso de transferencias económicas. Por un lado, son una forma de transferencia de fuerza de trabajo desde las comunidades de origen hacia las economías desarrolladas (Delgado, 2017). Por otro lado, las remesas y otros bienes y servicios que envían los migrantes constituyen un flujo en sentido inverso que contribuye a la reproducción social de los inmigrantes, sus familias y comunidades de origen. Este sistema de transferencias económicas vincula la reproducción de la fuerza de trabajo migrante en los lugares de origen, con la reproducción del capital y la economía en las sociedades de destino, contribuyendo así a la reproducción del capitalismo como sistema económico y productivo global. Las migraciones internacionales permiten articular y reforzar las condiciones de acumulación de capital con las condiciones de reproducción social de la fuerza de trabajo para el capital (Canales, 2013).

- 3] Sobre el papel de las migraciones en la reproducción de la estructura de clases y desigualdad social. Los migrantes se insertan preferentemente en ocupaciones como servicios personales, de limpieza y mantenimiento, servicios del cuidado y doméstico, preparación de alimentos, transporte, entre muchos otros, todas ellas actividades que dan sustento a la reproducción cotidiana de la población de clases medias y altas en las sociedades receptoras (Hondagneu-Sotelo, 2007). Asimismo, las redes sociales que sustentan la migración, así como las remesas, dan soporte social y material a la reproducción social del migrante y sus familias. De esta forma, por medio de la migración se configura un sistema de relaciones entre clases sociales que trasciende y traspasa las fronteras nacionales. Como proceso social, la migración constituye un mecanismo que contribuye a la reproducción de la estructura de clases y de diferenciación social en el mundo global. Vincula el campo y momentos de la reproducción de la fuerza de trabajo migrante (sustentada en el sistema de redes sociales y las comunidades transnacionales), con el momento y campos de la reproducción social de la población de clases medias y altas de las sociedades de destino, mediante su creciente participación en los trabajos y ocupaciones propios de la reproducción social (Canales, 2019).

La visión integrada de estas tres dimensiones de la migración internacional (demografía, economía, clases sociales) es lo que lleva a Canales a entenderla como componente y artífice de la reproducción de la sociedad global contemporánea. Asimismo, este mismo modelo de entendimiento de las migraciones le permite a este autor identificar los riesgos y tensiones que lo acompañan y que le imprimen un grado de incertidumbre no menor. En concreto, señala al menos tres dinámicas que pueden constituirse en sus límites y ámbitos de riesgos, los cuales es necesario considerar y teorizar.

Por un lado, la emigración desde los países periféricos se sustenta en las condiciones de generación de un superávit de población, resultado de la incapacidad de la dinámica económica local para absorber el crecimiento de la población en edades activas que genera el bono demográfico. Sin embargo, el bono demográfico tiene fecha de expiración y de cobro, misma que en el caso de los países de Sudamérica está próximo a cumplirse a la vuelta del siguiente decenio. En este contexto, el riesgo para nuestras sociedades es que, de mantenerse las actuales tasas y volúmenes de emigración, la reproducción misma de nuestras poblaciones se verá seriamente comprometida (Canales, 2015b).

Por otro lado, la situación demográfica en los países de destino plantea también una tensión no menor frente a las implicaciones y consecuencias de la inmigración. Considerando el alto grado de avance en el nivel de envejecimiento y las bajas tasas de natalidad, es ampliamente probable que la inmigración termine siendo la base de un proceso de remplazo étnico, en donde la actual condición de mayoría demográfica de la población nativa, ceda paso a una situación de equilibrios demográficos nunca antes vistos, cuyas consecuencias sociales, políticas y culturales son insospechables. Tal es el caso de Estados Unidos, en donde las mismas proyecciones demográficas de la Oficina del Censo señalan que tan sólo en un par de decenios este país deje de constituir una sociedad de mayoría blanca, para convertirse en una sociedad de minorías étnico-demográficas (Massey, 2015; Canales, 2019).

Por último, los cambios en la estructura económica y productiva de los países centrales, promovidos por la nueva economía de la información y de la globalización, conllevan a una polarización de las ocupaciones, misma que es la base para las nuevas formas que adopta la estructura de clases y la desigualdad social en las sociedades avanzadas (Sassen, 2007). En efecto, los datos muestran cómo la estratificación social deja de ser un fenómeno estrictamente económico para transformarse en un sistema de desigualdad étnica y demográfica. Actualmente, en los países desarrollados se experimenta un virtual proceso de *racia-*

lización de la estructura de clases, en donde los inmigrantes y sus descendientes tienden a ocupar los estratos más bajos de la estructura social, mientras que la población nativa local tiende a concentrarse en los estratos superiores (Canales, 2017).

Ahora bien, en el caso de los países centrales, estas dinámicas con sus respectivas tensiones y riesgos, plantean una serie de contradicciones y dilemas no menores frente a las migraciones y el cambio social y demográfico que implican. Los mismos beneficios que las migraciones generan para los países desarrollados, al dar sustentabilidad demográfica a su reproducción social y económica, tienen su propia contradicción, que se manifiesta en la magnitud del cambio en la composición de la población que este régimen de reproducción demográfica genera en esas mismas sociedades. La inmigración no sólo contribuye a sustentar la reproducción de la población de los países centrales, también conlleva el sino de la transformación y cambio en la composición étnica de esa misma población.

De esta forma, Canales (2019, 2021) plantea que el dilema actual en los países centrales es que, para reproducirse económica y socialmente, necesitan transformarse demográficamente. El problema de ello es que no se trata de una transformación demográfica cualquiera, sino de una que conlleva el cuestionamiento y erosión de las bases que sustentan las actuales hegemonías demográficas que se quieren reproducir (de clase, étnicas, generacionales, entre otras). La trascendencia del cambio demográfico y social que actualmente se experimenta en esas sociedades es que por su magnitud y dimensión cuestionará directamente los actuales equilibrios políticos y sociales sobre los cuales se sustenta la sociedad, el Estado, la economía y la estructura de clases y desigualdad social.

Esta es la base estructural que explica el creciente malestar con las migraciones en las sociedades avanzadas (Canales, 2021). No es sólo que la inmigración se constituya como un amplio contingente demográfico de extraños, con valores, identidades, culturas e idiosincrasias que se consideran ajenos y que atentan contra los principios y valores culturales de las tradicionales

mayorías demográficas que desde siempre han prevalecido en las sociedades europeas y desarrolladas.

Es en realidad el temor a este remplazo étnico-demográfico que parece acompañar a las migraciones contemporáneas. Es el riesgo a sentirse desplazados por estos nuevos ciudadanos del mundo global que, aunque provienen desde sus patios interiores e inferiores, su mera presencia plantea un riesgo que la demografía de los países desarrollados ya no parece ser capaz de enfrentar con moderado éxito, al menos no a mediano ni a largo plazo.

Frente a ello, surgen diversas manifestaciones de rechazo y estigmatización del inmigrante, ese *extraño* propio de esta era posmoderna y global. A este sujeto extraño se le enfrenta reforzando posiciones racistas y discriminatorias que sustenten diversos mecanismos de etnoestratificación y de racialización de la desigualdad social. Como dice Ricciardi (2017), el racismo actualmente no representa tanto una forma de exclusión del otro, del extraño, como una forma de vulneración de su existencia social, económica y cultural.

Este malestar con las migraciones se refuerza, además, con posiciones clasistas frente a los inmigrantes. Frente a esta situación estructural, frente a estos dilemas económicos, demográficos y sociales que plantea la inmigración, las clases y grupos sociales dominantes en las sociedades desarrolladas se ven forzadas a confrontarse con la inmigración y los inmigrantes, y a manifestar su malestar frente a ellos. El problema para estas clases y grupos sociales dominantes es que la migración y los inmigrantes no son figuras marginales o excepcionales, como a menudo son tratadas, sino que constituyen un componente central en la constitución social y política de las sociedades desarrolladas y globales (Nail, 2018). Frente a ello, Canales (2019) concluye que las condiciones estructurales que desencadenaron su irrupción en el mundo contemporáneo nos exigen replantearnos los alcances y formas que asumen categorías básicas como ciudadanía y soberanía, fronteras y bordes, inclusión y exclusiones, derechos y Estados, naciones y nacionalidades.

EL PROCESO SOCIAL DE LA MIGRACIÓN

Las redes sociales y el principio de la causación acumulativa

En contraposición a los enfoques estructuralistas, el enfoque de las redes sociales plantea que los determinantes macroestructurales no son por sí mismos suficientes para dar cuenta de la complejidad de los procesos sociales y de las migraciones en particular. De pronto, y como señalan los autores de este enfoque, the conditions that initiate international movement may be quite different from those that perpetuate it across time and space (Massey *et al.*, 1993: 448). En otras palabras, los factores estructurales permiten entender las condiciones desencadenantes de cada migración, pero no logran dar cuenta ni del modo en que esas migraciones devienen acción social concreta de sujetos sociales concretos, ni en cómo esa acción social conforma las bases de su propia reproducción como proceso social.

De esta forma, se sostiene que junto a los condicionantes macroestructurales habría factores y condicionantes de orden micro-social que también inciden en la dinámica de las migraciones y, en particular, en su conformación como un proceso social. En este caso, cabe distinguir dos planos distintos. Por un lado, el papel de las redes sociales en la configuración de la migración como un proceso social y, por otro lado, la interpretación de las redes sociales de la migración como un mecanismo de autorreproducción y perpetuación del mismo proceso migratorio (Massey, 1990).

Con base en lo anterior, se plantea que la migración internacional es un proceso dinámico que se sostiene en diversos principios básicos, los cuales van más allá de los determinantes macroestructurales, así como de sus motivaciones individuales y psicosociales (Massey *et al.*, 1991). Uno de estos principios básicos es el del capital social y las redes sociales que lo sustentan. Retomando a Coleman, se plantea que el capital social refiere a aquel conjunto de recursos intangibles que se generan en las familias y comunidades como modo de proveer mecanismos que facilitan la acción de las personas (Durand y Massey, 2003).

Esta visión es muy cercana a la de Bourdieu (2000), quien plantea que “el capital social está constituido por la totalidad de los recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de una red duradera de *relaciones* más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos. Expresado de otra forma, se trata aquí de la totalidad de recursos basados en la *pertenencia a un grupo*” (Bourdieu, 2000: 148; énfasis en el original).

El capital social que poseen los miembros de un grupo se basa precisamente en la pertenencia a ese grupo y, por lo mismo, les sirve a todos conjuntamente. Asimismo, se trata de un capital que se acumula en la medida en que se va usando y desplegando en acciones y prácticas de apoyo, solidaridad, confianza y reciprocidad. Aquí es donde el concepto de red social se vuelve fundamental, pues constituye el mecanismo por medio del cual los sujetos acceden a estas formas de capital social, a la vez que constituye el modo en que ese capital se reproduce y acumula como tal. La red de relaciones no es un fenómeno establecido de una vez y para siempre, sino que es resultado de un continuo esfuerzo de institucionalización. Ello exige un continuo esfuerzo e inversión de tiempo, dedicación y compromiso para mantener vivo el capital social, para mantener la red de relaciones que, más tarde o más temprano, provean algún provecho material o simbólico (Bourdieu, 2000).

En el caso de las migraciones internacionales,

las redes migratorias son conjuntos de lazos interpersonales que conectan a los migrantes con otros migrantes que los precedieron y con no migrantes en las zonas de origen y destino mediante nexos de parentesco, amistad y paisanaje. Estos nexos incrementan la posibilidad de movimiento internacional porque bajan los costos y los riesgos del desplazamiento y aumentan los ingresos netos de la migración (Durand y Massey, 2003: 31).

De esta forma, la migración internacional configura una estrategia de sobrevivencia y reproducción social para las familias en las comunidades de origen de la migración, que se sustenta fundamentalmente en las redes familiares y el capital social de

los migrantes (De Haas, 2007). Se trata de relaciones familiares y comunitarias, como el parentesco y compadrazgo, que se sustentan en sistemas de confianza, reciprocidad y solidaridad entre los miembros de una misma comunidad.

Estas redes sociales y familiares operan en los diferentes niveles y campos sociales que componen la reproducción social de las comunidades. Por medio de ellas, los miembros de las comunidades interactúan y desarrollan sus actividades sociales, culturales, económicas y políticas. Asimismo, la práctica de estas acciones e intercambios en contextos transnacionales fortalece las propias redes y permite la expansión territorial de los ámbitos de reproducción de la propia comunidad. Así, por ejemplo, la inserción laboral y la búsqueda de un trabajo se extienden no sólo a los confines territoriales de la comunidad de origen, sino que incluye también, y de modo importante, opciones laborales disponibles en los lugares de asentamiento de los migrantes. Por medio de las redes sociales de cada comunidad transnacional, fluye la información en ambos sentidos, en términos de las necesidades y opciones de trabajo en cada ámbito territorial. Asimismo, con apoyo en estas redes se facilita la movilidad de los individuos de un lugar a otro, minimizando los riesgos del desplazamiento, así como los costos del asentamiento e inserción laboral (Massó, 2013; Sassen, 1995). En muchos casos, el migrante sabe, incluso antes de iniciar el viaje, cómo va a cruzar, a dónde va a llegar en cada fase de la migración, así como también en dónde se va a emplear y cuál sería su salario y condiciones de trabajo en los lugares de destino.

Esta situación ya la habían planteado diversos autores a partir de la perspectiva de la sociología económica que enfatiza, precisamente, estas formas de funcionamiento de la economía y la sociedad que contradicen los postulados básicos de los enfoques neoclásicos (Smelser y Swedberg, 1994; Pérez, 2009). En esa perspectiva, Portes (2010) propone un esquema de análisis sustentado en tres categorías: el capital social, la clase social y las instituciones sociales. Con base en la conjunción de estos tres niveles y categorías de análisis, este autor examina desde una

perspectiva de la sociología económica, diversos procesos y fenómenos sociales concretos, como la economía informal, los enclaves étnicos y las migraciones internacionales. Un ejemplo típico de este tipo de acciones y procesos donde se superponen lógicas y dinámicas, tanto económicas como sociológicas, es la articulación de las redes sociales de los migrantes con el campo de acción de los subcontratistas, lo cual permite al migrante acceder a un empleo en forma rápida y segura, pero en un contexto de alta flexibilidad y en donde la propia red social puede servir como mecanismo de control laboral. En muchos casos, el o la contratista tiene vínculos familiares o de compadrazgo con sus empleados, lo que genera tensiones y conflictos entre ambos roles sociales (Zolniski, 2006).

Con base en lo anterior, se plantean al menos tres principios sobre los cuales las redes sociales configuran un mecanismo de autorreproducción de la migración, esto es, de su perpetuación como proceso social (Massey *et al.*, 1991). El primer principio señala que por medio de las redes sociales se establece toda una infraestructura social que hace que los movimientos iniciales se tornen permanentes y masivos. Un segundo principio indica que cuanto más accesible y consolidada se vuelve la migración, más familias de la comunidad tienden a adoptarla como estrategia de sobrevivencia. Por último, un tercer principio que refuerza la idea de que por medio de las redes las migraciones se tornan autosuficientes, es que la misma experiencia migratoria condiciona las subsiguientes motivaciones individuales, haciendo de la migración un imaginario no sólo posible, sino también deseable, propiciando con ello nuevos procesos migratorios.

Refiriéndose a este papel de las redes sociales en la reproducción de las migraciones, se plantea la tesis de la causación acumulativa, categoría retomada de Myrdal para el análisis de la reproducción de condiciones y procesos sociales. En particular, plantea que en el caso de la migración y las redes sociales que la sostienen, “la causalidad es acumulativa en el sentido de que cada acto de migración altera el contexto social dentro del cual se toman las decisiones migratorias posteriores, por lo general

en formas que hacen más probable movimientos adicionales” (Massey *et al.*, 1993: 451).

Con base en este principio, Massey postula que la migración es un proceso social que se reproduce a sí mismo y el mecanismo fundamental serían las redes sociales y familiares que se configuran mediante el mismo proceso migratorio. En concreto, la maduración de las redes sociales hace que la migración tienda a perpetuarse, pues cada nuevo evento migratorio en la familia y comunidad no hace sino reforzar la estructura social necesaria para sostenerlo a sí mismo y, con ello, mantenerse en el tiempo en un proceso de autorreproducción continua (Durand y Massey, 2003).

En una lógica de alta reflexividad, tendríamos que la migración pone en marcha este sistema de redes sociales (capital social y cultural), que al funcionar se expanden y consolidan, promoviendo ellas mismas la reproducción de la migración de individuos y familias desde la comunidad de origen a los asentamientos de los migrantes en las sociedades de destino. Las redes configuran un mecanismo por medio del cual fluyen información, conocimiento, contactos, personas y una diversidad de bienes materiales y simbólicos, que permiten la reproducción de la migración, en un proceso de causación acumulativa. De esta forma, la migración se causa a sí misma, en un proceso en donde el mismo migrante, al usar sus redes sociales para migrar, en ese mismo proceso acumula capital social (redes sociales) que causan más migración. Migración y redes se causan y acumulan mutua y recíprocamente.

Comunidades transnacionales y transnacionalismo

Actualmente, la migración internacional es un proceso diverso que no sólo involucra un flujo de personas y de trabajadores, sino también un no menos importante flujo de bienes materiales y simbólicos. Con la migración se activan y consolidan redes sociales, familiares y culturales, con base en las cuales se sustenta

un complejo sistema de intercambio y circulación de gente, dinero, bienes e información, que articulan e integran los asentamientos de migrantes a ambos lados de la frontera en una sola gran comunidad dispersa en una multitud de localizaciones (Canales y Zolniski, 2001).

Diversos autores hablan acerca de este proceso, en términos de la configuración de *comunidades transnacionales*, como una forma de referirse a la *densidad* de los movimientos y lazos sociales que se extiende desde la comunidad de origen hacia todos los lugares donde se encuentren sus migrantes (Smith, 2006). Por medio de la migración, se activan diversos procesos de articulación en el ámbito cultural, social y económico, entre comunidades e instituciones sociales separadas geográficamente. Se trata de la dislocación y desestructuración del concepto tradicional de *comunidad*, especialmente en términos de sus dimensiones territoriales (Kearney y Nagengast, 1989). Esta virtual *desterritorialización* de las comunidades hace que la reproducción de las comunidades de origen esté directa e intrínsecamente ligada con la reproducción y el trabajo de los migrantes en sus distintos asentamientos en barrios urbanos y pueblos rurales de los países de destino (Rivera, 2004).

Desde hace casi dos decenios, diversos autores han planteado el concepto de *transmigración* y *transmigrantes* para referirse a estas nuevas modalidades y formas que asume la movilidad de la población en el ámbito mundial (Smart, 1999; Portes, 1997; y Schiller, Basch y Blanc-Szanton, 1992). La transmigración difiere de las formas clásicas de migración porque ella implica la consolidación de nuevos espacios sociales que van más allá de la comunidad de origen y de destino. Se trata de la expansión transnacional del espacio de las comunidades mediante prácticas sociales, artefactos y sistemas de símbolos transnacionales. La migración ya no implica necesariamente una ruptura con el origen, la comunidad y la familia. Por el contrario, la migración pasa a ser una forma de ampliar y extender las relaciones familiares y comunitarias. El inmigrante no viaja solo, lleva consigo a su comunidad, no en un sentido metafórico, sino en un sentido

real y literal. “*Emigrating is no longer a synonymous of leaving something behind, it becomes bringing something with them*” (Canales, 2019: 87).

Pensar la migración en términos de la conformación de comunidades transnacionales implica pensarla en términos de la configuración de redes sociales y comunitarias. Estas redes surgen de vínculos, de relaciones de parentesco y de amistad y, sobre todo, de identidad comunitaria. Asimismo, estas redes se configuran con base en relaciones de confianza, reciprocidad y solidaridad que signan el carácter de las relaciones en el interior de las comunidades (Pedone, 2006; Nieto, 2014). En particular, las redes sociales sirven para recrear, aunque de manera transformada, la comunidad de origen en los lugares de asentamiento, y de esa forma reproducir la comunidad en el contexto de su transnacionalización. Asimismo, las comunidades de origen también se transforman, como resultado de su estrecha dependencia y vinculación con la vida social y cotidiana en los lugares de asentamiento de los migrantes. Se trata de un proceso de adaptación continua de sus formas de vida y de sus estructuras sociales y económicas. Para estas comunidades son más intensas las relaciones que mantienen con los lugares de asentamiento de sus migrantes en el *Norte*, que las relaciones que mantienen con sus comunidades vecinas (Lindstrom y Muñoz-Franco, 2005).

A diferencia de los flujos migratorios que se vivieron a principios del siglo xx, la migración actual ha permitido la creación de un campo transnacional de reproducción de significados y acciones colectivas. Es la construcción material e imaginaria de comunidades más allá de sus espacios originarios, y que permiten enfrentar tanto los procesos de desestructuración del tejido social y de individuación de la vida social, característicos de las sociedades posmodernas, así como la exclusión económica y social, también característica esencial de las sociedades contemporáneas en esta era de globalización (García Canclini, 1999).

La perspectiva transnacional de las migraciones nos exige asumir el entendimiento de las migraciones desde una perspectiva global y transnacional cuyo sustento epistémico es su “cuestio-

namiento al clásico modelo del conocimiento científico, estructurado y pensado básicamente dentro de los límites geográficos del llamado Estado-nación” (Cavalcanti y Parella, 2013: 14). Sin embargo, esta visión de la migración como construcción de espacios sociales transnacionales no está exenta de cuestionamientos y críticas.

Así, por ejemplo, el estudio de las migraciones desde este enfoque transnacional, plantea un problema metodológico no menor, el cual se deriva de la confusión y mal uso de los términos. El concepto *transnacional* suele usarse indistintamente como sinónimo de internacional, multinacional y a veces hasta posnacional (Suárez, 2008). Así, por ejemplo, suele confundirse cualquier práctica de los migrantes con prácticas transnacionales. Todos los migrantes —y en todos los tiempos— mantienen lazos con sus comunidades de origen que implican un continuo flujo de información, noticias, mercancías y recursos económicos. Asimismo, todas las migraciones generan espacios de reproducción de sus identidades nacionales en los países de destino, ya sea por medio de la formación de clubes de fútbol, restaurantes de comidas típicas, contacto telefónico cotidiano con sus familias en los lugares de origen, envío de remesas, regresos a festividades comunitarias y familiares, entre muchas otras. Sin embargo, no siempre estas costumbres migratorias constituyen prácticas transnacionales. Hay un momento en que la migración deviene transnacional, y eso tiene que ver con dos dimensiones que deben tomarse en cuenta. Por un lado, la *densidad* de estas prácticas y el involucramiento en ellas de población y comunidades en los lugares de origen y de destino. Por otro lado, la reproducción y conformación de espacios de identidad y pertenencia que va más allá de los contornos nacionales de origen y de destino (Smith, 2006). Esto es, la conformación de un *campo social transnacional* como referente de identidad y pertenencia, más allá de los campos nacionales (estatales, regionales, comunitarios, incluso) de origen y de destino (Solé, Parella y Cavalcanti, 2008).

Siguiendo esta línea de análisis, Portes, Guarnizo y Landolt (1999) establecen al menos tres criterios para identificar cuándo

las actividades propias y características de todo migrante justifican el uso del término transnacional para referirse a ellas. Por un lado, deben involucrar un universo relevante de personas, tanto en los lugares de origen como de destino. Por otro lado, son prácticas que deben ser estables y permanecer en el tiempo, no ser transitorias ni esporádicas. Asimismo, deben ser cotidianas y recurrentes y no algo excepcional y extraordinario. Por último, deben representar prácticas originales cuya trascendencia no pueda ser capturada por categorías, procesos y conceptualizaciones ya existentes.

Si la transnacionalidad plantea una exigencia epistemológica, en términos de cómo observar y entender los procesos sociales, también plantea una exigencia de rigurosidad teórica y conceptual (Dahinden, 2017). Los estudios transnacionales de la migración no pueden quedarse en definiciones genéricas y abstractas del término que llevan al uso de categorías superficiales y de poco contenido teórico, y, por lo mismo, poco beneficio analítico. Debemos exigirnos una mayor profundidad teórico-metodológica, de modo que el término sí nos ayude a identificar prácticas sociales, políticas y económicas de los migrantes que por su densidad, masividad, recurrencia, estabilidad y permanencia en el tiempo, construyen campos sociales transnacionales y diferenciarlas de aquellas otras prácticas migratorias que, aunque en concreto sean las mismas, se dan en contextos que no devienen campos sociales transnacionales y sólo implican la reproducción de situaciones y condiciones coyunturales y circunstanciales de los migrantes.

Otro punto de debate se refiere a la trascendencia social y política de la transnacionalidad en la migración, es decir, a si la transnacionalidad implica la constitución de un sujeto social y político, el migrante transnacional, o si sólo se refiere a prácticas sociales. Algunos autores, como Portes, afirman que “el transnacionalismo no está motivado por razones ideológicas sino por la propia lógica del capitalismo global” (Portes 2001: 187). En contraposición, Al-Ali, Black y Koser (2001: 589) plantean que “las comunidades transnacionales pueden ejercer un poder político,

económico y social sustancial, especialmente en las sociedades y países de origen de las migraciones”.

En este sentido, resulta interesante la propuesta de Moctezuma (2016), quien establece una distinción conceptual y política entre la propuesta de la *transnacionalidad* y la del *transnacionalismo*. Mientras el transnacionalismo está centrado en los migrantes en tanto individuos abarcando sus comunidades y una intensa actividad entre ellas, la transnacionalidad es una propuesta teórica que está centrada en la actividad que desarrollan las organizaciones de migrantes. Esta distinción permite establecer una diferencia teórica y práctica entre el desenvolvimiento transnacional de la comunidad respecto al involucramiento social de las organizaciones de migrantes, diferencia que es mayor cuando éstas asumen el carácter de sujetos sociales. En tal sentido, resulta fundamental la distinción que el autor hace entre las categorías de actor, agente y sujeto migrante, y en donde la acción organizada de los migrantes es el factor clave para entender estas distinciones.

En este marco, la transnacionalidad como propuesta conceptual se refiere al conjunto de prácticas organizativas que emprenden los migrantes tanto en el país de origen como en el de destino. Se trata de distintas formas de involucramiento transnacional en las que se manifiesta el ejercicio de la ciudadanía sustantiva o ciudadanía práctica. La transnacionalidad tiene como centro de su atención los sujetos sociales, es decir, a las organizaciones de migrantes cuando han adquirido el grado de asociaciones; incluye asimismo las manifestaciones organizativas más simples de los migrantes, como sucede con los clubes sociales, e incluso abarca los liderazgos individuales, pero en este caso las asociaciones de migrantes siguen siendo las *estructuras cohesionadoras* y, por tanto, la unidad de observación.

Una de las consecuencias con mayor trascendencia que se desprende de este enfoque del transnacionalismo es su visión crítica de la hipótesis clásica de la integración y asimilación de los inmigrantes en las sociedades de destino. En la actualidad, los modelos de asimilación no sólo están siendo abandonados, sino

que además están siendo considerados como inadmisibles, sobre los cuales recae una justificada sospecha de racismo (Izquierdo, 2011). Sin embargo, la alternativa que se ha planteado, esto es, los modelos de integración también han fracasado. En contraposición, Wievorka (2011) plantea la necesidad de abandonar la llamada *sociología de la integración* y considerar seriamente el punto de vista de los migrantes mismos como personas insertas en un mundo globalizado.

En este sentido, uno de los aspectos que más se analiza y profundiza desde el transnacionalismo es la contribución de la migración al aumento de la diversidad étnica, cultural y lingüística de los países de acogida, los que pasan a integrar en su fuero interno algunas de las características de los países de origen de la emigración. Esto se contrapone por completo al llamado *paradigma de soberanía* (Smith, 1995), mediante el cual se pensaba que el migrante llegaba a convertirse en ciudadano, por medio de su asimilación. Como señala Bauman (2001), en las sociedades posmodernas la asimilación como estrategia frente al *extraño* ha dejado de ser operativa y muestra su ineficacia e ineficiencia para resolver la cuestión frente al creciente malestar con la inmigración.

En la actualidad, este tipo de barrios definidos por su origen migratorio no constituyen tan sólo un enclave étnico, una pintoresca singularidad para promover el turismo, sino una característica intrínseca de las ciudades globales, un espacio de identidad y pertenencia, que aporta aspectos sustantivos para el funcionamiento y reproducción de la ciudad, no sólo en términos demográficos, sino también en términos de sus actividades económico-productivas, fuerza de trabajo, vida cultural, procesos políticos, movimientos sociales, conflictos y tensiones urbano-territoriales, más un largo etcétera.

En este contexto cabe retomar la cuestión del sentido de pertenencia y la construcción de identidades transnacionales, que señala Smith (2006). Se trata de un sentido de pertenencia a comunidades imaginadas que coexiste con las diversas formas de pertenencia, residencia y ciudadanía propias de las comunidades

políticas creadas por los estados nacionales. Los migrantes desarrollan vínculos sociales y culturales junto a nexos económicos y laborales que hacen que muchos de ellos se *imaginen* a sí mismos como parte de una comunidad en Estados Unidos, pero no de cualquier comunidad, sino de una comunidad migrante, translocalizada, que reproduce y recrea los patrones culturales y formas simbólicas de sus comunidades de origen.

Esta construcción imaginaria se basa en un conjunto de relaciones y transacciones de todo tipo que se dan en el marco de un sistema transnacional de redes sociales y capital cultural. Estas redes conforman el nicho interpersonal del individuo y contribuyen a su propio reconocimiento como individuo y a su imagen de sí mismo como miembro de una comunidad, como sujeto de un tejido social básico. Como decíamos, una comunidad transnacional se diferencia de los circuitos migratorios en la medida en que aquella se refiere a un campo social en donde la *densidad* de los vínculos y lazos sociales posibilita la construcción de una relación y sentido de pertenencia de los migrantes para la comunidad.

La comunidad transnacional define y construye un sentido de pertenencia, y dependencia con ella, más fuerte y profundo que el de los respectivos estados nacionales involucrados con la migración. Se trata de la configuración de un sentido de pertenencia que está antes, pero también más allá de la ciudadanía. Este sentido de pertenencia plantea una virtual forma transnacional del sentido de comunidad que va más allá de las fronteras nacionales, tanto del Estado nación de origen como del Estado nación de destino (Levitt y De la Dehesa, 2017). La pertenencia a estas comunidades transnacionales es más profunda y vital que las pertenencias construidas políticamente por medio de la ciudadanía o naturalización de los migrantes en los países de destino. En no pocos casos, incluso, estos procesos de ciudadanía no son sino estrategias para defender y mantener esos lazos comunitarios.

En el caso de la comunidad transnacional, la pertenencia tiene un sentido y significado distinto al de las comunidades políticas.

La pertenencia es definida por los mismos migrantes con base en la expansión territorial de sus redes sociales, las cuales se estructuran transnacionalmente por medio de sus prácticas (Smith, 1995). En este sentido, esta pertenencia llega a ser sustantiva, y no sólo declarativa, en la medida en que permite trastocar el sentido de las presencias físicas y contiguas por presencias imaginadas y simbólicas. En este marco, podemos señalar las prácticas, privilegios y beneficios que gozan los migrantes en sus comunidades, aun después de su asentamiento en Estados Unidos. Ejemplo de ello es la capacidad de influencia y el poder que los migrantes pueden ejercer en el proceso de toma de decisiones sobre diversos aspectos en las comunidades de origen (Moctezuma, 2016). La *ausencia* física es contrarrestada por la *presencia* imaginada, que se vuelve real y concreta, por medio de la información y poder que fluye mediante las redes construidas por los migrantes y que se ve facilitada por el desarrollo de las telecomunicaciones.

Migración, género y desigualdades

La perspectiva de género va mucho más allá de un análisis de las diferencias en los patrones migratorios de hombres y mujeres. Refiere, más bien, al análisis de las condiciones socioculturales, económicas, políticas y demográficas sobre las que se estructuran tales diferencias. Desde esta perspectiva, se analizan las motivaciones e incentivos para migrar y no migrar, las capacidades para hacerlo, los capitales sociales y culturales de unos y otras, el protagonismo en la toma de decisiones y asignación de responsabilidades y privilegios, todo lo cual redundaría en conformación de patrones migratorios con estructuras de riesgos y vulnerabilidades diferenciados para unos y otras, tanto en el proceso mismo del desplazamiento como en la inserción y asentamiento en el destino y en la situación de quienes se quedan en el origen (Szasz, 1999).

Así, por ejemplo, cuando se analiza el papel de las redes sociales en las migraciones, desde la perspectiva de género, la cuestión

es problematizada con base no sólo en los diferentes capitales sociales (redes) de hombres y mujeres, sino en la misma configuración de los roles y posiciones masculinas y femeninas en esas redes sociales. Es decir, en los modos de construcción de la condición de género (y la desigualdad que ello implica) en las mismas redes sociales y, por tanto, en la división sexual del trabajo, de los derechos y privilegios, en las mismas redes sociales. La cuestión es que las redes son hechos sociales *generizados* y, en tal sentido, la cuestión es cómo esa construcción social de la diferencia de género se mezcla y combina en estos dos espacios: la red social y la migración como proceso social.

La migración internacional, y la migración femenina en particular, no es ajena a las transformaciones sociales y culturales que desde hace algunos decenios experimentan las sociedades avanzadas, en el marco de lo que Bauman (2001) ha denominado como el advenimiento de sociedades líquidas y posmodernas. Por un lado, el mismo desarrollo económico promueve nuevos patrones de consumo y estilo de vida, favoreciendo la mercantilización de muchas actividades vinculadas a la reproducción social y cotidiana que antes se realizaban en los espacios de la vida privada y familiar. En las sociedades avanzadas, los procesos de individuación y cambios en el papel del hogar y la familia, por ejemplo, junto a la creciente incorporación de la mujer a la vida pública y laboral, conllevan una cierta liberación y emancipación de las antiguas cadenas que las ataban a las tareas del hogar.

Estos cambios sociales también abren un espacio para la creciente incorporación de trabajadores inmigrantes, hombres y mujeres, en estas diversas actividades vinculadas a la reproducción social de la población nativa (Gutiérrez-Rodríguez, 2013). Desde esta perspectiva, la migración internacional, y la migración femenina en particular, también contribuye a sustentar los cambios sociales, culturales y demográficos que caracterizan a las sociedades avanzadas contemporáneas. Así, por ejemplo, tanto el cuidado de niños y ancianos, como el mismo servicio doméstico dejan de ser una tarea propia de las mujeres nativas

para convertirse en un trabajo mercantilizado que realizan las inmigrantes, pero bajo las condiciones que dicta la flexibilidad laboral y la desregulación contractual de las sociedades postindustriales (Oso y Suárez-Grimalt, 2017).

Estudios recientes sobre la inserción laboral de los migrantes han documentado su creciente papel en diversas actividades económicas orientadas a la reproducción social y cotidiana de la población nativa de los países de destino, particularmente la de los estratos sociales medios y altos (Oso, 2017; Vershuur, 2007; Sørensen, 2004). Nos referimos a trabajos como el servicio doméstico, al auge de la industria del cuidado y atención de grupos vulnerables (adultos mayores, niños, enfermos, entre otros), trabajos de mantenimiento y limpieza, así como muchos otros servicios personales (preparación de alimentos, restaurantes, jardinería, entre muchos otros).

Se trata, en general, de diversas ocupaciones en lo que se ha llamado servicios de proximidad, o servicios para la reproducción de la vida cotidiana, y que corresponden a aquellas actividades remuneradas que tienen por objeto satisfacer directamente necesidades de las personas y las familias, en su ámbito doméstico, o bien que conlleven a su reproducción como personas y familias (Fraser, 2016). Sin duda, el caso más paradigmático es el del servicio doméstico, pero no es el único (Hondageneu-Sotelo, 2007). Junto a él, han proliferado muchas otras actividades y ocupaciones orientadas al cuidado de personas enfermas, niños y adultos mayores, preparación de alimentos, limpieza y mantenimiento, entre un largo etcétera (Gregson y Lowe, 1994).

En las sociedades capitalistas, muchas de estas actividades de reproducción social se desarrollaban fuera del mercado, en esferas de la vida doméstica y dentro de los hogares. Sin embargo, corresponden a actividades completamente necesarias para la existencia y reproducción del trabajo asalariado, la acumulación de plusvalor y el funcionamiento del capitalismo como tal. Lo novedoso en el contexto actual en los países centrales es la creciente mercantilización del servicio doméstico, la industria del cuidado y otras actividades similares como resultado de las

transformaciones sociales que surgen con el advenimiento de sociedades posmodernas.

Sin embargo, esos mismos procesos de transformación social han hecho que los trabajadores nativos que antes se dedicaban a estas mismas labores (mujeres en el servicio doméstico y cuidado de personas, hombres en tareas de mantenimiento, preparación de alimentos y la construcción, por ejemplo), se reducen en volumen, pues crecientemente están optando por otros trabajos menos precarizados y que gozan de mayor valoración y prestigio social, y por ende, de mejores salarios y condiciones de trabajo más dignas (Parella, 2003).

Esta situación se manifiesta en un desajuste estructural entre la demanda y oferta en este mercado de trabajo, lo que abre el espacio para que hombres y mujeres inmigrantes provenientes de países periféricos se incorporen a este tipo de mercados en los países centrales (Oso y Suárez-Grimalt, 2017; Escrivá, 2000). En efecto, los hogares de niveles medios y altos de ingresos, para enfrentar la incompatibilidad que significa que las mujeres mantengan un trabajo remunerado sin verse forzadas a regresar a la esfera del trabajo doméstico, y ante la creciente escasez de mano de obra local para ocupar esos puestos de trabajo, optan por la contratación de mujeres inmigrantes para que sean ellas quienes realicen las tareas más arduas del hogar, como la limpieza, el mantenimiento y el cuidado de personas.

En este sentido, las migraciones latinoamericanas constituyen un verdadero proceso de transferencias transnacionales de trabajo reproductivo que no es sino la contracara de la globalización del trabajo productivo y el capital. En este contexto, comienza a operar un proceso de segregación ocupacional que afecta directamente a la mujer inmigrante, la cual independientemente de sus cualificaciones laborales, tiende a ser relegada a estos puestos de trabajo y sobre la cual operaría lo que Parella (2003) denomina como una triple discriminación: por ser mujer, por ser inmigrante y por ser trabajadora.

Nada ejemplifica mejor esta situación que el papel de la migración en la configuración de un sistema de maternidad transnacio-

nal, y que puede extenderse también a la llamada transnacionalización de la industria del cuidado y del servicio doméstico (Kilkey, Merla y Baldassar, 2018; Herrera, 2005; Hondagneu-Sotelo, 2007; Ehrenteich y Hochschild, 2004). Se trata del trabajo que realizan mujeres migrantes en el cuidado de hijos de familia de clases medias y altas en Europa y Estados Unidos. Para poder desarrollar esos trabajos, esas mismas mujeres migrantes han debido apoyarse en la red social y familiar en sus comunidades de origen, sobre las cuales descansa el cuidado de sus propios hijos que ellas han dejado atrás. Éste es un ejemplo evidente de cómo la *maternidad transnacional* deviene un mecanismo transnacional de reproducción de clases sociales (Canales, 2019).

En efecto, la creciente demanda en los países centrales por mujeres inmigrantes procedentes preferentemente de países del tercer mundo, para realizar este tipo de tareas de servicio doméstico, cuidado de personas y, en general, de los llamados servicios reproductivos y personales, dan forma a una emergente de división social del trabajo que adopta un carácter transnacional y que se sustenta en una especie de “trasvase de desigualdades de clase y etnia” (Parella, 2003: 15), que va desde las mujeres nativas de los países centrales, que se habrían emancipado y liberado de las antiguas cadenas que las ataban a las tareas del hogar, hacia las mujeres inmigrantes que requieren de esos ingresos para su propia reproducción social y que se ven obligadas a desatender sus propias cargas y responsabilidades reproductivas de sus familias que se han quedado en sus países de origen.

Aunque en este momento no nos interesa entrar en el debate, no podemos pasar por alto la paradoja que implica todo este proceso de emancipación de la mujer en los países centrales. Al respecto, lo menos que podemos decir, es que se trata de una emancipación fragmentada y que reproduce formas de desigualdad social y de género. Sin duda, favorece en algunos aspectos a las mujeres de los países centrales, pero no rompe necesariamente con la inequidad de género en esos mismos países. Esta desigualdad tan sólo habría sido transferida desde las mujeres nativas hacia las mujeres inmigrantes. En este caso, la liberación

de unas (las mujeres nativas), así sea parcial e incompleta, descansa en cierta forma, en la opresión de otras (las mujeres inmigrantes) (Gregson y Lowe, 1994). Las mujeres de clases medias y altas de las sociedades posmodernas podrán haberse liberado, al menos parcialmente, del trabajo doméstico, pero ello no ha implicado una transformación de las bases estructurales y culturales que dan origen a la división sexual del trabajo. Sólo se han sustituido las mujeres (nativas por migrantes) sobre las que recae la explotación, dominación y discriminación, pero no ha eliminado ni subvertido el orden social que establece esas formas y relaciones de explotación, dominación y discriminación que sufre la mujer.

Migración y masculinidad. La otra cara del enfoque de género en las migraciones

La perspectiva de género en los estudios de migración y, en especial, un enfoque crítico sobre la mera distinción de la experiencia femenina en la migración internacional, ha permitido develar y poner de relieve diversos aspectos referentes a los modos de construcción de la desigualdad de género en la sociedad contemporánea. De pronto, nos plantea una crítica radical a la concepción hegemónica de la migración al verla y concebirla como un proceso en sí mismo *generizado*. Esto significa ver y analizar las relaciones patriarcales en la migración, y no sólo como una preeminencia de hombres (migraciones masculinizadas), sino su construcción social y simbólica como algo masculino, cosa de hombres y, por ende, por la evidente división sexual en la migración.

En este sentido, una cuestión que no ha sido debidamente analizada en las migraciones, y que una perspectiva de género nos invita a no soslayarlo, es la necesidad de un abordaje de las experiencias y problemáticas de las masculinidades. Como señala Rosas (2016: 76), “la feminización del discurso migratorio tiene un reverso, que es la escasa discusión analítica y política sobre los varones”. Si bien ya en la década de 1990 Szasz (1999)

planteaba la necesidad de traspasar la frontera de lo femenino en la perspectiva de género en el estudio de las migraciones, lo cierto es que, como señala Tapia (2011), no es mucho lo que se ha hecho para consignar la experiencia de los varones en la migración como sujetos generizados.

En este sentido, resulta relevante el trabajo de Rosas (2008, 2016), quien, en cierta forma, ha sido pionera en América Latina en el análisis de la configuración de las masculinidades en las migraciones internacionales. Como ella señala, la escasa integración de las experiencias de los varones migrantes en los estudios e investigaciones repercute negativamente en el establecimiento de hallazgos más complejos y heterogéneos. La invisibilidad de la masculinidad no es sino otra forma de reproducir las desigualdades de género.

Entendiendo que el tema es muy vasto, y que sólo se han hecho pequeños avances en la materia, cabe consignar algunos de los puntos más relevantes de la reflexión. Más allá de la discusión sobre si se trata de masculinidades, así en plural, o de una forma de masculinidad, así en singular, lo cierto, señala Rosas (2008), es que así como podemos identificar modos concretos de construcción de masculinidades, en tanto posición y disposiciones de los hombres que se derivan de modos concretos de conformación de las clases, etnias, generaciones, geografías y nacionalidades, así como de sus identidades y pertenencias sociales y simbólicas, también se pueden identificar “ciertas constantes del sistema de género traducidas en prácticas cotidianas socialmente esperadas que atraviesan y subyacen gran parte de las diferentes masculinidades” (Rosas, 2008: 32). Estas regularidades constituirían mandatos o prescripciones de la masculinidad.

Uno de estos mandatos para el hombre es el de constituirse como sujeto proveedor. En este sentido, es posible entender la migración masculina, y al mismo tiempo establecer la contradicción que ella misma puede representar en esa construcción social de su masculinidad como hombre migrante. En muchos casos, migrar surge como una opción para ejercer ese mandato de proveedor, especialmente cuando las condiciones sociales y

económicas en su lugar de origen no se lo permiten. Sin embargo, esa misma opción, migrar, enfrenta a ese hombre a situaciones que condicionan otros aspectos de su propia masculinidad. Esto lo podemos ver desde dos perspectivas.

Por un lado, al migrar y estar ausente por largos periodos, se le dificulta el control que, en tanto hombre, se supone debe ejercer sobre el comportamiento de su familia, en particular en lo referente a la fidelidad de su esposa, así como de la sexualidad de las demás mujeres de su núcleo familiar (Rosas, 2008). De esta forma, la migración a la vez que contribuye a sustentar uno de los mandatos básicos de la masculinidad (ser proveedor), dificulta el ejercicio de otros mandatos igualmente relevantes y propios de la construcción de la identidad masculina.

Por otro lado, la misma migración expone al varón migrante a modos de masculinidades subordinadas. Como señala Rosas (2016: 77), el “que los hombres ocupen un lugar hegemónico en el sistema de género, no invalida el hecho de que ese lugar es atravesado por múltiples líneas de desigualdad determinadas por la posición de clase el origen nacional, la condición étnica, la edad, el parentesco entre otras características”.

En otras palabras, si bien la migración le permite al varón afirmar su condición de masculinidad, asegurando su posición como proveedor frente a su familia, esa misma migración lo expone a múltiples situaciones de desigualdad. Si bien esa situación la experimentan en general todos los varones, especialmente de clases populares, o bien pertenecientes a minorías étnicas, u otras minorías sociales, la cuestión en este caso es que es la misma condición migratoria la que se constituye como factor de confirmación de su posición desigual frente a otros actores y estructuras sociales. Hondagneu-Sotelo *et al.* (2011) lo ejemplifican con el caso de los varones migrantes empleados como jardineros. El trabajador debe relacionarse desde una posición subordinada frente a la dueña de casa —nativa, blanca, clase media o alta— que lo contrata, aunque también le permite enfrentar desde una posición de dominio masculino frente a la mujer migrante que en el mismo caso funge como empleada

doméstica de ese mismo hogar y para la misma mujer que los emplea a ambos.

En síntesis, la migración opera, en el caso del varón, en un doble modo de construcción de masculinidad. Por un lado, le permite reafirmarse como hombre proveedor, pero por otro lado lo hace en un contexto social que su misma condición migratoria lo posiciona como sujeto subordinado frente a relaciones de dominación y explotación de clase.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A., E. Gudynas, F. Houtart, H. Ramírez Soler, J. Martínez Alier, J. Macas, Luis (2015), *Colonialismos del siglo XXI. Negocios extractivos y defensa del territorio en América*, Madrid, Icaria.
- Al-Ali, N., R. Black y K. Koser (2001), "The limits of transnationalism: bosnian and Eritrean refugees in Europe as emerging transnational communities", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 24, núm. 4, pp. 578-600.
- Baudillard, J. (1993), *La ilusión del fin. La huelga de los acontecimientos*, Barcelona, Anagrama.
- Bauman, Z. (2001), *La posmodernidad y sus descontentos*, Madrid, Akal.
- Bourdieu, P. (2000), *Poder, derecho y clases sociales*, Bilbao, España.
- (2001), *Las estructuras sociales de la economía*, Argentina, Manantial.
- Cabré, A. (1999), *El sistema català de reproducció*, Barcelona, Proa.
- Canales, A. I. (2013), "La migración en la reproducción de la sociedad global", *Migración y Desarrollo*, núm. 21, pp. 9-41.
- (2015), *E pur si muove. Elementos para una teoría de las migraciones en el capitalismo global*, México, Miguel Ángel Porrúa y Universidad de Guadalajara.
- (2015b), "El papel de la migración en el sistema global de reproducción demográfica", *Notas de Población*, año XLII, núm. 100, pp. 91-123.
- (enero-abril de 2017), "Migración y trabajo en Estados Unidos. Polarización ocupacional y racialización de la desigualdad social en

- la postcrisis”, *REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, vol. 25, núm. 49, pp. 13-34.
- (2018), “Global and regional political economy of migration”, en E. Vivares (ed.), *Regionalism, development and the post-commodities boom in South America*, pp. 243-269, Estados Unidos, Palgrave Macmillan.
- (2019), *Migration, reproduction and society. Economic and demographic dilemmas in global capitalism*, Países Bajos y Estados Unidos, Brill Publisher.
- (2019b), “Migración, trabajo y acumulación de capital. Hacia un enfoque comprehensivo de las migraciones en el capitalismo global”, *Migración y Desarrollo*, vol. 17, núm. 32, pp. 71-103.
- (2021), *El malestar con las migraciones. Perspectivas desde el Sur*, Barcelona, Anthropos.
- Canales, A. I. y C. Zolniski (2001), “Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización”, *Notas de Población*, año XXVIII, núm. 73, pp. 221-252.
- Castells, M. (1998), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 1, *La sociedad red*, Madrid, Alianza.
- Castles, S. y R. Delgado Wise, (2007), “Introducción. Migración y desarrollo: perspectivas desde el sur”, en S. Castles y R. Delgado Wise (coords.), *Migración y desarrollo: perspectivas desde el sur*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Castles, S. y M. J. Miller, (1993), *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, Nueva York, Guilford Press.
- Cavalcanti, L. y S. Parella, (julio-diciembre de 2013), “Entre las políticas de retorno y las prácticas transnacionales de los migrantes brasileños: re-pensando el retorno desde una perspectiva transnacional”, *REMHU - Rev. Interdiscipl. Mobil. Hum. Brasília*, año XXI, núm. 41, pp. 9-20.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018), *La ineficiencia de la desigualdad*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cypher, J. (2010), “South America’s commodities boom: Developmental opportunity or path dependent reversion?”, *Canadian Journal of Development Studies*, 30, núm. 3-4, pp. 635-662.
- Dahinden, J. (2017), “Transnationalism reloaded: the historical trajectory of a concept”, *Ethnic and Racial Studies*, vol. 40, núm. 9, pp. 1474-1485.

- De Haas, H. (2007), *Remittances, Migration and Social Development. A Conceptual Review of the Literature*, Ginebra, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Delgado Wise, R. (2014), "A critical overview of migration and development: the latin american challenge", *Annual Review of Sociology*, vol. 40, núm. 1, pp. 643-663.
- (2017), "Migración forzada, desarrollo desigual e imperialismo. Una mirada desde el pensamiento crítico y la experiencia mexicana", en G. M. González Hernández, H. Márquez y R. Soto Esquivel (coords.), *Privatización de los bienes comunes. Discusiones en torno a la sustentabilidad, precarización y movimientos sociales*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp 141-162.
- Delgado Wise, R., H. Márquez Covarrubias, H. Rodríguez Ramírez, (2009), "Seis tesis para desmitificar el nexo entre migración y desarrollo", *Migración y Desarrollo*, núm. 12, pp. 27-52.
- Delgado, R. y H. Márquez Covarrubias, (2007), "The reshaping of Mexican labor exports under NAFTA: Paradoxes and challenges", *International Migration Review*, vol. 41, núm. 3, pp. 656-679.
- (2013), *Migración forzada y desarrollo alternativo. Una perspectiva del Sur*, Quito, Ecuador, Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Durand, J. y D. Massey, (2003), *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Ehrentreich, B. y A. Russel Hochschild, (2004), *Global Woman. Nannies, maids and Sex Workers in the New Economy*, Nueva York, Henry Holt and Company.
- Escrivá, Á. M. (2000), "¿Empleadas de por vida? Peruanas en el servicio doméstico en Barcelona", *PAPERS, Revista de Sociología*, núm. 60, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 327-342.
- Estay, J. (2018), "Past and present of Latin American regionalisms in the face of economic reprimarization", en E. Vivares (ed.) *Regionalism, Development and the Post-commodities Boom in South America*, Estados Unidos, Palgrave Macmillan, pp. 47-76.
- Fraser, N. (julio-agosto de 2016), "Contradictions of capital and care", *New Left Review*, 100, pp. 99-117.
- García Canclini, N. (1999), *La globalización imaginada*, México, Paidós.

- Gregson, N. y M. Lowe, (1994), *Servicing the Middle Classes. Class, Gender and Waged Domestic labor in Contemporary Britain*, Londres, Routledge.
- Gutiérrez-Rodríguez, E. (2013), "Trabajo doméstico-trabajo afectivo: sobre heteronormatividad y la colonialidad del trabajo en el contexto de las políticas migratorias de la UE", *Revista de Estudios Sociales*, núm. 45, pp. 123-134.
- Harvey, D. (2012), *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*, Madrid, Akal.
- Herrera, G. (2005), "Mujeres ecuatorianas en las cadenas globales del cuidado", en G. Herrera, M. C. Carrillo y A. Torres (eds.), *La migración ecuatoriana. Transnacionalismo, redes e identidades*, Ecuador, FLACSO.
- Hobsbawm, E. (2000), *Entrevista sobre el siglo XXI*, Barcelona, Crítica.
- Hondagneu-Sotelo, P. (2007), *Doméstica: Immigrant workers cleaning and caring in the shadows of affluence*, Los Ángeles, University of California Press.
- Hondagneu-Sotelo, P., E. Estrada y H. Ramírez, (2011), "Más allá de la domesticidad. Un análisis de género de los trabajos de los inmigrantes en el sector informal", *Papers*, vol. 96, núm. 3, pp. 805-824.
- Ianni, O. (1996), *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI Editores.
- Izquierdo, E. A. (2011), "Time of loss: a false awareness of the integration of immigrants", *Migraciones Internacionales*, vol. 1, núm. 6, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 145-184.
- Kearney, M. y C. Nagengast, (1989), *Anthropological Perspectives on Transnational Communities in Rural California*, Estados Unidos, California Institute for Rural Studies.
- Kilkey, M., L. Merla, y L. Baldassar, (2018), "The social reproductive worlds of migrants", *Journal of Family Studies*, vol. 24, núm. 1, pp. 1-4.
- Levitt, P. y R. De la Dehesa, (2017), "Rethinking "transnational migration and the re-definition of the state" or what to do about (semi-)permanent impermanence", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 40, núm. 9, pp. 1520-1526.
- Lindstrom, D. P. y E. Muñoz Franco, (2005), "Migration and the diffusion of modern contraceptive knowledge and use in rural Guatemala", *Studies in Family Planning*, vol. 36, núm. 4, pp. 277-288.
- Massey, D. S. (1990), "Social structure, household strategies, and cumulative causation of migration", *Population Index*, vol. 56, núm. 1, pp. 3-26.

- (2015), “A missing element in migration theories”, *Migration Letters*, vol. 12, núm. 3, pp. 279-299.
- Massey, D., R. Alarcón, J. Durand y H. González, (1991), *Los ausentes. El proceso social de la migración internacional en el occidente de México*, México, Conaculta, Alianza.
- Massey, D., J. Arango, H. Graeme, A. Kouaouci, A. Pellegrino y J. E. Taylor (septiembre de 1993), “Theories of international migration: a review and appraisal”, *Population and Development Review*, vol. 19, núm. 3, pp. 431-466.
- Massó, E. (julio-diciembre de 2013), “Superando el nacionalismo metodológico: Comunidades cosmopolitas de interacción en el barrio de Lavapiés”, *Migraciones Internacionales*, vol. 7, núm. 2, pp. 71-100.
- Moctezuma, M. (2016), “El sujeto transnacional migrante”, en A. I. Canales (coord.), *Debates contemporáneos sobre migración internacional. Una mirada desde América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad de Guadalajara, pp. 177-209.
- Nail, T. (2018), “The political centrality of the migrant”, en M. Karakoulaki, L. Southgate y J. Steiner (eds.), *Critical perspectives on migration in the twenty-first century*, Bristol, Inglaterra, E-International Relations Publishing, pp. 15-27.
- Nieto, C. (2014), *Migración haitiana a Brasil. Redes migratorias y espacio social transnacional*, Argentina, CLACSO, Programa de Estudios sobre la Pobreza.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2006), *Migration for Development: Within and Beyond Frontiers*, Ginebra, OIM.
- Oso, L. (2017), “¿Nuevas criadas y porteras en París? Reactivación de los campos sociales transnacionales de la emigración española tras la crisis económica”, *Migraciones*, núm. 43, pp. 39-63.
- Oso, L. y L. Suárez-Grimalt, (21 de septiembre de 2017), “Towards a theoretical model for the study of productive and reproductive strategies in transnational families: Latin American migration and social mobility in Spain”, *Journal of Family Studies*, doi:10.1080/13229400.2017.1374202.
- Parella Rubio, S. (2003), *Mujer, inmigrante y trabajadora: la triple discriminación*, España, Anthropos.
- Pedone, C. (2006), “Tú siempre jalas a los tuyos. Cadenas y redes migratorias”, G. Herrera et al., *La migración ecuatoriana. Transnacionalismo, redes e identidad*, Quito, FLACSO.

- Pérez, A. (enero-marzo de 2009), "La sociología económica: orientación teórica, aparato conceptual y aspectos metodológicos de un campo de investigación en ciencias sociales", *Ciencia y Sociedad*, vol. XXXIV, núm. 1, pp. 97-119.
- Portes, A. (invierno de 1997), "Immigration theory for a new century: some problems and opportunities", *International Migration Review*, vol. 31, núm. 4, pp. 799-824.
- (2001), "Introduction: the debates and significance of immigrant transnationalism", *Global Networks*, vol. 1, núm. 3, pp. 181-93.
- (2010), *Economic Sociology: A Systematic Inquiry*, Oxford, Princeton University Press.
- Portes, A., L. E. Guarnizo, P. Landolt (eds.) (1999), *Transnational Communities. Special Issue of Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, núm. 2, pp. 217-463.
- Ricciardi, M. (2017), "Migrantes, poder y capital. Acerca de la teoría política de las migraciones", J. Olvera García, N. Baca Tavira, M. Ricciardi y S. Sanhueza Henríquez (coords.), *Migración y trabajo en el capitalismo global*, México, UAEM, Universidad de Bologna, Universidad Católica del Maule y Gedisa, pp. 15-37.
- Rivera Sánchez, L. (2004), "Expressions of identity and belonging: Mexican immigrants in New York", J. Fox y G. Rivera Salgado (eds.), *Indigenous Mexican migrants in the United States*, La Jolla, Estados Unidos, Center for U.S. Mexican Studies, UCSD, pp. 417-446.
- Rosas, C. (2008), *Varones al son de la migración. Migración internacional y masculinidades de Veracruz a Chicago*, México, El Colegio de México.
- . (2016), "Saberes generizados en las migraciones latinoamericanas. Notas en torno a las feminidades y masculinidades subordinadas", A. I. Canales (coord.), *Debates contemporáneos sobre migración internacional. Una mirada desde América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 65-96.
- Sassen, S. (1988), *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1995), "Immigration and labor market", A. Portes (ed.), *In the Economic Sociology of Immigration*, Nueva York, Russell Sage Foundation, pp. 87-127.

- (1998), *Globalization and its Discontents*, Nueva York, The New Press.
- (2007), *Sociology of Globalization*, Nueva York, W.W. Norton.
- Schiller, N. G., L. Basch y C. Blanc-Szanton, (1992), "Transnationalism: a new analytical framework for understanding migration", N. G. Schiller, L. Basch y C. Blanc-Szanton (eds.), *Towards a Transnational Perspective on Migration*, Nueva York, Academy of Sciences, pp. 1-24.
- Smart, A. (1999), "Participating in the global: transnational social network and urban anthropology", *City and Society*, vol. XI, núm. 1-2, pp. 59-77.
- Smelser, N. y R. Swedberg (1994), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Russell Sage Foundation.
- Smith, R., (1995), *Los Ausentes Siempre Presentes: The Imagining, Making, and Politics of a Transnational Community Between New York and Tlucuaní*, Puebla, Nueva York, Columbia University.
- (2006), *Mexican New York. Transnational Lives of New Immigrants*, Berkeley, Estados Unidos, University of California Press.
- Solé, C., S. Parella, y L. Cavalcanti (2008), *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones*, documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Sørensen, N. N. (2004), "Globalización, género y migración transnacional. El caso de la diáspora dominicana", A. Escrivá y N. Rivas (coords.), *Migración y desarrollo*, Córdoba, España, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- Suárez, L. (2008), "La perspectiva transnacional en los estudios migratorios. Génesis, derroteros, y surcos metodológicos", J. García Roca y J. Lacomba Vázquez (coords.), *La inmigración en la sociedad española: una radiografía multidisciplinar*, España, Bellaterra pp. 771-796.
- Szasz, I. (1999), "La perspectiva de género en el estudio de la migración femenina en México", García (coord.), *Mujer, género y población en México*, Ciudad de México, El Colegio de México, Sociedad Mexicana de Demografía (Somedé), pp. 167-210.
- Tapia Ladino, M. (2011), "Género y migración: trayectorias investigativas en Iberoamérica", *Revista Encrucijada Americana*, año 4, número 2, pp. 115-147.

- Veltmeyer, H. y J. Petras, (2015), *El neoextractivismo. ¿Un modelo posneoliberal de desarrollo o el imperialismo del siglo XXI?*, México, Crítica.
- Vershuur, C. (2007), "Inmigrantes y nueva división internacional del trabajo y de los cuidados", I. Yépes del Castillo y G. Herrera (eds.), *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa. Balances y desafíos*, FLACSO Ecuador, Obreal, GRIAL y Universidad de Barcelona.
- Wievorka, M. (2011), "A world in movement", *Migraciones Internacionales*, 20, vol. 1, núm. 6, pp. 45-60, El Colegio de la Frontera Norte.
- Zemelman, H. (1987), *Uso crítico de la teoría. En torno a las funciones analíticas de la totalidad*, México, Universidad de las Naciones Unidas, El Colegio de México.
- Zolniski, C. (2006), *Janitors, Street Vendors, and Activists: The Lives of Mexican Immigrants in Silicon Valley*, Berkeley, Estados Unidos, University of California Press.

LA SITUACIÓN VULNERABLE EN FRONTERA DE LAS PERSONAS EN MOVIMIENTO

EDGAR CORZO SOSA

A Héctor Fix Zamudio, gracias por todo,
estimado maestro.

INTRODUCCIÓN

El análisis de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas en contexto de migración ha sido frecuente respecto a las circunstancias que los hicieron salir de su lugar de origen, como la violencia en cualquiera de sus manifestaciones de inseguridad, narcotráfico, delincuencia organizada o intrafamiliar, o bien con base en factores estructurales como la pobreza, la falta de acceso a servicios de salud o el cambio climático.

La vulnerabilidad que, en cambio, no ha sido suficientemente analizada es la situación jurídica de las personas en contexto de migración en su trayecto migratorio, o bien cuando llegan a la frontera de un país de tránsito o el de destino, situaciones en las que no pueden evitar o aminorar el riesgo al que están expuestas terminándose por violar sus derechos o, mucho peor, sin haber podido ejercer sus derechos al presentarse el riesgo. Así acontece, por ejemplo, cuando no se accede, o se accede con dificultad, a un procedimiento de regulación migratoria que podría ayudar a paliar la situación de vulnerabilidad, cuando ni siquiera se le permite presentar una solicitud para que se le reconozca la condición de refugiado, cuando se le detiene en forma arbitraria o cuando ya privado de su libertad en el centro de detención no se cumplen las condiciones mínimas para respetar su dignidad. Esta posición jurídicamente débil de las personas migrantes impide su recono-

cimiento como sujetos de derechos humanos, convirtiéndose en una nueva causa de vulnerabilidad.¹

Con el objeto de impulsar la defensa que debe construirse para hacer frente a esta vulnerabilidad jurídica en la que se encuentran inmersas las personas en movimiento, a lo largo de este documento procuraremos hacer mención principalmente a estándares o criterios esenciales² que se han venido construyendo por organismos protectores de derechos humanos, en el nivel regional y universal, pues constituye una de las estrategias fundamentales para que puedan recuperar sus derechos humanos.

Antes de exponer la posición jurídica de las personas migrantes en las fronteras, hay que subrayar que las personas migrantes son titulares de los derechos humanos en el país al que ingresan o pretender ingresar, con independencia de su estatus migratorio (ONU, 2017). A partir de ahí debe reconocerse que los Estados pueden fijar políticas migratorias, incluyendo mecanismos de control de ingreso a su territorio y también de salida de él, en relación con las personas que no sean sus nacionales, pero siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidos en los instrumentos internacionales en esta materia, como la Convención Americana de Derechos Humanos.³ En consecuencia, lo que debe analizarse,

¹ Partimos de la posición expuesta por Jorge Bustamante, al hablar de la situación de desigualdad de los mexicanos en Estados Unidos, considerando que se encontraban en una vulnerabilidad extrema como sujetos de derechos humanos y laborales. Véase Bustamante (2002: 2 y cap. 7).

² Como un cuerpo de principios que contribuyen a esclarecer un contenido mínimo de derechos fundamentales de las personas migrantes que debieran orientar el desarrollo de las políticas públicas en la materia. Véase Ceriani (2007: 1). Esta idea de estándares se desarrolla en un reciente artículo de Lila García (2020).

³ Sostenido en la Opinión Consultiva OC-18/03. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, decisión de 17 de septiembre de 2003, §169, y en el caso Vélez Loor contra Panamá. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 23 de noviembre de 2010, §97, citados en Corte IDH, (2017: 5).

en cada caso concreto, es si esas políticas o mecanismos de control son respetuosos de los derechos humanos.⁴

En este texto analizamos las diversas medidas de interceptación a las que están expuestas las personas migrantes cuando llegan a una frontera. Una de estas medidas es el rechazo, el cual está en estrecha relación con el principio de no devolución, que ya no es privativo del derecho de asilo y ha sido aplicado para la protección de otros derechos humanos (“Rechazo y no devolución”). Otra medida de interceptación son las expulsiones colectivas, prohibidas en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, junto con la estrategia que consiste en el traslado de personas migrantes solicitantes de asilo a un tercer país seguro, desde el país en el cual presentaron su solicitud, ello mediante acuerdos logrados entre estos países (“Acuerdos de tercer país seguro y prohibición de expulsiones colectivas”). Con el ánimo de disuadir a las familias de emigrar de manera irregular, se han elaborado políticas públicas con el objeto de criminalizar la migración y, con ello, aplicar la separación familiar (“Separación familiar”). Por último, no podemos dejar de mencionar que todos estos aspectos fronterizos han empeorado drásticamente con motivo de la pandemia de covid-19, la cual ha trastornado el modo de vida en el nivel mundial que esperamos vuelva a su normalidad, nueva o no, lo antes posible (“A manera de conclusión”).

⁴ La cuestión inherente a la existencia de un derecho humano a migrar, en el sentido de ingresar en otro país, se contrapone a la idea de que los Estados fijen libremente las políticas migratorias. En este artículo sostenemos, a reserva de un análisis posterior más detallado, que los derechos humanos de las personas migrantes limitan esas políticas migratorias, pero la decisión del ingreso a un país queda en el ámbito nacional. Véase, en este sentido, Lila García (2020: 125).

RECHAZO Y NO DEVOLUCIÓN

Lo que no puede hacer un Estado es efectuar un rechazo de una persona migrante sin mayor trámite. Está prohibido, bajo los estándares establecidos en materia de derechos humanos originalmente relacionados con el asilo, que una persona sea devuelta, rechazada o expulsada sin un análisis adecuado o individualizado, ya que los Estados deben asegurarse de que las personas migrantes se encuentran en la capacidad de acceder a una protección internacional, por lo que no deben devolver o expulsar a una persona que solicita asilo al lugar donde puede sufrir algún riesgo de persecución, o bien a un lugar en el cual puedan ser retornados al país donde sufren dicho riesgo (Corte IDH, 2013: §153; CIDH, 2019b: principio 56). Estas personas deben ser admitidas, de lo contrario este derecho se tornaría vacío (Corte IDH, 2014: §210), siendo mejor sostener que se tiene derecho a una correcta evaluación de las autoridades nacionales de las solicitudes y del riesgo que puedan sufrir las personas en caso de devolución (Corte IDH, 2013: §122).

Esta limitación del Estado, al actuar, está relacionada con el principio de no devolución, el cual constituye la piedra angular de la protección internacional de las personas refugiadas y asiladas, así como de las personas solicitantes de asilo, principio establecido en el artículo 22.8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y en el artículo 33.1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1957 y su protocolo de 1967. Esta no devolución se aplica incluso si las personas solicitantes no han sido admitidas legalmente en el Estado receptor, e independientemente de haber llegado individual o masivamente (CIDH, 2015a: §438).

Para el Comité de Trabajadores Migratorios de la ONU, el principio de no devolución, establecido en el derecho internacional y regional de los derechos humanos y de los refugiados, prohíbe trasladar a personas por la fuerza, de cualquier forma, a países o territorios en los que dichas personas puedan ser víctimas de persecuciones, abusos o violaciones graves de los derechos

humanos. En este sentido, para el Comité el no cumplimiento de este principio está relacionado con el derecho a la integridad personal, toda vez que puede implicar el riesgo de sufrir torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como condiciones de detención inhumanas y degradantes o la ausencia de tratamiento médico necesario en el país de retorno, así como riesgos para el disfrute del derecho a la vida (artículos 9 y 10 de la Convención) (CMW, 2013: §50).

La limitación a la cual hacemos referencia resulta todavía más evidente en el caso de las niñas, niños y adolescentes, quienes tienen derecho a buscar y recibir asilo y, por consiguiente, el Estado receptor tiene el deber de permitir que la niña o el niño pueda peticionar el asilo o el estatuto de refugiado, habiéndose establecido estándares en el sentido en que no pueden ser rechazados en la frontera sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones; tampoco puede devolverse a la niña o el niño a un país en el cual puede sufrir riesgo de ser afectada su vida, libertad, seguridad o integridad, o a un tercer país desde el cual pueda ulteriormente ser devuelto al Estado donde sufre dicho riesgo, y otorgar la protección internacional cuando la niña o el niño califique y beneficiar con ese reconocimiento a otros miembros de la familia, en cumplimiento al principio de unidad familiar. En consecuencia, los Estados se encuentran obligados a identificar a las niñas y niños extranjeros que requieren de protección internacional, por lo que los principios contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño deben orientar tanto los aspectos sustantivos como procedimentales de la determinación de la solicitud de la condición de refugiado, así como los principios rectores como el del interés superior de la niñez (Corte IDH, 2014: §81, 82, 246-247).

También se ha formado criterio en el sentido en que terceros Estados no pueden impedir que las personas solicitantes de protección internacional lleguen a otro lugar donde puedan pedirlo, como sucedió en el caso Interdicción de haitianos en alta mar, en donde Estados Unidos transgredió el artículo xxvii de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,

instrumento internacional que le vincula, toda vez que el hecho de que autoridades estadounidenses hubieran interceptado a refugiados haitianos y los hubieran repatriado a Haití, sin hacerles un examen adecuado de su estado ni concederles una entrevista para determinar si cumplían los requisitos, contradice el derecho a buscar y recibir asilo reconocido en el artículo mencionado (CIDH, 1997: §163), criterio reiterado por la Corte Interamericana al afirmar que la práctica de interceptación de solicitantes de asilo en aguas internacionales resulta contraria al principio de no devolución, al impedir evaluar los factores de riesgo, adicionando que este mismo criterio debe aplicarse a la externalización de las fronteras y al control migratorio realizado fuera de territorio (Corte IDH, 2018: §122), temas ambos estos últimos que están tomando una preocupante intensidad, sobre todo en la región europea.

Resulta de especial interés mencionar el estándar establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el sentido en que las solicitudes de asilo deben ser procesadas inmediatamente y no debe pedírsele a los solicitantes de asilo que regresen temporalmente a sus países, como sucedió en el caso Jon Doe y otros contra Canadá, donde se concluyó la violación del mismo artículo xxvii de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, al no darse la seguridad de que autoridades extranjeras les permitirían regresar para desahogar sus entrevistas, o bien que les procurarían asilo en ese país (CIDH, 2011: §97).

Una interesante ampliación de los riesgos que deben evaluarse en las solicitudes de asilo se ha dado con base en la Declaración de Cartagena de 1984, en donde se establecieron como nuevas circunstancias las relacionadas con la violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, la violación misma de derechos humanos u otras que hayan perturbado gravemente el orden público. De esta manera, ahora se ha dado entrada a nuevos supuestos relacionados con los derechos humanos, como los vinculados con el derecho a la salud y relacionados con los derechos a la vida e integridad personal; así sucedió, por ejemplo, en

el caso *Andrea Mortlock contra Estados Unidos* ante la CIDH, en el cual se sostuvo que la persona migrante no debía ser retornada a Jamaica, pues de ser así no contaría con el tratamiento necesario para el VIH que padecía, imponiéndole en consecuencia una pena cruel, infamante o inusitada, violándose con ello la protección del artículo xxvi de la Declaración Americana (CIDH, 2008: §91).

La amplitud permitida por la Declaración de Cartagena se ha marcado todavía más con base en la resolución 2/18 de la Comisión Interamericana, ya que aplicó el principio de no devolución en un caso de personas venezolanas bajo el argumento de riesgo grave a su salud o a su vida por condiciones médicas (CIDH, 2018).

Esta tendencia a la ampliación del principio de no devolución ha alcanzado a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, dado que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, al tomar en consideración la comunicación de un ciudadano de Kiribati, quien alegaba que Nueva Zelanda le había violado el derecho a la vida, ya que el aumento del nivel del mar causado por el cambio climático creó escasez de espacio habitable, degradándose el medio ambiente y la contaminación del agua dulce por la salada, decidió que el riesgo de que un país entero se sumerja bajo el agua es extremo y las condiciones de vida en ese país pueden volverse incompatibles con el derecho a la vida con dignidad antes de que el riesgo se materialice (ONU, Comité de Derechos Humanos, 2020: §9.11).

En resumen, el principio de no devolución sigue oponiéndose como un requisito indispensable para la defensa del derecho al asilo, en protección de las personas en contexto de migración, sin embargo, debido al incremento del riesgo de los derechos humanos se ha extendido a otros derechos como la vida, la integridad personal y la salud, transformándose en lo que la Corte Interamericana denomina “garantía de diversos derechos humanos inderogables” (Corte IDH, 2018: §180).

ACUERDOS DE TERCER PAÍS SEGURO Y PROHIBICIÓN DE EXPULSIONES COLECTIVAS

Unido al anterior tema, encontramos el de los Acuerdos de tercer país seguro, mediante los cuales una persona que cruzó una frontera y es solicitante de asilo podría encontrar protección en un Estado diferente, en un tercer Estado, por el que atravesó y al cual se le considera como seguro.

En una Nota de orientación, el ACNUR ofreció las pautas correspondientes en torno a los traslados de solicitantes de asilo que se estaban presentando. Entre esas pautas se encuentran la no obligación del solicitante de buscar asilo en la primera oportunidad efectiva (considerándose inapropiado que el simple hecho de que el solicitante de asilo hubiera estado presente en el territorio de otro Estado pudiera ser suficiente para determinar la responsabilidad del mismo de examinar la solicitud de asilo), la reafirmación de que las solicitudes debían ser tramitadas en el Estado en que se realizan, los Estados que formen parte de los acuerdos deben ser parte de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 o de su Protocolo de 1967, tomando en cuenta su cumplimiento, y los acuerdos deben orientarse a mejorar la cooperación internacional así como la responsabilidad compartida y la repartición de carga sin trasladar esta última. Sobresale el señalamiento de que ningún traslado debe constituir un intento por desprenderse de la responsabilidad o como excusa para negar su responsabilidad, de acuerdo con el derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos.

De la misma manera, se han emitido otros criterios para determinar si el traslado puede calificarse de adecuado, lo cual sucedería si se contara con la evaluación individual de la pertinencia del traslado, fuera admitido en el Estado receptor propuesto, fuera protegido contra la devolución, tuviera acceso a procedimientos justos y eficientes, y tuviera la posibilidad de disfrutar el asilo o una solución duradera (ACNUR, 2013).

Estos estándares que acabamos de reseñar están siendo puestos a prueba en nuestra región, toda vez que Estados Unidos ha

venido celebrando acuerdos con países centroamericanos y con México, con el objeto de trasladar a estos países a las personas que soliciten asilo en su país.

En el particular caso de México, con independencia de la no existencia formal de un acuerdo que pudiera calificarse como de tercer país seguro, la opción tomada por el gobierno de Estados Unidos fue aplicar la legislación nacional y no el derecho internacional de los derechos humanos; de esta manera, con base en la Sección 235 (b)(2)(C) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de los Estados Unidos de América (caso de un extranjero que llegando de un territorio contiguo a los Estados Unidos puede ser retornado a ese territorio estando pendiente un procedimiento), desde enero de 2019 ese país comenzó a retornar a México a personas solicitantes de asilo, aplicando el programa que denominó Protocolos de Protección Migratoria, conocido igualmente como Permanece en México o *Remain in Mexico*, y enviando a las personas solicitantes a México por el tiempo de duración de su proceso migratorio, programa que tuvo aplicación hasta el 25 de enero de 2019 (Nielsen, 2019).

Con posterioridad, y ante una preocupación de índole económico relacionada con la imposición progresiva de aranceles, el gobierno mexicano y el gobierno de Estados Unidos, en Washington, D. C., emitieron una Declaración Conjunta del 7 de junio de 2019, en la cual se abordaron principalmente dos temas: extensión en toda la frontera sur de Estados Unidos de la aplicación de la Sección 235 (b)(2)(C) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad, significando que quienes crucen la frontera sur de Estados Unidos para solicitar asilo serán retornados sin demora a México donde esperarán la resolución de sus solicitudes; y el despliegue de la Guardia Nacional en todo el territorio nacional pero dando prioridad a la frontera sur mexicana (Declaración conjunta México Estados Unidos, 2019).

De igual manera, después de presiones arancelarias, el 26 de julio de 2019 el gobierno de Estados Unidos firmó un acuerdo con Guatemala sobre la Cooperación Respecto al Examen de Solicitudes de Protección, requiriendo que los solicitantes de asilo

que cruzaran por el país centroamericano buscaran primero protección allí, limitando la elegibilidad de asilo en Estados Unidos, permitiendo al gobierno estadounidense enviar a Guatemala a personas que solicitaran asilo en Estados Unidos y evitando así que personas migrantes provenientes de Honduras y El Salvador pidieran asilo en dicho país (DHS, 2019).

Con el gobierno de El Salvador también Estados Unidos firmó un Acuerdo para la Cooperación en la Evaluación de Solicitudes de Protección, el 20 de septiembre de 2019, con la intención de que Estados Unidos trasladara a El Salvador a cualquier persona que solicitara protección en la entrada a Estados Unidos y hubiera pasado por ese país, publicado después de un año, hasta el 22 de diciembre de 2020 (DHS, 2020b).

Y el 25 de septiembre de 2019 lo firmó con Honduras, con el mismo objetivo de trasladar a los solicitantes de asilo en la frontera sur de Estados Unidos a ese país, publicado después de medio año, hasta el 1 de mayo de 2020 (DHS, 2020a).

Con independencia de los análisis e informes que se han elaborado sobre esta práctica que pone en entredicho la posición de las personas migrantes como sujetos de derechos humanos, así como las impugnaciones que han tenido lugar, no debe perderse de vista que la CIDH ya expuso su preocupación en el sentido en que los países que aceptaron recibir a solicitantes de asilo en Estados Unidos no contaban con condiciones para ofrecer las garantías de seguridad que un tercer país seguro debía garantizar (CIDH, 2019a), sobre todo que al sistema interamericano llegarán múltiples casos de violación de derechos humanos por las acciones tomadas por los diversos gobiernos en torno a los solicitantes de asilo.

Otra situación fronteriza que cuestiona la posición de las personas migrantes como titulares de derechos humanos tiene que ver con las expulsiones colectivas. La prohibición de la realización de estas expulsiones está establecida expresamente en diversos instrumentos internacionales, así, por ejemplo, en la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 22.9), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 9, 13.1 y 13.2); el Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 12 y 13); y el Pacto Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5). Para la CIDH la expulsión colectiva es la que se produce sobre una persona extranjera que no esté basada en criterios individuales, sino más bien en consideraciones de grupo, a pesar de que el grupo no sea numeroso.

Hay que tomar en cuenta que esta medida migratoria forma parte de lo que la doctrina denomina medidas de interceptación, siendo aquéllas que llevan por objetivo bloquear o interrumpir el tránsito hacia ciertos países o regiones, impidiendo su acceso a ese territorio de quienes desde países de origen en intensos flujos migratorios han querido entrar en dicho territorio, traducándose en el desplazamiento hacia el exterior de los controles migratorios, lo que en algunos casos puede ser realizado por otras entidades.⁵

Aparte de la prohibición establecida de esta práctica, se han emitido diversos criterios que también limitan esta acción por parte del país de acogida. Así, tenemos que, con base en los Principios interamericanos sobre los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de trata, la Comisión Interamericana ha determinado que la ausencia de un análisis razonable y objetivo del caso individual hace la expulsión arbitraria y exige su prohibición (CIDH, 2019b: sección XVI, principio 72). En este mismo sentido, para la Corte IDH el carácter colectivo implica una decisión que no realiza análisis objetivo de las circunstancias individuales de cada persona extranjera y resulta, en consecuencia, arbitraria (Corte IDH, 2012: §171).

En otra región, la europea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) prohibió, por varios años, la expulsión colectiva. A últimas fechas, sin embargo, se ha presentado un cambio de rumbo, por lo que resulta conveniente exponer esta situación.

El criterio prevaleciente hasta hace poco, de prohibición de la expulsión colectiva, era la sentencia que resolvió el asunto N.D.

⁵ Véase Sánchez (2019: 3), que coincide con la noción que maneja el ACNUR (2000: §10).

y N.T.c. España, del 3 de octubre de 2017, sin embargo, este criterio fue revocado. En un reciente fallo del 13 de febrero de 2020,⁶ la Gran Sala del TEDH cambió su criterio y ahora consideró, en un caso similar al de 2017, que España no violó el artículo 4 del Protocolo núm. 4, sobre la prohibición de expulsiones colectivas, ya que las personas migrantes se pusieron ellos mismos en una situación de ilegalidad (conducta culpable) al acceder a lugares no autorizados, aprovechándose de que eran parte de un gran grupo y recurrieron a la fuerza. De esta manera, los extranjeros decidieron no utilizar las entradas legales existentes que les permitieran acceder de modo regular al territorio español, siendo que tuvieron la posibilidad de acceder de forma real y efectiva a España solicitando un visado o protección internacional, o bien por medio del puerto fronterizo de Beni-Enzar tras pasar varios meses en el monte Gurugú, a 13 km de los puestos habilitados para ello.

En cuanto al recurso efectivo del artículo 13 del Convenio, el TEDH sostuvo que no puede hacer responsable al Estado de la ausencia en Melilla de una vía de recurso legal que les hubiera permitido recurrir la expulsión, por lo que la ausencia de esa vía legal no constituye por sí misma una violación del artículo 13 del Convenio.

Con este nuevo criterio a favor de las *devoluciones en caliente*, última barrera para impedir el acceso a sus derechos del inmigrante irregular (Sánchez, 2020: 238), se abre un debate preocupante en relación con los derechos humanos de las personas migrantes cuando se encuentran en zona fronteriza, pues se está haciendo a un lado el análisis individualizado de las personas antes de proceder a una medida tan drástica como la expulsión colectiva, sobre todo por los argumentos expuestos, basados principalmente en que las personas migrantes se colocaron en una situación de ilegalidad siendo que, con ello, no se toman

⁶ TEDH (2020). Para una exposición detallada de lo resuelto en esta sentencia y sus implicaciones, véase Sánchez (2020: 235-259).

en cuenta los riesgos y se impide la posibilidad de combatir una medida de esta naturaleza. Lo que no debe derivarse de esta resolución es la aceptación del riesgo de que autoridades migratorias usen la fuerza pública en contravención de los derechos humanos, frente a una entrada ilegal.

SEPARACIÓN FAMILIAR

Otra situación fronteriza tiene que ver con la separación familiar que se produce como medio para disuadir a las familias que no emigren, o al menos para que no lo hagan a ciertos países de destino.⁷

El caso más emblemático tuvo lugar en Estados Unidos. El gobierno de Trump implementó la política de separar a las familias que intentaban ingresar en este país, de manera que las niñas, niños y adolescentes migrantes que llegaban con sus familiares eran separados y llevados bajo custodia del gobierno estadounidense, mientras se seguían procesos penales en contra de los adultos.⁸

⁷ Diferente es la situación de separación familiar cuando la familia ya se encuentra en el interior del país de destino, aun cuando es igualmente preocupante y violatoria de derechos humanos. Véase, por ejemplo, CIDH (2015b: 169-181); y CIDH (2020: 58-61).

⁸ Recuérdese, por ejemplo, que la entonces secretaria de Seguridad Interior, Kirstjen Nielsen, en una audiencia ante el Comité de Seguridad Interior y Asuntos Gubernamentales del Senado, celebrada el 15 de mayo de ese año, afirmó que la política de Estados Unidos era presentar cargos penales por el cruce ilegal de su frontera, lo que trae como consecuencia que si los acusados vienen acompañados de sus hijos, estos últimos tienen que ser separados; la secretaria Nielsen refirió que la separación de las niñas, niños y adolescentes migrantes de sus padres ocurre *todos los días*, véase Homeland Security and Immigration (2018). Por otro lado, Jeff Sessions, fiscal general de Estados Unidos, dijo a las personas migrantes que “si no quieren ser separados de sus hijos, no los hagan cruzar la frontera ilegalmente”, véase Rosenberg (2018: §3).

La separación familiar de la niñez migrante trae aparejadas múltiples afectaciones a su integridad personal. Por una parte, el estrés, el miedo, el sufrimiento y las demás afectaciones psicológicas que derivan de ser alejados de sus familias y llevados bajo custodia de autoridades en un país que no conocen, implican un daño severo en su integridad emocional. Por otra parte, su integridad física se encuentra también en peligro, pudiendo incluso ser víctimas de desaparición. Como ha sido documentado por la CIDH, la detención de niños y niñas tiene efectos negativos y duraderos en el desarrollo físico y mental y conduce a la aparición o empeoramiento de cuadros tales como la ansiedad, la depresión y el daño psicológico y emocional (CIDH, 2015c: 39-48).

La libertad personal se ve igualmente afectada. La separación familiar tiene como consecuencia su detención y, en algunos casos, su entrega a hogares temporales, en donde en algunas ocasiones han desaparecido, o bien la libertad personal de las niñas, niños y adolescentes es violentada al ser separados de sus familias y detenidos sin que esto se justifique de ninguna manera.

Con base en las anteriores consideraciones, algunas instituciones nacionales de derechos humanos presentaron una solicitud de medidas cautelares a la CIDH (CNDH, 2018a), las cuales fueron otorgadas y, a su vez, la CIDH solicitó información y requirió al gobierno de Estados Unidos que protegiera los derechos de las niñas y niños migrantes que habían sido separados de sus familias y aún no habían sido reunificados (CNDH, 2018b).

Frente a la presión pública nacional e internacional, y después de negar la existencia de una política de separación de familias, el 20 de junio de 2018 el gobierno del presidente Trump se vio obligado a firmar la Orden Ejecutiva 13841, titulada Permitir al Congreso la Oportunidad de Atender la Separación Familiar. Esta orden instruyó a la agencia U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE) a mantener a las familias juntas mientras procedían sus casos migratorios, excepto en supuestos en que se considerara que estaba en riesgo la persona menor.

El 26 de junio de 2018, el juez de distrito en San Diego, California, Dana Sabraw otorgó una medida cautelar a favor de los

solicitantes y ordenó al gobierno a reunificar a las familias en un plazo determinado. La orden del juez enfatizó la importancia de devolver a las personas menores de cinco años con sus padres lo más pronto posible, otorgándole 14 días al gobierno. El sábado 7 de julio el gobierno entregó por orden del juez la lista de nombres de 102 menores de cinco años separados de sus padres (ACLU, 2018).

Al parecer, cuando el gobierno de Trump aplicó la política de *tolerancia cero* el objetivo era desincentivar la migración desde Centroamérica y las solicitudes de asilo para acabar con lo que consideraban un limbo legal que permitía la estancia de esta población en Estados Unidos. Lo que sucedió con las personas menores de edad parece que no fue dimensionado previamente, pues no tuvieron el cuidado de llevar un registro detallado de cada una de estas personas, ni tampoco reflexionaron sobre la situación que se provocaría después de la separación de las familias.

El escenario fronterizo descrito con las anteriores situaciones da muestra del contexto apremiante en el que se encuentran las personas migrantes al llegar a una frontera, donde su posición como sujetos de derechos humanos puede ser fácilmente relegada, razón por la cual la reiteración de los estándares en materia de protección de derechos humanos, en zona fronteriza, resultan indispensables.

A nuestro entender, al hacer referencia a estas situaciones fronterizas, la noción de líneas divisorias territoriales infranqueables debe convertirse en espacios comunes en el que no debe primar el lugar físico en el que te encuentres, sino, más bien, debe verse como lugares en donde tienen aplicación principal la cooperación y la solidaridad internacionales, a efecto de respaldar la protección de los derechos de las personas migrantes. Queda claro que sigue habiendo una tendencia a continuar experimentando el análisis territorial de las fronteras, como sucede con el levantamiento de muros, vallas migratorias, escisión de territorios (negar el carácter de territorio nacional a espacios fronterizos) o la frontera operacional para efecto de las expulsiones colectivas o *devoluciones en caliente* (Sánchez, 2019: 9).

Con la aprobación del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular mucho se ha avanzado en la gobernanza de la migración, especialmente en el compromiso internacional de buscar una solución multilateral a los intensos flujos migratorios que se han venido produciendo en los últimos años. Sin embargo, no olvidando la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, en el Pacto encuentran especial cabida los derechos humanos de las personas migrantes, cuyo respeto constituye uno de los principios fundamentales que informan todo el contenido del Pacto Mundial. Somos de la opinión que es posible lograr una migración segura, ordenada y regular con pleno respeto a los derechos humanos. El esfuerzo realizado por la comunidad internacional en torno a los temas migratorios al elaborar dicho Pacto Mundial debe constituir la regla a seguir ante los tiempos desafiantes que ahora estamos viviendo, en los cuales la pandemia de covid-19 está poniendo a prueba los pilares fundamentales del Pacto Mundial, como la responsabilidad internacional compartida, la cooperación internacional y la solidaridad internacional. Ante una amenaza sanitaria en el nivel mundial, no hay mejor forma de contrarrestarla que caminar todos juntos no dejando a nadie atrás, y para ello se requiere del esfuerzo de todos los países, de la sociedad y de todas las instituciones y organizaciones, nacionales, regionales y mundiales.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Prácticamente todo 2020 quedó marcado por la presencia de la pandemia de covid-19, habiendo cambiado el panorama mundial de salud y, por supuesto, de las personas en movimiento. Debemos admitir que esta situación ha motivado que la migración haya vuelto a dar pasos por la senda del sentimiento nacional y egoísta que surge por el temor de la expansión de una enfermedad que, como hemos visto, puede matar a millones de

personas. No obstante, también somos conscientes que la única forma de contrarrestarla es mediante el fortalecimiento de la solidaridad, la cooperación y la responsabilidad internacional. Si la pandemia no distingue a las personas, como tanto se ha dicho, el esfuerzo indispensable para combatirla debe venir de todas las personas y de todos los frentes, articulando de la mejor manera posible los esfuerzos nacional, regional y universal.

Combatir la pandemia de covid-19 y, al mismo tiempo, proteger los derechos humanos de las personas en movimiento es una fórmula que debe ser vista como necesaria para salir de esta crisis sanitaria en la que nos encontramos. Es más, opinamos que sólo protegiendo los derechos humanos de las personas, incluidas las que están en contexto de movilidad, podrá darse una respuesta integral que sea suficiente para neutralizar los efectos negativos de la pandemia.

La pandemia ha agravado la situación fronteriza con las restricciones de movimiento que han sido impuestas por los diversos países, dentro de las cuales sobresale el cierre de las fronteras, pero también están muy presentes las detenciones o las condiciones de detención a las cuales están sujetos dentro del territorio del país de tránsito o de destino en el que se encuentran, con independencia de otras situaciones agravantes a las que también quedan expuestos, como el secuestro, la extorsión y el tráfico ilícito de personas.

Del panorama desolador que acabamos de mostrar, es posible sacar algunas prácticas que se han llevado a cabo en algunos países para hacer frente a la precaria situación en la que se encuentran los derechos humanos de las personas en movimiento. Así, por ejemplo, el gobierno portugués anunció que todas las personas migrantes y solicitantes de asilo con solicitudes de residencia pendientes serían tratados como residentes permanentes hasta el 30 de junio de 2020, lo que permitió a estas personas acceder a la seguridad social pública, incluidos los servicios de salud. El gobierno ecuatoriano extendió la fecha límite para que las personas migrantes venezolanas en su territorio solicitaran una visa por razones humanitarias hasta el final del estado de

emergencia. En Chile, se estableció un sistema en línea por medio del cual las visas y los permisos de estancia se extendieron automáticamente por seis meses más, a solicitud del interesado. Panamá ofreció albergue a las personas migrantes varadas, mientras las restricciones de viajes internacionales tenían lugar y varios países adaptaron sus sistemas para llevar a cabo de manera remota el proceso de las solicitudes de asilo, incluido México, o extendieron la presentación de documentos para tramitar las solicitudes de asilo (ONU, 2020a).

Por otra parte, ante el cierre de fronteras entre Chile y Bolivia, 1300 bolivianos se quedaron varados en territorio de Chile, durmiendo al aire libre con temperaturas bajas y poca agua y comida, sin embargo, gracias a la cooperación internacional, el gobierno de Chile les dio cobijo y asistencia humanitaria, mientras se veía la forma de regresarlos a su país (ONU, 2020b).

En consecuencia, las medidas restrictivas de movimiento que buscaron aminorar el impacto devastador de la pandemia no necesariamente deben imponerse a costa de la protección de los derechos humanos, aunque nos queda claro que la mayoría de las medidas tomadas han incidido negativamente en el goce de los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad. Consideramos que siempre existe la posibilidad de establecer medidas restrictivas en congruencia con el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes.

En los tiempos que vienen debemos prestar especial atención al acceso equitativo a las vacunas, pero al mismo tiempo, con el objeto de transitar de la mejor manera a la etapa pospandemia, debemos analizar la posibilidad de fortalecer los procesos de regularización migratoria, los cuales representan vías idóneas para terminar con la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas en movimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (9 de junio de 2000), *Interception of Asylum-Seekers and Refugees: The International Framework and Recommendations for a Comprehensive Approach*, Executive Committee of the His Commissioner's Program, Standing Committee, 18th meeting, EC/50/SC/CRP.17.
- (mayo de 2013), *Nota de orientación sobre los acuerdos bilaterales y/o multilaterales sobre el traslado de solicitantes de asilo*, www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9196.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2013/9196.
- American Civil Liberties Union (ACLU) (8 de julio de 2018), "ACLU comment on Trump administration list of children under 5 forcibly separated from parents" [noticia], www.aclu.org/press-releases/aclu-comment-trump-administration-list-children-under-5-forcibly-separated-parents.
- Bustamante, J. A. (2002), *Migración internacional y derechos humanos*, México, UNAM-IIIJ.
- Ceriani, P. (2007), *Los estándares internacionales en materia de derechos humanos y políticas migratorias*, Buenos Aires, OIM.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (13 de marzo de 1997), Comité Haitiano de Derechos Humanos y otros versus Estados Unidos de América (Interdicción de Haitianos en Altamar), informe de fondo núm. 51/96, caso 10.675.
- (25 de julio de 2008), *Andrea Mortlock contra Estados Unidos*, informe de fondo núm. 63/08.
- (21 de julio de 2011), *John Doe y otros*, informe de fondo núm. 78/11, caso 12.586, Canadá.
- (2015a), *Movilidad humana. Estándares interamericanos*, Washington, D.C., OEA.
- (31 de diciembre de 2015b), *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA, Ser.L/V/II.Doc. 46/15.
- (2015c), *Situación de derechos humanos de familias, niños, niñas y adolescentes no acompañados refugiados y migrantes en los Estados Unidos de América*, documentos oficiales, OEA /Ser. L.

- (2 de marzo de 2018), *Migración forzada de personas venezolanas*, resolución 2/18, Bogotá.
- (23 de julio de 2019a), CIDH expresa profunda preocupación por la situación de personas migrantes y refugiadas en Estados Unidos, México y Centroamérica, www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/180.asp.
- (7 de diciembre de 2019b), *Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*, resolución 04/19, aprobada el 7 de diciembre de 2019.
- (5 de agosto de 2020), *Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria*, OEA, Ser.L/V/II.Doc. 255.
- Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios (CMW) (2013), Observación General no. 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, CMW/C/GC/2.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (28 de junio de 2018a), “Comunicado de prensa”, DGC/187/18.
- (20 de agosto de 2018b), “Comunicado de prensa”, DGC/237/18.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH) (24 de octubre de 2012), *Caso Nadege Dorzema y otros contra República Dominicana. Fondo, reparaciones y costas*, sentencia del 24 de octubre de 2012.
- (25 de noviembre de 2013), *Caso familia Pacheco Tineo contra Bolivia, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*, sentencia de 25 de noviembre de 2013.
- (19 de agosto de 2014), Opinión Consultiva OC-21/14 Derechos y Garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y en necesidad de protección internacional.
- (2017), *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos núm. 2: Migrantes*, San José, Costa Rica, Corte IDH-Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca.
- (30 de mayo de 2018), Opinión Consultiva OC-25/18: la institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección.

Declaración conjunta México Estados Unidos (7 de junio de 2019), Washington, D.C., www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467956/Declaracio_n_Conjunta_Me_xico_Estados_Unidos.pdf.

Department of Homeland Security (DHS) (20 de noviembre de 2019), Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos de América y el gobierno de la República de Guatemala sobre Cooperación respecto de la evaluación de solicitudes de protección, firmado el 26 de julio de 2019 y publicado el 20 de noviembre de 2019, www.federalregister.gov/documents/2019/11/20/2019-25288/agreement-between-the-government-of-the-united-states-of-america-and-the-government-of-the-republic.

——— (1 de mayo de 2020a), Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos de América y el gobierno de la República de Honduras sobre cooperación respecto de la evaluación de solicitudes de protección, www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-05-01/pdf/2020-09322.pdf.

——— (22 de diciembre de 2020b), Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos de América y el gobierno de la República de El Salvador sobre Cooperación respecto de la evaluación de solicitudes de protección, www.federalregister.gov/documents/2020/12/22/2020-28136/agreement-between-the-government-of-the-united-states-of-america-and-the-government-of-the-republic.

García, L. (2020), “Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre garantías del debido proceso en el control migratorio”, *Estudios de Derecho*, vol. 77, núm. 169, pp. 119-144.

Homeland Security and Immigration (15 de mayo de 2018), “Homeland Security Secretary Kirstjen Nielsen, testified before a Senate committee on her department’s policies concerning a range of issues”, www.c-span.org/video/?445411-1/homeland-security-secretary-kirstjen-nielsen-testifies-senate-panel.

Nielsen, K. (25 de enero de 2019), *Policy Guidance for Implementation of the Migrant Protection Protocols*, www.dhs.gov/sites/default/files/publications/19_0129_OPA_migrant-protection-protocols-policy-guidance.pdf.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (19 de diciembre de 2017), Asamblea General, A/Res/72/179, Protección de los migrantes, punto 1, www.refworld.org/es/pdfid/5a9f010a4.pdf.

- (2020a), *Policy Brief: Covid-19 and People on the Move*, <https://reliefweb.int/report/world/policy-brief-covid-19-and-people-move-june-2020>.
- (2020b), “Los migrantes tienen derecho a regresar a su país durante la pandemia del coronavirus”, <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472872>.
- Comité de Derechos Humanos (23 de septiembre de 2020), Dictamen aprobado por el Comité al tenor del artículo 5, párrafo 4, del protocolo facultativo, respecto de la comunicación número 2728/2016.
- Rosenberg, E. (5 de junio de 2018), “Sessions defends separating immigrant parents and children: ‘We’ve got to get this message out’”, *The Washington Post*, www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2018/06/05/sessions-defends-separating-immigrant-parents-and-children-weve-got-to-get-this-message-out/.
- Sánchez Legido, Á. (2019), “Externalización de controles migratorios versus derechos humanos”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 37, pp. 1-24.
- (2020), “Las devoluciones en caliente españolas ante el Tribunal de Estrasburgo: ¿apuntalando los muros de la europa fortaleza?”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 72, núm. 2, pp. 235-259.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) (13 de febrero de 2020), Gran Sala, *Caso de N. D. y N. T. contra España*.

COVID-19, INMIGRACIÓN, PODER Y DERECHOS HUMANOS. WEBER Y HEGEL¹

JORGE A. BUSTAMANTE

INTRODUCCIÓN

Hay un malentendido sobre la noción del derecho a migrar que debe ser aclarado antes de entrar en la materia de los derechos humanos a los que se referirá este trabajo. Ese derecho es admitido convencionalmente como un derecho humano porque está incluido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sin embargo, da lugar a confusión entre el legítimo derecho humano a la movilidad, tanto la interna como la internacional, y una ilegítima noción de un supuesto derecho a inmigrar, lo cual requiere de precisiones. La movilidad interna corresponde a lo que en demografía se entiende como migración interna que, por cierto, está consignada en la Carta Magna de México como libertad de tránsito en su artículo 11. Este derecho constitucional debe entenderse como derecho a emigrar. Es decir, el derecho a salir del país del que se es originario.

El mal entendido consiste en entender el derecho a la movilidad humana al que se refiere la Carta Fundacional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como un supuesto derecho a entrar en un país ajeno al propio. Tal supuesto sería violatorio del derecho soberano de cada país a decidir quién entra y cómo debe entrar en su territorio nacional. Este derecho soberano que

¹ Agradezco a Jorge Bustamante de la Mora su ayuda editorial revisada por el autor, quien es el único responsable.

implica la facultad de cada país a proteger sus fronteras, encierra un principio básico del derecho internacional, que fuera intensamente discutido en las negociaciones diplomáticas que precedieron al acuerdo internacional en el que se fundó la ONU. Ese fundamento básico se refiere tanto al principio de soberanía como a las normas de *pacta sunt servanda* (los acuerdos deben ser cumplidos), y el de *non-refoulement* (no retorno compulsivo) que conforma la base de los derechos al refugio y al asilo. Tales principios fueron intensamente discutidos en Ginebra por quienes compartían el objetivo central de evitar una tercera guerra mundial y preservar la paz entre las naciones. Sin tales acuerdos no existiría la ONU. Tal es la gravedad con la que debe entenderse la limitación al derecho a la movilidad humana al que se refiere el pacto fundacional de la ONU. De aquí que resulte ajeno al derecho internacional (o simplemente un caso de ignorancia), de los antecedentes doctrinarios del derecho soberano de los países a decidir quién entra y quién no, a su territorio nacional. Ha habido voces que reclaman un supuesto derecho a entrar en cualquier país, aun a los ajenos al propio, como un derecho a migrar. Tal derecho no existe. Ese reclamo debe entenderse como una expresión de idealismo, generalmente de jóvenes sensibles a las violaciones a los derechos humanos que se cometen en muchos de los países de acogida de inmigrantes indocumentados, lo cual es una causa justa; pero, de la cual no puede derivarse un supuesto derecho a la inmigración; mucho menos a la indocumentada, porque ésta se presenta *de facto*, en contravención de las leyes que se derivan de la soberanía de cada Estado nacional, particularmente de los signatarios al Acta Fundacional de la ONU. Aunque todo lo que suene a una defensa de la soberanía suele aparecer como una argumentación conservadora, la aclaración anterior tiene que ver más con la eficacia de luchar en favor de los derechos de los migrantes, que con lo efímero de una lucha de reclamos que no haya sido precedida por una visión analítica sobre su fundamentación jurídica. Una visión más realista respecto al derecho a migrar al que se refiere el Acta Fundacional de la ONU, sería enfocar las luchas políticas hacia la defensa de un derecho del migrante,

en lugar de un falso derecho a inmigrar. Un derecho del migrante tendría la legitimidad de estar fundado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos e incluiría no sólo la defensa de todos los inmigrantes indocumentados sino también la defensa de sus derechos en cualquier lugar del mundo donde se encuentren. Tal como lo establece la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias. Esta convención de la ONU es vinculante, sólo para los países cuyos poderes legislativos la han ratificado, como es el caso de México. Si bien es cierto que no lo es para el caso de Estados Unidos y de la mayor parte de los países receptores de fuertes flujos de inmigrantes indocumentados, no deja de ser una referencia de fuerza moral.

MARCO TEÓRICO

Dicho lo anterior, este trabajo se referirá a la expansión de un marco teórico iniciado en otro (Bustamante, 2020), el cual pretende contribuir a una teoría de la migración que se ofrece como empíricamente derivado de las asimetrías de poder que caracterizan a las relaciones sociales de los nacionales con los migrantes internacionales. Éstos son tanto quienes entran con visa, legalmente, al país de acogida o aquellos que entran *de facto*, ilegalmente a un país que no es el suyo. A éstos, convencionalmente, se les agrega la etiqueta de indocumentado para hacer referencia a la mano de obra que generalmente es atraída *de facto* por los países de mayor inmigración. Tal etiquetamiento fue conceptualizado por el autor como “un acto de poder” (Bustamante, 1972: 706-718). de quien lo ejerce para discriminar, igual a imponer una subordinación, a condición de dar un trabajo. Este acto discriminatorio suele derivarse *de facto*, de la asimetría de poder que se origina en la diferencia que hacen la mayoría de los Estados nación en sus constituciones, entre nacionales y no nacionales, es decir, extranjeros. Dicha diferencia, llevada a la

práctica de las relaciones sociales, se convierte en la base de una asimetría de poder entre nacionales y extranjeros. Por tal diferenciación constitucional, la condición de extranjero equivale socialmente a la imposición de una condición de inferioridad. Esa imposición es aquí conceptualizada como una condición social de inferioridad que se les asigna a los inmigrantes indocumentados, tanto desde su entrada al país de su inmigración, como desde la primera relación social que establece ese inmigrante con un nacional. Más aún, cuando ese nacional ha sido, además, un oficial de inmigración del país de recepción. Desde una perspectiva sociológica, esa primera relación social del inmigrante al entrar en un país que no es el suyo, está condicionada a su entendimiento de lo que en la teoría de las relaciones sociales de Max Weber se llamó el *Gemeintzen Sinn* o, el entendimiento común entre las partes, sin el cual no puede darse una relación social. En términos sociológicos weberianos, tal entendimiento común es en realidad una condición *sine qua non* para la continuación de las relaciones sociales de los inmigrantes con el resto de los nacionales del país de su inmigración, muy particularmente, incluyendo a las relaciones laborales. En este tipo de relaciones sociales es por medio de las cuales se hace más evidente la imposición de un papel de inferioridad social, o de subordinación, frente a quien le ofrece trabajo, cuyo ofrecimiento al inmigrante no le queda más remedio que aceptar. Es decir, el obtener ese trabajo está en el fondo de la motivación principal de su inmigración. Ambos, tanto aquel que le da trabajo como sus pares de la sociedad de acogida, pertenecen en sentido amplio a la categoría social de nacionales, que las constituciones distinguen de los no nacionales, es decir, inmigrantes. Tal diferenciación constitucional tiene importancia teórica, ya que conlleva una asimetría de poder implícita en todas las relaciones sociales entre quienes son definidos constitucionalmente como nacionales, y quienes, por contraste, son también constitucionalmente definidos como extranjeros, es decir, inmigrantes. Ése es el contexto teórico bajo el cual deben entenderse todas las relaciones sociales entre nacionales e inmigrantes y la asimetría de po-

der que las caracteriza, tanto a un nivel microdimensional entre individuos, como a un nivel macro entre naciones (sobre lo que se abunda más adelante).

La noción de poder, que está implícita en la imposición que nos hace la naturaleza de una pandemia como la del covid-19, permite hacer una analogía con lo que en la ciencia política se entiende por soberanía (Philpott, 2001: 16-27), de la cual se deriva el poder del Estado nacional que se consigna formalmente en las constituciones nacionales. En una versión preliminar publicada por el autor de este trabajo, se elaboró un marco teórico (Bustamante, 1972: 706-718) a partir del elemento de poder que hipotéticamente funciona como un eslabón que conecta el entendimiento de una multitud de relaciones sociales en diferentes niveles. El objetivo central de tal marco teórico es que pueda conducir a una verificación empírica y que, a su vez, conduzca hacia una explicación científica susceptible de verificación. Ese marco teórico empieza por un supuesto. Tal es el de la existencia empírica de las relaciones sociales. Max Weber dedicó el primer capítulo de su obra maestra, *Economía y sociedad* (Weber, 1925: 3), justamente a explicar *qué-son* y *cómo-es-que-se-dan* las relaciones sociales. Weber las define como un acuerdo que surge entre un mínimo de dos partes, sobre el significado que ambos, el emisor y el receptor, aceptan como medio válido para su mutua comunicación. Con el tiempo y la práctica, ambos aceptan compartir ese mismo significado con otros miembros de la comunidad a la que ambos pertenecen, con el objetivo compartido de lograr una comunicación entre los miembros presentes y futuros de esa comunidad. Weber supone que éste fue el principio de todos los lenguajes. Se trata del sentido o significado de un gesto, gutural o de señas corporales, finalmente aceptado de la misma manera (después de quién sabe cuántos intentos frustrados), por un emisor y un receptor. Dinámica tan antigua como la de aquellos que hacían vida en común, quizá en la época de las cavernas. Weber supone que el éxito de las relaciones sociales embrionarias tuvo que depender de compartir un entendimiento común (tanto del emisor como del receptor) del significado del

gesto o conducta empleada como medio de comunicación entre ellos. Cuando la continuidad de esa supuesta vida en común devino desarrollo y se hizo una comunidad —entre varios que acabaron compartiendo— el mismo sentido o significado de los gestos corporales hacia los otros (o cualquier otro sonido vocal u otro medio de comunicación entre ellos, que ahora veríamos como primitivo). Entonces, la relación social primigenia evolucionó para convertir los gestos en palabras, luego en escritura y en algún otro punto en medios de comunicación masiva. Siguiendo a Max Weber y a Georg Simmel (2009), ese conjunto de entendimientos con el mismo sentido compartido, fue hipotéticamente el origen de las comunidades. Entender esto es la base de la sociología. Se podría decir que el concepto teórico al que Weber llamó *Gemeinten Sinn* es, en términos figurados, la “célula madre” de la primera relación social, misma que, al pluralizarse con la práctica social, evolucionó en comunidad. La práctica continua de las relaciones comunitarias, condujeron hacia su evolución, de la cual, después de pasar por la familia, emergieron otras organizaciones sociales de mayor complejidad. A partir de ello, continuó su evolución hacia convertir a las relaciones sociales en nación y, por extensión, en la comunidad internacional, cuya base primigenia son las relaciones sociales.

Regresando a la microdimensionalidad, pero aún en la dimensión teórica, hágase en este momento una concesión por destacar el concepto de vulnerabilidad, que está referido en párrafos subsiguientes y, entendido sociológicamente como un acto de poder, equivalente a la imposición de una condición social de inferioridad —que es común encontrar en detrimento de los inmigrantes, en su primera relación social con un oficial de inmigración, o con otros nacionales—. La discriminación de los inmigrantes tiende a perpetuarse con la práctica social, pues no sólo se da al momento de su primer encuentro con un nacional del país de su inmigración, sino que se ve continuada a lo largo de toda su relación con la sociedad de acogida.

El llamar a los trabajadores agrícolas, casi todos ellos inmigrantes, con el adjetivo de esenciales representa un reconoci-

miento del gobierno de Estados Unidos de la importancia del papel que desempeñan esos trabajadores de origen mexicano, en beneficio del país donde así se les llama en esta época del covid-19. Paradójicamente, tal inconsistencia con sus propias estadísticas sobre las muertes por covid-19, claramente, refleja la nula importancia que el mismo gobierno le otorga a la salud de aquellos a quienes llama esenciales. En la discriminación que refleja tal inconsistencia, no sólo hay un acto de poder sino un sistema cuya operación resulta en la muerte de todo un grupo de seres humanos. En lugar de ser recompensados por dedicarse a una actividad, definida por el propio gobierno como esencial, los hace víctimas de un tratamiento institucionalizado, que los conduce a niveles de mortalidad muy por encima de los de la población blanca de Estados Unidos. Es decir, un fenómeno de racismo institucionalizado. Esto se ha visto confirmado ante el inicio de la vacunación contra el covid-19, que dio lugar al anuncio oficial del orden de preferencia de los grupos poblacionales, a quienes se administrará la tan esperada vacuna. Se mencionó en primer lugar a los médicos, enfermeras y otros trabajadores de servicios de salud, seguidos por los mayores de 60 años, subsecuentemente, por los enfermos de males crónicos. Los trabajadores agrícolas, llamados oficialmente esenciales, no fueron siquiera mencionados en esa lista, a pesar de las estadísticas oficiales que los colocan en los primeros lugares de muertes por el covid-19.

El gobierno de Estados Unidos le asignó el término de trabajadores esenciales a los trabajadores agrícolas que cosechan o recolectan los alimentos de consumo vital para la población nacional de ese país. Llama la atención tal etiquetamiento, porque una buena parte de esos trabajadores en Estados Unidos son de origen mexicano. Así fue encontrado, según una nota firmada por William Wan, publicada en el *Washington Post* en su edición del 15 de septiembre de 2020, bajo el encabezado: “Coronavirus Kills More Hispanic and Black Children Than White Youth, CDC Study Finds” (El coronavirus está matando a más niños hispanos y negros que a estadounidenses blancos, según un

estudio del CDC) (Wan, 2020). Este hecho fue confirmado por otra nota independiente de la anterior, firmada por Alfredo Corchado, publicada por el *The New York Times*, en su edición del 6 de mayo, 2020, bajo el encabezado “A Former Farm Worker on American Hypocrisy”, cuyo párrafo introductorio dice: “In the pandemics illegal workers are now deemed ‘essentials’ by the federal government” (En la pandemia, los trabajadores ilegales son ahora llamados “esenciales” por el gobierno federal) (Corchado, 2020: §3). Estas citas no sólo ofrecen una evidencia empírica respecto a varios de los conceptos del marco teórico aquí planteado, sino que también revelan el contexto de poder en el que ha estado ocurriendo lo que aquí se ha calificado con el término sociológico de racismo institucional.

Quizá, podría ayudar a entender este fenómeno social la evocación de un probable antecedente remoto, consistente en la noción de *capitis diminutio*, la cual en el derecho romano se refería a una condición de inferioridad social que legalmente se les imponía a las mujeres y a los esclavos. En virtud de esta noción, este grupo social estaba legalmente incapacitado para realizar actos jurídicos sin el permiso del ciudadano romano, quien gozaba del *jus utendi, fruendi, et abutendi* (el derecho de usar, disfrutar y de abusar) de sus propiedades, incluidas sus mujeres y sus esclavos.

Las fuentes que se mencionaron antes dieron cuenta empírica de lo que se ha llamado racismo institucional. Esto tiene lugar cuando se practica éste como resultado de una ley, o de la normatividad correspondiente a una institución gubernamental. Por ejemplo, como resultado de la pandemia de covid-19, el gobierno de Estados Unidos decidió dar un tratamiento *ad hoc* a quienes llamó *essential workers*, lo cual representa una cruel paradoja: a esos trabajadores se les llama esenciales, porque realizan la indispensable tarea de producir alimentos esenciales para la población del país. Sin embargo, las estadísticas oficiales muestran que contraen el coronavirus y luego mueren en más de 70% del total de las muertes por covid-19. En tanto esos trabajadores constituyen poco más de un tercio del total nacional de

trabajadores. Obviamente, la diferencia no es producto de la naturaleza, sino de la mano del hombre que ha inventado un tratamiento institucional para diferenciar, igual a discriminar, a esos trabajadores.

En la evolución del contexto de desigualdad que caracteriza a las relaciones sociales entre nacionales e inmigrantes cabe distinguir entre una condición natural y una condición social de vulnerabilidad. La diferencia entre ambas está en quién es responsable de la respectiva vulnerabilidad. Se podría pensar que los padres son los responsables de la vulnerabilidad natural de sus recién nacidos; pero cuando ellos crecen y pasan a ser miembros de una sociedad, la responsabilidad de esa vulnerabilidad pasa a ser compartida acumulativamente con el Estado nación; o sea que, la vulnerabilidad del sujeto deja de ser solamente natural, para pasar a ser de una condición de vulnerabilidad diferente, a la que se podría llamar vulnerabilidad social. La diferencia sería derivada de la responsabilidad que el Estado asumiría acumulativamente de la vulnerabilidad del individuo al pasar, por gracia de la edad, de ser un adolescente, a ser un ciudadano. Mientras la movilidad de ese ciudadano se mantenga dentro de los confines de su país de origen, será llamado un migrante interno, cuya vulnerabilidad acumulativa es responsabilidad del Estado nacional de su origen; pero cuando ese individuo cruza una frontera internacional hacia otro país que no es el suyo, se convierte no sólo en un in-migrante, sino que la responsabilidad de su vulnerabilidad pasa a ser acumulativamente de la comunidad internacional personificada por la ONU. El sentido acumulativo de la responsabilidad respecto a la vulnerabilidad de un individuo tiene relevancia no sólo teórica sino práctica cuando se entiende a la vulnerabilidad como una responsabilidad de rendir cuentas, o lo que en inglés se entiende por *accountability* (de difícil traducción a una sola palabra en español).

Con un sentido analógico, se dirá que la condición natural de la vulnerabilidad podría ilustrarse como la condición de un recién nacido abandonado al nacer y que, a pesar de ello, sobrevive al abandono. Se podría decir que su sobrevivencia se debió

a un instinto natural, equivalente a una vulnerabilidad igual a -1. Pero que al crecer ese recién nacido y entrar en contacto con la sociedad, su vulnerabilidad cambia a una vulnerabilidad igual a +1. Esta dicotomía tiene una razón. Cuando el individuo deja de ser un recién nacido y, con la edad, se convierte en miembro de su sociedad, su vulnerabilidad adquiere una nueva condición derivada de la decisión soberana de su Estado nacional de origen, de adherirse a la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Tal decisión soberana le otorga al individuo un empoderamiento del cual se deriva una capacidad de defenderse, equivalente a una resiliencia. Término prestado de la física, en donde se le define como la propiedad de un material de recomponerse a su forma original, después de haber sido descompuesto por un golpe o una fuerza externa. En sociología, la resiliencia deberá entenderse como la capacidad de un individuo de defenderse frente a una fuerza o amenaza contra su sobrevivencia. Entendida así, la resiliencia es lo dialécticamente opuesto a la vulnerabilidad. Como tal, coloca en contradicción dialéctica a dos decisiones soberanas del Estado nacional: decisión 1, la establecida en la Constitución nacional, que distingue entre un nacional y otro que no lo es, a quien llama extranjero, es decir, inmigrante. Éste, por definición, es alguien originario de otro país que ha entrado a un país que no es el suyo. La decisión 2 soberana es la de adherirse a la normatividad fundacional de la ONU, misma que, en contraste con la decisión constitucional, no hace diferencias de origen nacional, de género, de credo o de preferencias sexuales. Si se le llama a la primera decisión soberanía 1 y a la posterior soberanía 2, se podrá apreciar mejor que están en contradicción. A esta contradicción se le llama aquí dialéctica, en la terminología usada por el filósofo alemán George Hegel, misma que no debe confundirse con la usada por su rebelde estudiante de la Sorbonne, nada menos que Karl Marx. En la noción hegeliana, hay una contradicción dialéctica y de temporalidad histórica entre lo que aquí se llama soberanía 1 y soberanía 2. También la hay entre nacionales e inmigrantes. Así como entre vulnerabilidad y

resiliencia. También hay, implícitamente, una contradicción dialéctica en la noción aquí seguida de asimetría de poder entre nacionales e inmigrantes.

La conceptualización dicotómica de una vulnerabilidad como condición natural de ausencia de poder, se verá aquí como igual a lo que se llamará, una vulnerabilidad -1, mientras que el migrante no sale de los confines de su país. Dentro de esos confines el migrante se puede mover como un migrante interno con una vulnerabilidad natural, de la cual es responsable su Estado nacional, como así lo manda la Constitución; pero cuando esa misma persona sale de los confines de su país de origen y cruza una frontera internacional para internarse en otro país que no es el suyo, su vulnerabilidad cambia; pues ahora la responsabilidad sobre ella cambia de vulnerabilidad -1 a +1, equivalente a otra condición de vulnerabilidad. La -1 lo fue ante su Estado nacional de origen. En cambio, la +1 lo fue ante otro Estado nacional: el de su in-migración, mismo que es otro país diferente al originalmente suyo. La gran diferencia entre las dos vulnerabilidades tiene que ver con la rendición de cuentas de cada vulnerabilidad. En el caso de la -1, la vulnerabilidad del migrante interno es responsabilidad de su Estado nacional de origen, de acuerdo con su correspondiente Constitución. En cambio, en el caso de la vulnerabilidad +1, la responsabilidad respecto a la vulnerabilidad del in-migrante recae en la comunidad internacional, representada por la ONU, con fundamento legal en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Tal como si ocurriera una metamorfosis del migrante, quien mientras está en su país se puede mover como un migrante interno con una vulnerabilidad natural, de la cual es responsable su Estado nacional de origen, pero que cambia su condición de vulnerabilidad al entrar en un país que no es el suyo, donde entrará en contacto con los nacionales de la sociedad de acogida. A partir de este hecho, el ya inmigrante deja su condición de vulnerabilidad natural para adquirir una condición de vulnerabilidad social. Es en esta metamorfosis a partir de la cual el inmigrante adquiere una nueva capacidad de resiliencia. Capacidad que

deberá ser entendida como lo dialécticamente opuesto a la vulnerabilidad. Es decir, vulnerabilidad contra resiliencia.

Al traer el concepto de resiliencia a la sociología, se entendería ésta como la capacidad de un inmigrante de defenderse o de sobrevivir a la imposición de una condición de vulnerabilidad, como es aquí entendida. Siguiendo el sentido de la analogía del recién nacido, podría decirse que su resiliencia consiste en sobrevivir al abandono. Esto mostraría una capacidad natural del recién nacido, de resistirse frente a la muerte, equivalente a la fuerza de su instinto de sobrevivencia. Tal resiliencia natural se transforma, con el cruce autorizado o no, a través de una frontera internacional, en una resiliencia social. Ésta se deriva en un momento dado de la sobrevenida de la promulgación de los derechos humanos. Al tomar un Estado nación la decisión soberana de adherirse a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, surge de manera inherente un empoderamiento de los inmigrantes como seres humanos, lo que les da una capacidad de resiliencia para defenderse de la imposición de vulnerabilidad que les hubiera hecho un nacional del país de su inmigración.

Los Estados nacionales se preocuparon por la protección de sus nacionales, mientras éstos se encontraban en otros países, al intensificarse la práctica de las relaciones internacionales. Entonces, buscaron acuerdos internacionales para que esos otros países garantizaran la protección de sus respectivos nacionales en el extranjero. De la aparición de lo que hoy se entiende por globalización, según Anthony Giddens,² surgieron los derechos

² “La globalización puede definirse como la intensificación de las relaciones sociales en el ámbito mundial, cuyas localidades distantes encadenándose de tal manera que los sucesos locales son prefigurados por otras eventualidades ocurriendo a varios kilómetros de distancia y viceversa. Éste es un proceso dialéctico debido a que tales sucesos locales se movilizan en dirección anversa a los muy distantes sucesos que les dan forma. La transformación local es tan parte de la globalización como extensión lateral de la conexiones sociales entre tiempo y espacio”, Giddens (1990: 260).

humanos. Éstos fueron definidos por la señora Mary Robinson, quien fuera presidenta de Irlanda y luego fungiera como Comisionada de la Oficina de Derechos Humanos de la ONU, como una fuente jurídica de empoderamiento en favor de todos los seres humanos, sin distinciones de origen nacional, creencias, nivel socioeconómico o preferencias sexuales. Debe entenderse que, por el creciente proceso de empoderamiento de sus relaciones sociales, la resiliencia de los inmigrantes se vio luego incrementada a lo largo de la creciente complejidad de derechos que sucedieron al Acta Fundacional de la ONU. Por ejemplo, los derechos laborales a los que se refiere la normatividad de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), etcétera.

Las disparidades mostradas en las estadísticas oficiales de Estados Unidos sobre la mortalidad de los jornaleros agrícolas —a quienes, paradójicamente, el gobierno de ese país les otorgó la categoría de trabajadores esenciales—, en comparación con la mortalidad de la población blanca de ese país, sugiere una connotación de racismo institucional comparable analógicamente con aquella categoría de *capitis diminutio* del derecho romano. Con la salvedad de que el racismo no es una categoría jurídica ni ley, como lo era en el derecho romano, sino una ideología, cuya función es justificar la discriminación de esos inmigrantes etiquetados como “trabajadores esenciales”. Etiquetamiento no sólo con referencia a las minorías nacionales de Estados Unidos, sino también en contra de la población de niños y niñas de esas minorías.

La analogía empleada al principio de este texto, aludiendo a los poderes de la naturaleza frente a los poderes humanos, no podría ser más apropiada, como quedó demostrado empíricamente. Hay dos aspectos implícitos en los hechos aludidos en esas fuentes anteriores de datos que merecen ser analizados con mayor detenimiento. Esto nos llevaría a una justificación de lo que en derecho internacional se llama un crimen de Estado. Esto afectaría a ciudadanos mexicanos que residen en Estados Unidos, como lo que aquí se ha postulado sobre la discriminación

de los jornaleros mexicanos y sus niños y niñas. Esto queda demostrado empíricamente por las citadas fuentes de datos de la prensa estadounidense. Sin embargo, hay que anotar que este caso, no obstante su gravedad, no ha sido llevado ante los tribunales internacionales de derechos humanos. Esto a pesar de lo que muestran los datos oficiales con referencia a su efecto sobre adultos, todos ellos ciudadanos mexicanos. Sorprendentemente, ni el gobierno de México ni su sociedad civil se han pronunciado en protesta por tan flagrantes violaciones a los derechos humanos de sus compatriotas en Estados Unidos. Cabe aclarar que, en contraste, ha habido múltiples protestas de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos por esas violaciones aquí documentadas. Destacadamente, tales protestas han venido de grupos de jóvenes de los llamados *Dreamers* y de los llamados DACA (USCIS, DHS, 2019), ambos integrados por jóvenes inmigrantes, técnicamente indocumentados. Los primeros por haber cruzado la frontera cuando eran menores en compañía de sus padres. Mismos menores que ya han dejado de serlo y que, en su gran mayoría han recibido educación más allá del nivel de secundaria en instituciones públicas de Estados Unidos. Por cierto, el presidente Biden ofreció restituir la legalización de un total de más de 800 000 de ellos quienes, en su gran mayoría, han respondido a encuestas, sosteniendo que no desean regresar a México y que desean quedarse en Estados Unidos por considerarlo su país. Si bien, técnicamente esto no es cierto, pues el hecho es que son ciudadanos mexicanos por nacimiento y llegaron a Estados Unidos siendo muy pequeños, a donde entraron con sus padres sin haber obtenido documentación migratoria. No ha dejado de ser paradójico que muchos de ellos, quienes han regresado voluntariamente a México, no han sido siempre bien recibidos por grupos minoritarios de Tijuana.

Tales expresiones de protesta de esos jóvenes inmigrantes en contra de la discriminación de la cual ellos y sus familiares han sido víctimas, podrían ser calificadas como una expresión de resiliencia *de facto*. Lo cual contrastaría con la asimetría de poder del expresidente Trump, de quien resienten sus ofensas contra

ellos durante su presidencia. Una activación reciente de la resiliencia de los inmigrantes llamados DACA, expresada en movilizaciones masivas de protesta ante legisladores del Partido Republicano, y ante la Casa Blanca, fue interpretada por esos inmigrantes como una fuerza persuasiva y definitiva hacia la decisión de la Suprema Corte de Justicia estadounidense de 2020. Desde esa última jurisdicción del poder judicial de aquel país, se declaró inconstitucional el decreto del presidente Trump.

Al extender el enlace teórico del factor de poder, desde una evolución natural, derivada de la práctica de las relaciones sociales, a una evolución social, el autor añadió al marco teórico expuesto al principio, los conceptos de vulnerabilidad estructural y vulnerabilidad cultural. La primera definida por el autor como igual a una vulnerabilidad conductual o concreta. La segunda fue definida como una vulnerabilidad subjetiva o ideológica. La primera, susceptible de observación directa, fue equiparada a una discriminación; es decir, ambas entendidas como actos de poder de los nacionales en sus relaciones sociales con los inmigrantes. La segunda como refuerzo ideológico justificatorio de la primera, incluyendo a los prejuicios antiinmigrantes, al racismo y a la xenofobia en una dinámica de retroalimentación (véase diagrama 1).

Esas relaciones sociales son puestas en práctica y evolucionan en su complejidad, y aumentan al extremo el factor de poder que las unió teóricamente. Este último factor las convirtió en relaciones abusivas, agregándoles el carácter de impunidad, por una virtual gracia del Estado nacional en correspondencia con los intereses de clase (Marx, 2013) de los nacionales. El estadio producto de la evolución en complejidad llegado hasta este punto de las relaciones sociales entre nacionales e inmigrantes, se encuentran con una reacción de carácter dialéctico explicado anteriormente. La relación dialéctica se da entre vulnerabilidad y resiliencia; sólo que en grado macrodimensional de complejidad, como resultado de una creciente evolución de las relaciones sociales entre nacionales e inmigrantes (véase diagrama 2).

Para efectos analíticos, se distinguirán dos dimensiones. La primera se llamará Tiempo 1 y corresponderá a relaciones entre

individuos, por lo que se llamará microdimensional. La segunda dimensión se llamará Tiempo 2. Ésta corresponde a relaciones sociales entre naciones, por lo que se llamará macrodimensional. En ambos casos, se trata analógicamente de relaciones sociales. En ambas dimensiones, su movilidad en el tiempo estuvo determinada por dinámicas de diferente naturaleza. En las relaciones sociales del Tiempo 1, su movilidad fue llamada natural, como la explicada en la evolución entre la resiliencia natural correspondiente a la que, en sentido analógico, se dijo que le permitió sobrevivir al recién nacido abandonado. A diferencia de la resiliencia social, que surgió tiempo después de la adhesión que hiciera el país de acogida a la normatividad del Acta Fundacional de la ONU. En Tiempo 2, esta dimensión también empezó en un acto de soberanía que resultó históricamente de una conceptualización dialécticamente opuesta al acto de soberanía correspondiente a Tiempo 1. En la dimensión correspondiente a Tiempo 1, el acto de soberanía se entendió como igual a la Constitución del Estado nación de inmigración, que distinguió entre nacionales y extranjeros (inmigrantes). En cambio, en la dimensión del Tiempo 2, su acto inicial de soberanía consistió en la decisión de adherirse a la normatividad fundacional de la ONU, misma que igualó a nacionales con extranjeros. Es decir, no hizo distinción entre ellos. Luego entonces, hay una contradicción dialéctica entre las respectivas decisiones de soberanía de Tiempo 1 y Tiempo 2. Cabe aclarar que la referencia que se ha hecho a relaciones dialécticas, tanto en la anterior conceptualización de vulnerabilidad y resiliencia como en el análisis entre las dimensiones —llamadas aquí Tiempos 1 y 2—, en ambas debe entenderse que se refieren a lo que George Hegel conceptualizó, inspirado en los clásicos, como una modalidad teórica del “análisis dialéctico” (Adorno, 1974), en contraste con lo que su rebelde alumno de la Sorbona del París del siglo XIX, nada menos que Karl Marx, entendiera luego por materialismo dialéctico. La dialéctica hegeliana no se funda en una lucha de clases, como lo plantea Marx, sino en un enfoque analítico de las contradicciones en la historia, como un método para entender-

las. Es pues, en el sentido hegeliano, en el que debe entenderse el uso que se hace de la dialéctica en este trabajo.

Habiendo aclarado lo anterior, queda hacer referencia a lo que Hegel entendió por síntesis. Si, de acuerdo con Hegel, quedan entendidos los llamados Tiempos 1 y 2 como lo que él conceptualizó en una relación entre tesis y antítesis, entonces quedaría como síntesis la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida, tal como se ha propuesto en marcos legislativos de varios países de la Unión Europea (Marcu, 2019). Es decir, una integración entendida como el proceso gradual de igualación de derechos entre nacionales e inmigrantes. Debe quedar claro que en este trabajo se reconoce, pero no se acepta, la noción de integración que sigue la tradición originada en la escuela de Chicago por Robert Ezra Park (1969: 131-142), continuada años después por Talcott Parsons (1999) y Milton Gordon (1981), quienes entendieron por integración, la asimilación-subordinación de los inmigrantes a los valores dominantes de la cultura estadounidense, asimilación concomitante a la desaparición del idioma y cultura con la que llegaron los inmigrantes a Estados Unidos. Esto, bajo el supuesto de que esos inmigrantes quedarían asimilados a una especie de *melting pot*. La diferencia teórica entre la acepción europea y la estadounidense, respecto al concepto de integración, estriba en la consecuencia sociocultural esperada, respectivamente, de una y otra noción de integración. En el caso de la noción europea, la integración culmina con la desaparición de las diferencias de trato entre nacionales e inmigrantes (legales). En tanto que, en la sociología de la tradición originada en Robert Ezra Park, la integración debe culminar con la desaparición total de las identidades culturales originales de los inmigrantes y, con su asimilación a la cultura dominante del país de acogida. Cabe aclarar que resulta paradójico que hubieran sido varios países europeos, entre ellos Alemania, España, Portugal y Dinamarca, los que encabezaron legislaciones proinmigrantes y que, años después, sean otros países europeos los que, actualmente, protagonizan la política más antiinmigratoria de la Unión Europea; entre otros, Hungría, Italia y Polonia. Últimamente, ha crecido la xenofobia europea

contra los inmigrantes, principalmente en esos tres países mencionados. Esto, comparativamente, ha disminuido las diferencias entre las políticas de inmigración de Trump y las de esos países en Europa.

La fotografía de un niño que apareció ahogado en una playa mediterránea, seguramente ilustrando el naufragio de los que le acompañaban en vida, dramatizó elocuentemente dos fenómenos concomitantes: el serio problema de los cruces infructuosos del Mar Mediterráneo desde varios países del norte de África, particularmente de la numerosa población emigrante de la interminable guerra en Siria y, también, de las condiciones de extrema pobreza y desolación de la población de Libia como resultado inconcluso del derrocamiento de Muamar el Gadafi. Los números crecientes de migrantes muertos y las imágenes televisivas, que con tanta frecuencia se ven en todo el mundo, hablan también de la indiferencia e impotencia de prácticamente toda la Europa Occidental, con la notable excepción del gobierno de Alemania, liderado por la canciller Ángela Merkel. Ella, valientemente, ha confesado que sus creencias de la religión católica le han compelido a proponer y poner en práctica el principio de amor al prójimo en sus políticas en favor de una aceptación de numerosas cantidades de inmigrantes originarios de varios países del norte de África. Al escribir estas líneas al final de 2020, cabe aclarar que la creciente xenofobia en buena parte de Alemania ha obligado a la canciller Merkel a anunciar su retiro y su decisión de no intentar otra reelección a su actual cargo. Lo cual hace inclinar la balanza en favor de la política antiinmigratoria de Italia, Hungría y Polonia.

Un caso de referencia empírica del marco teórico antes expuesto es el posterior al desbordamiento —al que se hará referencia más adelante— de los factores que se sugieren como generadores del éxodo migratorio centroamericano hacia Estados Unidos. Se debe entender que los migrantes centroamericanos sólo se convirtieron en inmigrantes, al entrar al primero de los subsecuentes países de su saga migratoria, hasta llegar a la frontera del sudestemexicano con Guatemala. Hasta ahí siguieron como inmigrantes,

personificando desde ese punto a los desplazamientos internacionales sucesivos a los que se ha llamado caravanas. Sólo a partir de esa conversión a inmigrantes se podría aplicar el marco teórico antes expuesto. Pero a partir de tal conversión, el inmigrante centroamericano se hizo sujeto de las subsecuentes asimetrías de poder. Éstas derivadas de la distinción que las constituciones de cada país de su experiencia migratoria internacional, sucesivamente fueron haciéndole víctima de la respectiva diferenciación entre nacionales e inmigrantes. A partir de que el inmigrante centroamericano tuvo su primera relación social con un oficial de inmigración, también se tuvieron con el resto de sus relaciones sociales como inmigrantes con los nacionales de cada país de su inmigración. La discriminación de los inmigrantes debió haberse sufrido por consecuencia de las sucesivas imposiciones de inferiorizar socialmente, que resultaron del etiquetamiento de extranjero-inmigrante que, como sucesivos actos de poder, fueron padeciendo en su saga migratoria. Anteriormente, sobre la teoría del etiquetamiento (Becker, 1963) quedó entendido que ésta equivale a un acto de poder, igual a un acto de discriminación. Tal acto de poder se entiende que ocurrió en el contexto de las relaciones sociales asimétricas entre nacionales e inmigrantes que precedieron al fenómeno migratorio aquí llamado del “éxodo migratorio centroamericano”, al que el expresidente Trump le puso la etiqueta de caravanas. Sus integrantes sólo pudieron ser llamados inmigrantes hasta que, sucesivamente, entraron al primero de los países, después de su éxodo o salida de sus países originarios. Sólo después de que esos centroamericanos se convirtieron en inmigrantes, empezando por su primera experiencia de relación social con un oficial de inmigración del primer país en donde fueron de manera válida etiquetados como extranjeros, podrán válidamente ser entendidos como sujetos del marco teórico que se expuso antes.

La gestación del éxodo migratorio centroamericano se entiende como provocada por la interacción de factores endógenos con un exógeno. Los endógenos son cuatro: pobreza, corrupción, violencia e impunidad. El exógeno es Estados Unidos.

Fuera de algunas especulaciones que han aparecido sobre causas de índole monofactorial del éxodo migratorio centroamericano, éste se fue gestando gradualmente hacia dimensiones masivas. De manera sucinta, luego de que los factores endógenos virtualmente se fueron sobrecalentando internamente (debido al descuido, ineficiencia gubernamental, además de corrupciones sumadas a influencias perniciosas de un colonialismo estadounidense). En la impericia o imposibilidad gubernamental de contener ese virtual sobrecalentamiento, fue que se acabó provocando una especie de desbordamiento de sus respectivas poblaciones hacia afuera de una virtual continencia de sus fronteras nacionales. Esa población de salida (léase un éxodo migratorio) internacionalizó de varias maneras a los que fueran factores endógenos. Es decir, se internacionalizaron esos cuatro factores endógenos, en estallidos de cada uno de ellos, echando virtualmente hacia afuera grandes grupos de sus respectivas poblaciones y produciendo el fenómeno del éxodo migratorio centroamericano, con efectos diversos en su paso internacional hacia el Norte, con la intención de llegar a Estados Unidos, en persecución del llamado sueño americano.

Es aún prematuro hacer un juicio histórico sobre tal fenómeno migratorio, pues puede saberse cómo empezó, pero no como habrá de terminar. Lo que se sabe, hasta 2020, es que las presiones explícitas del presidente Trump para que los gobiernos respectivos de los países del otrora llamado Triángulo del Norte, Guatemala, El Salvador y Honduras, impidieran el éxodo de sus respectivas poblaciones. Tales presiones han sido infructuosas, fracasadas en gran parte por la corrupción imperante en los gobiernos de esos países centroamericanos que, paradójica y microdimensionalmente, favoreció a los intereses de poderosas empresas estadounidenses. Para un mexicano no debería quedar en omisión el papel deshonroso del gobierno de México, cuyo desempeño ha resultado en una ausencia de reconocimiento de la contradicción entre una política de respeto a los derechos humanos y una política de securitización resultante del principio de seguridad nacional que el gobierno de Estados

Unidos ha impuesto a muchos países. Esto como principio rector de su política exterior. Bajo la influencia de tal principio, el gobierno de México ha caído en la contradicción de establecer como prioridad tanto el seguimiento del principio de seguridad nacional como el del respeto a los derechos humanos, sin reconocer que ambos son mutuamente excluyentes. Esto es así, pues la securitización implica una puesta en práctica por vía del Ejército o, de las fuerzas policiales que representan la soberanía del Estado, y esa puesta en práctica, que implica violaciones a los derechos humanos. Esta ha sido la experiencia en México de varios grupos de inmigrantes originarios de varios países, principalmente de Centroamérica, pero también del Caribe y aun de África subsahariana.

REFLEXIONES FINALES

Las relaciones sociales entre nacionales e inmigrantes se caracterizan por una asimetría de poder mediatizada por los derechos humanos. Esas relaciones sociales, en su práctica, evolucionan desde un nivel microdimensional (entre individuos), hasta un nivel macrodimensional (entre naciones). Los conceptos de vulnerabilidad estructural y vulnerabilidad cultural son asociados a factores de poder en una serie de relaciones dialécticas a la Hegel, que culminan en una síntesis, igual a la integración de los inmigrantes a la sociedad de acogida y a la desaparición de sus asimetrías de poder, al igualarse los derechos de los nacionales con los de los inmigrantes. Vislumbrando que Estados Unidos eventualmente vaya sacudiéndose de vulnerabilidad extrema del talante de Trump culminarían las protestas de los Dreamers que se proponen un cambio de estrategia en las luchas por los derechos de los migrantes, de un enfoque sobre un equivocadamente llamado derecho a inmigrar, a un legítimamente invocado derecho del migrante. Finalmente, se ofreció una ilustración empírica del marco teórico con el caso del éxodo migratorio centroa-

americano, con el propósito de sugerir ideas de posibles proyectos de investigación encaminados hacia la verificación empírica de los supuestos y relaciones del marco teórico aquí expuesto.

Las dos influencias que dejan establecido el hilo conductor que le da coherencia lógica a las varias dicotomías dialécticas que se formulan en este trabajo, pretenden dejar justificado en el título de este trabajo tanto el nombre de Max Weber como el de George Hegel. Si bien la influencia de Max Weber es expresamente reconocida en la conceptualización de las relaciones sociales entre aquellos distinguidos constitucionalmente como nacionales y extranjeros la noción de poder que Max Weber (1925: 3) define en la sección 16, del capítulo titulado “Conceptos sociológicos fundamentales”, como: “La probabilidad de que un actor de una relación social estará en la posición de llevar a cabo su propia voluntad a pesar de la resistencia”, resulta igualmente básica que la de relaciones sociales en la formulación del marco teórico bajo los cuales se enfoca, en este trabajo, el fenómeno de la migración internacional. Cabe llamar la atención de que, al incluir en la definición de poder la frase “a pesar de la resistencia”, Weber está implicando una relación dialéctica en tanto que el término de poder se opone al término de resistencia. Lo cual conlleva dos aspectos: 1] el mantenimiento del hilo conductor hegeliano en las argumentaciones de este texto; y 2] la definición weberiana de poder como factor explicativo de su uso en esas argumentaciones. Tanto en el nivel microdimensional de las relaciones sociales entre individuos como en el nivel macrodimensional de las relaciones sociales entre naciones, el concepto de asimetría de poder entre los actores de esas relaciones permite evocar la influencia de la dialéctica hegeliana, pues tal asimetría es un atributo que implica una relación de un mínimo de dos partes a las que el filósofo alemán, con un enfoque epistemológico, llama tesis, en contra-posición dialéctica de una antítesis. A partir de este enfoque metodológico, resulta básico encontrar a los sujetos de tal asimetría en coherencia teórica con los actores básicos de las relaciones sociales bajo estudio; o sea, a los nacionales en contraposición con los inmigrantes. El concepto de na-

cionales usado en este trabajo debe ser visto filosóficamente como una tesis hegeliana. Esta tesis implica una base epistemológica en el acto de soberanía por excelencia, como lo es una constitución nacional. Ésta es la fuente convencional que define lo que es y lo que no es un nacional. Weber está implicando a su contrapartida dialéctica que queda definida como el extranjero que es igual a inmigrante; o sea, el que no es nacional. Cuando la relación nominal entre nacionales y extranjeros se convierte de manera empírica en la práctica objetiva de una relación social, da lugar no sólo a una igualmente empírica asimetría de poder, determinada por la diferencia que le otorga constitucionalmente privilegios a los nacionales. Privilegios de los que la Constitución excluye explícitamente a los extranjeros, dando lugar también al origen de una evolución que aquí se distingue entre evolución natural de carácter primigenio, en contraste con evolución social. Ésta alude a la continuidad en el tiempo de la práctica de relaciones sociales que, de acuerdo con Max Weber y Georg Simmel, da lugar a la comunidad. Para entender lo que aquí se define como evolución natural, se usaron los conceptos de una dicotomía, también dialéctica entre una vulnerabilidad, cuya contrapartida dialéctica es definida como una resiliencia. Esta dicotomía debe entenderse como originada en un acto de poder que implicó la imposición de una condición de inferioridad que los nacionales les impusieron a los extranjeros-inmigrantes. Misma imposición que produjo dialécticamente a una contraparte entendida como la resiliencia, igual a la capacidad de defensa de los inmigrantes en contra de la imposición de una condición social de inferioridad; es decir, resiliencia es vista como lo contrario a vulnerabilidad. Siguiendo el hilo hegeliano, se distingue entre una vulnerabilidad estructural de una vulnerabilidad cultural. La primera entendida como una conducta objetiva (observable) de discriminación de los nacionales contra los extranjeros, y la segunda como un esquema justificatorio (ideológico no directamente observable) consistente en los prejuicios o racismos contra los inmigrantes, que actúa virtualmente en la forma circular de retroalimentación que aparecen en el diagrama 1.

También en términos hegelianos se distingue la contradicción entre dos actos de soberanía identificados como Tiempo 1 y Tiempo 2. El Tiempo 1 es identificado como el acto de soberanía expresado en la Constitución nacional, distinguiendo a los nacionales de los inmigrantes-extranjeros. En contraste dialéctico, el Tiempo 2 es identificado como otro acto de soberanía (en otro tiempo histórico), consistente en la adhesión a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, acto de soberanía que un Estado decide hacer. Dicha decisión dialécticamente crea una resiliencia que empodera a los inmigrantes, seres humanos, como fuente jurídica para defenderse de la vulnerabilidad que en el Tiempo 1 les impusieran los nacionales.

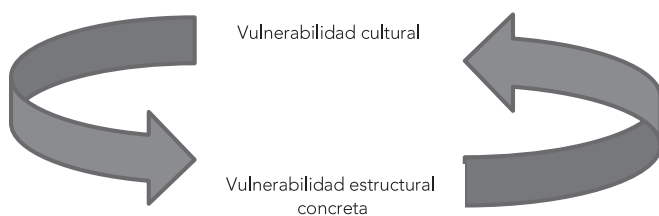
Por último, siguiendo a Hegel, no podría dejarse sin cubrir la secuencia lógica que sucede a la relación entre tesis y antítesis, que es la síntesis. Como Hegel lo estableciera, ésta se compone de elementos de ambos antecedentes. De tal manera que aquí se le entiende como una integración (a la europea) en la cual desaparecen las desigualdades entre nacionales y extranjeros-inmigrantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Adorno, T. W. (1974), *Tres estudios sobre Hegel*, Madrid, Taurus.
- Becker, H. (1963), *Outsiders. Studies in the Sociology of Deviance*, Londres, Free Press of Glencoe.
- Bustamante, J. A. (1972), "The wetback as deviant. An application of labeling theory", *American Journal of Sociology*, vol. 77, núm. 4, Chicago, University of Chicago Press, pp. 706-718.
- (abril-junio de 2019), "Conceptos fundamentales para una nueva teoría de las migraciones", A. Canales y C. V. Pizzonia-Barrionuevo (coords.), *Movilidad, migraciones y trabajo en el capitalismo global*, *Revista Anthropos*, núm. 251, pp. 18-37.

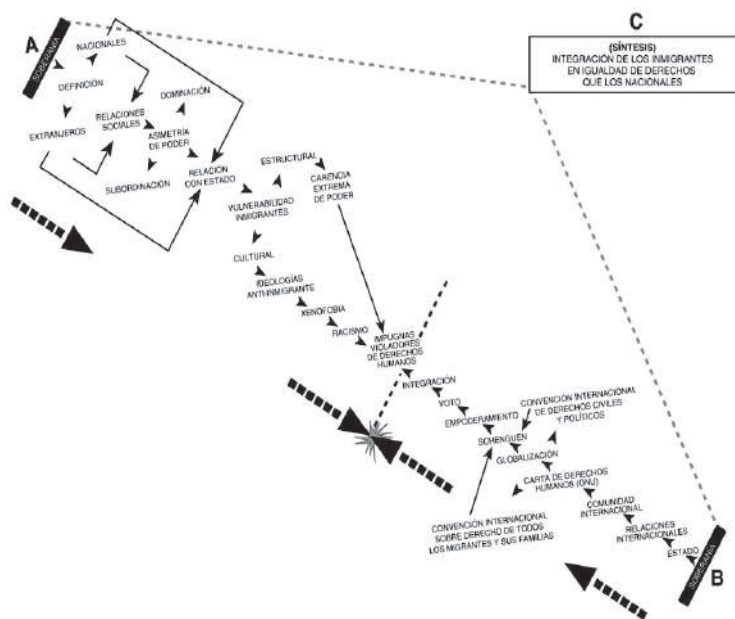
- Corchado, A. (6 de mayo de 2020), "A farm worker on american hypocrisy", *The New York Times*, www.nytimes.com/2020/05/06/opinion/sunday/coronavirus-essential-workers.html.
- Giddens, A. (1990), *The Consequences of Modernity*, Stanford, Stanford University Press.
- Gordon, M. M. (ed.) (1981), *America as a Multicultural Society*, Filadelfia, American Academy of Political and Social Science.
- Marcu, S. (abril-junio de 2019), "Integración y movilidad: experiencias de los inmigrantes de la Europa del este en España", A. Canales y C. V. Pizzonia-Barrionuevo (coords.), *Movilidad, migraciones y trabajo en el capitalismo global*, *Revista Anthropos*, núm. 251, pp. 69-87.
- Marx, K. (2013), *El 18 brumario de Luis Bonaparte*, Ciudad de México, El Caballito.
- Park, R. E. (1969), "Human migration and the marginal man", R. Sennett (ed.), *The Classic Essays on the Culture of Cities*, pp. 131-142, Nueva York, Richard Sennett, Appleton-Century-Crofts.
- Parsons, T. (1999), *El sistema social*, Madrid, Alianza.
- Philpott, D. (2001), *Revolutions in Sovereignty*, Princeton, Princeton University Press.
- Simmel, G. (2009), *Cuestiones fundamentales de sociología*, México, Gedisa.
- USCIS, DHS, (2019), *Consideration of deferred action for childhood arrivals (DACA)*, U.S. Citizenship and Immigration Services, Department of Homeland Security, www.uscis.gov/archive/consideration-of-deferred-action-for-childhood-arrivals-daca.
- Wan, W. (15 de septiembre de 2020), "Coronavirus kills more hispanic and black children than white youth, cdc study finds", *The Washington Post*, www.washingtonpost.com/health/2020/09/15/covid-deaths-hispanic-black-children.

DIAGRAMA 1



FUENTE: elaboración propia.

DIAGRAMA 2



FUENTE: elaboración propia.

II. EL CIRCUITO MIGRATORIO CENTROAMÉRICA/ CARIBE-NORTEAMÉRICA

NUEVOS PROCESOS MIGRATORIOS EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

RODOLFO CRUZ PIÑEIRO

INTRODUCCIÓN

En los últimos quince años, la dinámica migratoria en la región Centro y Norteamérica se ha visto fuertemente impactada por distintos factores que se han conjugado para hacer que el fenómeno migratorio y de movilidad sea aún más complejo. La pobreza alcanzada en los países de la región del triángulo del norte de Centroamérica, así como los niveles alcanzados de inseguridad por la cruenta violencia que están experimentando estos países han resultado en un fuerte éxodo de su población, sin mencionar las dramáticas consecuencias de los desastres naturales en la región centroamericana. Asimismo, la política migratoria estadounidense durante la administración de Donald Trump ha mostrado ser racista y xenófoba hacia las poblaciones migrantes, ejecutando diferentes medidas administrativas que han casi desmantelado el sistema de asilo y refugio en ese país y que han puesto serios obstáculos a los migrantes que provienen de los países de México y Centroamérica.

Los distintos patrones de movilidad en la región se han modificado sustancialmente. La migración de mexicanos hacia Estados Unidos ha alcanzado niveles minúsculos que nunca antes se habían presentado, las migraciones y desplazamiento de los centroamericanos hacia el Norte se han intensificado, así como también los procesos de migración de retorno y deportación se han mostrado más visibles con una serie de obstáculos y problemas hacia estas poblaciones vulnerables de la región. Este capítulo tie-

ne el objetivo principal de reflexionar sobre las principales modificaciones de los nuevos procesos de movilidad, desplazamiento y migración en el territorio mexicano.

Con tal objetivo general, el presente capítulo se estructura de la siguiente manera. Primero, se profundiza en el análisis de la emigración de los mexicanos hacia Estados Unidos, haciendo énfasis en la abrupta disminución de este patrón migratorio. Después se caracteriza y se analiza el proceso de la migración de retorno mexicana, un tema que, aunque siempre ha estado presente, en los últimos años ha tomado un cariz que no podemos pasar por alto, principalmente por el volumen y las características de este proceso de retorno de las personas deportadas por el gobierno estadounidense. El tercer apartado se destina al análisis y reflexión de la migración en tránsito de la población de Centroamérica que tiene como meta ingresar en el territorio estadounidense y solicitar asilo en ese país. Este desplazamiento, forzado en la gran mayoría de sus integrantes, es el que más ha llamado la atención en los últimos años, probablemente por su volumen o por la estrategia de movilidad, pero ante todo por las condiciones precarias del movimiento y condiciones de vulnerabilidad de familias completas que cotidianamente exponen su integridad física.

Las distintas y nuevas movilidades que ocurren en esta región de América Latina tienen como uno de sus principales rasgos la vulnerabilidad y la exacerbación de los riesgos físicos de los actores de estos desplazamientos. En la siguiente sección se aborda el tema de los *nuevos grupos de migrantes* en el territorio mexicano, donde se ofrece un panorama general, además del ingreso de los centroamericanos al territorio mexicano, también han arribado un gran número de inmigrantes de otras latitudes, como los haitianos y cubanos de la región caribeña, los venezolanos desde América del Sur, así como la llegada de poblaciones extracontinentales, como africanos y asiáticos. Después hablamos sobre el sustancial incremento de los peticionarios de refugio en el territorio mexicano, hecho que se presenta como una consecuencia de los cambios experimentados en la dinámica y

patrones migratorios de la región. Por último, se ofrece una reflexión sobre los efectos que ha tenido la pandemia de covid-19 sobre el proceso de movilidad migratoria y la frontera entre México y Estados Unidos, qué tipo de respuesta ha tenido el gobierno mexicano y estadounidense, y cómo se han visto afectadas las personas en movimiento.

Las regiones de Norteamérica, comprendida entre Canadá, Estados Unidos, México, y de Centroamérica con Guatemala, El Salvador y Honduras, conforman un sistema o circuito migratorio donde existe una diversidad de movimientos migratorios y en donde se observa una multidireccionalidad de los desplazamientos. Hasta hace pocos años atrás, el predominio, en términos de volumen del flujo, era de los migrantes mexicanos hacia Estados Unidos, sin embargo, actualmente el abanico de los desplazamientos se ha incrementado y ahora es mucho más complejo el fenómeno de las movilidades en esta región; las modalidades de los desplazamientos migratorios, sus causas y consecuencias se han multiplicado, ahora en el proceso participan un gran conjunto de poblaciones vulnerables en estos desplazamientos.

Entre los principales cambios en esta región, se puede mencionar la fuerte disminución del flujo migratorio desde México hacia Estados Unidos, desde 2007; un incremento del flujo de retorno de mexicanos; el aumento de desplazamientos hacia México como lugar de destino, y como un territorio de tránsito para miles de centroamericanos. La composición de los flujos migratorios también se ha ido modificando en los últimos años, hay un sostenido incremento de la participación de mujeres y niños en estos desplazamientos migratorios. También una mayor participación de poblaciones desde las zonas urbanas y con mayor nivel de escolaridad (Giorguli-Saucedo, García-Guerrero y Masferrer, 2018).

LA EMIGRACIÓN MEXICANA HACIA EL VECINO DEL NORTE

Durante la década de 1990, la emigración mexicana hacia Estados Unidos alcanzó sus niveles más altos en la historia, durante algunos años de esa década alcanzó la cifra de más de 800 000 emigrantes que se desplazaron anualmente desde México hacia el país vecino del Norte. Sin embargo, en un corto periodo, estos movimientos emigratorios en dicha región se modificaron sustancialmente, la disminución de este flujo tiene sus explicaciones en varias dimensiones y factores intervinientes en este proceso social complejo.

La transformación dentro de la dinámica migratoria entre ambos países se observó en los flujos de los últimos diez años, dando origen a un saldo neto migratorio cercano a cero, como resultado de menor emigración desde México y un mayor número de migrantes de retorno. Probablemente, la principal característica de la migración mexicana, ha sido una pérdida de su población joven, en edad productiva, quienes por no poder encontrar oportunidades de trabajo decidieron durante varios decenios buscar mejores oportunidades de empleo en el territorio estadounidense. Durante el siglo xx, la migración cíclica de mexicanos a Estados Unidos propició que muchas familias del centro y sur de México decidieran asentarse en el territorio estadounidense y en algunas ciudades de la frontera norte de México como una estrategia para que los jefes de hogar emigraran al país del norte y pudieran regresar por temporadas a visitar a sus familias. Las ciudades mexicanas de la frontera norte, como Tijuana, Ciudad Juárez, Mexicali, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros, experimentaron durante el periodo de 1980 a 2000 un gran *boom* demográfico, algunas de estas ciudades se volvieron ciudades de destino de importantes flujos migratorios durante ese periodo, generando importantes problemas urbanos y sociales en estas ciudades fronterizas. Además, hubo otros factores internos que atrajeron la migración a la frontera norte, como la demanda laboral en esa región, por ejemplo, el auge algodonero en los valles agrícolas fronterizos de Baja California, Chihuahua

y Tamaulipas, en las décadas de 1940 y 1950 (Anguiano, 1998), y más recientemente en la década de 1980, con la firma de los tratados comerciales entre ambos países, se instalaron empresas maquiladoras y manufactureras estadounidenses a lo largo de la franja fronteriza, con la finalidad de aminorar los costos de producción con los bajos salarios que tradicionalmente se pagan en México.

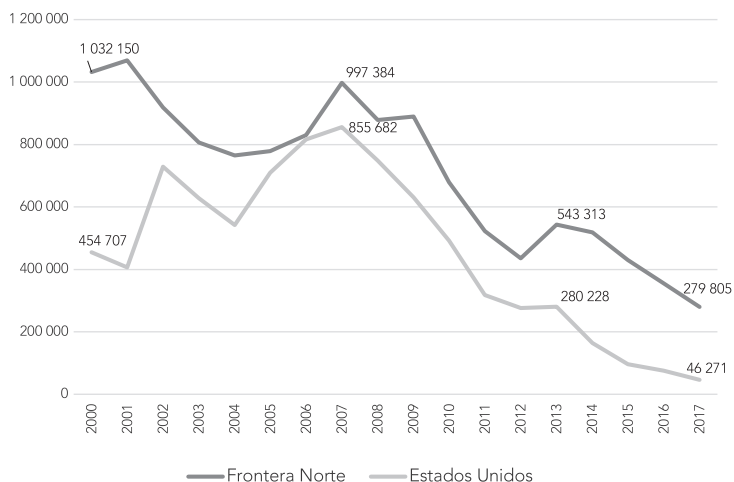
Sin embargo, la dinámica de los flujos migratorios de los mexicanos hacia Estados Unidos experimentó un dramático cambio a partir de 2008. Para ese año, el flujo de migrantes mexicanos alcanzó un total de alrededor de 748 000 eventos, a partir de ese punto se observó una franca caída en el volumen de esta población, hasta alcanzar un monto de sólo 46 000 eventos de migrantes mexicanos en tan sólo diez años, es decir una disminución de más de 740 000 (véase gráfica 1).

Los argumentos más ofrecidos para dar respuesta a este comportamiento fueron, primero, la fuerte crisis económica financiera iniciada en Estados Unidos con la llamada crisis inmobiliaria, que se extendió a los demás sectores de la economía estadounidense y que incrementó de manera sucinta el desempleo, arrastrando en un primer momento a la población de migrantes. Segundo, al incremento de la vigilancia y seguridad por parte del gobierno estadounidense en la frontera con México, un mayor número de agentes de la patrulla fronteriza, así como el incremento en el presupuesto para la vigilancia tecnológica y la construcción de más kilómetros de muro fronterizo. Tercero, durante este periodo también se incrementaron las políticas locales, por entidades e incluso por ciudades de leyes antiinmigrantes. Por otro lado, el flujo de mexicanos que se desplazaron hacia las ciudades de la frontera norte de México también registró una abrupta caída del volumen. Pasaron de un total de más de un millón de migrantes internos en 2000 a menos 280 000 para 2017, mostrando un comportamiento similar al patrón de los migrantes internacionales.

Al mismo tiempo que ocurrían estas transformaciones en la dinámica migratoria en la región, se generaban otros cambios

importantes en la misma. Complementando la anterior disminución de la emigración de mexicanos hacia el Norte, paralelamente se incrementó la migración de retorno de la migración mexicana, miles de migrantes retornaron a su país. Aunque este es un fenómeno que siempre ha existido en esta región, el regreso masivo que año con año se da, en este mismo periodo se observó un incremento significativo de este retorno. A continuación, ahondamos en este nuevo escenario del proceso migratorio en esta región.

GRÁFICA 1. FLUJOS DE MIGRANTES MEXICANOS HACIA ESTADOS UNIDOS Y CIUDADES DE LA FRONTERA NORTE, 2000-2017



FUENTE: Encuesta de Migración en la Frontera Norte de México (Emif Norte), de 2000 a 2017.

LA MIGRACIÓN DE RETORNO DE LOS MEXICANOS, EL REGRESO A CASA

Este viejo y, a la vez, nuevo escenario migratorio ha repercutido de manera especial en la sociedad mexicana. Aunque, tradicionalmente, regresan miles de mexicanos a sus hogares en el terri-

torio mexicano, en el periodo de 2000 a 2015 se dio de manera masiva y, junto con ello, el gran reto de reintegrar a estos migrantes a las distintas comunidades de México. En esta sección abordamos la evolución, volumen y características de esta dimensión del proceso migratorio, principalmente para el periodo de 2000 a 2019, bajo los contextos de la fuerte crisis económica de 2008, el reforzamiento de la vigilancia de la frontera entre ambos países y, especialmente, la administración del gobierno bajo el presidente Donald Trump, quien desde un inicio de su mandato se caracterizó por ser un presidente antiinmigrante y xenófobo.

Uno de los primeros puntos a destacar sobre el tema de la migración de retorno de los mexicanos, es que existen en general dos tipos de migrantes que retornan, y que esta distinción obedece principalmente a la causa que origina su retorno. Por un lado, los migrantes que regresan de manera voluntaria al territorio mexicano y, por el otro, los migrantes que son deportados, expulsados, repatriados por las autoridades estadounidenses. Esta nueva dimensión de la dinámica migratoria entre los dos países vino a reconfigurar el fenómeno, en gran medida la crisis financiera económica de 2008³ fue el evento que hizo más visible este evento, sin embargo, es importante resaltar que esta modalidad de retorno ya venía ocurriendo desde años atrás de manera sistemática. A partir de 1993, el gobierno estadounidense estableció un proceso de *sellamiento fronterizo*, siendo más estricto en los puertos de entrada, pero también con un conjunto de operativos para la devolución o repatriación de los inmigrantes irregulares que ingresaban a su país.

Varios estudios sobre la migración de retorno han documentado el fenómeno, sobre las causas y sus posibles consecuencias

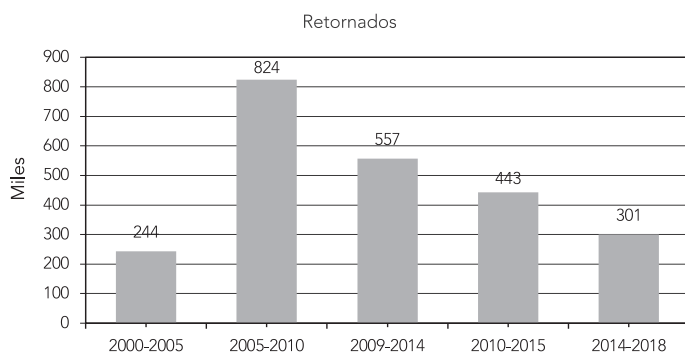
³ Los sectores de la economía estadounidense que se vieron mas afectados en el desempleo fueron el de manufactura y la construcción, sectores que han sido identificados como nichos laborales de los inmigrantes mexicanos en ese país (Alarcón *et al.*, 2009).

del retorno o deportación de mexicanos. Las consecuencias de este retorno han variado, dependiendo de la región del destino de los migrantes (Mestries, 2013; Ramírez y Aguado 2013; Gandini, Lozano-Ascencio y Gaspar, 2015; Canales y Meza, 2018). Las ciudades mexicanas de la frontera norte fueron centros de concentración de los migrantes retornados y de sus familias, en estas comunidades fue evidente la concentración de los migrantes deportados, quienes empezaron a buscar trabajo en esas economías fronterizas, con la finalidad de regresar algún día a territorio estadounidense.

Con base en los censos de población y vivienda de México, así como los conteos o enumeraciones censales, se puede decir que antes de 2005 el volumen de migrantes que retornaron desde Estados Unidos fue inferior a los 300 000 migrantes por quinquenio, sin embargo, para el periodo de 2005 a 2010 ese monto se incrementó a más de 826 000 (Canales y Meza, 2018). Existen otros autores que afirman que ese volumen es superior si se consideran a los menores que nacieron en territorio estadounidense, pero que son hijos de inmigrantes mexicanos (Valdivia, 2018). La cifra que se suele mencionar sobre el monto de niñas, niños y adolescentes estadounidenses que residen en México está cerca de los 600 000 (Masferrer, Hamilton y Deiner, 2018).

Para constatar el escenario en cuanto a los distintos montos de migrantes retornados a territorio mexicano, en la gráfica 2 se muestran los volúmenes de mexicanos residentes en territorio mexicano que mencionaron haber residido en Estados Unidos cinco años atrás, para los años 2005, 2010, 2014, 2015 y 2018. El año con el mayor volumen de retornados fue 2010, con alrededor de 824 000, este monto fue superior a lo registrado en 2005. Sin embargo, el volumen disminuyó a 557 000 en 2014 y a 443 000 en 2015 (*II Censo de Población y Vivienda 2005* [Inegi, 2005]; *Censo de Población y Vivienda 2010* [Inegi, 2010]; *Encuesta Intercensal 2015* [Inegi, 2015a]; *Enadid 2014 y 2018* [Inegi, 2015b, 2018]).

GRÁFICA 2. VOLÚMENES DE MEXICANOS RESIDENTES EN MÉXICO QUE MENCIONARON HABER RESIDIDO EN ESTADOS UNIDOS CINCO AÑOS ATRÁS, 2005, 2010, 2014, 2015 Y 2018



FUENTE: elaboración propia, con base en datos del *II Censo de Población y Vivienda 2005* (Inegi, 2005); *Censo de Población y Vivienda 2010* (Inegi, 2010); *Encuesta Intercensal 2015* (Inegi, 2015a); *Enadid 2014 y 2018* (Inegi, 2015b, 2018).

Durante el periodo de la administración de Donald Trump, y hasta finales de 2019, no se han presentado cambios significativos en el volumen, el promedio trimestral de migrantes de retorno a México, entre el periodo 2017 a 2019, fue de alrededor de 28 000 migrantes, una cifra muy similar al promedio de los cuatro años anteriores, 27 000 (Calva, 2020). Por otro lado, considerando los datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) de México, éstos parecen indicar que, durante el periodo de la administración de Trump, el volumen promedio de los deportados desde los Estados Unidos hacia México disminuyó, pasando de un promedio de 53 000 deportaciones por trimestre, en el periodo de 2015 a 2016, a 47 000 deportaciones en los trimestres posteriores (UPM, 2015, 2016, 2017, 2018; UPMRIP, 2019).

Uno de los principales problemas que más ha aquejado a la población migrante retornada, sea de retorno voluntario o deportada desde Estados Unidos, ha sido la falta de atención desde un marco integrador que identifique las necesidades y genere los

mecanismos de asistencia. Los migrantes mexicanos retornados, después de haber estado durante varios años fuera de su país, se encuentran en contextos sociales, culturales, económicos y políticos que les resulta extraños, impactando su capacidad de reintegración o reinserción en las distintas comunidades donde deciden asentarse.

Son varios los estudios que ya se han realizado con el objetivo de atender el problema de la migración de retorno a nuestro país (Canales, 2012; Montoya y González, 2015; Woo y Ávila, 2015; Ordaz y Li, 2016; Canales y Meza, 2018) y que han dejado claro la necesidad de generar propuestas de políticas públicas que orienten una estrategia para la atención de esta población. Es preocupante que, en México, un país de larga tradición migratoria no exista una ley, reglamento y obligaciones claras entre la federación, estados y municipios que atiendan los problemas de esta población. Es urgente la necesidad de una política integral de retorno donde las acciones del gobierno guarden una perspectiva de coordinación de carácter intersectorial, regional y multinivel. Ha sido evidente la falta de una coordinación entre las distintas secretarías y dependencias de los distintos niveles del gobierno. Si bien existen esfuerzos legislativos en lo federal y estatal, lo común es que tengan acciones por separado de atención a los migrantes retornados.

LA MIGRACIÓN DE TRÁNSITO CENTROAMERICANA Y OTROS MIGRANTES

La gestión de la política migratoria de Estados Unidos ha descansado en la seguridad, en la protección de sus ciudadanos contra el terrorismo, el crimen organizado y la delincuencia, se ha ejercido incluso más allá de sus fronteras por medio de la expansión de un mayor control y vigilancia a terceros países. México ha estado en ese tenor, aunque el gobierno mexicano no ha aceptado estar inscrito como un *tercer país seguro*, en la realidad

y en los hechos ha fungido como tal. Especialmente, en los últimos años, con el incremento de los flujos migratorios del triángulo del norte de Centroamérica, Honduras, El Salvador y Guatemala, así como los nuevos flujos migratorios de otras regiones como del Caribe con la llegada de haitianos y cubanos, de Sudamérica, con la llegada principalmente de venezolanos y los flujos provenientes de países extracontinentales.

Debido al deterioro de las condiciones de vida, con un incremento alarmante en los niveles de pobreza, el aumento de la violencia e inseguridad y los impactos de los desastres naturales en la región del triángulo del norte de Centroamérica ha traído como consecuencia el aumento significativo de los flujos migratorios en tránsito por territorio mexicano, con el objetivo principal de llegar a Estados Unidos. En general, estos tipos de flujos ocurren de forma irregular o sin el visado requerido para internarse en el país de tránsito y de destino, captar su monto real es una tarea compleja (Rodríguez, 2016). Una forma de aproximarse al volumen de esta información de migrantes en tránsito es por medio de los registros administrativos de aprehensiones de estos migrantes por las autoridades migratorias.

La UPMRIP registra las estadísticas de las *personas presentadas* ante las autoridades, es decir, aquellas personas que atendiendo a la normatividad del Instituto Nacional de Migración (INM), son remitidas y alojadas temporalmente en tanto no acrediten su situación migratoria para la regularización de su estancia o para el retorno asistido o la deportación.

El número de detenciones de migrantes provenientes Centroamérica pasó de 119 714, en 2014, a 151 429, en 2016, y a 155 302, para 2019 (UPMRIP, 2019). Para 2020, aunque sólo se cuenta el registro hasta septiembre, de 53 757, es predecible que el volumen no rebasará el registrado en 2019. Es de notarse que las aprehensiones de migrantes procedentes de esta región sobreexceden los 100 000 registros por año, y que en general, representan más de 90% del total de eventos de extranjeros durante ese periodo. Se observa un claro incremento del volumen de personas migrantes de origen centroamericano. El punto más alto se alcanzó en

2015 (179 618 eventos), lo cual guarda una relación con el Programa Frontera Sur, adoptado por el gobierno mexicano con el fin de contener el flujo de tránsito de centroamericanos. Dentro de este grupo de inmigrantes detenidos por las autoridades mexicanas, predominan los procedentes del triángulo del norte, de Honduras, El Salvador y Guatemala, que en gran medida son los países que han atravesado por graves conflictos políticos, extrema pobreza, una enorme desigualdad social y, ante todo en los últimos años, una fuerte extensión de la violencia en sus comunidades. Estas sociedades presentan contextos de fuerte expulsión de diversos grupos poblacionales, altamente vulnerables y con una urgencia de atención a sus necesidades (Nájera, 2016).

Para finales de 2018, estos grupos de inmigrantes del triángulo del norte de Centroamérica llamaron fuertemente la atención internacional por su desplazamiento hacia el Norte con las llamadas *caravanas* de inmigrantes, que transitaban hacia el norte con la finalidad de llegar a Estados Unidos. La primera *caravana* de migrantes inició el 12 de octubre de 2018, en San Pedro Sula, Honduras. Estos migrantes tenían la estrategia de transitar hacia el Norte de manera masiva para ser acompañados por los medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil (osc) y con ello tener menor riesgo de ser detenidos o extorsionados. En cierta medida, esta nueva estrategia de desplazamiento les funcionó. Arribaron a la frontera de México con Estados Unidos alrededor de unas 7 000 personas, con la intención de cruzar a territorio estadounidense y solicitar asilo. Para finales de 2018, en diciembre, Andrés Manuel López Obrador asumió la presidencia en México con un discurso a favor de la protección de los derechos humanos de los migrantes, refrendada en el Pacto Mundial de la Migración para una movilidad “segura, ordenada y regular”.⁴ Sin embargo, López Obrador se vio obligado

⁴ El pacto se firmó el 10 de diciembre de 2018 en Marrakech. En este contexto, el gobierno mexicano otorgó oportunidades de estancia y de trabajo a los migrantes de las caravanas.

por las presiones del gobierno estadounidense a girar su política migratoria e iniciaron nuevamente el fuerte control y detención de los migrantes centroamericanos en la frontera sur de México.

NUEVOS GRUPOS DE MIGRANTES EN LA REGIÓN

Otros grupos de inmigrantes que llegaron a territorio mexicano y que han marcado una nueva etapa en la dinámica migratoria de México lo conforman grupos poblacionales del Caribe, de Asia y de África. Probablemente, de los que más llamaron la atención son los inmigrantes haitianos. En 2016, el INM registró alrededor de 17 000 haitianos inmigrantes. México no cuenta con una tradición de una inmigración haitiana, sin embargo, este grupo tenía como finalidad el transitar hasta el territorio estadounidense con la intención de solicitar asilo ante las autoridades de ese país. Miles de estos inmigrantes haitianos lograron llegar a la frontera norte de México, principalmente a las ciudades de Tijuana, Mexicali y Nogales, ingresaron por la frontera sur mexicana y recibieron un oficio de salida,⁵ que les permitió transitar hasta llegar a la frontera norte.

El flujo de migrantes haitianos tiene sus orígenes en 2010, a raíz de un terremoto de consecuencias devastadoras para el país, que provocó el desplazamiento de miles de haitianos hacia Brasil, Chile y otros países de Sudamérica, donde se establecieron por varios años (Suárez, 2017).

En un inicio, en el verano de 2016, los migrantes haitianos que lograron cruzar a Estados Unidos fueron aceptados bajo el Estatuto de Protección Temporal (TPS) para los ciudadanos haitianos por las consecuencias del terremoto de 2010. Aquellos que se encontraban en territorio estadounidense antes de 2017

⁵ Se trata de un documento provisional que emite el INM y da 20 días de plazo para regularizarse o salir del país.

podían aplicar a ese programa para no ser deportados y acceder a un permiso de trabajo. Este programa, TPS, fue renovado en 2011 y tuvo prórrogas hasta 2016. Con el arribo de la administración de Donald Trump, muchos decidieron no presentarse ante las autoridades estadounidenses por el temor a ser deportados y se establecieron en las ciudades mexicanas, gran parte de ellos en la ciudad de Tijuana (Albicker *et al.*, 2017).

Por otro lado, el grupo de los inmigrantes cubanos, aunque ya tenían cierta tradición migratoria hacia México, para 2019 repuntaron los números de detenciones de cubanos ante las autoridades mexicanas (alrededor de 11 000). La mayor visibilidad de los inmigrantes cubanos en territorio mexicano fue en 2014, tras los procesos de negociación entre los gobiernos cubano y estadounidense, para restablecer las relaciones comerciales. En enero de 2017, el gobierno estadounidense eliminó la política de *Pies secos, pies mojados* y miles de cubanos se desplazaron por territorio mexicano con el objetivo de ingresar en Estados Unidos. En 2015, alrededor de 8 000 cubanos quedaron varados en Costa Rica, debido a que Nicaragua les cerró sus fronteras, argumentando que no podían asumir la responsabilidad de Estados Unidos (Villafructe y García, 2016). Algunas agencias internacionales, así como México y Guatemala, intervinieron para gestionar un puente aéreo que les permitió a los cubanos seguir su trayecto.

Los inmigrantes asiáticos presentaron un incremento significativo de 2014 a 2019, al pasar de 1 046 detenciones a 5 878. Los países de mayor representación de este grupo son los originarios de la India y de Bangladesh. Los inmigrantes africanos que fueron detenidos por las autoridades mexicanas, alrededor de 7 000 en 2019, siendo inmigrantes de los países de Camerún y de la República Democrática del Congo. Estos son grupos de personas que presentan un gran reto para las autoridades mexicanas en cuanto a su política y gestión migratoria, por su gran diversidad étnica, cultural e idiomática y por la difícil condición de irregularidad en cuanto su entrada, su desplazamiento, el potencial gran riesgo de tráfico y trata de personas. Las causas de estas migraciones hacia el continente americano son diversas: perse-

cución social, cultural, política y religiosa; conflictos armados; violaciones masivas y permanentes de los derechos humanos; y otros riesgos que vulneran y ponen en peligro la vida de las personas en sus lugares de origen, además de las razones económicas (Narváez, 2015), de ahí que se consideran poblaciones con necesidades de protección internacional.

Debido al incremento del número de inmigrantes que buscaban ingresar en el territorio estadounidense por su frontera sur, el gobierno de Estados Unidos diseñó un nuevo programa, Migrant Protection Protocol (MPP), en enero de 2019, también llamado Remain in Mexico (Quédate en México), el cual establece que personas que lleguen al territorio estadounidense desde un país contiguo y no son elegibles para su admisión, los migrantes pueden ser devueltos al territorio desde el que están llegando (Nielsen, 2019). Con este argumento, y el de saturación de su sistema migratorio (con alrededor de 800 000 trámites acumulados), la administración de Donald Trump decidió que los migrantes no mexicanos que solicitaran asilo desde su frontera sur, serían devueltos a México para esperar las audiencias de los tribunales de inmigración, una vez superada la entrevista de miedo creíble.

Para el cierre de 2019, México había recibido a más de 60 000 solicitantes de asilo en Estados Unidos, bajo el programa de MPP. Tal situación no sólo ha representado un verdadero cuello de botella para las personas solicitantes de protección, sino que, además, ha provocado problemas logísticos, especialmente en el lado mexicano. Las OSC que tienen como finalidad las defensas de los derechos humanos de los migrantes han señalado que el programa Remain in Mexico viola las normas elementales de protección de los migrantes que se encuentran huyendo de contextos de violencia y persecución, al ser obligados a esperar en ciudades con altos índices de violencia e inseguridad, con dificultades de acceso a abogados de ese país y con escasas posibilidades de sostenerse económicamente mientras esperan el proceso de su trámite (Human Rights First, 2019; Leutert, 2020).

La información del programa MPP muestra que la mayoría de los migrantes que esperan en las ciudades mexicanas son origina-

rios principalmente del triángulo del Norte, Honduras con 22 000 personas; Guatemala con alrededor de 15 000; 9 000 de Cuba, más de 7 000 de El Salvador; más de 5 000 de Ecuador; y otros países de América Latina. Varios de estos migrantes centroamericanos han expresado su temor de salir de los albergues para buscar opciones de trabajo que les permita sostenerse, por encontrarse en ciudades donde podrían ser víctimas de la inseguridad o ser detenidos por elementos de la Guardia Nacional y ser deportados. Su movilidad se ve reducida a los espacios de los albergues, donde además deben de ajustarse a las dinámicas de operación de entradas y salidas, disponibilidad de transporte hacia los puertos fronterizos para mantenerse informados sobre la situación de sus casos.

ASILO Y REFUGIO EN MÉXICO

El aumento de nuevos flujos de inmigrantes en territorio mexicano, así como el endurecimiento de las políticas migratorias y de asilo en Estados Unidos, ha repercutido en un incremento sustancial de las solicitudes para obtener la condición de refugiado en México. Cabe hacer mención que las políticas de restricción de la movilidad irregular por parte de las autoridades mexicanas también han aportado a que miles de migrantes tomen la decisión de acogerse a este procedimiento de solicitar refugio en este país como una estrategia a no ser deportado y poder continuar con la meta final de ingresar en Estados Unidos; o una vez de agotados sus intentos de viajar hacia el Norte.

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) es la oficina encargada de recibir y procesar las solicitudes de refugio. Para 2013, el número de solicitudes sólo alcanzaban las 2 137 personas, pero este número se fue incrementando en los siguientes años, para 2016 las solicitudes se incrementaron a 8 796 hasta alcanzar un récord de más de 70 000 para fines de 2019. Para 2020, seguramente por la emergencia sanitaria de la epidemia de

covid-19, este número de solicitudes se ha reducido y sólo alcanza, hasta septiembre, las 27 000 solicitudes. Aun con esta reducción no deja de ser un volumen considerable de solicitudes para un país como México, que no había tenido una tradición de ser un país donde ocurriera una alta demanda de solicitudes de refugio. Los inmigrantes procedentes de Honduras son los que han tenido una mayor participación en el volumen de las solicitudes de refugio en México en los últimos años, seguidos de El Salvador y Venezuela. Esta información sólo confirma el nuevo escenario de la dinámica en cuanto a los flujos migratorios que ha estado recibiendo México en los últimos años.

Debido al incremento acelerado de las solicitudes de refugio, fenómeno que no se había presentado en México en los últimos decenios con tal fuerza, la Comar se vio rebasada por la demanda de peticiones en sus distintas oficinas. El proceso se ha tornado más lento en las resoluciones. El problema se agudizó cuando se reflejó que esta oficina no contaba con el presupuesto necesario para la atención de miles de peticiones realizadas en los últimos años. En 2019, la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) apoyó financieramente y con recursos humanos a la Comar para aumentar su capacidad de respuesta ante la aguda situación que se vivió en la región. Abona a esta situación que, según la normativa mexicana, los peticionarios están obligados a permanecer en la entidad federativa en la cual realizaron su solicitud hasta que se decida sobre la misma, por lo que esta restricción a la movilidad “impone una barrera importante para la continuidad de sus trámites y la reconstrucción de sus vidas” (Asylum Access, 2020).

MIGRACIÓN, PANDEMIA Y FRONTERAS

La situación de la movilidad de los migrantes en México disminuyó considerablemente en esta época de la pandemia de covid-19. A raíz de la crisis sanitaria mundial, se volvió más compleja la

situación de miles de migrantes. Desde marzo de 2020, cuando se iniciaron las medidas de contingencia en México, la gran mayoría de los albergues para migrantes se vieron obligados a cerrar sus instalaciones, limitaron sus espacios para mantener la sana distancia, evitar los contagios y doblegar sus esfuerzos para continuar con su labor humanitaria sin poner en riesgo a los migrantes bajo su cuidado. Además, en la frontera norte de México, desde el 24 de marzo de 2020, el gobierno de Estados Unidos, con acuerdo del gobierno mexicano, limitó los cruces por sus fronteras terrestres de las actividades no esenciales, y al mismo tiempo suspendió las audiencias del programa MPP para los migrantes, con base en una orden del Centro de Control y Prevención de Enfermedades (CDC), que restringe el ingreso de los migrantes desde países donde existe un brote de una enfermedad transmisible (Gallegos, 2020).

Ante la emergencia de salud por la pandemia, los albergues de las ciudades fronterizas del norte de México tuvieron que adoptar diferentes estrategias. Todos los albergues redujeron la oferta de hospedaje para garantizar la aplicación de la *sana distancia* y, a su vez, regularon las entradas y salidas de las instalaciones; algunos albergues decidieron solicitar a los migrantes certificados médicos de buena salud; muchos albergues operaron a puertas cerradas, manteniendo la misma población sin aceptar a nuevos migrantes, y en otros albergues tuvieron que cerrar por completo. Con el cierre total o parcial de los albergues, asociado a la implementación de medidas de prevención epidemiológica y de espacios filtro (hoteles filtro de la Organización Internacional para las Migraciones [OIM] en Tijuana y Ciudad Juárez) se evitó que estas instalaciones se convirtieran en focos de contagios de covid-19.

CONCLUSIONES

El panorama general de la dinámica migratoria en la región de Centro y Norteamérica ha sufrido importantes cambios en los

últimos años. México continúa mostrándose como un país *bisagra* donde, cada vez más, sus fronteras juegan un rol de mayor control y filtro de los migrantes que se desplazan desde el Sur hacia el Norte. Durante los últimos años hemos sido testigos de un proceso gradual del endurecimiento de las políticas migratorias de Estados Unidos y México. Estas políticas tienen como objetivo principal frenar la migración irregular en la región, afectando cada vez más a las poblaciones migrantes vulnerables que se desplazan en búsqueda de mejores alternativas de vida, poblaciones necesitadas de la protección internacional. Las políticas de refugio han asumido un carácter de mayor restricción e incluso en México, que presumía de una tradición de puertas abiertas.

Por parte del gobierno estadounidense, particularmente en la administración de Donald Trump, se ha observado un continuo proceso de deterioro de su sistema de asilo y una política de mayor control y *securitización*, aplicando normativas que compliquen el acceso a su territorio. Con la entrada de la nueva administración, en 2021, de Joe Biden, se espera una atenuación en la política migratoria estadounidense y la cancelación paulatina de cientos de órdenes ejecutivas realizadas por la administración *trumpista* en el tema de la migración y asilo. Sin embargo, la fuerte política de un mayor control y seguridad en su frontera sur con México parece que prevalecerá por muchos años.

Hasta estas fechas de febrero de 2021, el cruce fronterizo internacional entre México y Estados Unidos continúa parcialmente cerrado, sólo se permite el cruce de personas con actividades esenciales. Las audiencias de entrevistas para los migrantes que buscan refugio continúan suspendidas; miles de migrantes se han visto obligados a establecerse en las ciudades de la frontera norte de México y, en general, la movilidad de las personas ha disminuido considerablemente.

BIBLIOGRAFÍA

- Asylum Access (2020), *Hoja informativa sobre el asilo en México*, Asylum Access, Ciudad de México, <https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2020/01/HOJA-INFORMATIVA-SOBRE-EL-ASILO-MEXICANO.pdf>.
- Alarcón, R., R. Cruz, A. Díaz-Bautista, G. González-König, A. Izquierdo, G. Yrizar y R. Zenteno (2009), “La crisis financiera en Estados Unidos y su impacto en la migración mexicana”, *Migraciones Internacionales*, vol. 5, núm. 1, pp. 193-210, www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S16658906200900010000&lng=es&nrm=iso.
- Albicker, S., C. Félix, D. París, G. Pérez y L. Velasco (2017), *Emergencia migratoria y solidaridad de la sociedad civil en Tijuana, 2016-2017*, Tijuana, El Colef.
- Anguiano Téllez, M. (1998), “Migración a la frontera norte de México y su relación con el mercado de trabajo regional”, *Papeles de Población*, vol. 4, núm. 17, pp. 63-70.
- Calva, L. (2020), “Retorno de mexicanos desde Estados Unidos a más de una década de la crisis económica de 2008”, R. Cruz y A. Hernández (coords.), *La migración de retorno de los mexicanos: hacia una política de retorno de los migrantes de México*, en prensa.
- Canales, A. (2012), “La migración mexicana frente a la crisis económica actual. Crónica de un retorno moderado”, *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, vol. 20, núm. 39, pp. 117-134.
- Canales, A. y S. Meza (2018), “Tendencias y patrones de la migración de retorno en México”, *Migración y Desarrollo*, vol. 16, núm. 30, pp. 123-155.
- Gallegos, R. (2020), “Alarga Estados Unidos la espera de asilo a migrantes enviados a México”, *La Verdad*, <https://laverdadjuarez.com/index.php/2020/07/24/alarga-estados-unidos-la-espera-de-asilo-a-migrantes-enviados-a-mexico/>.
- Gandini, L., F. Lozano-Ascencio y S. Gaspar (2015), *El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos*, México, Conapo.
- Giorguli-Saucedo, S. E., V. García-Guerrero y C. Masferrer (2018), *Un sistema migratorio en construcción. Dinámica demográfica y política migratoria en América del Norte y Triángulo Norte de Centroamérica*, Ciudad de México, El Colegio de México.

- Human Rights First (2019), *Orders from Above: Massive Human Rights Abuses under Trump Administration Return to Mexico Policy*, Washington D.C., Human Rights First.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2005), *II Censo de Población y Vivienda 2005*, www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2005/.
- (2010), *Censo de Población y Vivienda, 2010*, www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/.
- (2015a), *Encuesta Intercensal, 2015*, www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html.
- (2015b), *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 2014*, www.inegi.org.mx/programas/enadid/2014.
- (2018), *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018*, www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/.
- Leutert, S. (2020), *Protocolos de Protección a Migrantes: implementación y consecuencias para los solicitantes de asilo en México*, Austin, Strauss Center, FM4 Paso Libre.
- Masferrer, C., E. Hamilton y N. Denier (2018), “Medio millón de menores estadounidenses vive en México”, *The Conversation*, <https://theconversation.com/medio-millon-de-menores-estadunidenses-vive-en-mexico-119973>.
- Mestries, F. (2013), “Los migrantes de retorno ante un futuro incierto”, *Sociológica*, vol. 28, núm. 78, pp. 171-212, www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=Soi870173201300010000&lng=es&tlng=es.
- Montoya Ortiz, M. S. y J. G. González Becerril (2015), “Evolución de la migración de retorno en México: migrantes procedentes de Estados Unidos en 1995 y de 1999 a 2014”, *Papeles de Población*, vol. 21, núm. 85, pp. 47-78.
- Nájera, J. (2016), “El complejo estudio de la actual migración en tránsito por México: Actores, temáticas y circunstancias”, *Migraciones Internacionales*, vol. 8, núm. 30, pp. 255-266.
- Narváez, J. (2015), “Migración irregular extracontinental en México. Apuntes para el diseño de una política y gestión migratoria”, *Migración y Desarrollo*, vol. 13, núm. 24, pp. 117-132, www.scielo.org.mx/pdf/myd/v13n24/v13n24a4.pdf.
- Nielsen, K. (2019), “Policy guidance for implementation of the Migrant Protection Protocols”, Department of Homeland Security, www.dhs.gov.

- gov/sites/default/files/publications/19_0129_OPA_migrant-protection-protocols-policy-guidance.pdf.
- Morales, O. W. y A. L. F. Ávila (2015), “La migración de retorno de migrantes mexicanos en el siglo *xxi*”, *Población y Desarrollo-Argonautas y caminantes*, vol. 11, pp. 23-36.
- Ordaz, J. L. y J. J. Li Ng (2016), “Perfil socioeconómico y de inserción laboral de los migrantes mexicanos de retorno: análisis comparativo entre 2005-2007 y 2008-2012”, E. Levine, S. Núñez y M. Vereá (eds.), *Nuevas experiencias de la migración de retorno*, México, UNAM, CISAN, Instituto Matías Romero, pp. 81-98.
- Ramírez, T. y D. Aguado (2013), “Determinantes de la migración de retorno en México, 2007-2009”, *La situación demográfica de México, 2013*, México, Conapo, pp. 175-190.
- Rodríguez, E. (2016), “Migración centroamericana en tránsito irregular por México: nuevas cifras y tendencias”, *CANAMID Policy Brief Series*, núm. 14, Guadalajara, CIESAS.
- Suárez, S. (2017), *La migración haitiana por Iberoamérica y la gestión migratoria mexicana*, Madrid, www.comillas.edu/images/OBIMID/boletines_e_informes/Informe_OBIMID_febrero2017.pdf.
- Unidad de Política Migratoria (UPM) (2015), *Boletín mensual de estadísticas migratorias, 2015*, www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2015/Boletin_2015.pdf.
- (2016), *Boletín mensual de estadísticas migratorias, 2016*, www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2016/Boletin_2016.pdf.
- (2017), *Boletín mensual de estadísticas migratorias, 2017*, www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2017/Boletin_2017.pdf.
- (2018), *Boletín mensual de estadísticas migratorias, 2018*, www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2018/Boletin_2018.pdf.
- Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) (2019), *Boletín mensual de estadísticas migratorias, 2019*, www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2019/Boletin_2019.pdf.

- Valvidia, M. (2018), “¿Puertas abiertas? La nueva migración de retorno en México”, *Ser Migrante*, vol. 5, pp. 38-49, <https://mexico.iom.int/system/files/Publicaciones/Ser%20Migrante%205%20Final.pdf>.
- Villafuerte, D. y M. García (2016), “De la crisis de los niños migrantes a la crisis de la migración cubana: intereses geopolíticos y expresiones sociales de la crisis del sistema migratorio Centroamérica-México-Estados Unidos entre 2014 y 2015”, *Boletín de Antropología Universidad de Antioquia*, vol. 31, núm. 52, pp. 16-33.
- Woo Morales, O. y A. L. F. Ávila (2015), “La migración de retorno de migrantes mexicanos en el siglo XXI”, *Población y desarrollo. Argonautas y caminantes*, vol. 11, pp. 23-36.

EL IMPACTO DEL COVID-19 EN LOS ARREGLOS MIGRATORIOS EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS Y LAS CLAVES PARA ADMINISTRAR LOS FLUJOS POSPANDEMIA

RAFAEL FERNÁNDEZ DE CASTRO

INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene por objetivo analizar cómo la emergencia provocada por el covid-19 afectó los flujos migratorios que llegan o que estaban estacionados en Tijuana; en especial, sus efectos en los arreglos para administrar los flujos —conteo y Quédate en México— y propone cinco elementos a ser tomados en cuenta para administrar los flujos en la pospandemia.

El capítulo consta de cuatro secciones. La primera analiza cómo la administración Trump utilizó el estado de emergencia como la excusa perfecta para cerrar la frontera a la migración y el asilo. La segunda analiza el impacto en los flujos. La tercera evalúa el impacto en los arreglos que administraban los flujos y, finalmente, se proponen cinco elementos para administrar los flujos pospandemia.

COVID-19, LA EXCUSA PERFECTA DE TRUMP

La situación de emergencia que causó el covid-19 le vino como anillo al dedo al gobierno de Trump, pues le dio la excusa perfecta para cerrar la frontera a los migrantes, en especial a los provenientes de Centroamérica y México.

El pasado 20 de marzo, cuando la Casa Blanca anunció el cierre de la frontera con México a “viajes no esenciales”, el secretario de Salud, Alex M. Azar II, dijo que los migrantes representaban un peligro para la salud de los patrulleros fronterizos y de los centros de detención. Lo que Azar se calló es que, justo ese día, Estados Unidos contaba con más 17 000 casos confirmados de coronavirus, mientras que en México y en el Triángulo del Norte de Centroamérica había sólo 201 (Fernández y Arvey, 2020: §1).

La administración Trump retomó una ley de la década de 1940, el Título 42 de la ley de Salud Pública y Bienestar 265, la cual suspende las entradas e importaciones de lugares designados para prevenir las enfermedades transmisibles.¹ Una ley que se había utilizado durante la segunda guerra mundial para prevenir la polio en Estados Unidos. Como se verá en la siguiente sección, el uso del Título 42 permitiría a la Patrulla Fronteriza expulsar de manera inmediata a un número significativo de mexicanos.

El coronavirus se presentó en el cuarto año de gobierno de Trump. Éste había intentado todo tipo de medidas para evitar la llegada y entrada de migrantes por la frontera sur. Las tres más conocidas fueron la separación de los niños de los padres, el método de conteo para peticionarios de asilo y Quédate en México (MPP).

En 2018, segundo año de Trump en la Casa Blanca, la composición de los flujos migratorios llegando a la frontera sur de Estados Unidos presentaba una característica especial: la mayoría eran familias del Triángulo del Norte de Centroamérica. Los jóvenes varones, tradicionalmente, representaban la mayor porción de los flujos, cerca de 80% del total. Según datos reunidos por el Pew Research Center, de las aprehensiones en la frontera sur, en los primeros meses de 2019, cerca de 60% de los deteni-

¹ Find Law, “42 U.S.C. §265 -U.S. Code. Unannotated Title 42. The Public Health and Welfare §265. Suspension of entries and imports from designated places to prevent spread of communicable diseases”.

dos eran familias provenientes de Centroamérica. Sin embargo, las agencias encargadas sólo podían mantenerlos por veinte días en los centros de detención. Un fallo de una Corte de Distrito de 1997, conocido como el Acuerdo Judicial Flores, prohibía que los niños permanecieran más tiempo pues los centros de detención no son adecuados para ellos.

Anteriormente, las familias llegaban a la frontera, iniciaban su proceso de asilo y eran liberadas en territorio estadounidense para esperar el proceso; sin embargo, para impedirlo, el primer procurador general de Trump, Jeff Sessions, anunció *cero tolerancia*, por lo que los niños y niñas serían separados de sus padres. Los menores serían enviados a sedes habilitadas para ellos en distintas partes del territorio estadounidense, mientras que los padres permanecerían en los centros de detención durante todo el proceso de asilo, el cual podría durar hasta diez meses.²

La medida no sólo era inhumana, sino que estuvo mal instrumentada, a tal punto que a la fecha hay cientos de niños perdidos. Fotografías y grabaciones de infantes desolados en lugares remotos como Syracuse, Nueva York, provocaron una tormenta mediática que llevó al gobierno federal a cancelar el programa. En una carta dirigida al vicepresidente Mike Pence, Andrew Cuomo, gobernador de Nueva York, imploró terminar la separación de los niños, “si la angustia de los padres no los obliga a poner fin a esta política, la situación de los niños debe hacerlo” (Weiner, 2018: §2), comentó.

En junio de 2018, cuando los flujos migratorios aumentaron por el buen clima, se instrumentó el método de conteo en todos los cruces de la frontera con México. La autoridad migratoria de Estados Unidos declaró falta de capacidad para procesar a los migrantes peticionarios de asilo que llegaban. De esta manera, cada día la agencia que procesa las peticiones de asilo, Aduanas y Protección de la Frontera (CBP), empezó a entregar a diario un

² Para un análisis y explicación detallada de cómo se tomó la decisión de separar a los niños, véase Hirschfeld y Shear (2019).

conteo, es decir, el número de peticiones de asilo que podrían procesar. Con esta medida, la administración Trump lograría que las ciudades mexicanas de la frontera albergaran a los peticionarios de asilo, mientras esperaban su turno y por tanto absorbieran esos costos.

Tijuana fue la ciudad donde se inició el conteo. Fue la respuesta a la llegada de cerca de 20 000 haitianos a finales de 2016. En 2017, el CBP empezó cada día a dar un conteo al Grupo Beta del Instituto Nacional de Migración (INM) —un número específico de peticionarios que podrían ser procesados—. Para resolver el problema de las esperas y de las filas literales de peticionarios de asilo, la delegación del INM en el estado de Baja California acudió a los propios haitianos que esperaban turno y llegaron a un arreglo informal, la llamada libreta. En un cuaderno, se anotaban conforme llegaban y éste era administrado conjuntamente por los migrantes y el Grupo Beta. La académica María Dolores París Pombo, de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), explica que era un asunto complicado para la autoridad mexicana. Algunos de los peticionarios de asilo eran nacionales, por lo que tener que acudir a la autoridad viola los protocolos internacionales. De allí la especie de autogestión de los propios migrantes en ser corresponsables de la libreta.³

Durante los dos años que coincidieron en el poder, el gobierno de Trump presionó al de Enrique Peña Nieto para lograr un acuerdo de tercer país seguro. Es decir, para ser aceptada una solicitud de asilo en Estados Unidos, los migrantes que transitaban por México deberían solicitar asilo en ese tercer país seguro. México se negó y lo que Washington pudo lograr al arrancar el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, fue un arreglo especial —Quédate en México—. A finales de enero de 2019, a escasos dos meses del sexenio de López Obrador, los MPP fueron utilizados por primera vez, con la devolución forzada de personas de Centroamérica (París, 2020).

³ Entrevista a María Dolores París Pombo, académica de El Colegio de la Frontera Norte, 2020.

A pesar de los esfuerzos de la administración Trump por limitar los flujos migratorios que llegaban a su frontera sur en 2019, una vez más, repuntaron los flujos. Según el Pew Research Center, en mayo, el CBP detuvo a 147 000 personas (González-Barra, 2020), la mayoría familias centroamericanas. De mantenerse ese flujo, se romperían todos los récords. Trump montó en cólera. Se acercaba el proceso electoral y resultaba que, de seguir las tendencias, sería el presidente que recibiría más migrantes por la frontera sur. Por lo que amenazó en un tuit, con imponer un arancel de 5% a todos los bienes importados de México, a partir del 10 de junio, hasta que el flujo de inmigrantes indocumentados se detenga (Karni, Swanson y Shear, 2019).

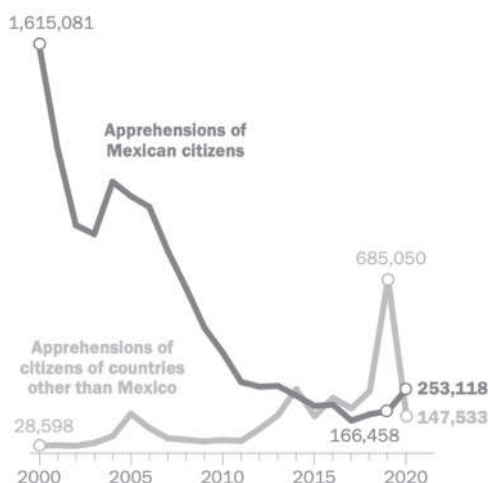
El presidente López Obrador envió al canciller Marcelo Ebrard a Washington en busca de una solución. Una semana después, Ebrard anunció desde esa capital un acuerdo; México enviaría la novel Guardia Nacional a la frontera sur y norte para impedir el paso de los centroamericanos. También renovó su compromiso para que los migrantes centroamericanos esperaran su proceso de asilo en México, ya no en Estados Unidos, mediante los MPP. Esto detonó un uso extenso de ese acuerdo que, en la práctica significó: todo migrante que solicite asilo y que hable español sería regresado a las ciudades fronterizas mexicanas a esperar su proceso de asilo. En pocas semanas, el número de retornados aumentó exponencialmente. Para agosto de 2019, ya había 61 000 MPP en México (París, 2020).

EL IMPACTO EN LOS FLUJOS

La gráfica 1, del Pew Research Center, compara las aprehensiones de mexicanos y de aquellos llamados *los otros no mexicanos* (*other than Mexicans*, u OTM) en los últimos 20 años. Se puede apreciar cómo durante los primeros tres años de gobierno de Trump (2017-2019), el flujo de los OTM (mayoritariamente del Triángulo del Norte de Centroamérica, Honduras, El

Salvador y Guatemala) fue mayor que el de los mexicanos. Este flujo de OTM tuvo su pico durante los primeros cinco meses de 2019.

GRÁFICA 1. NÚMERO DE APREHENSIONES POR NACIONALIDAD

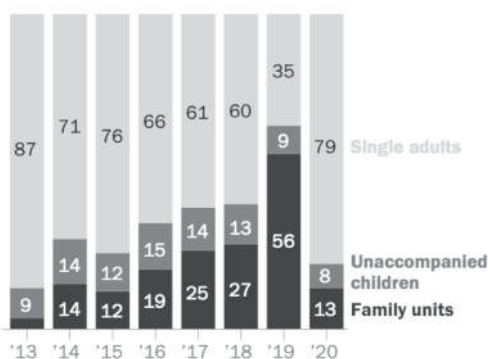


FUENTE: González-Barrera (2020).

La gráfica 2 muestra la composición de los flujos migratorios que llegaron a la frontera sur por medio de apprehensiones. Se puede observar que el peso de las familias fue en aumento durante el cuatrienio de Trump: de 25% en 2017 a 57% en 2019.

El cierre parcial de la frontera, decretado por la administración Trump, consolidó las tendencias suscitadas durante el verano de 2019, a raíz del acuerdo entre los gobiernos de López Obrador y de Trump de frenar a los migrantes en tránsito, especialmente de Centroamérica. Incluso, el acuerdo señalaba que México tenía que dar resultados en los primeros 45 y eventualmente a los 90 días.

GRÁFICA 2. COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN APREHENDIDA

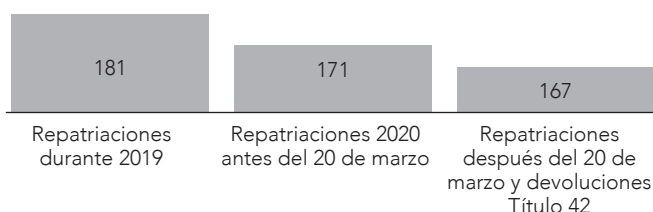


FUENTE: González-Barrera (2020).

Durante la pandemia, se consolidaron cuatro principales tendencias: disminuyó drásticamente el flujo de centroamericanos llegando a la frontera México-Estados Unidos. El año fiscal 2019 representó un pico de OTM aprehendidos en la frontera sur: 685 050. El siguiente año fiscal, 2020, el número de aprehendidos disminuyó sensiblemente a 147 533 (véase gráfica 1). Segundo, la composición del flujo regresó a la normalidad, es decir, 79% de las aprehensiones son adultos y sólo 13% familias (véase gráfica 2). Tercero, el flujo de mexicanos se consolidó y volvió a ser el mayor. Las aprehensiones de mexicanos se dispararon en el año fiscal 2020, a 253 188 (véase gráfica 1). Finalmente, el número de deportados disminuyó sensiblemente, de 181 en promedio diario, en 2019, a 32 en 2020. Sin embargo, el número de mexicanos devueltos bajo el Título 42 se disparó a 144 diariamente (véase gráfica 3). Destaca que el número total de deportados en 2019 (181 diarios) se asemeja al número de deportados y devueltos en 2020 (167) como se muestra en la gráfica 3.

Disminuye considerablemente el número de familias centroamericanas que llegan a la frontera sur, debido principalmente a tres factores. Primero, la gran disuasión que ejerce el programa Quédate en México o MPP. Les es muy caro e incluso peligroso a los centroamericanos permanecer en México por meses. Segundo, se

GRÁFICA 3. PROMEDIO DIARIO DE REPATRIACIONES



FUENTE: INM (2020).

incrementa la incertidumbre y los tiempos de espera. Antes de la pandemia el tiempo de espera para un peticionario de asilo rondaba los ocho meses. A raíz del cierre de las cortes migratorias el 20 de marzo, los tiempos se han vuelto altamente inciertos. Finalmente, por el filtro que impuso el gobierno de López Obrador al desplegar a la Guardia Nacional en ambas fronteras. Un claro ejemplo de cómo ha cambiado la política del gobierno de México se puede observar en su conducta ante las caravanas. La caravana de Honduras, de aproximadamente 8 000 personas, logró transitar sin grandes contratiempos por territorio mexicano en el otoño de 2018. Sin embargo, las caravanas que intentaron ingresar en territorio mexicano en 2019 y 2020 fueron rechazadas en la frontera con Guatemala (Pérez y Stevenson, 2020).

Según el INM, durante la pandemia se ha vuelto a la práctica del *gato y el ratón* o *catch and release*. Es decir, los mexicanos son aprehendidos y son deportados prácticamente de inmediato, sin un proceso de captar sus datos biométricos. Esto incluso ha llevado a nuevas prácticas de los *polleros* o traficantes de personas. Alquilan escaleras para trepar el muro y de allí intentar internarse en Estados Unidos.⁴

Finalmente, cabe destacar que, al prolongarse el cierre parcial de la frontera, la dinámica de los flujos empieza a causar un retorno a la normalidad al acabar 2020, es decir, empieza a incrementarse paulatinamente la llegada de migrantes y peticionarios

⁴ Entrevista a Manuel Marín, director del INM en Baja California, 2020.

de asilo, de México, Centroamérica e incluso de muchos otros rincones del planeta.

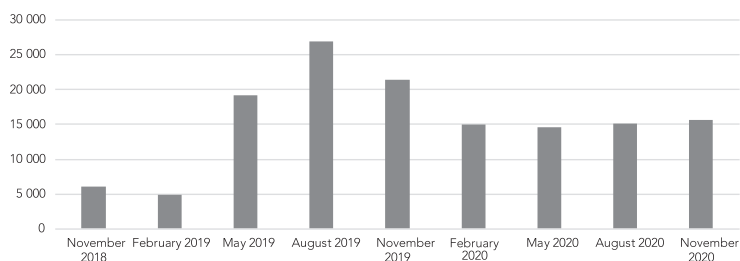
EL IMPACTO EN LOS ARREGLOS CONTEO Y QUÉDATE EN MÉXICO

Conteo o metering

La gráfica 4 muestra que el número de personas en listas de espera en ciudades de la frontera mexicana para tener su primera entrevista de asilo en Estados Unidos creció de 5 000 en noviembre de 2018 a cerca de 27 000 en agosto de 2019. En 2020, el número se niveló en cerca de 15 000. Es decir, durante el primer semestre de 2019, el arreglo conocido como conteo fue intensamente utilizado por el CBP. Más aún, la gráfica 5 muestra que, por mucho, Tijuana es la ciudad con la mayor lista de espera. Como se mencionó, en Tijuana había un arreglo especial, el conteo, que surgió de la incapacidad institucional para procesar a los peticionarios de asilo llegando a la frontera sur y la respuesta *ad hoc* de esa demarcación fronteriza, una libreta administrada por los propios peticionarios y el Grupo Beta del INM. En marzo de 2020, cuando la administración Trump cerró la frontera parcialmente, el número de personas apuntadas en la libreta estaba muy cerca de 10 000. Cabe mencionar que las ciudades que le siguen en orden de importancia en cuanto a número de peticionarios de asilo esperando turno eran San Luis Río Colorado y Ciudad Acuña, las cuales ni siquiera llegan a 2 000 (véase gráfica 5).

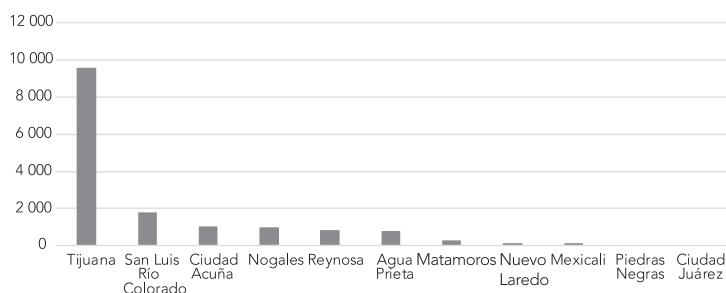
El reporte sobre el conteo realizado por el Strauss Center de la Universidad de Texas en Austin señala que, desde marzo de 2020, es decir, con la llegada del covid-19, el sistema de listas de espera ha estado cerrado en la mayoría de las 11 ciudades fronterizas que se había instrumentado desde 2018. En las ciudades de Baja California, Tijuana y Mexicali, la lista de espera ha estado cerrada. Más aún, el método de la libreta dejó de funcionar.

**GRÁFICA 4. NÚMERO DE PERSONAS EN LISTA
DE ESPERA PARA SOLICITUD DE ASILO**



FUENTE: Strauss Center (2020a).

**GRÁFICA 5. NÚMERO DE PERSONAS EN LISTA
DE ESPERA PARA SOLICITUD DE ASILO POR CIUDAD FRONTERIZA**



FUENTE: Strauss Center (2020a).

El número de casi 10 000 personas esperando no es representativo. De acuerdo con Manuel Marín, el director del INM en el estado, muchos peticionarios se han regresado a sus países, otros buscan trabajo en la propia Tijuana o en algún otro lugar de la república mexicana, y finalmente hay algunos que siguen esperando ingresar en Estados Unidos cuando se reabran las cortes migratorias e incluso hay quienes lo intentan con la ayuda de *polleros*.⁵

⁵ Entrevista a Manuel Marín, director del INM en Baja California, 2020.

Lo relevante para este análisis es que el arreglo informal conteo-libreta ha dejado de funcionar. Era un arreglo frágil, pues le otorgaba mucha responsabilidad a los migrantes que custodiaban la libreta. En diciembre de 2019, uno de los líderes migrantes que la manejaba, Irvin, me confió: “¿Qué debemos hacer cuando no llegaba una persona a quien le tocaba su turno? En ese momento debes decidir si dejas pasar a otra persona para no perder el lugar. O bien, qué debes de hacer cuando llega una madre con un bebé en brazos, quien te señala que perdió su turno por haber dado a luz hace unas semanas”.⁶

Quédate en México o MPP

Como se señaló, este programa entró en vigor en Tijuana en enero de 2019 y se empezó a utilizar intensamente a raíz del acuerdo entre los gobiernos de López Obrador y Trump de finales de mayo de ese año. Para octubre de 2019, 68 430 individuos habían sido regresados a siete ciudades fronterizas mexicanas a esperar su proceso: Tijuana, Mexicali, Nogales, Ciudad Juárez, Piedras Negras, Nuevo Laredo y Matamoros (Strauss Center, 2020b: 1). Si bien han sido regresadas más de 68 000 personas, en noviembre de 2020 había 22 777 casos de asilo pendientes en las cortes estadounidenses de la frontera (Strauss Center, 2020b: 1). Esto implica que más de dos terceras partes de los aplicantes han abortado el proceso.

El mapa 1, de la frontera México-Estados Unidos, detalla el número de casos pendientes por ciudad. La corte de El Paso muestra el mayor número de casos pendientes, seguido por Brownsville y San Diego.

⁶ Entrevista personal con Irvin, líder de la libreta, noviembre 2019.

MAPA 1. NÚMERO DE CASOS PENDIENTES POR CIUDAD FRONTERIZA



FUENTE: Strauss Center (2020b).

Según el reporte del Strauss Center sobre los MPP, desde marzo de 2020, el CBP no está procesando a peticionarios de asilo que llegan a la frontera sur. Más aún, dadas las directivas establecidas por el covid-19, los mexicanos o centroamericanos que se internan sin documentos son expulsados inmediatamente a la ciudad mexicana más cercana. Ahora bien, el CBP no ha expulsado a nacionales de Cuba, Ecuador y Brasil. De manera que las cortes están prácticamente cerradas y sólo procesando a un número menor de personas, aproximadamente 200 por mes durante la pandemia.

En conclusión, el programa Quédate en México, o MPP, fue utilizado intensamente durante los primeros meses de 2019 en que estaban llegando números muy altos de peticionarios de asilo, sobre todo familias del Triángulo del Norte centroamericano. Demostró ser un arreglo muy efectivo para disuadir a los centroamericanos de abortar su proceso de asilo, pues los costos asociados de esperar en las ciudades fronterizas mexicanas eran muy altos en términos económicos e incluso de seguridad personal. Ahora bien, durante el estado de emergencia desatado por el covid-19, prácticamente no ha funcionado, pues son muy pocos los peticionarios de asilo llegando a la frontera México-Estados Unidos y las cortes migratorias están cerradas para centroamericanos. Finalmente, el equipo del presidente electo, Joe Biden (s.f.), ha señalado que intentará acabar con el programa.

Cinco elementos para administrar los flujos migratorios en Tijuana-San Diego poscovid-19

El gobierno de México, señalaba Manuel García y Griego, un estudioso del fenómeno migratorio, *tiene una política migratoria de no tener política* (Alba, 1999). Con esto hacía referencia a que, si bien la clase política mexicana exigía que Estados Unidos respetara los derechos de sus connacionales, en el frente interno no se cuenta con una visión ni política migratoria definida. Esto mismo es lo que ha acontecido en la respuesta del gobierno de López Obrador al apretón migratorio que implicó el gobierno de Trump. Se reaccionó a las exigencias de la Casa Blanca, pero sin una visión ni programas propios.

Si llevamos esto al terreno donde se ha escenificado la movilidad migratoria en los tiempos de Trump —las ciudades de la frontera mexicana y, en especial, Tijuana—, la política de no tener política ha implicado que el gobierno federal prácticamente dejó la administración de los flujos en manos de la sociedad civil organizada. La única excepción fue la construcción por el gobierno federal del Centro Integrador para Migrantes (CIM), el cual ha sido un fracaso, pues tiene capacidad para cerca de 3 000 migrantes y nunca ha llegado a albergar más de trescientos.

México tiene que proponer un esquema de manejo de los flujos en la frontera poscovid-19 y aprovechar la llegada de Biden a la Casa Blanca, pues representa una esperanza de trato humanitario para los migrantes. El nuevo esquema deberá tomar en cuenta cinco elementos:

- 1] La migración a Estados Unidos debe ser legal, ordenada y segura. Desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, hay un consenso bipartidista en Estados Unidos fortalecido en este sentido: la migración debe ser ordenada. La llegada de Joe Biden a la Oficina Oval no implica una vuelta a la política de fronteras abiertas o porosas. Más aún, para que Biden pueda instrumentar sus ambiciosas propuestas migratorias, que van desde una regu-

larización de todos aquellos que no tienen documentos, hasta hacer permanente el Programa de Acción Diferida para los llegados en la infancia (DACA), se debe evitar una crisis migratoria en la frontera entre México y Estados Unidos. Una llegada masiva de migrantes centroamericanos, como la que sucedió con los niños centroamericanos en el verano de 2014 o como la crisis de las familias en mayo de 2019, alimentaría el celo antimigratorio de los republicanos.

- 2] México empieza a ser visto por migrantes del Triángulo Norte de Centroamérica y de otras latitudes continentales como Haití, como un nuevo destino de migración. Por ejemplo, en 2019 las solicitudes de asilo en México rebasaron las 70 000 y en los primeros meses de 2020, antes de la pandemia, eran muy altas. Si bien la mayoría de dichos peticionarios de asilo siguen teniendo como destino final Estados Unidos, mientras más tiempo permanecen en México van echando raíces y su propensión a quedarse en el país es cada vez mayor. Además, un número significativo de padres de familia ha encontrado trabajo en Tijuana y ahora ya están pendientes de servicios de salud y educación. También se observa este fenómeno con las variaciones en los flujos de quienes están en listas de espera o han sido retornados por medio de los MPP.
- 3] Ante el hecho de que México empieza a ser visto como destino migratorio, el gobierno federal tiene que desarrollar una visión y una política de integrar a los migrantes al tejido social nacional. México no puede seguir teniendo una política migratoria de *no tener política*. El gobierno federal, junto con los otros dos niveles de gobierno, tiene que estar al centro de los nuevos arreglos migratorios. Es menester desarrollar una visión y una política migratoria que vayan de acuerdo con la nueva realidad de los flujos, de las necesidades y aspiraciones nacionales. En el caso específico de Tijuana y Mexicali, también sería deseable que el gobierno de Baja California tenga su pro-

pia propuesta de integración de extranjeros. Un vacío de visión y política puede provocar reacciones xenófobas de la sociedad contra la migración, e incluso por parte de algunas autoridades locales, como fue el caso del alcalde de Tijuana, Juan Manuel Gastélum, quien manifestó sus prejuicios durante la caravana de Honduras en noviembre de 2018 (Camhaji, 2018).

- 4] Aprovechar cabalmente la participación y experiencia de las organizaciones de la sociedad civil (osc). En particular, Tijuana cuenta con una importante red de osc, así como de grupos religiosos, como los Scalabrini, y de centros académicos, entre los que destaca El Colegio de la Frontera Norte, que han apoyado a los migrantes en las últimas décadas. Grupos como la Coalición Pro Defensa del Migrante, una red de siete albergues, entre los cuales destaca el más antiguo, la Casa del Migrante, jugaron un papel muy importante para impedir que los migrantes y los albergues para ellos se convirtieran en centros de contagio de covid-19. Su estrategia de prevención temprana marcó la diferencia. De manera que será muy importante que los tres niveles de gobierno aprovechen a cabalidad la densidad y experiencia de los grupos de la sociedad civil y trabajen conjuntamente. Incluso, habría que empoderarlos más y, en la medida de lo posible, realizar desde el gobierno esquemas de ayuda financiera para las osc.
- 5] Tomar en cuenta el surgimiento de los organismos internacionales como nuevos actores interesados en los flujos migratorios en las ciudades fronterizas mexicanas, especialmente en Tijuana. Hay tres principales organismos, la Organización Internacional de las Migraciones (OIM); la Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Por ejemplo, la OIM, en estrecha coordinación con la red de albergues para migrantes, realizó una acción muy importante para evitar

contagios de covid-19, al establecer un hotel filtro en junio, al cual pudieron llegar las familias de migrantes, cerciorarse de que no estaban contagiadas. Las familias hacían cuarentena de 15 días allí y, posteriormente, accedían a los albergues que habían tenido que cerrar sus puertas a nuevos migrantes en marzo por temor a contagios.

CONCLUSIÓN

El covid-19 tuvo importantes repercusiones en los flujos migratorios en la frontera norte de México y en los arreglos que los administraban antes de la pandemia —el conteo y los MPP—. Este trabajo se centró en Tijuana, la frontera con mayor número de migrantes en espera y de retornados. Se demostró que la epidemia fue la excusa perfecta para que el gobierno de Trump cerrara parcialmente la frontera. Durante este periodo, se consolidaron dos tendencias recientes: la disminución del flujo de familias centroamericanas y el incremento del flujo de mexicanos, en su mayoría jóvenes varones. También se afectaron los acuerdos, el conteo y los MPP, los cuales dejaron de funcionar y difícilmente volverán a hacerlo en la época pospandemia.

En la ciudad de Tijuana, se cuenta con un triángulo de acero para administrar los flujos migrantes, tanto los que llegan para internarse en Estados Unidos como los que están intentando establecerse. En un vértice del triángulo están los tres niveles de gobierno, en el otro las osc, junto con los grupos religiosos y académicos, y en el tercero los organismos internacionales. Está en el interés nacional y del Estado aprovechar este triángulo cabalmente y tener una acción coordinada entre los tres vértices.

BIBLIOGRAFÍA

- Alba, F. (1999), "La política migratoria mexicana después de IRCA", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 14, núm. 1 (40), pp. 11-37, www.jstor.org/stable/43163066.
- Biden, J. (s. f.). "The Biden plan for securing our values as a nation of immigrants", <https://joebiden.com/immigration/>.
- Camhaji, E. (17 de noviembre de 2018), "El alcalde de Tijuana arremete contra la caravana de emigrantes", *El País*, https://elpais.com/internacional/2018/11/17/mexico/1542412389_526379.html.
- Fernández de Castro, R. y S. Arvey (19 de abril de 2020), "El coronavirus: la joya de la política antimigratoria de Trump", *Proceso*, www.magzter.com/stories/News/Revista-Proceso/El-coronavirus-la-joya-de-la-politica-antimigratoria-de-Trump.
- González-Barrera, A. (4 de noviembre de 2020), "After surging in 2019, migrant apprehensions at U.S.-Mexico border fell sharply in fiscal 2020", Pew Research Center, www.pewresearch.org/fact-tank/2020/11/04/after-surfing-in-2019-migrant-apprehensions-at-u-s-mexico-border-fell-sharply-in-fiscal-2020-2/.
- Hirschfeld Davis, J. y M. D. Shear (2019), *Border Wars, inside Trump's Assault on Immigration*, Nueva York.
- Instituto Nacional de Migración (INM), Oficina de Representación en Baja California (2020), *Estadísticas de repatriaciones*, México, INM.
- Kanno-Youngs, Z. y K. Semple (20 de marzo de 2020), "Trump cites coronavirus as he announces a border crackdown", *The New York Times*, www.nytimes.com/2020/03/20/us/politics/trump-border-coronavirus.html.
- Karni, A., A. Swanson y M. D. Shear (30 de mayo de 2019), "Trump says U.S. will hit Mexico with 5% tariffs on all goods", *The New York Times*, www.nytimes.com/2019/05/30/us/politics/trump-mexico-tariffs.html.
- París Pombo, M. D. (21 de octubre de 2020), "El cierre de la frontera estadounidense y los solicitantes de asilo bloqueados en el norte de México", *Nexos*, <https://migracion.nexos.com.mx/author/maria-dolores-paris-pombo/>.
- Pérez, S. y M. Stevenson (5 de octubre de 2020), "Caravana de migrantes disuelta muestra rigor en Guatemala", *AP News*, <https://apnews.com/article/noticias-dce8b88b95a48cae2052f08bd5aff6a1>.

Strauss Center (25 de noviembre de 2020a), *Metering Update: November 2020*, www.strausscenter.org/publications/metering-update-november-2020/.

——— (3 de diciembre de 2020b), *Migrant Protection Protocols Update: December 2020*, www.strausscenter.org/publications/migrant-protection-protocols-update-december-2020/.

Sussis, M. (11 de febrero de 2019), “The history of the flores settlement. How a 1997 agreement cracked open our detention laws”, Center for Immigration Studies: Low-immigration, Pro-Migrant, <https://cis.org/Report/History-Flores-Settlement>.

Weiner, M. (19 de junio de 2018), “Andrew Cuomo’s NY welcome to Mike Pence: stop ripping children from parents”, *Syracuse*, ww.syracuse.com/politics/2018/06/andrew_cuomos_ny_welcome_to_mike_pence_stop_ripping_children_from_parents.html.

“42 U.S.C. §265 - U.S. Code - Unannotated Title 42. The Public Health and Welfare §265. Suspension of entries and imports from designated places to prevent spread of communicable diseases”, FindLaw, <https://codes.findlaw.com/us/title-42-the-public-health-and-welfare/42-usc-sect-265.html>.

LAS ORGANIZACIONES SOCIALES FRENTE A LA NUEVA POLÍTICA MIGRATORIA DE MÉXICO

RAFAEL ALONSO HERNÁNDEZ LÓPEZ

INTRODUCCIÓN

La llegada de la nueva administración federal en México (2018-2024) generó amplias expectativas relacionadas con cambios propuestos en el abordaje de diferentes problemas sociales, uno de ellos fue el de la gestión de la migración internacional, concretamente la de los flujos irregulares en tránsito por nuestro país.

Desde el periodo de campañas electorales y sobre todo durante la transición administrativa, se comenzó a hablar del establecimiento de una nueva política migratoria, la cual se presentaría formalmente a escasos días de haber iniciado funciones el gobierno federal (diciembre de 2018). De manera pública, se anunció un nuevo paradigma para hacer frente a la gestión de los flujos irregulares que se basaba en los componentes del Pacto Mundial de Migración y de las leyes mexicanas en la materia. Como parte de esta iniciativa, de establecer una nueva política migratoria, se reconocía y establecía la necesidad de vinculación con la sociedad civil organizada.

A casi dos años de la enunciación de esta nueva política, varias han sido las situaciones que han complejizado la realidad migratoria en México (caravanas, centroamericanos devueltos de Estados Unidos a México, contención migratoria por presión estadounidense, hacinamiento y amotinamientos en estaciones migratorias, pandemia). En todo este tiempo, la sociedad civil se ha caracterizado por atender y acompañar a las personas migrantes, pero también por crear estrategias de incidencia que

buscan hacer frente a los impactos de la política migratoria en esta administración federal.

Frente al gran trabajo de la sociedad civil mexicana que se enfoca en el tema migratorio, resulta relevante reflexionar en torno a cómo se ha venido construyendo la relación con el gobierno, para ello se ofrece un primer apartado en el que se hace un breve recuento de cómo el trabajo de la sociedad civil se ha ido configurando hasta llegar al contexto actual; luego de ello se revisa el proceso de cambio gubernamental y la puesta en marcha de la denominada nueva política migratoria, para cerrar el capítulo con una aproximación desde la perspectiva de la gobernanza migratoria como marco explicativo y posibilitante para desarrollar y aplicar la propuesta de política del actual gobierno.

SOCIEDAD CIVIL Y DINÁMICAS MIGRATORIAS EN CONTEXTO

El fenómeno de las migraciones se ha convertido en una de las problemáticas sociales más importantes para los estados modernos, de entrada, ha supuesto un fuerte cuestionamiento a ideas históricamente construidas como la ciudadanía (Davidson, 2003; Vitale, 2007; Beca, 2019), la soberanía (Sassen, 2006; Dunn, 2005) y las fronteras (Castillo, Lattes y Santibáñez, 2000).

En ese escenario, la gestión y atención de los flujos migratorios irregulares se ha vuelto una de acciones prioritarias para los gobiernos de prácticamente todo el mundo. En Europa, Asia o América, se han concertado respuestas similares que ha estado enmarcadas fundamentalmente en la restricción fronteriza (Castles, 2003; Thayer, 2016) y la devolución de personas (Pérez, 2012).

Para el caso latinoamericano, y de manera particular el mexicano, la definición de la respuesta a los flujos migratorios irregulares ha estado fuertemente influenciada por la relación y vecindad con Estados Unidos. Si bien es cierto que históricamente se han gestado iniciativas en el marco de la cooperación para la seguri-

dad fronteriza y el combate al narcotráfico,¹ 2001 marca un punto de inflexión en lo relativo a la agenda migratoria de la región, los atentados a las torres gemelas el 11 de septiembre de ese año modificaron de manera sustancial las relaciones internacionales, pues a partir de ese momento, la prioridad para el gobierno estadounidense pasaría ineludiblemente por el tema de la seguridad nacional y de manera irremediable, México sería un actor fundamental en su intención de mantener segura la frontera de más de 3 000 kilómetros que se comparte.

En ese sentido, nuestro país alineó discretamente sus políticas para atender las prioridades de seguridad de Estados Unidos (Schiavon y Velázquez, 2007), lo cual se tradujo en el reforzamiento de los mecanismos de control del tema migratorio que de manera colateral fomentó precisamente la migración irregular y el desarrollo del negocio criminal de las redes de traficantes y tratantes (Herrera-Laso y Artola, 2011).

En este contexto, las personas en situación migratoria irregular fueron puestas en un escenario de alta vulnerabilidad, frente al cual la labor de cientos de organizaciones defensoras de migrantes, iglesias, colectivos organizados, comenzó a cobrar una mayor relevancia y presencia pública. Primero para asistir, atender y acompañar a las personas migrantes, luego para ir creando una agenda de incidencia en favor de estas poblaciones, que va influyendo en la creación de una perspectiva diferente de abordar el fenómeno, cuestionando la acción gubernamental y proponiendo alternativas para disminuir el riesgo de la población migrante ante acciones restrictivas o punitivas.

En ese sentido, la respuesta de la sociedad civil frente a fenómenos como el de la migración, en términos generales proviene de un cuestionamiento en la racionalidad de las decisiones que

¹ Destacan el Grupo de Alto Nivel de Seguridad México-Guatemala (Ganseg), Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza México-Belice (Gansef), la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), y la Iniciativa Mérida.

toman las diferentes autoridades o gobiernos (nacionales y sub-nacionales), la falta de respuesta a las necesidades inmediatas de las personas y el nulo o deficiente enfoque basado en el respeto y garantía de derechos humanos.

Desde el contexto mexicano, la labor de atención y acompañamiento a las personas migrantes tiene un antecedente muy importante, en el que destacan los esfuerzos organizados en el norte del país, a raíz de la situación de devolución/deportación de mexicanos por el gobierno de Estados Unidos, previo a la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (The Immigration Reform and Control Act [IRCA]) de 1986, desde donde organizaciones de la sociedad civil surgieron en estados como Baja California, Tamaulipas y Chihuahua, con un carácter de promotoras y defensoras de los derechos humanos (Moreno, Barajas y Figueroa, 2011). Desde 1987, los misioneros scalabrianos habilitaron la Casa del Migrante en Tijuana, Baja California, precisamente para hacer frente a las necesidades humanitarias (alimentación, alojamiento y acompañamiento en su retorno a casa o residencia en la frontera) de las personas deportadas por Estados Unidos, convirtiéndose así en el primer espacio formal de atención, acogida y acompañamiento para la población migrante en el país.

Por su parte, en la frontera sur, una de las referencias más importantes en cuanto a la labor de las organizaciones no gubernamentales se encuentra también situada en las décadas de 1980 y 1990, la cual se relaciona particularmente con el desplazamiento forzado de población centroamericana hacia el sur de México. En dicho proceso, el trabajo de las organizaciones, en alianza con otras fuerzas políticas, obligaron al gobierno mexicano a modificar su reacción inicial hacia la población desplazada guatemalteca: la deportación (Aguayo, 1992), como refiere este autor, por esos años:

Las ONG existían sin tener comunicación entre ellas y con pocos recursos. El ambiente en que se desenvolvían era de profunda, aunque justificada, desconfianza hacia el gobierno, y con frecuencia, hacia otras ONG; estaba

caracterizado por la atmósfera de clandestinidad en la que vivían los centroamericanos que huían de la represión. Como se creía que se trataba de un problema de corto plazo, se daba prioridad a la ayuda de emergencia y la profesionalización de los servicios recibía escasa atención [...] será a finales de la década del ochenta (1987) que las ONG mexicanas evolucionaban hacia un trabajo más profesional y una relación más madura con la población afectada [...] En 1989 se crea en México la Coordinación Nacional de ONG de Ayuda a Refugiados (Conongar), que agrupa a 15 de las más importantes, entre las que predominan las que trabajan con refugiados no reconocidos (Aguayo, 1992: 328-338).

En 1997, los misioneros scalabrianos abrirían otra importante casa para atender a migrantes: el albergue Belén, en la ciudad de Tapachula, Chiapas, en el sur de México, precisamente para acompañar a la población centroamericana que llegaba a dicha ciudad, principalmente migrantes en tránsito o solicitantes de asilo.

Estas casas de migrantes marcarán una pauta muy importante en la estrategia de atención y acompañamiento a las poblaciones insertas en dinámicas de movilidad en ambas fronteras. Al día de hoy existen más de 200 proyectos encabezados por la sociedad civil e iglesias, distribuidos a lo largo y ancho del país. Muchos de los cuales tienen actividades que van de lo estrictamente humanitario (servicios de alimentación e higiene, atención a la salud) hasta el desarrollo de procesos de acompañamiento más complejos (salud, educación, trabajo, justicia, identidad), así como actividades de incidencia (promoción y defensa de derechos humanos, mediante el trabajo con autoridades o la denuncia de las omisiones u acciones de éstas en torno a las personas migrantes).

En el nivel de respuesta institucional, por parte del gobierno mexicano frente a los diferentes flujos migratorios del país, se creó el Instituto Nacional de Migración (INM) el 19 de octubre de 1993, por decreto de ley en el *Diario Oficial de la Federación*. Posteriormente, también vía decreto, se reconoció a esta instancia como parte del gabinete de Seguridad Nacional, el día 18 de mayo de 2005. Esto será un parteaguas en la implementación de la política migratoria nacional, pues justificará la actuación estatal

con un enfoque muy en la línea de las preocupaciones y demandas de Estados Unidos que, de fondo, como ya se dijo, vincula a las personas migrantes con potenciales delincuentes o terroristas, prejuicio formalizado y hecho público a partir de 2001 en la estrategia de contención migratoria estadounidense.

Efectivamente, a partir de 2001, los mecanismos de contención migratoria se agudizarían. Estados Unidos impulsó en México y la región latinoamericana una fuerte presión para que, con el supuesto de contener las posibles redes criminales (terroristas), los estados del continente restringieran las dinámicas de movilidad humana. Ello favoreció, como se dijo atrás, una migración que se desplazaba con mayor clandestinidad e invisibilidad, lo cual se tradujo en riesgo y vulneración de derechos humanos.

En este escenario de contención y clandestinidad migratoria, 2010 se volvió un parteaguas para visibilizar la agudización de la violencia contra las personas migrantes en México. El estado de descomposición social en el que se encontraba el país, fruto de la declaratoria de guerra al crimen organizado en 2008 por el entonces presidente, Felipe Calderón, tomó partida con las personas migrantes, las cuales se convirtieron también en parte de las víctimas del crimen organizado en diferentes regiones del país. De esta forma, en agosto de 2010, una terrible noticia dio la vuelta al mundo, 72 migrantes de Centro y Sudamérica fueron brutalmente masacrados por el crimen organizado a unos kilómetros de la frontera con Estados Unidos, en el Estado mexicano de Tamaulipas.

Esta situación favoreció no sólo la emergencia de nuevos colectivos y organizaciones dedicadas a la atención y defensa de las personas migrantes, sino también de creación de mecanismos para formar un frente común ante las constantes violaciones a los derechos humanos que vivían estas personas en el país.

El gobierno mexicano se dispuso a expedir la Ley de migración en 2011 y su reglamento en 2012, con la intención de regular el tema migratorio en el país, asunto que hasta ese momento se encontraba determinado por la Ley General de Población. En cuanto a la creación de un marco normativo especialmente diri-

gido a atender un asunto como la migración, su entrada en vigor supuso un avance relevante. En dicho documento normativo se establece el intento por atender el complejo fenómeno con un enfoque de respeto a los derechos humanos. Otro aspecto central de dicha ley es la necesidad de construir e implementar una política propia de migración, que se trabaje en conjunto entre las organizaciones de la sociedad civil que están involucradas en el tema y las dependencias gubernamentales relacionadas con el fenómeno (Rocha, 2011). Respecto a esto, destaca el hecho de que con la nueva ley, tanto el ingreso indocumentado al país como el apoyo brindado a las personas migrantes por asociaciones civiles y colectivos organizados, dejaría de criminalizarse, al reconocerse la migración irregular como una falta administrativa y no un delito.

Sin embargo, ya en la operación cotidiana, la ley ha estado lejana de cumplir el espíritu de su cometido en materia de derechos humanos. Su puesta en marcha se ha traducido en un nuevo mecanismo para gestionar la extranjería y en menor medida los flujos en situación irregular, pues las disposiciones para la obtención de visas o formas de regularización migratoria eran y siguen siendo prácticamente inaccesibles para la población que ordinariamente se desplazaba de forma irregular, es decir, sin documentos.

A la par de la entrada en vigor de la Ley de Migración y su reglamento, se crearon dos espacios para la participación de la sociedad civil en la definición de una agenda para la atención de las migraciones en México: el Consejo Ciudadano del INM y el Consejo Consultivo de Política Migratoria. El primero de ellos, órgano formado por 13 consejeros(as) provenientes de la sociedad civil, la academia e iniciativa privada, que tiene entre sus funciones el opinar sobre la ejecución de la política migratoria; formular propuestas de acciones específicas para la promoción, protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, a efecto de que sean presentadas ante el Consejo Consultivo de Política Migratoria; proponer acciones de cooperación, concertación y seguimiento de la sociedad civil a las actividades del INM, y proponer la celebración de convenios de coordinación con las

entidades federativas y de concertación con organizaciones de la sociedad civil, la academia y otros actores relevantes, de conformidad con lo establecido en la Ley de Migración (INM, 2020).

Por su parte, el Consejo Consultivo de Política Migratoria, constituido oficialmente el 26 de octubre de 2012 mediante la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del Acuerdo por el que se crea dentro de la Secretaría de Gobernación, tiene por objetivo generar un diálogo interinstitucional para impulsar acciones y programas que atiendan las diferentes dimensiones de la migración internacional en México; cuenta con atribuciones para emitir opinión sobre la formulación e instrumentación de la política migratoria, analizar los programas, proyectos y acciones en la materia, proponer iniciativas específicas para la promoción, protección y defensa de los derechos de las personas migrantes, entre otras (Segob, 2020).

Ambos espacios, se pensaba, favorecerían encaminar la agenda de trabajo de las instituciones públicas hacia una agenda comprometida con los derechos humanos. Ambos normados en el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación (Segob) serían entes para coadyuvar con las autoridades y favorecer la vinculación con la sociedad civil.

LA DENOMINADA “NUEVA POLÍTICA MIGRATORIA”

El más reciente cambio de gobierno en México (2018) significó un parteaguas en la historia moderna del país. La alta popularidad con la que llegó el presidente López Obrador, su trayectoria como referente social para personas y comunidades marginadas y problemáticas sociales, generaron una alta expectativa en torno a los temas más álgidos en materia de derechos humanos. El campo migratorio no fue la excepción.

Desde el periodo de la transición gubernamental, se posicionaron posturas en torno a un posible cambio de paradigma en la gestión de los flujos migratorios, se afirmó que el tema de la con-

tención migratoria, las violaciones a derechos humanos de las personas migrantes quedarían en el pasado.

En esta etapa, el sacerdote Alejandro Solalinde cobró relevancia al posicionarse como ente articulador de algunas demandas y propuestas de un sector de la sociedad civil nacional y extranjera. Solalinde se dio a la tarea de convocar algunas reuniones que detonarían lo que se denominó grupo de *propuesta migratoria*, en el que participarían activistas, líderes de migrantes, organizaciones de la sociedad civil, representantes de albergues. Dicho ejercicio, que consistió en la realización de diferentes reuniones y mesas de trabajo para recabar propuestas en materia migratoria y hacerlas llegar al ejecutivo federal, fue uno de los primeros espacios de la sociedad civil en formalizar sus demandas para la nueva administración (véase Grupo Propuesta Migratoria, 2018). Sin embargo, al no ser un espacio oficialmente convocado, más allá de la relación y cercanía del sacerdote con el presidente electo, se desconoce el resultado de dichas mesas, así como si hubo algún mecanismo de seguimiento para las mismas.

A la par de tal ejercicio, surgieron otros con la misma finalidad de búsqueda de cambios en la manera en que se conducía la política migratoria. En ese ínter, el propio gobierno electo dejó de manifiesto su deseo de generar nuevas dinámicas, o en su lenguaje, una transformación del paradigma con el que se atendía la migración, en donde el eje rector de las políticas migratorias serían los derechos humanos (Arista, 2018).

Tratando de reconocer el reto que suponen los procesos migratorios, el Estado mexicano buscaría enfrentar las cuatro dimensiones del fenómeno (origen, tránsito, destino y retorno) mediante un cambio en el modelo, sobre la base de un paradigma en el que se pusiera al centro a la persona migrante, el desarrollo social y económico como sustento de la movilidad humana, mediante una instrumentación de carácter intersectorial, internacional, intergubernamental y con vinculación social (UPMRIP, 2019).

La nueva política, se dijo, se sostendría por siete pilares fundamentados en la Ley de Migración, la Ley sobre Refugiados,

Protección Complementaria y Asilo Político, así como en el Pacto Mundial de Migración y el Pacto Mundial sobre Refugiados, los cuales son:

- 1] Responsabilidad compartida, con base en el diálogo sobre la materia, con los países del Norte y Centroamérica, para abordar el fenómeno desde diferentes facetas. Para atender la movilidad internacional en tránsito hacia Estados Unidos, e impulsar el desarrollo en la región; así como garantizar la protección de las y los connacionales que se encuentran en territorio estadounidense.
- 2] Movilidad y migración internacional regular, ordenada y segura, en la que se ofrece la posibilidad de revisar los esquemas, requisitos y procedimientos para la atención de la migración y la movilidad en sus distintas modalidades, tratando de incorporar o fortalecer el uso de tecnologías de la información, la interconexión de sistemas, la coordinación de autoridades y la adecuación de una infraestructura que se considere dinámica.
- 3] Atención a la migración irregular, buscando proporcionar medidas de protección a la integridad física y psicológica de las personas migrantes en esta situación; impulsando programas de regularización migratoria, así como la flexibilización de los procesos burocráticos, buscando además el funcionamiento de las instituciones mediante la puesta en práctica de estándares internacionales y que trabajen de manera coordinada.
- 4] Fortalecer capacidades institucionales, siendo además incluyente respecto a las facultades concurrentes en los tres órdenes de gobierno, de manera particular en materia de salud, educación, trabajo, registro civil, seguridad social y cultura; asimismo se considera necesario consolidar el Servicio Profesional de Carrera Migratoria, además de capacitar y profesionalizar permanentemente al personal, de acuerdo con los más altos estándares en materia de derechos humanos.

- 5] Protección de mexicanas y mexicanos en el exterior, buscando garantizar los derechos de la población mexicana en temas como la promoción de condiciones de trabajo justas, empoderamiento de la comunidad migrante, asesoría y acompañamiento jurídico, atención psicológica, información sobre derechos humanos, así como la tramitación de documentos de servicios de protección infantil; para lograrlo, es clave el diálogo con el gobierno de Estados Unidos.
- 6] Integración y reintegración de las personas migrantes, impulsando que en las sociedades de acogida de estas poblaciones se fomenten acciones relacionadas con la solidaridad, la no discriminación y la eliminación de la xenofobia; se tiene una visión de empoderamiento de las personas migrantes, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria, así como de la participación activa de los gobiernos locales, quienes son los encargados de llevar acciones para la integración y reintegración, de ahí la importancia de la coordinación interinstitucional.
- 7] Desarrollo sostenible en comunidades migrantes, a fin de satisfacer las necesidades actuales de las personas en comunidades expulsoras y receptoras de migrantes, particularmente en la región sur-sudeste con la finalidad de lograr la autosuficiencia regional, asegurar que la actividad económica mejore la calidad de vida de todas las personas, mediante el trabajo coordinado y articulado en los tres órdenes de gobierno, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil e iniciativa privada.

Indudablemente, estos siete pilares, con sus respectivos matices, dinámicas y enfoques hacen ineludible el trabajo y coordinación con la sociedad civil para lograr llevar a buen puerto tales iniciativas. Pues es en la acción de estos grupos que históricamente han acompañado a las personas migrantes, donde se encuentra un cúmulo de experiencia en torno a las fortalezas y debilidades de la aplicación de la política pública.

De manera particular, el tema del fortalecimiento institucional se volvería un eje nodal para lograr este cambio deseado. El cual parecía venir justificado en la nueva visión paradigmática anunciada por el subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración (De Alba, 2018). Respecto a esto, un primer mensaje que argüía la posibilidad de cambio se dio con la designación de un comisionado no emanado de las filas de los cuerpos de inteligencia o seguridad nacional, como había acontecido en las anteriores administraciones (Ureste, 2018). Sin embargo, muy poco duró esta iniciativa que fue bien recibida por varios sectores sociales, a mediados de junio de 2019, con casi siete meses en gestiones, la Segob anunció su cambio para dar cuenta de la llegada a la institución del doctor Francisco Garduño, comisionado del órgano administrativo desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

El nuevo comisionado asumió la encomienda de reforzar y agilizar la contención migratoria acordada con Estados Unidos, actividad para la cual ha realizado un trabajo en el que ha demostrado efectividad en su encomienda, volviéndose así en la razón más paradigmática para evidenciar que la nueva política migratoria terminó por no consolidarse, pues tan sólo en dos años de administración el INM ha devuelto a sus países de origen a más de 160 000 personas (UPMRIB, 2019), operando prácticamente como en las anteriores administraciones gubernamentales.

LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Las altas expectativas generadas por el cambio de administración gubernamental en un contexto de constantes violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes, propiciaron que la observancia de estos derechos y la necesidad de cambio se volvieran en una demanda muy importante por parte de la sociedad civil en los primeros meses de la administración.

Los primeros dos años de la administración federal no han sido para nada fáciles, los viejos vicios enquistados en las instituciones, la falta de experiencia en los nuevos servidores públicos y los propios problemas sociales (migración, violencia, feminicidios, desaparición, militarización) han venido generando un prematuro desgaste en la relación con algunas organizaciones sociales. Desde otro frente encabezado por el presidente López Obrador, el de la lucha contra la corrupción, las asociaciones civiles del país no fueron ajenas a muestras de escepticismo por parte del ejecutivo federal, pues en su afán de acabar con malas prácticas en estos espacios no gubernamentales, se cayó en la generalización hacia la acción que realizan estos grupos organizados, lo cual por supuesto impactó y generó cierta tensión con aquellas dedicadas a la atención del fenómeno migrante, marcando así, un espacio de tensión en una relación que apenas iniciaba con la administración federal.

En su anuncio de que en su administración ninguna asociación recibiría recursos públicos como medida para mitigar la corrupción, el presidente expresó lo siguiente:

Había la mala costumbre de que del presupuesto... se transferían fondos a organizaciones sociales y no había transparencia [...] Yo no conozco gente de la sociedad civil, de veras, muy pocos de izquierda, con todo respeto, todo lo que es sociedad civil tiene que ver con el conservadurismo, hasta los grandes consorcios promueven a la sociedad civil, es una bandera la sociedad civil (López Obrador, citado en *Vanguardia*, 2019: §6-7).

Frente a una situación no deseable como la corrupción, las expresiones del presidente a modo de generalización parecían ser en ese momento un pequeño guiño de lo que meses más adelante vendría y que impactaría directamente en el trabajo que realizan las organizaciones sociales, en nuestro caso, las que tienen que ver con las poblaciones migrantes.

Los primeros meses de la administración federal fueron sumamente complejos. Un nuevo equipo de trabajo, la intención de

cambiar profundamente la atención del fenómeno y la crisis en la que se encontraban las personas en la frontera norte que habían entrado en la caravana de octubre de 2018, así como las nuevas caravanas de 2019, fueron factores que en el corto plazo impidieron visualizar la concretización de los cambios en la nueva política. No obstante, en esta situación el gobierno desplegó algunas iniciativas para mitigar las constantes caravanas, con medidas como la ampliación de la zona de cobertura del permiso de Visitante Trabajador Fronterizo y de Visitante Fronterizo, que se otorgaban a ciudadanos de Guatemala y Belice, para incluir a hondureños y salvadoreños, quienes podrán trabajar en Quintana Roo, Yucatán, Oaxaca, Tabasco, Campeche y Chiapas. El problema fue que estas disposiciones otorgaban permisos sólo para internarse en la franja fronteriza sur en los estados referidos, y en el caso del visitante (no trabajador) por un periodo no mayor a siete días.

En este convulso escenario migratorio en México, el gobierno estadounidense lanzó una fuerte advertencia al gobierno de nuestro país en el verano de 2019, para que contuviera los flujos migratorios que estaban llegando a su frontera sur, embate frente al cual México tomó medidas radicales, apostando de nueva cuenta por la contención migratoria, bajo el mando de un nuevo comisionado en el INM, como se comentó atrás.

La respuesta del Estado mexicano ante la presión estadounidense no estuvo exenta de la preocupación y crítica por parte de las organizaciones de la sociedad civil, que fiel a su vocación de defensa de derechos, salió a demandar otras formas para atender el fenómeno de la migración con un enfoque integral basado en el respeto de los derechos humanos. Prácticamente, el segundo semestre de 2019 discurrió en el entendimiento de los nuevos mecanismos de gestión del fenómeno migratorio, que de nuevos realmente tenían muy poco, pues estaban basados prácticamente en el retorno al paradigma de la contención, mediante la detención migratoria y la devolución a los lugares de origen de las personas extranjeras.

LA PANDEMIA, LAS ORGANIZACIONES
DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA GOBERNANZA MIGRATORIA

A los pocos meses de iniciado el segundo año de gobierno, en el nivel internacional se hizo la declaratoria de pandemia (marzo 2020), lo cual supuso para muchas dimensiones de la vida social la llegada de un espacio de incertidumbre. México tomó la decisión de encarar esta problemática declarando la Jornada Nacional de Sana Distancia, del 23 de marzo al 20 de mayo de 2020, en donde prácticamente todas las actividades públicas sufrieron un reacomodo, muchas de ellas pararon por completo.

En Centroamérica se decretó el cierre de fronteras (El Salvador, 12 de marzo; Guatemala, el 16 de marzo; Honduras, 17 de marzo), y en México el gobierno federal dispuso que gran parte de sus secretarías realizaran trabajo remoto, con excepción de aquellas consideradas como esenciales. En ese escenario, en materia migratoria quedó un vacío en cuanto a la atención de las poblaciones migrantes, particularmente aquellas que se encontraban en las estaciones y estancias migratorias² del país, quienes quedaron prácticamente condenadas a permanecer allí por tiempo indefinido.

En ese ínter, las organizaciones de la sociedad civil pugnarón, como ocurrió en otras regiones del mundo, por la liberación de estas personas que se encontraban en los centros de detención en el contexto de la pandemia (Vargas, 2020). A raíz de un incendio perpetrado en la estación migratoria de Tenosique, Tabasco (Pradilla, 2020), en el que lamentablemente falleciera una persona de origen guatemalteco, la articulación entre varias organizaciones de la sociedad civil tomó fuerza para presionar en torno a la liberación de las personas migrantes. A esa tragedia

² Las estancias y estaciones migratorias son prácticamente Centros de Detención en donde las personas permanecen privadas de la libertad mientras se resuelve su situación migratoria, la cual ordinariamente culmina con una devolución al lugar de origen.

siguió un amotinamiento en la ciudad de Hermosillo, Sonora (Gómez, 2020), como reacción de la población migrante detenida que se encontraba en un alto grado de desesperación frente al escenario de la pandemia.

De manera simultánea y como estrategia para hacer frente a la pandemia, las casas de migrantes y albergues para esta población modificaron su dinámica de atención, muchas de ellas restringiendo el acceso y atendiendo sólo a aquellas personas que ya estaban en su interior antes de la declaratoria del inicio de la pandemia. Otras organizaciones instalaron filtros para que los recién llegados pudieran pasar la cuarentena y algunas más cerraron de manera indefinida.

La práctica de detención implementada como medida para la gestión migratoria ha sido una de las preocupaciones más importantes para la sociedad civil que trabaja con personas migrantes. La detención o el *alojamiento*, según la nomenclatura de la Ley de Migración, se ha vuelto por demás preocupante por la falta de condiciones de sanidad que allí se observan, las cuales se exacerban en el contexto de la pandemia, en cuyo caso, se ha determinado que una de las medidas más importantes para disminuir la propagación del virus es el distanciamiento social, prácticamente imposible en estos espacios caracterizados por el hacinamiento.

En abril de 2020, más de 150 organizaciones de la sociedad civil presentaron una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), dirigida al INM, por los hechos ocurridos en la estación migratoria de Tenosique, en la que murió una persona de origen guatemalteco. A la par realizaron un exhorto al Estado mexicano para que garantice la observancia y el respeto de todos los derechos humanos de la población migrante, reiterando la preocupación por las condiciones en las que operan las estaciones migratorias y solicitando a su vez el cese de la detención migratoria durante la pandemia (Méndez, 2020).

Como estrategia para evidenciar el riesgo al que se exponían las personas en estos centros de detención y buscar su liberación, las organizaciones sociales emprendieron acciones legales,

mediante la promoción de juicios de amparo. En total, se promovieron ocho juicios de amparos en seis ciudades de la República (Tenosique, Tabasco; Tapachula, Chiapas; Acayucan, Veracruz; Monterrey, Nuevo León; Ciudad de México; y Tijuana, Baja California), frente a los cuales destacó la suspensión dictada por el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, que solicitaba el cumplimiento por parte de las autoridades migratorias y de salud de las medidas que favorecen y garantizan la vida, salud e integridad de la población migrante y solicitante de asilo (Méndez, 2020).

En este contexto, el INM respondió de manera parcial a las peticiones de las organizaciones de la sociedad civil, pues efectivamente se logró la paulatina liberación de las personas que se encontraban en las estaciones migratorias. El problema es que ya con la declaratoria de pandemia, los albergues que prestaban asistencia humanitaria difícilmente pudieron atender, por lo que las personas quedaron echadas a su suerte. Sin embargo, la práctica de detención no se detuvo, ni tampoco la de devolución, pues de manera reiterada se realizaron vuelos directos a Centroamérica con la intención de devolver a las personas que se encontraban en situación irregular en el país (véase “INM deporta vía aérea...”, 2020; “INM deporta a 110 migrantes...”, 2020).

Finalmente, el 1 de diciembre de 2020, en conjunto con la CNDH, casi una centena de organizaciones suscribieron un comunicado en el que denunciaron la militarización del INM, mediante la designación en 18 entidades federativas de personas con perfil militar para conducir las representaciones u oficinas de ese instituto en los estados de Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, Sinaloa, Sonora, Veracruz, Chiapas y Yucatán (CNDH, 2020).

Con dicha misiva se enfatizaba en la priorización del enfoque de seguridad sobre el de derechos humanos, siendo así que la primera perspectiva abona a la idea de la criminalización de los grupos de personas migrantes, lo cual agrava aún más su situación de vulnerabilidad. Por otro lado, se explicitaba en la falta de

diálogo, apertura y vinculación del INM, con las casas y albergues de migrantes (CNDH, 2020).

LA GOBERNANZA DE LAS MIGRACIONES COMO POSIBILIDAD PARA HACER FRENTE A LA COMPLEJA GESTIÓN DEL FENÓMENO MIGRATORIO EN MÉXICO

Luego de revisar parte del camino que han seguido las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno mexicano, no queda duda de la diversidad de iniciativas en favor de las personas migrantes, y tampoco del esfuerzo cotidiano, del compromiso que existe en la mayoría de estos proyectos y de sus diferentes mecanismos y estrategias para mantener en la agenda pública un tema tan complejo como la migración.

Con el paso de los años, hemos sido testigos de cómo la propia sociedad civil se organiza entre sí y busca participar en espacios para la toma de decisiones o para que la implementación de la misma sea eficiente, digna y justa. Este proceso pasa indudablemente por la capacidad de recepción, de diálogo y de generación de acuerdos por parte de la autoridad en turno. Por su propia naturaleza, la respuesta de la sociedad civil representa un contrapeso de vital importancia a la acción gubernamental. La permanente tensión (en un sentido de contrastación de enfoques, visiones y metodologías) en la que se desempeñan estos dos actores forma parte de un proceso necesario para democratizar y mejorar las prácticas de gobierno.

Es por eso que resulta pertinente analizar la acción de la sociedad civil en el marco de la gobernanza de las migraciones, entendida ésta como la incorporación de agentes privados a espacios de discusión, deliberación y de prestación de servicios (Barbero, 2012), para resolver un problema de carácter común, como lo son las migraciones.

Entendiendo que la gobernanza es un proceso por medio del cual el propio gobierno, empresas privadas, organizaciones no

gubernamentales y ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar, decidir sus objetivos de interés y valor común, así como las formas de organización, los recursos y las actividades que consideran necesarias y conducentes para lograr objetivos (Aguilar, 2007).

Cierto es que estamos aún distantes de un proceso genuino de gobernanza, no obstante, lo que interesa destacar es la irrupción de la sociedad civil organizada mexicana en la observancia de la actuación y resolución de problemáticas que aparentemente atañen exclusivamente al gobierno. El punto de inflexión se encuentra en que dinámicas de articulación como las que sugiere la gobernanza, o este sentido cooperativo de gobernar (Mayntz, 2001) demandan la construcción de un piso común, el desarrollo de capacidades y sobre todo una nueva forma de asumir roles de cada una de las partes. Es decir, es necesario contar con condiciones previas que posibiliten avanzar en la construcción de respuestas a problemas comunes. De esta manera, la gobernanza se podrá convertir en un nuevo proceso de dirección que nace de una nueva relación entre gobierno y sociedad (Aguilar, 2007).

De acuerdo con Mayntz (2001), uno de los prerequisites de esta gobernanza es contar con una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada y bien organizada, donde se reconoce además que no es un todo homogéneo, pues dentro de ella pueden existir subsistemas que lleven a cabo funciones diferentes. Por otro lado, no se trata de debilitar la función y responsabilidad del Estado, sino por el contrario de reconocer la necesidad de su fortaleza precisamente para guiar estos procesos para alcanzar una solución plena a los problemas sociales.

A partir de lo revisado en los apartados anteriores, hemos visto cómo en materia de migración la respuesta de las organizaciones proviene de actos de solidaridad, vinculados a emergencias humanitarias de diferente origen, que no nacen de una experiencia de un proceso colectivo de distribución de responsabilidades o formas de colaboración entre sociedad civil y Estado, sino de la omisión por parte de las autoridades mexicanas frente a temas concretos como la migración.

El paso de los años ha permitido constatar un cambio cualitativo en las dinámicas bajo las que las organizaciones se relacionan con el poder del Estado. En la más reciente administración gubernamental, acciones y afirmaciones emanadas desde el espacio del poder estatal, están generando una fuerte incógnita en torno a la viabilidad de seguir avanzando en el desarrollo o implementación de estos procesos de colaboración. Sin duda, el reto de la gobernanza radica en la complejidad del proceso y la variedad de actores que participan en él con intereses divergentes en el proceso decisorio (Zubriggen, 2011). Podríamos decir que eso es, de suyo, una condición de aparentes procesos colectivos. No obstante, la realidad parece estar indicando que el reto es aún enorme.

La experiencia de trabajo colaborativo entre sociedad civil y gobierno es indudable, tiene sus variadas expresiones, tiempos y estrategias, e incluso casos exitosos. En los principios orientadores de la nueva política migratoria un componente fundamental resulta justamente del reconocimiento del diálogo, la articulación, el reconocimiento al trabajo de la sociedad civil, lo cual además se encuentra descrito en la propia ley de migración. De ahí que convenga, entonces, reflexionar en dónde reside la evidente falta de capacidad para entablar acuerdos y construir soluciones conjuntas, ¿por qué se sigue atendiendo el fenómeno de la migración de maneras disímiles, con enfoques divergentes y sin mecanismos plenos de colaboración?

La respuesta no es para nada sencilla. Mecanismos, instrumentos normativos e incluso espacios de articulación y diálogo existen, para muestra los Consejos Ciudadano y Consultivo de Política Migratoria, así como una cantidad de mesas de trabajo, foros, espacios de discusión o mecanismos de interlocución directa existen y suceden de manera recurrente. Quizá algunas aristas que permiten entender la complejidad de la situación radiquen en que, a pesar de contar con una relativamente reciente ley dedicada al tema migratorio, ella no concentra las necesidades más imperantes de la población migrante más vulnerable, pero tampoco otorga obligatoriedad al trabajo de articulación

con la sociedad civil. Ello, por un lado, muestra la necesidad de profundizar en una definición del fenómeno migratorio que incluya, por supuesto, sus diferentes matices y modalidades, pero que logre generar un acuerdo entre migrantes, sociedad civil e instituciones públicas sobre sus contenidos, y por otro lado la importancia de seguir abogando por un modelo de gobierno más abierto, plural y transparente.

No podemos negar que cualquier definición sobre el fenómeno de la migración tendrá un componente político y geopolítico, que para nuestro particular caso, por la ineludible relación con Estados Unidos, estará mediado por dicha vecindad. No obstante, construir espacios de diálogo formal y abiertos para repensar el fenómeno y las posibilidades de hacerle frente son cruciales, no sólo para avanzar en la resolución de problemáticas concretas, sino también para la puesta en marcha de mecanismos efectivos que eviten los estancamientos en las dinámicas de participación de quienes intervienen en estos procesos.

Las posibles respuestas frente a la gran complejidad del fenómeno migratorio tendrán que pasar indudablemente por esfuerzos articulados, respuestas colectivas e innovadoras. En ese sentido, falta construir caminos de entendimiento que permitan diseñar e implementar soluciones duraderas. Los siete pilares de la nueva política migratoria parecen tener una orientación hacia estas perspectivas, el reto reside, entonces, en plasmar de manera fehaciente y creativa las rutas para que esto comience a traducirse en una efectiva política pública en favor de las personas migrantes y sus familias.

CONSIDERACIONES FINALES

A casi nueve meses de la declaratoria de pandemia, y con el trabajo prácticamente en su modalidad virtual, la agenda de incidencia de las organizaciones no ha parado, ciertamente ha tomado otro ritmo y dimensión que demandan las propias circunstancias.

En todo caso, mantener una agenda común de trabajo ha sido doblemente retador, por las complicaciones que la propia pandemia ha traído y la escasa posibilidad de continuar la atención directa a las poblaciones migrantes.

Hasta aquí se ha mostrado de manera sintética cómo se ha venido configurando la acción estatal frente al trabajo de las organizaciones de la sociedad civil. Hay que reconocer que, como en toda administración, hay un proceso de ajuste entre las partes, en el que ambas van perfilando, gestionando y negociando intereses particulares. En ese sentido, el gobierno de la cuarta transformación, generó una alta expectativa de cambio, que a la postre se convertiría en su principal punto de tensión con las organizaciones no gubernamentales, pues muchas de las promesas o anuncios de cambios han sido prácticamente imposibles de cumplir.

Hay que decir, también, que como en toda relación entre partes, el ejercicio de negociación requiere de un reconocimiento recíproco, tanto de las capacidades, como de las estrategias que sigue cada cual. Con el paso de los meses, en diferentes instancias de gobierno con las que en anteriores administraciones se tenían estos espacios de diálogo y trabajo, los mismos han ido tomando otro orden y dimensión. De manera velada, se constata una reticencia al trabajo con organizaciones sociales, los espacios ganados, como los Consejos Ciudadanos, Consultivos, los grupos de trabajo poco a poco parecen estar perdiendo terreno o las autoridades que los presiden parecen no estar dando la pauta para la participación ciudadana. Si bien no hubo una decisión formal de acabar con estos espacios, sí se dio un claro y notorio distanciamiento, así como falta de interés al trabajo y demandas de organizaciones, particularmente las dedicadas al tema migratorio, so pretexto de la pandemia.

Lo que vemos ahora es precisamente la necesidad de repensar el papel de la sociedad civil a la luz de las estrategias de la nueva administración. Una que, dicho sea de paso, posee una gran base social de soporte y muchos de sus portavoces han tenido un vínculo con el activismo y las luchas sociales de por años. En ese sentido, la estrategia no puede ni debe ser la misma,

a dos años del gobierno en turno, se sigue descifrando la lógica del actuar gubernamental, se sigue en búsqueda de cambios y equilibrios, de diálogos y espacios comunes.

En estos ejercicios de diálogo o articulación frente al escenario de la política migratoria, no es suficiente habilitar espacios, es importante dotarles de capacidad de decisión en la toma de decisiones, para que poco a poco los acuerdos que ahí se logran se traduzcan en acciones puntuales y concretas.

Para un efectivo ejercicio de la gobernanza de las migraciones en el nivel nacional, es necesaria la participación de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales han acompañado y acompañan permanente a las personas migrantes, su punto de vista, su experiencia y sensibilidad, son claves para la construcción de una agenda común en favor de estas poblaciones. No se trata de la pérdida de control, ni de la disminución de las responsabilidades del Estado, sino más bien una reconfiguración de las mismas.

Ello implica una real agenda de trabajo que incluya la reconceptualización del papel de las instituciones, su fortalecimiento, así como el de las organizaciones sociales para que existan condiciones para una plena colaboración antes, durante y después de cada cambio de administración gubernamental. Una nueva política podrá construirse en la medida en que se reconozca el trabajo de ellas y ellos y, adicionalmente, se les tome en consideración para la puesta en marcha de cualquier iniciativa en favor de las personas migrantes.

De esta forma, y a juzgar por lo acontecido, la denominada nueva política no ha llegado a operar con claridad, con lo que es difícil pensar en un proceso de maduración de la misma; lo que tenemos son iniciativas, si se quiere con buenas intenciones, cuyo saldo sigue siendo muy similar al de otras administraciones. Por ello, aún es muy temprano para hablar de una nueva política. Tenemos actores nuevos, nuevas acciones, pero mismos resultados: el paradigma de la detección, detención y deportación en su máximo apogeo. Es decir, la consolidación de la política estadounidense de las expulsiones como principio rector de los flujos migratorios.

Frente a estos hechos, lo que ha demostrado perdurar a lo largo de los años es la acción de la sociedad civil, ante los diversos flujos y necesidades de las personas migrantes, siempre se generan esfuerzos sociales que nacen de la iniciativa de una persona, grupo, a veces con inspiración religiosa, otras políticas, que buscan dar cuenta de los vacíos que tiene el Estado frente a situaciones cotidianas.

Con el paso de los años, estos esfuerzos van profesionalizándose, elevando el nivel de sus demandas y construyendo una agenda de carácter público, en la que adicionalmente se reclama y en ocasiones se posibilita la participación ciudadana, no sólo para la denuncia de las deficiencias, sino también para la construcción de una agenda en favor de estas poblaciones. En los hechos, estos esfuerzos logran avanzar hasta formalizarse públicamente, como es el caso de los Consejos Ciudadanos y Consultivos, en un claro intento de hacer efectiva la gobernanza migratoria, la cual —aunque es un buen avance— no ha sido suficiente para mejorar las condiciones de tránsito o estadía de las personas extranjeras.

El reto está ahí, justamente en construir con voluntad e innovación alternativas que abonen la generación de respuestas integrales y articuladas para las personas en situación de movilidad en nuestro país. Las condiciones están puestas, el escenario está ahí, visible por medio de miles de migrantes y desplazados que transitan o deciden residir en nuestro país y el compromiso, así como la creatividad, en la construcción de respuestas por parte de la sociedad civil.

BIBLIOGRAFÍA

Aguayo, S. (enero-marzo de 1992), “Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano”, *Foro Internacional*, vol. xx, 1 (127), <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1286>.

- Aguilar, L. F. (2007), "El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 39, pp. 5-32.
- Arista, L. (3 de noviembre de 2018), "México va a hacer su parte con los migrantes centroamericanos: Alejandro Encinas", *El Economista*, www.eleconomista.com.mx/politica/Mexico-va-a-hacer-su-parte-con-los-migrantes-centroamericanos-Alejandro-Encinas-20181103-0009.html.
- Barbero, I. (2012), "¿Puede la gobernanza de las migraciones ser social? (Can the governance of migrations be social?)" *Oñati Socio-Legal Series*, vol. 2, núm. 4, <https://ssrn.com/abstract=2009351>.
- Beca, J. P. (2019), "Ciudadanía y migración. ¿Son compatibles?", *Estudios Constitucionales*, vol. 17, núm. 2, pp. 193-224.
- Castillo, M. A., A. Lattes, J. Santibáñez (coords.) (2000), *Migración y fronteras*, México, Asociación Latinoamericana de Sociología, El Colef, El Colegio de México, Plaza y Valdés.
- Castles, S. (2003), "La política internacional de la migración forzada", *Migración y Desarrollo*, núm. 1, pp. 1-28.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (1 de diciembre de 2020), "CNDH, Casas y Albergues para migrantes expresan preocupación por militarización del INM", www.cndh.org.mx/documento/cndh-casas-y-albergues-para-migrantes-expresan-preocupacion-por-militarizacion-del-inm.
- Davidson, A. (2003), "Ciudadanía y migración: ¿derechos para aquéllos sin pertenencia?", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, vol. 37, pp. 35-55.
- De Alba, J. I. (2018), "El plan migratorio de AMLO. ¿Para adelante o para atrás?", *En el camino. Migración más allá de las vías*, <https://enelcamino.piedepagina.mx/el-plan-migratorio-de-amlo/>.
- Dunn, T. (2005), "Migración, derechos humanos, ciudadanía y soberanía nacional", en Ana María Aragonés, Aída Villalobos y María Teresa Correa (coord.), *Análisis y perspectivas de la globalización. Un debate teórico*, Ciudad de México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM y Plaza y Valdés, pp. 155-176.
- Gómez, L. C. (2 de abril de 2020), "Migrantes se amotinan en INM en Sonora ante temor de contagio", *La Jornada*, www.jornada.com.mx/

- ultimas/estados/2020/04/02/migrantes-se-amotinan-en-inm-en-sonora-ante-temor-de-contagio-7516.html.
- Grupo Propuesta Migratoria (27 de julio de 2018), sin título, www.facebook.com/PropuestaMigratoriamx/videos/2135507523399033.
- Herrera-Lasso, L. y J. Artola (2011), “Migración y seguridad: dilemas e interrogantes”, en N. Armijo, *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, pp. 11-34, Ciudad de México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (Casede).
- “INM deporta a 110 migrantes hondureños, salen vía aérea de Tabasco” (5 de junio de 2020), *Noticieros Televisa*, <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/migrantes-tabasco-inm-deporta-110-hondurenos/>.
- “INM deporta vía aérea a más de 280 hondureños” (17 de abril de 2020), *El Sol del Soconusco*, www.elsoldelsoconusco.com/2020/04/17/inm-deporta-via-aerea-a-mas-de-280-hondurenos/.
- Instituto Nacional de Migración (INM) (2020), “Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración”, www.gob.mx/inm/documentos/consejo-ciudadano-del-instituto-nacional-de-migracion-258359?idiom=es.
- Ley de Migración* (2019), www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmigra.htm.
- Mayntz, R. (2001), “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Reforma y Democracia*, (21), pp. 7-22.
- Méndez, M. (2020), *Informe sobre los efectos de la pandemia de covid-19 en las personas migrantes y refugiadas*, México, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho.
- Moreno, J. A., M. Barajas y L. Figueroa (2011), “Estructura, funcionamiento y modelos de atención de las organizaciones civiles de apoyo a los migrantes en la frontera norte de México”, *IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. Crisis Global y Estrategias Migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad*, vol. 18, p. 19, Quito, Ecuador, FLACSO.
- Pérez, G. C. (2012), *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.
- Pradilla, A. (1 de abril de 2020), “Un solicitante de asilo muere tras protestas en el interior de la estación migratoria de Tenosique”, *Animal Político*,

- www.animalpolitico.com/2020/04/solicitante-asilo-muere-protestas-estacion-migratoria-tenosique-tabasco/.
- Rocha, J. (primer semestre de 2011), “Nueva ley de migración. Avances y retos” *Análisis Plural*, https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/739/AP+2011-1+SEM_13_Nueva+ley+de+migraci%C3%B3n.pdf?sequence=2.
- Sassen, S. (2006), “La formación de las migraciones internacionales: implicaciones políticas”, *Revista Internacional de Filosofía Política* (27), pp. 19-40.
- Schiavon, J. A. y F. R. Velázquez (2007), “El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿hacia la securitización de la agenda?”, *Documentos de trabajo del CIDE*, núm. 150, México.
- Secretaría de Gobernación (Segob) (2020), “Consejo Consultivo”, <http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/CC>.
- Thayer, L. E. (2016), “Migración, Estado y seguridad. Tensiones no resueltas y paradojas persistentes”, *Polis. Revista Latinoamericana*, núm. 44, pp. 1-13.
- Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) (2019), *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2019*, www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2019/Boletin_2019.pdf.
- Ureste, M. (11 de noviembre de 2018), “La política migratoria no puede estar subordinada a la de Trump”, *Newsweek en Español*, <https://newsweekespanol.com/2018/11/politica-migratoria-mexico-trump>.
- Vanguardia* (27 de febrero de 2019), “Es equivocado e injusto que AMLO generalice sobre las organizaciones ciudadanas”, <https://vanguardia.com.mx/articulo/es-equivocado-e-injusto-que-amlo-generalice-sobre-las-organizaciones-ciudadanas>.
- Vargas, J. (13 de abril de 2020), “Más de cien organizaciones piden al gobierno la regularización extraordinaria de migrantes sin papeles”, *Público*, www.publico.es/sociedad/migrantes-coronavirus-cien-organizaciones-piden-gobierno-regularizacion-extraordinaria-migrantes-papeles.html.
- Vitale, E. (2007), “Ciudadanía y migrantes. Un ejercicio analítico”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 57, núm. 248, pp. 97-112.
- Zurbriggen, C. (2011), “Gobernanza: una mirada desde América Latina”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 19, núm. 38, pp. 39-64.

MOVILIDAD Y ANCLAJE. EL ROL DE LOS BALSEROS DEL RÍO SUCHIATE, QUE DIVIDE A MÉXICO DE GUATEMALA, EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO FRONTERIZO

CARMEN FERNÁNDEZ CASANUEVA

AKI KUROMIYA

INTRODUCCIÓN

Frente a una tendencia en el ámbito mundial de controlar la movilidad humana hacia países del norte global, las fronteras internacionales juegan un rol primordial; son cada vez más controladas, vigiladas, impermeables. La lógica de *externalización de las fronteras* en la cual esos países del norte imponen sus propios intereses de contención de flujos a países vecinos, influyen las políticas de contención y controles fronterizos de éstos. México, el país vecino de uno de los destinos de migrantes más importantes en el mundo, no es la excepción. El interés de Estados Unidos ha hecho que México implemente distintas medidas y políticas a lo largo de los años, siendo la última de éstas la decisión de asignar a la recién creada Guardia Nacional (GN)¹ la tarea de contener flujos de personas que transitan al Norte sin documentos y la de controlar las fronteras, no sólo aquella colindante con Estados Unidos, sino también con Guatemala.

En este sentido, la frontera México-Guatemala, en particular el punto de cruce que comprende Ciudad Hidalgo, en el munic-

¹ Se creó mediante el decreto en el día 26 de marzo de 2019, como un nuevo cuerpo de seguridad pública. Se constituye con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval (*Ley de la Guardia Nacional*, 2019).

pio de Suchiate en Chiapas, México, y Tecún Umán, en el ayuntamiento de Ayutla, en San Marcos, Guatemala, no ha sido ajena a esta tendencia de contención de flujos y control fronterizo. A partir del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, en 1994, esta zona se volvió uno de los puntos más estratégicos de flujos mercantiles intracontinentales. A la par, se convirtió en una región de interés en lo que respecta al flujo de migrantes al norte, tendencia que ha continuado mediante diversas medidas y políticas de contención de esos flujos. Sin embargo, más allá de esta doble lógica de movilidad-contención instalada por el orden federal, hegemónico, la zona comprendida por estas dos ciudades tiene vida propia, en la que aparentemente no influye la lógica de *externalización de la frontera*.

Esta zona se encuentra dividida por el río Suchiate; un espacio binacional *ingobernable* en el cual distintas agrupaciones de balseros cruzan diariamente, transportando personas y mercancías, en balsas rudimentariamente armadas con llantas de motor. De Guatemala a México, de México a Guatemala, cruzan infinidad de productos agrícolas o de abarrotes; de Guatemala a México, se trasladan cada día trabajadores que se emplearán en la región del Soconusco, Chiapas, en el sector agrícola, comercial o de servicios. En este sentido, el rol de los balseros es clave para esta movilización y por tanto la supervivencia económica y social de la región. Y así es como juegan un rol en la movilidad transfronteriza de personas y mercancías, por la cual cuentan con la legítima justificación local, más allá de los intereses federales e internacionales de contención de flujos humanos.

Estos individuos, hombres y mujeres, nacidos tanto en México como en Guatemala, encargados de movilizar, serán en quienes nos enfocaremos en este capítulo. Son actores que, a pesar de las dinámicas recientes de esta frontera, es decir, la llegada de las múltiples caravanas de los migrantes centroamericanos y la introducción de la GN como una estrategia política para contener o controlar esas olas, siguen reproduciendo su labor transfronteriza y construyendo, así, un espacio de vida anclado a esta zona, no sólo para ellos, sino para otros actores quienes viven

en/de esta frontera. De esa manera, en este capítulo queremos virar la atención en los balseros, como *articuladores* locales, para analizar la frontera desde un enfoque del anclaje y de movilidad. Haremos hincapié en examinar cómo estos actores locales se adaptan a las circunstancias contextuales y del paisaje, negociando con confines e imposiciones ajenas, para apropiarse de este espacio a partir de sus labores cotidianas que permiten tanto el movimiento de personas, por medio de la línea, como el flujo y tránsito de mercancías; miraremos cómo en este proceso juegan un rol en la construcción de la movilidad y al hacerlo influyen en la construcción de este espacio.

Antes de exponer el contexto regional del presente estudio, describimos la metodología empleada, en la cual se conjuntaron varios proyectos en los que las autoras participaron o coordinaron. Posteriormente, delimitamos el escenario del río y sus actores, para luego discutir el marco teórico sobre el papel de frontera en donde se observa la íntima relación entre anclaje y movilidad. Una vez aclarado el enfoque conceptual, presentamos datos etnográficos que reflejan cómo los balseros organizan su trabajo informal para que esto siga reproduciéndose como medio de vida, tanto para los trabajadores como para los habitantes locales. De igual forma, presentamos algunas reflexiones sobre la naturaleza de su labor como balseros, en relación con la dinámica de in/movilidad intrínseca en esta y cómo es que a partir de esta inmovilidad/movilidad, juegan un rol en la construcción de la movilidad que tiene lugar en y a través del río. Finalmente, reflexionamos sobre cómo la frontera es un anclaje, un nodo organizador de la movilidad, y cómo es que ésta, construida socialmente, da forma a la vida social y económica de la zona fronteriza.

SOBRE LA INVESTIGACIÓN

El presente capítulo se basa en las investigaciones cualitativas realizadas por las dos autoras en sus distintos proyectos. Fernán-

dez parte de proyectos de investigación en este punto fronterizo durante 2017 y 2018,² con los que se hicieron 22 entrevistas semiestructuradas a personas que habitan y trabajan en ambos lados de la frontera —balseros, cambiadores de divisas, tricicleros y trabajadores de bodegas de mercancías—, con el fin de analizar la manera en que se organizan diferentes actores para hacer posible el intercambio transfronterizo, y la reproducción de la vida en la zona. Se buscó entender las formas de trabajo y de organización, motivos laborales, expectativas de la vida en este punto fronterizo, entre otros aspectos relacionados al trabajo y a la vida cotidiana.

Por su parte, Kuromiya realizó una estancia del campo entre diciembre de 2019 y marzo de 2020, en forma intermitente, hasta que se activó la contingencia sanitaria provocada por el covid-19.³ El proyecto que financió su estancia tenía el objetivo de indagar el uso del agua —en sus diferentes formas— por los habitantes locales de Ciudad Hidalgo y Tecún Umán. Por lo tanto, se realizaron entrevistas semiestructuradas a aquellos actores considerados como clave en cuanto al uso del agua, entre los que se encuentra a los balseros quienes *usan* el río como su principal

² El trabajo de campo fue financiado mediante fondos de dos proyectos: El proyecto de Ciencia Básica Conacyt “Grupo Binacional Guatemala-México de estudios de las fronteras: dinámicas transfronterizas y perspectivas multidimensionales” y el objetivo EE “Describir y analizar las dinámicas de movilidad y permanencia de los trabajadores guatemaltecos en México y reconstrucción de sus expectativas, necesidades e imaginarios sobre la sociedad de destino y su relación con la sociedad de origen”, del proyecto Región Transfronteriza México-Guatemala, Dimensión Regional y Bases para su Desarrollo Integral (Primera Fase, 2017-2018), coordinados por Carmen Fernández Casanueva. Agradezco el invaluable apoyo de investigación a Hugo Rojas, Jhair Roblero, José Miguel Cruz, Arli Juárez y Eréndira Montejo.

³ Este proyecto está titulado Políticas hídricas desde abajo: actores transfronterizos y experiencias autogestivas en el manejo del agua en la cuenca del río Suchiate, financiado por el Programa para el Desarrollo Profesional Docente, para el Tipo Superior (Prodep) y fue dirigido por el doctor Hugo Rojas, de la Universidad de Artes y Ciencias de Chiapas (Unicach).

espacio del trabajo. Con ellos, debido a su agitada actividad, más que entrevistas estructuradas, se establecieron conversaciones personales en forma breve en diferentes tiempos, para indagar las prácticas y percepciones sobre el río como su lugar de trabajo.

Lo que presentamos en este capítulo, no obstante, tiene un soporte de datos más allá de los recolectados durante los proyectos arriba mencionados: la descripción y el análisis dan cuenta del conocimiento *in situ* de más de un decenio, en la que hemos desarrollado investigación en la zona, aunque cada una de las autoras ha empleado diferentes enfoques y reflexionado desde distintos ángulos. En un diálogo, ambas autoras analizamos en este capítulo el quehacer de los balseros que laboran en el río Suchiate, que divide a las ciudades de Tecún Umán y Ciudad Hidalgo, y el papel de éstos en la construcción de la movilidad en este nodo o anclaje que es la frontera, moldeando de esta forma al espacio en la zona fronteriza.

CONTEXTO Y OBJETO DE INVESTIGACIÓN

Ciudad Hidalgo, México, y Tecún Umán, Guatemala, son ciudades fronterizas localizadas sobre la franja costera del océano Pacífico, donde la línea que divide a los dos países está demarcada por el río Suchiate. Como mencionamos en la introducción, ambas localidades se caracterizan por las intensas actividades de intercambio mercantil, formal e informal, y la movilidad de las personas que se trasladan de un lado al otro del río, así como por el paso de migrantes centroamericanos e intercontinentales. La vida económica de Ciudad Hidalgo y Tecún Umán se desarrolla generalmente cerca del río y en las zonas céntricas de ambas ciudades, donde tienen lugar los comercios de alimentos y productos manufacturados, tanto por lineamientos normativos aduanales como por cruces llamados *caminos de extravío*, que son cruces y caminos fronterizos informales (Rojas *et al.*, 2018).

El puente fronterizo Dr. Rodolfo Robles, que conecta a Ciudad Hidalgo y Tecún Umán, se localiza sobre el río Suchiate y es el paso terrestre con continuo movimiento de personas que pasan a pie, en carro o con triciclo (Rojas y Fletes, 2017). Allí se encuentran las instalaciones mexicanas del Servicio de Administración Tributaria y del Instituto Nacional de la Migración. A tres kilómetros, aproximadamente, se observa otro puente, el Suchiate II, por donde pasan grandes cantidades de mercancías en tráileres: es el recinto fiscal y comercial más grande del gobierno mexicano en la frontera con Guatemala, y es un punto medular para el comercio internacional. Diariamente, cientos de tráileres ocupan este pequeño espacio fronterizo, en donde la infraestructura no es suficiente para una movilidad más eficiente. A partir de este flujo, este sitio se ha especializado en la circulación global de mercancías: actualmente se encuentran oficinas afiliadas de agencias aduanales (cuya matriz está en la Ciudad de México o Tijuana, o incluso en Estados Unidos), estacionamientos para los tráileres, bodegas de almacenamiento de mercancías, hoteles y restaurantes. Son empleos locales relacionados al hecho de que aquí se encuentra la frontera nacional. La instalación de estas oficinas da cuenta con claridad de los intereses en los niveles internacional y federal, en relación con el comercio internacional que tiene que ver con esa línea fronteriza.

En este perímetro del río, ante los ojos de todas las autoridades, existen varios pasos informales, con sus respectivos nombres: el palenque, los rojos y los limones. Se trata de embarcaderos de balsas hechas con neumáticos y vigas de madera que funcionan como transporte, tanto de personas como de mercancías, en ambas direcciones. Sus movilidades son *informales*, pero gozan de la tolerancia implícita del personal de gobierno local, incluso federal, y el respaldo social o naturalización de la población que allí habita y trabaja, pues como se verá más adelante, es una de las actividades primordiales para la vida cotidiana de los habitantes locales, no sólo por sus servicios, sino también como fuente de empleo.

FOTOGRAFÍA 1. PUENTE DR. RODOLFO ROBLES. PASOS PARA LOS PEATONES, TRICICLEROS, CARROS PARTICULARES Y AUTOBUSES DE TURISTAS



FUENTE: archivo fotográfico de proyecto Políticas hídricas desde abajo: actores transfronterizos y experiencias autogestivas en el manejo del agua en la cuenca del río Suchiate, Ciudad Hidalgo, diciembre de 2019.

FOTOGRAFÍA 2. CAMINO PARA LOS TRANSPORTES INTERNACIONALES CON GRANDES CANTIDADES EN TRÁILERS



FUENTE: archivo fotográfico de proyecto Políticas hídricas desde abajo: actores transfronterizos y experiencias autogestivas en el manejo del agua en la cuenca del río Suchiate, Ciudad Hidalgo, diciembre de 2019.

Efectivamente, en torno a esta dinámica se ha desarrollado un contexto laboral diverso e interconectado entre sí, en el que participan tanto guatemaltecos como mexicanos. Son hombres y

mujeres de diferentes edades, aunque predominan los hombres, que llevan a cabo actividades encadenadas: empleos directamente relacionados con el comercio, prestadores de servicios de transporte como los *tricicleros* y los balseros, cambiadores de divisas y agentes aduanales, hasta policías municipales que de forma indirecta influyen al moldear y hacer posible esas movilidades. Estas actividades desarrolladas alrededor del río entre dos ciudades dan cuenta de la porosidad de una frontera que funciona con diferentes actores, cada uno con dinámicas interdependientes, llena de contradicciones, donde los límites entre la legalidad y la ilegalidad quedan difusos. Debajo del puente peatonal, migrantes sin los medios económicos para pasar con documentos, lo hacen de manera no oficial, aprovechando los *poros* o *huecos* que las estructuras dejan. En otras palabras, la cotidianidad en este cruce es un ejemplo claro de las formas en que los espacios se configuran a partir de las propias *grietas* del sistema *regulador* y de las actividades de las personas que constantemente hacen suyas esas *grietas*, las cuales históricamente han permitido que en esta zona el comercio informal y el movimiento laboral transnacional sustente en gran medida la economía local.

Dentro de la dinámica de movilidad existente entre Ciudad Hidalgo y Tecún Umán resalta el hecho de que el río que hace la separación entre ellas tenga una dinámica propia: sus propias reglas, agrupaciones y negociaciones, además de una cierta autonomía en comparación con actividades *en tierra*. El río está controlado por poderes fácticos, aun cuando oficialmente sobre él se encuentren los cruces y el paso entre ambos países. Este panorama recientemente se modificó, cuando llegaron miles de centroamericanos, dentro de las llamadas *caravanas migrantes* o el éxodo centroamericano. Por la gran dimensión de las personas que intentaron entrar en esta región en octubre de 2018 (aproximadamente 7 000 personas, según diversos medios de comunicación), el gobierno mexicano instaló más de 200 miembros de la policía federal y de la Secretaría de Marina y colocó vallas en el puente con el fin de cerrar la frontera, para así controlar la entrada de la multitud. Días después, esta medida de

seguridad permaneció en la frontera, incluso en el río se colocaron las balsas de Marina para controlar y contener el flujo de los migrantes por este espacio. En el lado de Guatemala también hubo presencia policiaca y militar, y cerraron con los cercos la entrada del puente internacional, los cuales se rompieron por los migrantes que intentaron a ingresar en México.⁴

Pese a esta reacción inicial, las personas migrantes centroamericanas e intercontinentales siguen llegando al territorio mexicano por esta región en forma de caravana, haciéndose visibles, o también de manera individual, o por grupos, pero de forma clandestina. En 2019, el gobierno mexicano decidió introducir a lo largo del río al personal de la GN. Sin embargo, el objetivo de ello no es controlar a todos los flujos informales que hay en el río, sino únicamente al ingreso de aquellos extranjeros que vienen más allá de la región fronteriza y tienen la intención de continuar su tránsito a la frontera norte de México. Ellos revisan los documentos de las personas que llegan por el río en balsa: si tiene el formato migratorio o el documento de identificación, ya sea de México o de Guatemala, con el que demuestre su domicilio en la región fronteriza, entonces se da el ingreso al territorio nacional. Es muy notorio que los agentes de la GN no tratan de controlar las actividades del comercio transfronterizo, incluso se podría decir que son más bien indiferentes, mientras éstas no sean calificadas como *una amenaza* para los intereses nacionales, sobre todo la seguridad nacional.

Así, en este contexto, en el cual hay una clara intencionalidad por desmotivar los flujos hacia Estados Unidos, sin interferir en el cruce tanto formal como informal de mercancías, ni bloquear la movilidad laboral local que depende del cruce de la frontera, los balseros y el río son pieza clave. Los intereses de que el cruce y el río funcione de esta forma son utilizados para poder repro-

⁴ Son datos recopilados en los testimonios de los habitantes locales durante 2019. También ha sido reportado en diferentes redes sociales, así como periódicos locales y nacionales. Por ejemplo, véase *Agencia EFE* (2018) y *DW* (2018).

ducir su medio de vida y poder permanecer en el lugar; ello, a su vez, da forma a la dinámica de movilidad de este nodo o anclaje, que es este punto de cruce fronterizo. A continuación, presentamos las principales directrices teóricas que nos sirven de marco para el análisis en este capítulo.

MOVILIDAD, ANCLAJE, ESPACIO: DIRECTRICES CONCEPTUALES

Lefebvre (en Martínez, 2013) argumenta que el espacio es un *producto*, en el sentido marxista: una mercancía hecha por el trabajo humano con la lógica capitalista, además de que representa la lógica de la dominación, ya que la urbanización se realiza bajo un planteamiento y un ordenamiento estatal para legitimar el orden social, y “contribuye a instaurar una hegemonía, una forma de vida, unos comportamientos sociales aceptables, unas prácticas concretas en el espacio” (p. 43). Pero el planteamiento de Lefebvre muestra que el espacio urbano contiene otra dimensión, es decir, la construcción del mismo por quienes habitan allí. En este proceso, la instauración de una hegemonía no se lleva a cabo en forma lineal ni planeada, sino se modifica, desaparece y se interpreta en diferentes formas a lo largo de la vida diaria.

De esta forma, con Lefebvre, ([1974]1991) y posteriormente con reflexiones de teóricos como Soja (1989) o Harvey (1993), se puso en la mesa de discusión que el espacio no es tan sólo un contenedor neutral en el cual la vida sucede, sino que es construido, a la vez que construye la vida social, política y económica. En esta línea, la espacialidad, como explica de manera muy especial Doreen Massey en su libro *For Space* (2005), es producto de interrelaciones y está en continua construcción, de modo que se crea y recrea mediante la interacción colectiva, moldeando las barreras y oportunidades con las que cuentan distintos actores posicionados de manera desigual.

A partir de estos planteamientos, consideramos adecuado entender a la frontera como una instalación del orden hegemó-

nico: ahora más notable por la presencia de la GN. Pero conscientes también de que este espacio se construye y se vuelve de esta forma en un lugar, no sólo a partir de la instalación de ese orden hegemónico, sino mediante la presencia y acción de actores locales, quienes aprovechan este *anclaje* que es la frontera. Estos actores locales crean su propia espacialidad y dan su propio significado, es así como se hace posible el intercambio y movimiento transfronterizo.

Al reconocer que el espacio está en continua evolución a partir de interacciones sociales a distintas escalas, es imposible negar que éste no es estático y es por ello que entender a la movilidad es crucial.

Particularmente desde la geografía crítica, autores como Urry (2007), Sheller (2018; 2014), Cresswell (2006), entre otros, impulsaron estudios en torno a la movilidad, en lo que llamaron el *giro de movilidad* (*mobility turn*). Sheller (2018: 3), por ejemplo, explica que el estudio de la movilidad tiene que ver con movimientos, no sólo de personas, sino también de objetos y de información; y sobre todo que se vincula a las relaciones de poder que existen detrás del ordenamiento de las (in)movilidades.

Hannam *et al.* (2006: 3) sostienen que la movilidad no puede ser explicada sin mundos materiales inmóviles, o *anclajes institucionales*, como un aeropuerto, un muelle, una estación, un camino o una frontera. Por medio de estos anclajes o nodos, se organiza la movilidad a partir de estructuras a distintas escalas y de interrelaciones desiguales de poder. Y es partiendo de estas desigualdades cómo es que se permite, dificulta e incluso impide la movilidad de unos y de otros, de manera diferenciada, configurando así un entramado de movilidades e inmovilidades que dan forma a estos anclajes.

Es precisamente en este anclaje institucional donde proliferan las prácticas *articuladoras* de la movilidad, organizadas por actores locales como los que tratamos en este capítulo. Se trata de los balseros que imprimen sus espacialidades, sus lógicas de movilidad y sus órdenes de trabajo, construyendo así su espacio de vida. De esta forma, las movilidades e inmovilidades son

moldeadas no sólo desde los poderes hegemónicos, sino desde abajo, desde lo local, muchas veces a contrapelo de esos intereses hegemónicos. Estos espacios binacionales no podrían entenderse desde una lógica de control estático desde arriba, sino desde la intención e interés de actores locales interactuando e imprimiendo su impronta en la construcción del espacio; haciendo de la frontera y la zona fronteriza un lugar.

UNA MIRADA AL RÍO Y A LOS BALSEROS

Los actores que hacen posible el intercambio entre un lado y otro de la frontera, a través del río Suchiate, estos *articuladores de la movilidad* que no necesariamente tienen la intención de movilizarse hacia otros espacios, pero que sin ellos sería imposible la actividad de ese punto fronterizo, dejan su sello en el contexto mediante su quehacer y sus interacciones con estructuras a distintos niveles (autoridades y otros actores vinculados al cruce fronterizo en el nivel local, federal, internacional); unas que facilitan y otras con la intención de dificultar e incluso bloquear el cruce fronterizo. En este vaivén de interacciones con distintas estructuras, moldean la movilidad al tiempo que son moldeados.

Al igual que otros actores que facilitan el movimiento en la región fronteriza como los triciclos, los balseros forman parte de la vida de esa zona fronteriza, en el sentido de que se encargan de facilitar la movilización de mercancías y personas. Pero a diferencia de éstos, están organizados en agrupaciones binacionales y tienen al río Suchiate como espacio de acción intermedia entre una y otra nación; como los tricicleros, en su mayoría son hombres.

Su actividad es a todas luces informal y al margen de la normatividad, por lo que es imposible que abierta y oficialmente las autoridades locales de uno u otro lado de la frontera los *regulen*; pues en sí no habría posibilidad de regular su actividad. Esto los sitúa en una posición de poder y de *negociación* frente a dichas autoridades, ya que ambas localidades dependen del

innumerable y diverso cruce de mercancías y personas; el cruce de todo es informal, pero hay una separación entre mercancías *lícitas* e *ilícitas*.

Desde la mañana, muy temprano, antes de que el radiante sol salga, se observan movimientos de los balseros y de sus clientes sobre el río y en las orillas, y muelles de uno y otro lado. Hombres cargando las mercancías en las balsas y las mujeres solicitando el paso hacia Ciudad Hidalgo para llegar a trabajar temprano, o pasar al lado de Guatemala junto con sus mercancías. Estos pasos son puntos claves para la vida laboral de todas las personas que viven en estas localidades fronterizas. Las actividades de ir y venir por éstos, aunque son *informales*, al no ser registrados oficialmente por las autoridades locales, no significa que ellos sean marginales o sus trabajos sean criminalizados. Los balseros y sus labores han ganado reconocimiento local como actividades *derechas* y toleradas.

El espacio del río está organizado por embarcaderos que se encuentran en ambos lados del mismo y por pasos que conectan a los embarcaderos. Dentro de ellos, se organizan grupos de balseros; en cada paso trabajan uno o dos grupos alternativamente. En 2018, se registraron cinco pasos a lo largo de un kilómetro, aproximadamente, con sus respectivos grupos. El grupo está constituido por trabajadores mexicanos y guatemaltecos y entre ellos se dividen trabajos y horarios para laborar. Por ejemplo, el paso de Los Rojos tiene dos grupos que se van turnando por día: Grupo A, que consiste en 56 trabajadores, y Grupo B, que es de alrededor de 40. Se trata de balseros y sus ayudantes, a quienes llaman *chalanés*. A los que normalmente se les llama *balseros* son aquellos que manejan la balsa de acuerdo con estos *turnos* o *plazas*. Manejan las balsas, trasladando de un lado al otro tanto mercancías como personas. Estas *plazas* podrían describirse como una licencia de trabajar como balseros o una membresía para pertenecer a algún grupo que maneja uno de los pasos. Una persona puede adquirir varios turnos y esos turnos se rentan, venden o heredan. Por lo tanto, no necesariamente son los dueños del turno quienes maniobran la balsa.

Estas actividades, organizadas de esta forma, son parte de las cadenas que soportan el próspero comercio fronterizo en donde participan diferentes actores. Esas cadenas funcionan mediante la confianza entre clientes y estos actores *articuladores*. A continuación, este testimonio de un balsero da cuenta de un día de trabajo y cómo se va encadenando el flujo:

[por ejemplo,] en Ciudad Hidalgo, compras mercancía y agarras un triciclero, le dices al triciclero “oye, mira, llévame esta mercancía a la orilla del río, al palenque, ¿cuánto me vas a cobrar?”, “treinta pesos”, “bueno, ten, me lo llevas a la orilla del río y se lo entregas en el paso del palenque y se lo entregas al *conejo* [apodo de un balsero]”, [...], ya llega el triciclero, grita “*conejo*”, ya va uno, así como yo, ya voy, recibo la carga, “que te manda esta carga doña Ale”, ya sé que doña Ale es una que le pasa la carga, entonces ya toda su mercancía la coloco en un solo lugar cuando terminan de comprar, muchos así lo hacen. Todas las personas que vienen a comprar ya tienen su triciclero, cargan y ya van a dejar la mercancía a los pasos (testimonio de un balsero, 2018).

Esta narración explica cómo su labor *informal* tiene su propia estructura y organización. Muestra también la confianza entre los actores que dependen de las actividades de otros.

Además de los actores descritos, hay otros actores alrededor de la actividad del cruce y las balsas. Ningún balsero o dueño de *turno* es el propietario de la balsa; éstas pertenecen a un taller que se encuentra en Tecún Umán, y de allí se alquilan tanto la balsa como la vara. En 2018, la renta costaba 100 quetzales⁵ de inscripción, más 40 quetzales por la renta diaria:

[...] yo me voy a las cuatro de la mañana a trabajar, voy a traer mi cámara [se refiere a la balsa] de aquel lado [Guatemala], porque todas las cámaras son rentadas, se rentan a un muchacho, sólo se le paga cuarenta al día,

⁵ En 2018 y 2019, un quetzal equivalía a 2.30 pesos (aproximadamente 0.1 dólares).

cinco de la vara, treinta y cinco de la cámara. El dueño de la cámara, él gana veinte, porque quince gana un muchacho que recoge las cámaras en la tarde y en la mañana él te las *tira* [coloca en el lugar de trabajo]. Yo ya llegando al río, él ya las tiene tiradas, ya tiene mi vara en la cámara. Sólo la agarro y me vengo, eso es, por eso se paga cuarenta varos [quetzales] (testimonio de un balsero, 2018).

Las personas con quienes conversamos en el río, nos comentaron que esta inscripción y el pago diario de la renta incluyen el mantenimiento de la misma balsa. Es decir, cuando se poncha la cámara (una balsa lleva dos cámaras), sólo se pide el repuesto de la balsa, de esa forma se evita tener que esperar a que ésta sea reparada, lo que implicaría perder tiempo de trabajo. Por esta razón y otras, como la dificultad de guardarla durante la noche, a ningún balsero le conviene ser propietario de la balsa, y es así como este otro negocio surge, dependiendo también de la actividad que tiene lugar en el río.

Por otra parte, los llamados *chalanés* son los que ayudan a estos balseros a cargar y descargar las mercancías y a cobrar a los clientes, al mismo tiempo que aprenden cómo manejar con vara la balsa sin caerse, ni tirar la mercancía o a las personas, así como evitar que se rompa la balsa. Los *chalanés* son contratados por los balseros, en muchos casos son sus familiares, pero también otras personas que vienen a solicitar su trabajo y aprender cómo manejar la balsa, para posteriormente intentar comprar o rentar el *turno*.

Al respecto de la venta del *turno*, coincidieron las opiniones de los balseros en que, en los últimos años, se encareció el precio: en 2018, su precio oscilaba entre 60 000 a 80 000 quetzales y, dependiendo del paso, podía llegar hasta 100 000 quetzales.

[...] todos los compañeros ya saben quiénes son los dueños de turno, entonces si vende él puede vender al precio que quiera, nadie se mete, ahorita sí se venden a diferentes precios y muy alto, porque desgraciadamente al paso que le dicen, al paso de “los rojos” están como en 80 000, 100 000 quetzales te piden por un turno, por trabajar al día (testimonio de un balsero, 2018).

Según los balseros entrevistados, actualmente la mayoría de los dueños son guatemaltecos, pues son ellos quienes han comprado aprovechando el tipo de cambio favorable de los últimos años. De todas maneras, si vemos que la mayoría de los habitantes de ambos lados se dedica a actividades informales ligadas al comercio fronterizo, y el salario mínimo general de México de ese momento fue de 88.60 pesos diarios (véase STPS y Conasami, s. f.) y de Guatemala fue de 90.16 quetzales (véase gobierno de Guatemala, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, s. f.), el precio del *turno* es, desde luego, una exageración. Por eso también se sospecha que vienen las personas de fuera de la región fronteriza y compran varios turnos con el objetivo de rentarlos y trasladar sus mercancías de forma más fácil.

La renta del turno también tiene un precio que se establece arbitrariamente con el dueño del mismo y los trabajadores. Por ejemplo, un balsero, que fue el principal interlocutor durante el trabajo de campo, explicó que él renta seis turnos de la misma persona, y paga 500 quetzales por esos seis turnos (los seis turnos se trabajan en un día). Estas elevadas *tarifas*, establecidas sobre el turno de los balseros, nos dan ideas de que es un empleo más o menos próspero y uno puede ganar suficiente para mantenerse a él y a su familia. No obstante, se deja siempre muy claro que la cantidad del dinero depende del día, de las actividades de los comercios y de las personas. El mismo balsero nos mostró un cálculo de su ganancia:

[...] ayer trabajé los seis turnos, de los seis turnos yo pago 500, de los seis turnos yo saqué 30 personas por cada turno, son 90 personas de a diez quetzales, son 900 quetzales que yo saqué. Pagué 500 de él [el dueño de los turnos], me quedaron 400, pagué 40 de la cámara, pagué 60 [a chálán] [...], eso se paga diez por turno y como yo tengo seis, pago 60. Ahí ya son 600 y ya me queda el resto para mí se puede decir, 300 quetzales, cuando ahorita entre semana, pero déjame decirte que el día bueno para nosotros es el sábado, ahí es donde yo gano más (testimonio de un balsero, 2018).

Con las descripciones de hasta ahora, queda clara la dimensión de las personas involucradas en esta actividad y la complejidad de su organización. Además, cada grupo de los balseros funciona como *cooperativa*, una agrupación a la que ellos llaman *sindicato*. Tiene mesa directiva que consiste en presidente, secretario, tesorero y juez de los debates: son cuatro los miembros que integran a la directiva del paso. Cada directiva establece los reglamentos de trabajo, intervienen algunos conflictos entre balseros, establecer las medidas cuando ocurran algunos accidentes, entre otros. También se encarga de juntar cooperaciones, cobrando a los dueños de turnos, fondo que es guardado como una caja de cooperación. Esta caja puede ser utilizada para emergencias o necesidades de los miembros cooperantes, como por ejemplo, cuando se muera un dueño del turno se le compra una caja o se apoya a la familia del mismo; incluso cuando un trabajador no puede trabajar por enfermedad, se le ayuda con el dinero de la caja, ello siempre y cuando sea miembro de la cooperativa, es decir, dueño del turno.

Así, detrás de una rústica balsa que cruza por el río con mercancías y personas, hay un entramado de funciones estratificadas y negociadas, decisiones, responsabilidades y arreglos, que hacen posible que personas y mercancías se muevan. Pero, irónicamente, este entramado que hace posible el movimiento, permite también la permanencia de los balseros y los otros trabajadores con actividades vinculadas: movilidad e inmovilidad construidas mediante acuerdos, oportunidades, interacciones. En el siguiente apartado, presentamos algunos aspectos clave que tienen que ver con la dinámica de inmovilidad y movilidad de la actividad de estos actores en el flujo a través del río.

ARTICULANDO LA MOVILIDAD

Como explicamos en la sección anterior, dentro de la organización de balseros, hay una serie de actividades estratificadas, que

van desde manejar la *vara* para mover la balsa, hasta limpiar y, en general, hacerse cargo de los embarcaderos. Es común que, como explicamos antes, los dueños de las plazas renten la suya y subcontraten personas. No son actores que enfrenten barreras para su propia movilidad, como sería el caso de personas migrantes o solicitantes de refugio. Su intención no es moverse hacia otro espacio sino sobrevivir en la región, tener un medio de vida que les permita no tener que irse. El alto precio de la renta y venta de *turno* que describimos en líneas anteriores, refleja cómo está valorado este oficio como medio de la vida en la zona fronteriza. Y es ese medio de vida, los vínculos que desarrollan, cómo se organizan, cómo, con quiénes y de qué manera interactúan, que da forma a su in/movilidad y lo que hace posible que personas, mercancías y dinero, se muevan de la manera en cómo lo observamos.

Los balseros, al igual que otros actores vinculados directamente a facilitar que personas y mercancías se muevan (tricleros, cargadores y otros que forman parte de la actividad de las balsas), articulan la movilidad transfronteriza permitiendo que materialmente haya movimiento en la región; por tanto, son un engranaje que hace posible la reproducción de la vida económica y social de la zona fronteriza. Sin embargo, son actores que se mueven poco, y esta cuasiinmovilidad es justamente la que permite que estos espacios sean dinámicos, *funcionen*, tengan vida. Su cuasiinmovilidad tiene un papel importantísimo en la construcción de la movilidad de la zona, y ello da forma a ese espacio, haciéndolo lugar. A continuación, resaltamos algunas actividades de ellos, con el fin de entender mejor la naturaleza de su in/movilidad.

La espera

Normalmente, los balseros pasan periodos largos esperando clientes; personas que quieren cruzar para realizar actividades del otro lado o comerciantes que buscan cruzar su mercancía.

Ello implica muchas veces que tendrán que permanecer en puntos específicos por largas horas, aguantando calor y aburrimiento. Como están organizados a partir de turnos, algunos días simplemente no tendrán actividad. Esta forma de trabajar por turnos y la naturaleza del trabajo que implica tener que esperar clientes, es similar a la de los tricicleros, pero la principal diferencia radica en su sitio de acción, binacional por excelencia.

Permanecer en la zona fronteriza: territorializar el espacio, mantener el turno y a los clientes

Además de la espera, otro aspecto vinculado a no moverse es el hecho de que su objetivo es continuar con su actividad en el río, sin tener que buscar empleo lejos de allí. Sobre todo, quienes son dueños de los turnos en su mayoría son habitantes de la localidad y esa actividad representa el medio de vida que les permite justamente no tener que moverse a otro sitio.

La preocupación por mantener su medio de vida y poder permanecer en el lugar, se alinea con intereses de los habitantes del lugar, y con autoridades estatales y municipales de uno y otro lado del río, así como con intereses en el nivel global, de permitir el flujo de mercancías no sólo por la vía oficial, sino a través del río. Es decir, aun en un contexto de *externalización de fronteras*, cuyo objetivo es bloquear el flujo de personas del *sur global* que transitan sin documentos hacia el Norte, hay interés por permitir que el comercio transite no sólo de modo formal, sino también informal. Ello facilita que la actividad de los balseiros permanezca; como vimos, hay organizaciones y estructuras que les dan a los líderes de sus agrupaciones cierto poder para mantenerse y, por tanto, permanecer en la región.

Efectivamente, los líderes de cada grupo y las autoridades locales, tanto oficiales como fácticas, definen los espacios de acción de cada grupo y los turnos —definen sitios y tiempos de acción—, y es así como se ha llegado a acuerdos sobre la distribución de tiempos y espacios. Es decir, como vimos en la sec-

ción anterior, han *dividido* el río mediante los distintos pasos, y han organizado el tiempo de trabajo a partir de turnos. Ello ha dado cierta estructura a su actividad, permitiendo que funcione. Sin embargo, esta estructura, como narra el siguiente fragmento del testamento de un balsero veterano guatemalteco, quien ha sido uno de los protagonistas de cómo inició la forma de organizarse y agruparse mediante pasos, ha ido evolucionando a través del tiempo.

Primero había sólo un grupo, de diez te digo, hasta de 20, fue creciendo, pero se dio el caso de que fue creciendo y otro chalán que llevaba yo y ya ahí lo dejaba porque ya trabajaba bien y confianza y todo, creció, otra cámara más, y así fue saliendo, cámara más, más cámara, entonces en ese tiempo compartimos la gente, “bueno, ¿cuántos somos?”, “somos 40 en total”, “que trabajen 20 hoy y 20 mañana”, no importaba que tú fueras guatemalteco o mexicano, lo importante era que tenía que dividirse un turno mexicano y uno guatemalteco, así hemos trabajado, un turno guatemalteco y uno mexicano, pero no importa quienes sean, el turno es nada más de mexicanos pero si te das cuenta en el turno mexicano unos cuantos que realmente nacidos allá porque los viejos se murieron, dejaron abandonado y la gente nueva vino y se apoderaron (testimonio de don Salomón, 2018).

Este testimonio es interesante, porque da cuenta de que los acuerdos, divisiones de trabajo y de los turnos, y la tenencia de éstos, es un proceso inherente al trabajo de los balseros, que está en continua evolución y disputa. Además, los propios trabajadores fueron quienes establecieron los órdenes de cómo laborar sobre el río desde ambos lados. Su actividad, entonces, no sólo articula el movimiento de personas y mercancías, sino que en sí misma es movimiento; los acuerdos de distribución de espacios y turnos, está en continua disputa y en continua negociación con los otros grupos, con miembros del mismo grupo, con autoridades y líderes fácticos. Su permanencia depende del movimiento, y es así como se moldea y transforma la movilidad/inmovilidad del lugar a lo largo del tiempo. El mismo balsero continúa:

Entrevistador: ¿o sea, ya son otras personas los que están ahora?

Balsero: Imagínate, al ratito me muero y ya, ya queda otro pues, ¿cómo te dijera yo?, ya sea mi hijo o lo vendo, lo delego pues, ya no es lo mismo, mucha gente ya no está, mis compañeros que nacieron conmigo ya cuatro cinco, ya pura chamacada ya (testimonio de don Salomón, 2018).

Esta continua evolución ha permitido que un individuo pueda ser dueño de varias plazas y rentarlas. Estas decisiones moldean a las relaciones entre unos y otros, desarrollando relaciones desiguales de poder entre los distintos individuos y grupos, y aunque son agrupaciones binacionales, crea también desequilibrio entre un lado de la frontera y otro —como ya explicamos, en la actualidad gran parte de los propietarios de turnos son de Guatemala—.

Así, en el ámbito local, el interés de los balseros por mantener su medio de vida y permanecer en la zona fronteriza también tiene que ver con luchas y negociaciones por espacios, turnos de trabajo y también por puestos o plazas. Esta lucha por permanecer está vinculada también a una intencionalidad por mantener un buen servicio y una buena relación con los clientes, en particular con aquellos que cruzan diariamente a trabajar, pero sobre todo con quienes utilizan sus servicios para pasar cantidades importantes de mercancía, a través del río; el vínculo de confianza y buena comunicación con comerciantes es clave para permanecer en el negocio de las balsas, y es algo que también está en disputa entre los distintos pasos, grupos y balseros. En este sentido, la continuidad de su actividad, y por tanto el flujo por el río mediante balsas, depende de inmovilidades que podríamos entender como territorializaciones.

Negociación con las autoridades para permanecer

A pesar de todo el mecanismo que hace funcionar el trabajo y el sistema propio de la seguridad de los trabajadores, los balseros entrevistados están conscientes de que su actividad es informal y

que sería imposible regularizarla. Sin embargo, consideran que no están haciendo *nada malo*, porque están *ayudando a la economía local*. Algunos de ellos, coincidieron en que su actividad es tolerada por las autoridades, gracias a sus arduas labores ligadas a la vida cotidiana de todos los habitantes:

antes ni la ley quería que trabajáramos aquí pues, entraban los judiciales allá, migración a ponchar cámaras y no querían que trabajáramos, igual se ponía aquí la ley, o sea que andábamos corriéndonos de la ley, pero nunca abandonamos, pero en eso vino la libertad, [...] ¿por qué están molestando a la gente que está trabajando, no?, y luego ya nos quedamos libres, pero nos ha costado, nos ha costado mucho trabajo (testimonio de don Salomón, 2018).

Al respecto, don Salomón, quien como decíamos es uno de los balseros que más tiempo lleva trabajando en el río, mencionaba que irónicamente la actividad de las balsas es más *estable* en la actualidad.

pero nosotros en nuestra mente decíamos “si cierran mejor pa’ nosotros”, porque nosotros nos burlábamos de la ley por todos lados, así hemos trabajado, si antes así lo hacíamos, ahorita no, ahorita nomás viene la gente, traemos la carga y ahí nos dan pal refresco y vámonos, en ambos lados, ya las cosas cambiaron mucho, hoy se puede negociar con la ley y antes no (testimonio de don Salomón, 2018).

Las autoridades locales de uno y otro lado de la frontera han sido interlocutoras con autoridades federales, ante imposiciones como, por ejemplo, la presencia de la GN, pues la región depende económica y socialmente del intercambio informal, a través del Suchiate. El balsero continúa:

[ahora las autoridades] en muchos aspectos nos han ayudado, ya no hay ese temor de que te van a agarrar y te van a llevar con todo y cámara o mercancía, no, no, el dueño de la carga es la que va a responderte, su mercancía, ahora que no se quieren poner parejos pues ya saben, aquí si

alguien viene y desconoce cómo es el trabajo se le dice cómo, para que no vaya a caer en el error, pero sí, gracias a dios hemos mejorado (testimonio de don Salomón, 2018).

Las desigualdades de poder que tienen lugar en relaciones entre grupos, son también notorias cuando hablamos de relaciones con autoridades. Negociar con autoridades sobre quién tiene el derecho y la posibilidad de trabajar, y en qué circunstancias, es en ocasiones en igualdad de poder y en otras en desventaja. La negociación radica en qué otorgar y a cambio de qué, y el nivel de poder que dicha autoridad tiene sobre ellos.

En esta zona fronteriza observamos que, en Tecún Umán, la alcaldía es quien regula y controla a otros gremios como el de taxistas y cambistas; en Ciudad Hidalgo, las agrupaciones también negocian con el municipio, pero éste no controla su quehacer. En cuanto a los balseros, tanto de un lado como del otro de la frontera, las autoridades dialogan y llegan a acuerdos más o menos en igualdad de poder, como claramente se entiende a partir de este fragmento del testimonio de uno de los balseros que conversaron con nosotros.

Aquí narra cómo en una ocasión autoridades municipales de Tecún Umán, se acercaron a ellos para ofrecerles agruparse y alinearse al municipio, cobrando diez quetzales mensuales a los trabajadores a cambio de limpiar el embarcadero, mejorar las calles de los alrededores y darles un gafete de identificación para mayor control. Sin embargo, rechazaron esta oferta, argumentando que los balseros tienen sus organizaciones ya establecidas por los años de trabajo, mismas que deben ser respetadas por las autoridades, si es que a cambio desean respeto hacia la administración municipal:

disculpe, nosotros no necesitamos nada, nosotros hasta tenemos un listado de todas las personas, si alguien anda mal aquí nosotros nada más le mandamos avisar, disculpe, no necesitamos camisa, no necesitamos gafete para trabajar aquí (testimonio de don Salomón, 2018).

La respuesta de este balsero nos habla de que las agrupaciones de balseros no sienten la necesidad de verse acuerpados o protegidos por las autoridades municipales, y que, por lo peculiar de su posición, pueden decidir mantener independencia. Además, comenta que, si un día llega una autoridad superior para limitar sus actividades, las autoridades locales no los protegerían, sino ellos mismos tienen que enfrentar la situación directamente. Por eso no requieren ni buscan el reconocimiento institucional. También, aunque el testimonio no lo menciona, esta independencia habla de que la actividad de los balseros se encuentra legalmente en un área gris, imposible de regularizar, ya que como mencionábamos antes, es una labor que permite el cruce irregular de personas y mercancías, pero de la cual depende de la región social y económicamente.

Aunque es una actividad binacional, intermedia entre una y otra nación, es cierto que hay diferencias en uno y otro lado del río. Del lado mexicano, está menos apoyada que del lado guatemalteco. Esto se ve claramente al notar cómo los muelles están bien arreglados en Tecún Umán, con apoyo presupuestal de la alcaldía, cuando del lado mexicano no es así. Ello también habla de la diferenciación en la injerencia de las autoridades locales de uno y otro lado, y de que, por ello, del lado mexicano se sienten más en igualdad de fuerzas para sentirse independientes del municipio, a diferencia del lado guatemalteco, donde poderes fácticos y oficiales tienen más control sobre lo que pasa en el río.

La informalidad y hacerse cargo del río como estrategia para permanecer

La importancia de *hacer su trabajo en su manera* está muy presente todo el tiempo. La informalidad, aunque parezca contradictoria, les permite tener una autonomía y un sistema de cooperación muy peculiar para que el río sea de ellos, y el espacio su construcción, el lugar de su trabajo. Otro caso ilustrativo

de este aspecto es la construcción de diques para las balsas durante la época de estiaje.

En verano se baja el nivel de agua y el río se hace angosto, lo que les dificulta trasladar las mercancías pesadas en la balsa. Incluso el agua del río llega a ser tan baja, que cualquiera puede pasar caminando. Esta situación hace que los balseros no tengan razón de ser durante esa época, pues cualquier persona puede ofrecer el servicio de transporte sobre el río sin requerir de una balsa. Como estrategia, los grupos de balseros construyen diques en el río para detener el agua y asegurar suficiente caudal para navegar la balsa con personas o mercancías (algunos medios locales reportan, incluso, cómo los balseros introducen maquinaria pesada, con el fin de formar los diques) (véase *El Periódico*, 2017). El dique inicia desde la orilla del río y avanza hacia el interior de éste, pero siempre se respeta *la frontera*; es decir, la línea imaginaria se establece a lo largo del canal más profundo del río. Esta manipulación o adaptación física del río, en aras de mantener la demanda de sus servicios, tiene incluso repercusiones con trabajadores de la zona, en otros sectores. Por ejemplo, durante una entrevista a agricultores de plátano del municipio de Suchiate, nos comentaron que durante la época de estiaje los balseros vienen a *tirar* sus diques que se encuentran en la parte más alta del río, la misma que se construye para asegurar el caudal del río.

Interacción con riesgo y peligro

Su actividad, y por tanto su dinámica de movilidad o inmovilidad tiene también que ver con el riesgo y los peligros directamente vinculados a su quehacer en el río. Pararse encima de una rústica balsa elaborada con tablas y neumáticos en temporadas en que el río está muy crecido, son actividades que implican riesgo y que no cualquiera las puede hacer. El movimiento de personas y mercancías por el río no sería posible sin la habilidad de balseros para hacerlo. Se arriesga la salud e incluso la vida para mover mercancías y personas.

Además del riesgo inherente al cruce en balsas rústicas en un río crecido en época de lluvias, existe otro riesgo y peligro relacionado con lo que mueve; clientes moviendo mercancías de manera irregular, migrantes que cruzan hacia el Norte, e incluso mercancías ilícitas. Se enfrentan al riesgo de involucrarse con asuntos y actividades ilícitas, o ser incluso violentados o asaltados. Ser el medio para mover mercancías o personas, los pone en una situación vulnerable y de peligro incluso. Ante ello, los balseros ponderan si involucrarse, si simplemente ser el medio sin tener una ganancia por lo que mueven, si *hacer como que no vieron nada*, o si mejor mantenerse al margen. Sobre ello, aquí compartimos el testimonio de un balsero que de manera muy clara explica la cercanía que hay con la posibilidad de involucrarse, y en el caso de él la decisión de no hacerlo.

Si, aquí es una frontera con... a mí me gusta aquí porque, no sé, tal vez porque yo me he criado aquí, pero créeme que aquí, ahora sí que, si quieres ser una gente pesada y todo, como dicen por acá, métete ya sabes a donde pero también ya sabes a dónde vas a llegar (testimonio de un balsero mexicano, 2019).

Sus palabras nos hablan de que saben que por el río cruzan mercancías ilícitas, y que no sólo cruzan abarrotes o verduras de manera informal, o habitantes y trabajadores de la zona, cuyo movimiento no ven como algo malo. Saben que ahí hay cruces de mercancías ilícitas. El balsero prosigue:

A mí cuantas oportunidades “mira viejo, sólo dame chance esto en tu casa y al rato...”, “estoy bien”, les he dicho yo, “estoy bien aquí, jalo una pinche cámara, me duermo a la hora que yo quiera y con las puertas abiertas”, yo se lo dije a un amigo de ahí que vive pegado al panteón, neto, “no papito, te agradezco la confianza que me tienes pero yo nací para ser pobre” le dije yo, así le dije, “pa ser pobre, y no quiero ser escalera de nadie”, le dije, porque es lo que hacen viejo, esa gente que trae esa madre por unos 500, 200 pesos quiere que uno le descargue, yo te lo digo porque un día me hicieron cargarme dos kilos, desde el centro hasta allá y cuando llego que

me dan, 200 pesos, *no'mbre*, y vengo yo de boca aguada y se lo cuento a mi mujer, “no, yo prefiero que comas tortilla con sal, haciéndole la bolsa a este hijo de su puta madre y cuando caigas preso ahí te va a llevar la chingada” (testimonio de un balsero mexicano, 2019).

Aquí da cuenta de que sí están cerca de la posibilidad de cruzar mercancía ilícita, pero nos habla de que percibe que más bien son usados y que no les pagan lo suficiente, dado el riesgo que están tomando; también, da cuenta de la decisión de él, y de muchos, de mejor no involucrarse, mantener su medio de vida y vivir tranquilo.

El cruce de mercancías ilícitas no es un tema del cual abiertamente se hable. De hecho, este testimonio es de los pocos que pudimos obtener al respecto. Ello es entendible y justamente se alinea con su decisión de mantener su trabajo, su medio de vida, sin riesgo. Quedarse en ese lugar de donde son la mayoría sin tener que migrar a otro sitio; permanecer.

DEJANDO SU IMPRONTA, CONSTRUYENDO MOVILIDAD... Y ESPACIO. REFLEXIONES FINALES

En esta zona fronteriza, en particular este punto de cruce entre Tecún Umán y Ciudad Hidalgo, las dinámicas transfronterizas permiten cubrir la necesidad básica de mover personas, mercancías y dinero: hay personas que se pueden transportar, atravesar el límite fronterizo internacional; hay mercancías que pueden ser movidas, y que son vendidas y compradas de un lado y del otro de la frontera, para ser consumidas o vendidas en el ámbitolocal, o incluso trasportadas a sitios distantes. Dichas actividades son posibles gracias a la labor de los balseros y a todo el entramado de personas con distintas funciones, a los arreglos a los que han llegado para llevar a cabo su trabajo y, en general, a la manera en cómo organizan y territorializan al río para hacer posible el cruce. Este entramado de actividades y arreglos dina-

miza a este nodo o anclaje que es este cruce fronterizo, moldeando de este modo la movilidad y, en el proceso, al espacio.

Como apunta Sheller (2018: 10), las movibilidades son desiguales, canalizadas, disputadas y negociadas, como lo es la actividad del cruce por balsas, según pudimos observar. Las inmovilidades, además, no se explican sin las inmovilidades (Hannam *et al.* 2006: 3). Estos actores apuestan por la permanencia, pues a pesar de los cambios y vaivenes en la política, en las dinámicas económicas a escala federal, binacional y global a lo largo de los años, la dinámica de esta frontera sigue dependiendo de estos actores. Hay interés de muchos actores, que mueven personas y mercancía, porque la movilidad informal prevalezca; los actores vinculados a las balsas se alinean a estos intereses, pues es su medio de vida y desean mantenerlo. En este sentido, permitiendo y organizando el movimiento, se construye la movilidad de este anclaje, apostándole a la vez a la inmovilidad o más bien dicho en su caso a la permanencia.

La permanencia es, entonces, un producto de sus actividades diarias: esperar a los clientes, conseguir su confianza, conservar su *turno*, mantener las organizaciones estructuradas y negociar con las autoridades. Precisamente, por estas prácticas ellos tienen capacidad de seguir reproduciendo el ordenamiento que se ha establecido sobre el río. Ellos instalan su lógica de movilidad y de permanencia en este espacio, que no es una adaptación pasiva del orden hegemónico, sino un proceso de interpretación y apropiación activa. En efecto, su lógica instalada es, aparentemente, independiente de las políticas hegemónicas. No obstante, no debe olvidarse el hecho de que aquí está la frontera nacional y por consiguiente hay un control hegemónico, es el principio necesario para que su labor prospere. Si no hay restricciones normativas, sus movibilidades informales no reprodujeran el valor que tiene. Así, la frontera ancla sus trabajos, al mismo tiempo que ellos se anclan en este espacio.

Mientras se adaptan a la geografía del terreno, al mercado, a las necesidades del punto fronterizo, hacen también que ese contexto *les funcione* para poder seguir existiendo, como vimos

claramente en la manera en que intervienen al río en época seca, buscando que éste mantenga un nivel de profundidad en que sea necesario el uso de balsas. Su actividad localizada y su deseo, y necesidad por permanecer, permiten la movilidad social y económica de la región del modo en que lo conocemos. Y ello los hace una pieza clave que moldea a ese nodo o anclaje ordenador, articulador de la movilidad.

En este tenor, la política de *externalización de la frontera* sólo capta una dimensión de este espacio como una representación de la política federal ligada a la seguridad nacional, y a la intención de detener y controlar la movilidad de personas migrantes hacia el norte. Pero no observa que *los inmóviles* que viven, trabajan y cruzan la frontera, hacen posible la vida local de la frontera. Su labor seguirá siendo como ha sido hasta ahora, permanecer para movilizar la frontera.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia EFE* (26 de octubre de 2018), “México le advierte a los migrantes que quieren entrar: ‘Van a tener problemas’”, www.efe.com/efe/america/sociedad/mexico-le-advierte-a-los-migrantes-que-quieran-entrar-van-tener-problemas/20000013-3794395.
- Cresswell, T. (2006), “The production of mobilities: An interpretative framework”, T. Cresswell (ed.), *On The Move. Mobility in the Modern Western World*, Nueva York, Londres, Routledge Taylor & Frances Group, pp. 1-24.
- DW* (19 de octubre de 2018), “Caravana de migrantes rompe cordón policial en Guatemala y entra a México”, www.dw.com/es/caravana-de-migrantes-rompe-cord%C3%B3n-policial-en-guatemala-y-entra-a-m%C3%A9xico/a-45964093.
- El Periódico* (13 de marzo de 2017), “Balseros construyen en el Suchiate embarcaderos que facilitan contrabando de mercadería, denuncian fabricantes de alimentos”, <https://elperiodico.com.gt/nacionales/>

- 2017/03/13/balseros-construyen-en-el-suchiate-embarcaderos-que-facilitan-contrabando-de-mercaderia-denuncian-fabricantes-de-alimentos/.
- Gobierno de Guatemala, Ministerio de Trabajo y Previsión Social (s. f.), “Salario mínimo 2021”, www.mintrabajo.gob.gt/index.php/dgt/salario-minimo#2018.
- Massey, D. (2005), *For space*, Londres, SAGE.
- Harvey, D. (1993) “From space to place and back again”, en J. Bird *et al.* (ed.), *Mapping the Futures: Local Cultures, Global Change*, Londres, Routledge, pp. 3-29.
- Hannam, K., M. Sheller, y J. Urry, (2006), “Editorial: Mobilities, immobilities and moorings”, *Mobilities*, vol. 1, núm. 1, pp. 1-22, DOI: 10.1080/17450100500489189.
- Lefebvre, H. (1991 [1974]), *The Production of Space*, Oxford, Blackwell.
- Ley de la Guardia Nacional (27 de mayo de 2019), *Diario Oficial de la Federación*, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgn/LGN_orig_27may19.pdf.
- Martínez, E. (2013), “Ciudad, espacio y cotidianidad en el pensamiento de Henri Lefebvre”, en Henri Lefebvre, *La producción del espacio*, Madrid, Capitán Swing pp. 31-52.
- Rojas, H., O. Villanueva y C. Fernández (2018), “Una mirada a dos puntos en la frontera México Guatemala desde sus dinámicas de movilidad: apuntes para una nueva investigación”, *ICHAN Tecolotl*, núm. 18, CIESAS, <https://tecotlotl.ciesas.edu.mx/puntos-de-encuentro-anteriores/una-mirada-a-dos-puntos-de-la-frontera-mexico-guatemala-desde-sus-dinamicas-de-movilidad-apuntes-para-una-nueva-investigacion/>.
- Rojas, H. S. y H. Fletes-Ocón, (2017), “Configuración regional y comunidad interpretativa en la frontera México-Guatemala”, *Estudios Fronterizos*, vol. 18, núm. 35, pp. 1-21, <https://doi.org/10.21670/ref.2017.35.a01>.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami) (s. f.), “Salarios mínimos”, www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285013/TablaSalariosMinimos-01ene2018.pdf.
- Sheller, M. (2018), *Mobility Justice: The Politics of Movement in an Age of Extremes*, Nueva York, Londres, Verso Books.

- (2014), “Demobilising and remobilising the Caribbean”, en M. Sheller y J. Urry (ed.), *Tourism Mobilities: Places to Play, Places in Play*, Londres, Routledge.
- Soja, E. (1989), *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*, Nueva York, Verso.
- Urry, J. (2007), *Mobilities*, Cambridge, Polity Press.

DE REPÚBLICAS BANANERAS A REPÚBLICAS
CARAVANERAS: MIGRACIÓN Y DESPLAZAMIENTO
FORZADO EN LOS PAÍSES DEL NORTE
DE CENTROAMÉRICA A INICIOS DEL SIGLO XXI

JAIME RIVAS CASTILLO

A Óscar, Valeria y Tania, familia valiente salvadoreña
que sólo buscaba realizar su sueño.¹

Los países del norte de Centroamérica —Guatemala, Honduras y El Salvador— exhiben, a inicios del segundo decenio del siglo XXI, unas condiciones políticas, sociales, económicas y ambientales que autorizan a hablar de una crisis que va más allá de lo coyuntural y que esconde sus raíces en la forma en que se ha estructurado históricamente una de las regiones más desiguales y excluyentes de América Latina. Los procesos políticos y económicos ensayados en la región, desde que se instauró la vida republicana, derivaron en formaciones nacionales balcanizadas y fragmentadas hacia fuera e internamente, originando o exacerbando procesos de exclusión social. Estos procesos hacen de la migración internacional y del desplazamiento forzado una respuesta de los centroamericanos más desfavorecidos. Así las

¹ Óscar, 25 años, padre y Valeria, 23 meses, hija, perecieron ahogados en el río Bravo, en la frontera entre México y Estados Unidos, en junio de 2019, cuando Estados Unidos comenzaba a cerrar las puertas a los solicitantes de asilo. La madre, Tania, sobrevivió y regresó a El Salvador, donde trata de rehacer su vida. La fotografía de Óscar y Valeria, inertes a la orilla del río, fundidos en un abrazo paternal eterno, le dio vuelta al mundo (*El Faro*, 2019; *BBC News Mundo*, 2019).

cosas, migración y desplazamiento se tornan forzados, pues no existe otra salida para los excluidos.

Si los Estados y gobiernos de la región no son capaces de garantizar el bienestar y una vida digna para buena parte de sus habitantes, entonces podemos sostener que se trata de estados fallidos, por más que se alegue que el único requisito para hablar de estados plenamente constituidos sea la existencia de un presunto sistema democrático con sus leyes e instituciones. Lo cierto es que esas leyes e instituciones existen formalmente, pero, en la práctica, no son garantía de inclusión y ciudadanía para la población históricamente excluida.

En el texto que sigue, se hace una breve aproximación histórica a la conformación de la región centroamericana que no sólo posibilita un escenario excluyente, sino que explica las razones estructurales que sostienen y reproducen los procesos contemporáneos de migración internacional y de desplazamiento forzado. Por tanto, el argumento apunta a que, si bien hay expresiones coyunturales de la crisis y de los procesos de movilidad humana en la región, detrás hay todo un entramado estructural tremendamente condicionante. En otras palabras, al no tocar esas estructuras, la región seguirá expulsando a su población y la migración irregular y el desplazamiento forzado de guatemaltecos, hondureños y salvadoreños hacia los destinos al interior del sistema migratorio de América del Norte (México, Estados Unidos y Canadá), así como destinos intrarregionales y extrarregionales, no se detendrá.

CENTROAMÉRICA, UNA REGIÓN BALCANIZADA Y EN PERMANENTE CRISIS

Centroamérica, esa delgada franja que impide que el Sur y el Norte del continente americano se desvinculen geográficamente, puede definirse, al menos, por dos realidades estructurales: un proceso temprano de balcanización en débiles y pequeñas repúblicas, y una crisis histórica que se manifiesta en los ámbi-

tos políticos, sociales, económicos y ambientales. La fragmentación en débiles estados —que internamente también se muestran fracturados— es una condición que limita, de tajo, las posibilidades de enfrentar la crisis. Esta última, de cuando en cuando, es llamada *nueva*, pero lo cierto es que sólo cambia de nombre y varía en elementos coyunturales.

Si bien la región centroamericana ha estado conformada históricamente por cinco pequeñas naciones,² los países situados al norte de ella, es decir, Guatemala, Honduras y El Salvador, han evidenciado, durante los últimos decenios, dinámicas y patrones similares en el ámbito que compete a este capítulo: las migraciones y el desplazamiento forzado contemporáneos. Los tres países, por ejemplo, son los emisores de la gran mayoría de personas migrantes y solicitantes de asilo o refugio que actualmente se dirigen a los países ubicados en el norte del sistema migratorio al que pertenecen (Durand, 2016). De ahí que este trabajo se circunscriba a la realidad de esos tres países, con algunas referencias al conjunto regional.

El istmo centroamericano es hoy un archipiélago de pequeñas naciones formadas desde la segunda década del siglo XIX, como respuesta a la repartición política administrativa que en esa época hicieron las élites criollas locales. Lo que en los manuales de historia conocemos como *proceso de independencia de la corona española* (Pérez, 1994) dio como resultado la conformación de estados nacionales pequeños en términos territoriales y de población. Esto ocurría mientras las élites se debatían entre dos opciones.

La primera opción pasaba por la integración de aquellas repúblicas nacientes en una única república federal que, de hecho,

² Históricamente, Centroamérica ha estado formada por los cinco estados que se integraron a la República Federal, entre 1824 y 1839: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. El actual Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) está constituido por ese núcleo al que se suman, como estados miembros plenos, Belice, Panamá y República Dominicana.

tuvo vigencia durante quince años, pero que no resultaba viable para los intereses de la élite conservadora (Torres-Rivas, 2007). El segundo camino conducía a la autonomía política administrativa plena de pequeños territorios, fracturados internamente por profundos abismos que separaban a sus poblaciones, fundamentalmente, por razones económicas, sociales y étnicas. Esta última fue la corriente que se impuso, de modo que se conformaron estados soberanos e independientes, con unas fronteras territoriales más o menos definidas.³

La balcanización en pequeñas unidades políticas nacionales fue el resultado de ese proceso histórico que hizo que aquellas élites se fueran consolidando como una auténtica oligarquía (Acosta, 2014) que, hasta bien entrado el siglo xx, y mediante la conformación de complejos conglomerados familiares, se sucedieran en el gobierno de poblaciones empobrecidas a las que no llegaban los supuestos beneficios de los sucesivos procesos de modernización. Este proceso se expresa, ya desde las postrimerías del siglo xix, en la configuración y segregación de amplios sectores poblacionales excluidos del reparto de la tierra (el medio económico máspreciado, entonces) y de los recursos que ella proveía.

En Guatemala, Honduras y El Salvador se habían implementado reformas de corte liberal que, en la práctica, no sólo establecían la separación entre la Iglesia católica y el Estado —la medida más conocida, en la mayoría de latitudes, sobre todo en los ámbitos políticos y educativos—; sino, también, un proceso de despojo de tierras y una política de blanqueamiento por medio de incentivos a la inmigración, fundamentalmente estadounidense y europea (inmigrantes alemanes, italianos, españoles y belgas, entre otros), que derivó en la concentración de las tierras en

³ Todavía en 2006, Honduras y El Salvador celebraban la culminación de un diferendo limítrofe entre ambas naciones. Lo mismo ha ocurrido con el conflicto territorial entre Nicaragua y Costa Rica en las aguas del río San Juan (SG-SICA, 2006).

unas pocas manos. Mediante este proceso, que se ha llamado *ofensiva liberal* (Pérez Sáinz, 2014), se cambió, para siempre en nuestros países, la forma de tenencia de la tierra (Browning, 1998). Con el paso de los años, la élite criolla se había abierto a aquellos inmigrantes, la mayoría europeos, que llegaron atraídos por los incentivos estatales.

El modelo económico centroamericano centrado en la exportación de productos agrícolas (café y banano, fundamentalmente) vino a enriquecer aún más a aquella élite, que no sólo gobernaba en alianza con las fuerzas armadas, los cuerpos de seguridad nacionales y compañías transnacionales, como la famosa United Fruit Company, sino que también controlaba los aparatos productivos.⁴ Durante las primeras décadas del siglo xx llegó a ser tan fuerte esta alianza entre el gobierno y el capital nacional y transnacional, bajo la mirada y participación activa del centro de poder político y económico más próximo, Estados Unidos, que se daban las condiciones para que se acuñara ese término con el que se conocieron, durante años, estas pequeñas naciones: repúblicas bananeras.

Desde la primera mitad del siglo xx, una parte importante de los territorios de estos países fue utilizada para la explotación agrícola, dinamizando formas de movilidad humana interna e internacional por parte de población campesina e indígena que se desplazaba a plantaciones de café o banano. Es menester traer a mención aquí dos casos paradigmáticos. Primero, la de pobladores guatemaltecos del occidente, sobre todo de los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Huehuetenango y Retalhuleu, la mayoría indígenas, que comenzaron a desplazarse, desde finales del siglo xix, a las fincas cafetaleras ubicadas en el Soconusco chiapaneco (Nájera, 2014; Castillo y Vásquez, 2010), administradas muchas de ellas por inmigrantes alemanes

⁴ La United Fruit Company, ahora Chiquita Brands International, fue fundada en 1899 y operó en muchos países de América Latina, logrando el control político de muchos gobiernos de la región para poder incrementar sus ganancias.

y sus descendientes, algunos de los cuales se habían asentado también en Guatemala, sumándose a la élite criolla y blanca (Wagner, 1996). Segundo, la de campesinos salvadoreños que habían sido despojados de sus tierras por la ampliación de tierras cultivables de algodón en la planicie costera y que se sumaron a los contingentes de mano de obra en las bananeras y tierras ociosas hondureñas (PNUD, 2006).

Este último caso es tan paradigmático para los fines de este trabajo, que el mal manejo de la situación llegó a desencadenar el último conflicto armado entre dos repúblicas centroamericanas, la llamada *guerra de las cien horas*, entre Honduras y El Salvador (Pérez, 2016), en 1969, en el marco de la inmigración de unos 300 000 salvadoreños a territorio hondureño —proceso que se había dado durante unos veinte años— y el retorno forzado de, al menos, la mitad de ellos, cuando estalló el conflicto (Flores, 2012; PNUD, 2006). Para los casos guatemalteco y salvadoreño, la migración hacia las fincas del Soconusco chiapaneco y hacia las bananeras y tierras baldías hondureñas, respectivamente, constituyen los pininos en el concierto de la migración internacional para sus protagonistas.

De lo narrado hasta el momento, debe quedarle claro al lector que, al menos desde la primera mitad del siglo xx, los tres países estaban formados por amplias franjas poblacionales entre las cuales la falta de acceso a la tierra, los bajos niveles de educación e instrucción, la desnutrición y la pobreza eran la norma. Como ya se dijo, esto posibilitó los primeros pasos hacia la migración internacional, sobre todo en Guatemala y El Salvador, además del poblamiento y conformación de tugurios y zonas marginadas en las principales ciudades de la región, Ciudad de Guatemala y Quetzaltenango, para el caso guatemalteco; San Pedro Sula y Tegucigalpa, en Honduras; San Salvador, San Miguel y Santa Ana, en El Salvador.

Sin duda, estos procesos estructurales de exclusión social se agudizaron durante los regímenes autoritarios que asolaron a los tres países sin excepción, siendo el más extenso el salvadoreño, con su nada honrosa duración de casi medio siglo, entre el pri-

mer y el último golpe de Estado que se registró en esta nación (1931 y 1979). Las guerras civiles suscitadas en Guatemala (1960-1996) y El Salvador (1980-1992), así como la intervención militar en Honduras por parte de Estados Unidos en el marco de la guerra fría y las políticas de contrainsurgencia regional, no sólo vinieron a agudizar la profunda crisis política, económica y social en estos países (Ellacuría, 1991; Aguayo *et al.*, 1985), sino que comenzaron a configurar procesos de desplazamiento forzado de poblaciones afectadas por las hostilidades bélicas, engrosando las filas de solicitantes de asilo y refugio en México, Estados Unidos y Canadá, además de otros destinos extracontinentales (Montes, 1989 y 1985).

Mientras Estados Unidos financiaba la Contra en Nicaragua⁵ y aceptaba a más de 50% de los peticionarios de asilo nicaragüenses en su país, financiaba con sus millones a los ejércitos salvadoreño y guatemalteco, denegando, en promedio, 97% de las peticiones de asilo de salvadoreños y 99% de las peticiones de guatemaltecos. De esas cifras, puede concluirse que la política de asilo estadounidense durante las décadas de 1980 y parte del de 1990 hacia la región centroamericana se guiaba según el mapa ideológico trazado desde Washington: puertas abiertas a ciudadanos que huían de regímenes comunistas, como Nicaragua y Cuba; muros para los que huían de regímenes procapitalistas apoyados por Estados Unidos (Bailey *et al.*, 2002).

El resultado de todo este proceso histórico fue la exclusión de millones de guatemaltecos, hondureños y salvadoreños de la riqueza y el bienestar en sus propios países, limitando el acceso pleno a sus derechos (civiles y políticos; económicos, sociales y culturales; ambientales), lo que se debe a que los excluidos, des-

⁵ Una lectura desapasionada y hasta cierto punto polémica de la Contra nicaragüense, a la distancia de los acontecimientos, la propone Irene Aguledo (2017). La Contra fue, en resumen, un grupo armado contrainsurgente financiado por Estados Unidos, en oposición al gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

de las limitadas capacidades de acción de las que disponen, hayan buscado salir desesperadamente de aquellas marginaciones y segregaciones. En otras palabras, la migración internacional ha sido una de las respuestas de los marginados centroamericanos para poder sobrevivir a las desigualdades extremas (Pérez Sáinz, 2019). Por ello, antes de hablar de los derechos humanos de guatemaltecos, hondureños y salvadoreños como personas migrantes internacionales (en tránsito, inmigrantes, retornados o deportados), hay que hablar de seudociudadanos, personas despojadas de sus derechos, desechadas en el contexto de la globalización luego de ser explotados (Bauman, 2005), a quienes se les han negado históricamente esos derechos en sus propios países de origen.

Esto lo podemos evidenciar en una especie de cultura de excepción de derechos ampliamente arraigada en las poblaciones, lo que no sólo legitima nuevas violaciones (como personas migrantes que transitan por México y son violentados por agentes estatales mexicanos, por ejemplo), sino que las lleva a ellas mismas a justificar tales agresiones al asumirse como personas no sujetas de derechos, invasores, ilegales y otras expresiones de similar calado vertidas ampliamente en los discursos xenofóbicos y racistas muy al uso en estos tiempos.

Sostengo que la situación expuesta hasta el momento no tiene otro nombre que el de una permanente crisis política, económica, social y ambiental con profundas raíces históricas. Esto hace que, en primer lugar, la cuestión no sea fácil de resolver en el futuro inmediato, si no se implementan reformas drásticas en el sistema político y económico regional y, en segundo término, que dicha crisis acompañará la realidad regional durante mucho tiempo, expulsando a la gente desde Centroamérica. Esto pese a que, en el ámbito migratorio, los principales países de tránsito y de destino de los migrantes, refugiados y desplazados centroamericanos, intenten levantar muros para contenerlos. En pocas palabras, no habrá crisis que los detenga.

AGUDIZACIÓN DE LOS DETONANTES DE LA MIGRACIÓN Y DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

La emigración ha sido, para guatemaltecos, hondureños y salvadoreños, una salida para colarse desde las grietas de la sociedad en la búsqueda del sustento (Rivas, 2014), para salir de esa crisis estructural que se incrusta en sus mundos de vida, en su vida cotidiana. Porque eso es lo que pasa con la crisis a la que hemos hecho referencia: forma parte de la vida de millones de centroamericanos y se hace presente en su día a día. No se trata de un proceso regular, seguro y ordenado, según el decir y llamado de instancias como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y repetido irreflexiva y acríticamente por los gobiernos de nuestros países, como si un proceso así fuera fácil y accesible para la gente. Nos referimos, fundamentalmente, a procesos de migración irregular, que ocurren al margen —y a pesar— de legislaciones y políticas migratorias restrictivas, pese a advertencias, escarmientos y campañas disuasivas de los gobiernos en los propios países de origen, que no quieren delatarse como estados fallidos. Esa es la única forma accesible para los centroamericanos de los que hablamos.

Abordamos en estas líneas una migración que, por decenios, ha ocurrido en los dominios de la clandestinidad y la informalidad, desde la penumbra social, y que ha salido a la luz en apenas los últimos dos años, emergiendo como *caravana*, mostrándose al mundo y arropándose bajo el cobijo de la colectividad. Las llamadas caravanas o éxodo centroamericano, como abundaremos más adelante, son sólo la última expresión, el último grito desesperado que nace de la crisis y que busca colarse por fronteras y retenes militares y policiales.

Pero, antes de eso, hay que decir que los tres países en cuestión pueden ser definidos como emisores netos de población, sobre todo hacia Estados Unidos. Cada uno de esos países tiene su propia historia migratoria, pero coinciden en esa realidad irrefutable desde el inicio del siglo XXI: miles de sus ciudada-

nos se cuelan fuera de sus límites territoriales, buscando una vida digna y la seguridad que no encuentran en sus lugares de origen.

Cada país, como ya dijimos, tiene su propia historia. Distintos autores sostienen que, en términos cuantitativos, la migración internacional hondureña se incrementó considerablemente desde las décadas de 1980 y 1990, sobre todo hacia Estados Unidos y, desde 2000, hacia España (Flores, 2012; OIM, 2020), siendo más tardía que los procesos de emigración guatemaltecos y salvadoreños. Bien puede sostenerse que el desastre provocado por el huracán Mitch, en 1998, y la crisis social, económica y ambiental que le sobrevino, es un punto de inflexión, un parteaguas que sitúa a Honduras como una nación eminentemente expulsora de su población, en términos de su saldo migratorio (OIM, 2020; Fernández, 2014).

No es casual que, en los registros censales de Estados Unidos, la población de origen hondureño se haya más que duplicado entre 2000 y 2010 (OIM, 2020) y que, en los registros mexicanos, los hondureños constituyan la nacionalidad que reporta más aprehensiones de personas migrantes en situación irregular durante los últimos años y los que más acuden a la extensa red de albergues, casas de migrantes, comedores, descansos y centros de derechos humanos diseminados por todo el país (Redodem, 2020).

De igual manera, guatemaltecos y salvadoreños, como ya hemos dicho arriba, habían dado sus primeros pasos desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX, respectivamente. Por ello, no podemos ignorar las profundas raíces históricas que explican que la migración haya sido una salida utilizada por los centroamericanos menos favorecidos en sus sociedades.

Para explicar la última ola de desplazamientos en la región, es necesario indicar que la precaria situación económica que dejaron en amplios sectores poblacionales los Programas de Ajuste Estructural ensayados en Centroamérica desde finales del decenio de 1980 vinieron a profundizar la crisis social en la región, de modo que, a la par del debilitamiento y desmantelamiento de

las instituciones estatales, sucedió un proceso de pauperización de aquella población históricamente ya afectada, detonando, con ello, las últimas tendencias de la migración internacional centroamericana (Durand, 2016).

La falta de acceso a empleos y salarios dignos, los ingresos sumamente bajos, la alta participación en el sector informal de la economía y el alto costo de la vida siguen emergiendo como el principal detonante para miles de centroamericanos que, hoy en día, buscan una vida digna más allá de las fronteras nacionales. Esto, sin duda, motiva a quienes, días tras días, individualmente, en grupos familiares o en colectivos mayores como las caravanas, toman la decisión de emigrar, forzados por la imposibilidad de mejorar sus vidas en condiciones de mera sobrevivencia.

Por otro lado, la crisis social centroamericana se ha expresado, durante los últimos decenios, en un deterioro de los tejidos sociales y la pérdida de cohesión, que se manifiesta, a su vez, en una violencia rampante con dimensiones estructurales —a las que alude todo lo escrito arriba, por ejemplo— hasta aterrizar en espacios microsociales, como los hogares y las familias, donde se ejerce y se tiende a normalizar aquella violencia (Menjívar, 2014). El actor agresor más visible en estos procesos, que no el único, son las pandillas o maras, que han llegado a emerger como el enemigo público por antonomasia, ese actor que pasó de ser visto como el grupo de muchachos que sólo se reunían en el barrio o la colonia para fumar marihuana y oír música en enormes grabadoras sobre la espalda, a ser reconocido por la legislación y la prensa amarillista como terrorista.

Al margen de cómo es visto aquel actor y lo que en la práctica fuere, muchas personas migrantes centroamericanas que se acercan a organizaciones de derechos humanos en Centroamérica y a los albergues en México, o que llegaron a solicitar refugio en este país, les señalan como el principal agente persecutor que les obliga a dejar, de la noche a la mañana, sus viviendas, sus medios de sustento y, en definitiva, su tierra. Ésta es sólo una

arista de lo que en la legislación internacional reconocemos como desplazamiento forzado.⁶

Si bien este último fenómeno encuentra una explicación parcial en el accionar de las maras o pandillas, siendo la MS-13 y el Barrio 18 las más conocidas y con mayor cantidad de miembros en estos países, los pandilleros o *mareros* no son los únicos agentes persecutores. En los tres países, organizaciones defensoras de derechos humanos han documentado múltiples casos en donde agentes de las fuerzas de seguridad pública o del Ejército, a veces en connivencia con miembros del crimen organizado, destacan como victimarios, sobre todo en poblaciones específicas, como los jóvenes, que viven en colonias populares, mujeres, personas indígenas o campesinas que defienden el territorio y personas de la comunidad LGBTI.

El más reciente informe regional en la materia identificó, en Guatemala, a jueces, policías, autoridades municipales, diputados y hasta agentes del Ministerio Público que actúan con empresarios para despojar a pobladores de sus tierras; en Honduras, el informe identifica a fuerzas de defensa que operan junto con grupos empresariales y políticos; finalmente, en El Salvador, las víctimas señalan a miembros de la Policía Nacional Civil y, en menor medida, de la Fuerza Armada (Sistema de Monitoreo Desplazamiento Forzado en el Triángulo Norte de Centroamérica, 2019).

A las causas del desplazamiento forzado hay que añadir el impacto de desastres socioambientales, por un lado, y la implementación de proyectos de desarrollo a gran escala, por otro. En el primer ámbito, la recurrencia de tormentas tropicales, inundaciones, terremotos, sequías, otros fenómenos asociados al

⁶ El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2020) sostiene que actualmente hay un millón de personas desplazadas en Centroamérica; 514 700 personas solicitantes de asilo provenientes de los países del norte centroamericano en el mundo; y 318 590 personas desplazadas internas en Honduras y El Salvador.

cambio climático y la situación de pandemia por el covid-19, como se ha visto, apenas, en 2020, han llegado a agudizar las condiciones de la crisis ya expuesta arriba. Es muy probable que los centroamericanos ya se estén desplazando por estas causas, aunque haya escasa evidencia documentada y disponible. La segunda causa también ha sido recurrente, pues, sobre todo en Guatemala y Honduras, se ha registrado el desplazamiento forzado de poblaciones como resultado del desarrollo de grandes proyectos, como el cultivo de la palma africana, de obras de infraestructura y otros proyectos de inversión de capitales nacionales o transnacionales.

Hemos asistido en los países del norte de Centroamérica a un momento histórico en que el cúmulo de la crisis, sumado a la debilidad estructural de los aparatos estatales, sigue y seguirá detonando procesos de migración internacional y de desplazamiento forzado. Si los estados de estos países no son capaces de contener a su población, incluyéndola realmente en procesos de ciudadanía y de derechos humanos, entonces sostengo que podemos hablar de estados fallidos.

Por tanto, más que aludir formalmente a la debilidad e ineficacia de las instituciones o a su porosidad frente actores del crimen organizado —lo que permitiría hablar de narco estados—, me refiero a la imposibilidad de estos estados de llevar bienestar a su población y de incluirlos en un proyecto de nación que garantice, para todos, una vida digna dentro de las fronteras nacionales. Las caravanas son la cabal expresión de que algo no funciona bien en Centroamérica, de que hablamos, en la segunda década del siglo XXI, de *repúblicas caravaneras*.

EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS CENTROAMERICANOS EN EL MARCO DE LA POLÍTICA DE EXTERNALIZACIÓN DE LAS FRONTERAS

La debilidad estatal y de los gobiernos de Guatemala, Honduras y El Salvador, pero, también, la de México, quedó más que

patente en el contexto de la política fronteriza inhumana ensayada por la administración estadounidense de Donald Trump hasta sus últimos días. En junio de 2019, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador terminó firmando un acuerdo migratorio ante la amenaza de Trump de imponer aranceles a las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos, si no se plegaba a los intereses estadounidenses en la frontera.

El que podemos llamar abiertamente *acuerdo del chantaje* (Rivas, 2019) implicó para México enviar miles de agentes de la recién creada Guardia Nacional hacia su frontera norte y sur, para contener y reprimir, de nueva cuenta, el flujo de migrantes y solicitantes de asilo, en territorio mexicano. Asimismo, el acuerdo incluía la expansión de los llamados Protocolos de Protección al Migrante (MPP) o programa Quédate en México, que aún retiene a miles de personas peticionarias de asilo en ciudades del norte de México, mientras esperan una resolución a sus solicitudes en Estados Unidos (WOLA, 2020).

El acuerdo con México fue la primera movida estratégica estadounidense que encabezó una serie de acciones en toda la región, encaminadas a arrinconar más a los migrantes y alejarlos de la frontera sur de Estados Unidos. Hinchado por el orgullo y poderío que destiló durante todo su mandato, semanas después del acuerdo del chantaje, Trump asestó un golpe similar al entonces presidente guatemalteco, Jimmy Morales, que hizo muy poco para resistirse, convirtiendo a Guatemala en un *tercer país seguro*, pese a las críticas de amplios sectores nacionales e internacionales.

Moviendo más la frontera hacia el sur, ni Juan Orlando Hernández ni Nayib Bukele, mandatarios de Honduras y El Salvador, en su orden, exhibieron mayores argumentos para desentonar con sus vecinos y terminaron plegándose a la inhumana política estadounidense de externalización de su frontera sur. Ambos países suscribieron tratados similares en las semanas subsiguientes. Por tanto, de estos acuerdos que Estados Unidos firmó con cada uno de los países por separado, hay que hacer una lectura global, desde una perspectiva que trascienda lo parroquiano.

Lo cierto es que la sociedad civil organizada y la academia, en Centroamérica, no se mostró sorprendida del acuerdo migratorio. Aunque todavía a mediados de 2019 se escuchaba a incautos en Ciudad de Guatemala, Tegucigalpa o San Salvador sosteniendo que el gobierno de López Obrador tendría un sello diferente en su trato hacia Centroamérica, en asuntos migratorios, ese hálito conciliador, si acaso fue real, duró poco, sólo mientras las primeras caravanas de migrantes todavía reclamaban atención mediática, pero comenzó a desvanecerse a medida que incrementaban las presiones estadounidenses.

Ninguno de los mandatarios de estas naciones plantó cara al gobierno de Estados Unidos, sino que miraron a un lado y esquivaron cualquier oportunidad de pedirle explicaciones al gobierno de ese país por los tratos que reciben los niños, niñas y adolescentes migrantes que son separados brutalmente de sus familias y son reclusos en condiciones inhumanas. Si el acuerdo mexicano ya minaba las esperanzas de los migrantes y solicitantes de asilo, en tanto que implica el despliegue de la Guardia Nacional y de otras agencias en la frontera sur mexicana e incrementa el riesgo de sufrir una detención durante el tránsito y violaciones a los derechos humanos, los acuerdos con los otros países llegan a agudizar, aún más, la situación, ya que retiene a los solicitantes de asilo y a las personas migrantes en territorio centroamericano, alejándolos aún más de su destino final.

Así de sarcástica es esta política: permanencia y espera para los solicitantes de asilo en ciudades y países que pasan por ser de los más violentos en América Latina, a juzgar por las estadísticas de homicidios. Que Guatemala, Honduras y El Salvador se presenten con la etiqueta de *tercer país seguro*, por más que los suscribientes utilicen otros eufemismos, es una quimera, tanto como que estén en la posibilidad real de ofrecer opciones de desarrollo para su gente.

Los acuerdos alcanzados por Estados Unidos con cada uno de los países de la región constituyeron la última escalada restrictiva para las personas migrantes y solicitantes de asilo regionales en la administración de Donald Trump. La más inmediata

en el tiempo había sido reacción a la llamada crisis de los niños en la frontera sur de Estados Unidos en 2014, que llevó a México a implementar el llamado Programa Integral Frontera Sur, cuando todavía Enrique Peña Nieto gobernaba este país.

Aquel programa había sido presentado por el gobierno federal mexicano —sin que se conociera nunca un documento oficial definitivo—, como un conjunto de acciones orientadas a ordenar los flujos migratorios en los estados del sur, con un enfoque de derechos humanos y desarrollo, al menos en el discurso. Sin embargo, en la práctica, impactó negativamente en las condiciones del viaje de los migrantes, pues desestructuró mucho de la red de solidaridad dirigida a ellos al alejarlos de las rutas tradicionales —donde ya se habían instalado centros de derechos humanos, albergues, casas de migrantes, comedores y descansos— y de los medios de transporte más utilizados, como el tren de carga.

Las autoridades salvadoreñas reportaban, a un año de implementación de dicho programa, que México había desplazado a Estados Unidos como el principal país que deportaba de su territorio a los migrantes salvadoreños: mientras las deportaciones desde este último país disminuyeron 41%, entre 2014 y 2015, los retornos desde México se incrementaron 36%, en el mismo periodo (Rivas y Parrini, 2016).

Es de sobra conocido, por ejemplo, que el seguimiento que organizaciones civiles hacen a las estaciones migratorias ha evidenciado tratos degradantes e inhumanos (Sin Fronteras, 2013; Grupo Impulsor contra la Detención Migratoria y la Tortura, 2018). La situación es más penosa cuando se trata de niñas, niños y adolescentes. Volviendo al llamado Programa Frontera Sur, entre 2013 y 2015, el retorno forzoso de niños y adolescentes salvadoreños desde México creció 339% (Rivas y Parrini, 2016). Pocas instancias estarían vigilando que no se violenten los derechos de la niñez y adolescencia migrante. Y es que la llamada crisis de los niños no sólo se registra en los centros de detención estadounidenses, sino también en las estaciones migratorias mexicanas.

La triste experiencia de dicho programa también mostró que se pueden incrementar las expresiones de violencia estatal y del

crimen organizado en contra de las personas migrantes (Grupo Impulsor contra la Detención Migratoria y la Tortura, 2018). Basado en testimonios de personas migrantes afectadas, la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Redodem) ha documentado, durante los últimos años, el robo y las extorsiones como los delitos más recurrentes y señalaba al crimen organizado, las autoridades y personas particulares como los agresores, en su orden de participación.

La violencia no sólo puede enfilarse hacia las personas migrantes, sino también hacia sus defensores. Durante la vigencia de políticas restrictivas, ante el incremento de agresiones y violaciones, suelen alzarse con mayor fuerza voces críticas e incómodas, con la tentación de silenciarlas, cuando menos, cooptarlas. Apelando a nacionalismos trasnochados, se criminaliza no sólo a las personas migrantes, sino también a quienes las defienden. Por ello, los acuerdos migratorios firmados tendrán un impacto aún inestimado en las condiciones ya de por sí riesgosas por las que se desplazan las personas migrantes y solicitantes de asilo centroamericanas.

Las políticas restrictivas y lesivas de la dignidad humana suelen tener impactos directos y certeros sobre las personas migrantes, los solicitantes de asilo y sus familias. Uno de los casos más tristes y conocidos durante los últimos años es el de Óscar y Valeria, padre e hija salvadoreños que murieron ahogados en el río Bravo porque se vieron obligados a cruzar lejos del puente internacional para pedir asilo, debido a que el gobierno de Washington decidió que las personas ya no pueden hacerlo por los cauces formales, como en la mayoría de países civilizados del mundo y como lo manda la legislación internacional.

El proceso migratorio de Óscar y Valeria, así como el de Tania, la madre, se vio interrumpido y acabó en la frontera. Pero la suerte de muchos es retornar de manera forzosa hacia sus países de origen, perpetuando el círculo vicioso al regresar al punto que los expulsa. Cuando las razones de la emigración son tan poderosas y determinantes es imposible pensar en una reintegración viable y sostenible, pues las personas realmente no encuentran opciones para quedarse.

Guatemala, Honduras y El Salvador son incapaces de brindar entornos seguros y prósperos para que las personas en riesgo de migración irregular no se vayan o para que los que retornan en contra de su voluntad inicien un nuevo proyecto de vida en el país. Los gobiernos de esos países destacan, más bien, por su debilidad y porosidad, lo que los vuelve vulnerables frente a otros actores como el crimen organizado y el narcotráfico o a perder autonomía frente a agentes como el gran empresariado, las transnacionales o los organismos internacionales que les imponen sus agendas.

Los acuerdos que Estados Unidos ha alcanzado con sus vecinos del sur condenan a muchas personas de Centroamérica a la miseria y a vivir en medio de la violencia, pues aquellos planes de desarrollo cacareados como panacea no terminan de llegar. El último, apadrinado por la CEPAL (2019), incluye a los principales países emisores de migrantes en la región e invita a soñar, pero mientras se llega a las metas propuestas, la migración irregular será la única salida para miles de centroamericanos.

LAS CARAVANAS, ÚLTIMA EXPRESIÓN DE LA CRISIS

Las caravanas, ese éxodo centroamericano que en el momento de escribir estas líneas era reprimido en Guatemala, son muestra palpable de la crisis, que se agudiza por el impacto de la pandemia de covid-19 y los huracanes Eta e Iota, que azotaron la región durante 2020, castigando particularmente a Honduras. El impacto se siente ya en la pérdida de fuentes de empleo, devastación de extensas áreas dedicadas al cultivo de granos básicos —lo que amenaza la seguridad alimentaria de la población más vulnerable— y daños severos en la infraestructura vial en los países de la región.

Si bien el grupo de personas que formaron la última caravana eran hondureñas y oscilaba entre los 6 000 y 9 000 integrantes, dependiendo de la fuente de consulta, se sumaron personas ori-

ginarias de El Salvador y Guatemala, hasta ser detenida y repri-mida por autoridades militares y policiales de este último país. Las condiciones del viaje son mucho más riesgosas e incremen-tan la vulnerabilidad de sus protagonistas. Pero ni siquiera la pandemia por covid-19 los ha detenido. Los centroamericanos seguirán colándose por los pequeños resquicios que dejan las pesadas estructuras sociales, porque no hay estructura que sea monolítica. Esas son las grietas por donde se filtra la esperanza de que los excluidos podrán vivir una vida digna, sea dentro de sus fronteras o fuera de ellas.

BIBLIOGRAFÍA

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2020), “Crisis de desplazamiento forzado en Centroamérica: ¿por qué huyen?”, <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/desplazamiento-forzado-centroamerica-violencia-pandillas>.
- Acosta, A. (2014), *Los orígenes de la burguesía de El Salvador. El control sobre el café y el Estado 1848-1890*, Sevilla, Barcelona, Universidad de Sevilla, Universidad de Barcelona.
- Aguayo, S., A. Irigoyen, y M. A. Velásquez, (1985), *El éxodo centroamericano: consecuencias de un conflicto*, México, SEP.
- Aguledo, I. (2017), *Contramemorias, discursos e imágenes sobre/desde La Contra, Nicaragua, 1979-1989*, Managua, IHNCA, UCA.
- Bailey, A. J., R. A. Wright, A. Mountz, y I. M. Miyares, (2002), “(Re)producing Salvadoran Transnational Geographies”, *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 92, núm. 1, pp. 125-144.
- Bauman, Z. (2005), *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*, Buenos Aires, Paidós.
- BBC News Mundo (27 de junio de 2019), “Migrantes ahogados en el río Bravo: el conmovedor testimonio de la madre de Óscar Martínez, el migrante salvadoreño que murió junto a su hija en la frontera entre México y Estados Unidos”, www.bbc.com/mundo/noticias-48787115.

- Browning, D. (1998), *El Salvador, la tierra y el hombre*, San Salvador, Concultura.
- Castillo, M. Á. y M. Vásquez (2010), “Los inmigrantes guatemaltecos en México: antecedentes históricos y situación actual”, E. Rodríguez (coord.), *Extranjeros en México: continuidades y nuevas aproximaciones*, México, DGE Ediciones, pp. 237-273.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2019), *Plan de Desarrollo Integral El Salvador, Guatemala, Honduras, México*, www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/final_final_cepal-presentacion_palacio_nacional_20-05-2019.pdf.
- Durand, J. (2016), “El subsistema migratorio mesoamericano”, C. Heredia (coord.), *El sistema migratorio mesoamericano*, México, El Colef, CIDE, pp. 23-59.
- El Faro* (25 de junio de 2019), “Óscar y la niña se me ahogaron”, <https://elfaro.net/es/201906/centroamerica/23440/%E2%80%99C%C3%93scar-y-la-ni%C3%B1a-se-me-ahogaron%E2%80%99D.htm>.
- Ellacuría, I. (1991), *Veinte años de historia en El Salvador (1969-1989)*, San Salvador, UCA.
- Fernández, C. (2014), “Vivir y trabajar en la ciudad de Tapachula, Chiapas: el caso de inmigrantes de origen hondureño”, C. Rivera (coord.), *Trabajo y vida cotidiana de centroamericanos en la frontera suroccidental de México*, México, CIESAS, Publicaciones de la Casa Chata, pp. 197-226.
- Flores Fonseca, M. (2012), “Migración internacional reciente de Honduras”, *Revista Población y Desarrollo: Argonautas y Caminantes*, vol. 8, pp. 9-22, www.researchgate.net/publication/269685819_Migracion_Internacional_Reciente_de_Honduras.
- Grupo Impulsor contra la Detención Migratoria y la Tortura (2018), *Detención migratoria y tortura. Del estado de excepción al estado de derecho*, <http://observatoriodemigracion.org.mx/detencion-migratoria-y-tortura>.
- Menjívar, C. (2014), *Eterna violencia. Vidas de las mujeres ladinas en Guatemala*, Ciudad de Guatemala, Ediciones del Pensativo, FLACSO.
- Montes, S. (1985), *El Salvador 1985. Desplazados y refugiados*, San Salvador, UCA.
- (1989), *Refugiados y repatriados: El Salvador y Honduras*, San Salvador, UCA.

- Nájera Aguirre, J. (2014), “Dinámica actual de la movilidad transfronteriza de los trabajadores guatemaltecos a Chiapas”, C. Rivera (coord.), *Trabajo y vida cotidiana de centroamericanos en la frontera suroccidental de México*, México, CIESAS, Publicaciones de la Casa Chata, pp. 31-71.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2020), *Perfil migratorio de Honduras 2019*, https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/mp_-honduras-2019-es.pdf.
- Pérez, C. (2016), *Una guerra breve y amarga: el conflicto El Salvador-Honduras de 1969*, San Salvador, DNI, Secultura.
- Pérez Brignoli, H. (ed.) (1994), *Historia general de Centroamérica*, t. III, *De la ilustración al liberalismo*, San José, FLACSO.
- Pérez Sáinz (2014), *Mercados y bárbaros. La persistencia de las desigualdades de excedente en América Latina*, San José, FLACSO.
- (2019), *La rebelión de los que nadie quiere ver. Respuestas para sobrevivir a las desigualdades extremas en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, FLACSO.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2006), *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*, San Salvador, PNUD.
- Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Redodem) (2020), *Migraciones en México: fronteras, omisiones y transgresiones. Informe 2019*, https://redodem.org/wp-content/uploads/2020/09/REDODEM_Informe_2019.pdf.
- Rivas, J. (2014), “Trayectorias emergentes, historias recurrentes. Inmigrantes salvadoreños en el Soconusco, Chiapas”, C. Rivera (coord.), *Trabajo y vida cotidiana de centroamericanos en la frontera suroccidental de México*, México, CIESAS, Publicaciones de la Casa Chata, pp. 169-195.
- (2019), “El Salvador: implicaciones del acuerdo migratorio Estados Unidos-México para las personas migrantes y solicitantes de asilo”, *Brújula Ciudadana*, núm. 110, www.revistabrujula.org/copia-de-indice-110.
- Rivas, J. y R. Parrini, (2016), *¿Un tren subterráneo? Prácticas y redes informales de solidaridad en el viaje de migrantes centroamericanos hacia Estados Unidos*, San Salvador, Ciudad de México, UCA, UAM.
- Secretaría General-Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) (2006), *Finaliza demarcación de fronteras de El Salvador y Honduras*,

www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=8174&IDCat=3&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1.

Sin Fronteras (2013), *La ruta del encierro. Situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estancias provisionales*, <http://sinfronteras.org.mx/docs/inf/inf-ruta-encierro.pdf>.

Sistema de Monitoreo Desplazamiento Forzado en el Triángulo Norte de Centroamérica (2019), *Señales de una crisis. Desplazamiento forzado interno por violencia en El Salvador, Guatemala y Honduras, 2018*, <https://enfoca.org/web/wp-content/uploads/2019/06/Se%C3%B1ales-de-una-Crisis.-Desplazamiento-forzado-2018.pdf>

Torres-Rivas, E. (2007), *La piel de Centroamérica: una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia*, San José, FLACSO.

Wagner, R. (1996), *Los alemanes en Guatemala 1828-1944*, Guatemala.

Oficina de Washington para América Latina (WOLA) (2020), “Un año después del acuerdo migratorio entre los Estados Unidos y México, es claro que generó un desastre humanitario”, www.wola.org/es/analisis/acuerdo-migratorio-estados-unidos-mexico-genero-desastre-humanitario/.

CAMBIOS RECIENTES E IMPACTO DE LAS NUEVAS RUTAS DE INMIGRANTES CUBANOS HACIA ESTADOS UNIDOS

VELIA CECILIA BOBES

Cuba, al igual que muchos países latinoamericanos, es un país expulsor de migrantes. Para 2019, el mapa interactivo de migraciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) colocaba en 1.7 millones el número de cubanos migrantes (OIM, 2019a), lo que significa que alrededor de 15% de su población total reside fuera de la isla, la mayoría de ellos en Estados Unidos.

Las circunstancias de esta migración no pueden comprenderse cabalmente sin una mirada a su historia, y en particular a su relación con el diferendo que se mantiene entre Cuba y Estados Unidos desde 1959. Este diferendo y los usos políticos de la migración que han hecho ambos gobiernos han contribuido a delinear un conjunto de políticas migratorias que explican la existencia de un corredor migratorio entre Cuba y Estados Unidos (el tercero en importancia de la región de América Latina y el Caribe (OIM, 2019b: 94), así como el crecimiento incesante de los flujos.

Lejos de intentar analizar la larga historia de esta migración y los diversos vaivenes de estas políticas, lo que se analiza en este trabajo son los cambios ocurridos en los últimos años que contribuyen a explicar el aumento dramático en el flujo de migrantes cubanos en tránsito por México. El objetivo de este capítulo es considerar esos cambios a la luz de las últimas modificaciones de las políticas migratorias de Estados Unidos (eliminación de

la política de *pies secos pies mojados*) y Cuba (nueva Ley de Migración), así como de su relación bilateral (restablecimiento de relaciones diplomáticas). Desde esta perspectiva, interesa particularmente analizar el impacto que las nuevas rutas de migración irregular tienen para México como país de tránsito, en el contexto actual.

ANTECEDENTES. MIGRACIÓN Y POLÍTICA MIGRATORIA

La historia reciente de la migración cubana comienza con la salida de miles de cubanos hacia Estados Unidos en 1959. Desde entonces, se han producido varias “oleadas migratorias” (Rodríguez, 1997; Aja *et al.*, 2017; Duany, 2017), muchas de las cuales han resultado en el establecimiento de acuerdos entre ambos gobiernos. La primera se suele ubicar entre 1959 y 1962; en estos años la emigración se produjo mayormente vía el tráfico aéreo normal, aunque también comenzó un flujo irregular por vía marítima. La segunda (1965-1975), comenzó con la apertura por parte del gobierno cubano del puerto de Camarioca, para permitir las salidas hacia Estados Unidos, y dio lugar a un Memorándum de Entendimiento entre los dos gobiernos, como resultado del cual se establecieron los Vuelos de la Libertad o Puente Aéreo (1965-1973), para reorientar la migración a sus cauces *normales*. En estas oleadas, entre 1959 y 1975, salieron hacia Estados Unidos¹ aproximadamente 550 000 personas con un perfil más o menos homogéneo; familias de clase alta o media alta; mayoritariamente blancos y con altos niveles educativos (Rodríguez, 1997 y Duany, 2017).

Esta emigración desarrolló rápidamente una autopercepción de exilio, tanto por el predominio de la motivación política de su

¹ Aunque Estados Unidos fue el destino principal (específicamente el sur de Florida), algunos migrantes se asentaron también en otros destinos como España, Venezuela y Puerto Rico.

migración, como por el hecho de que el gobierno cubano aprobó, en 1961, la Ley 989, una ley de carácter defensivo y de seguridad nacional planteada tras la ruptura de relaciones diplomáticas con Estados Unidos y como respuesta a sus políticas de acogida a los cubanos, consideradas por el gobierno de Cuba como agresivas y desestabilizadoras. La Ley 989 regulaba las salidas (y entradas) de los cubanos, estableciendo la categoría de *salida definitiva* (imposibilidad de regresar) y la confiscación de propiedades como sanción a los que partían. Estos preceptos de restricción y control de las salidas de los nacionales (tanto temporales como permanentes) se mantendrán en la legislación posterior (Ley Migratoria de 1976 y su reglamento de 1978).

A su vez, el gobierno de Estados Unidos estimulaba la migración (regular e irregular) otorgando a los cubanos un estatus de refugiados bajo el supuesto de que huían de la persecución política. En 1961, se crearon el Programa de Refugiados Cubanos y el de ayuda para su ubicación en distintos estados de la Unión. Unos años después (1966) el Congreso aprobó la Ley para Ajustar el Estatus de los Refugiados Cubanos a la de Residentes Permanentes Legales de Estados Unidos, y para otros fines (Ley de Ajuste Cubano), que les permite aplicar a la residencia permanente después de un año y un día de su arribo al país. Desde la crisis de Camarioca, el gobierno estadounidense ha acusado al cubano de usar la migración como un medio para *exportar la oposición*.

La tercera oleada migratoria corresponde a la crisis del Mariel. Entre abril y octubre de 1980, salieron por ese puerto (en embarcaciones fletadas desde Miami) al menos 125 000 cubanos. Con esta oleada cambia el perfil de los migrantes, ya que esta vez salieron personas de todos los estratos sociales; profesionales, artistas y obreros, blancos y no blancos. Como resultado de la crisis, se firmó otro *Acuerdo Migratorio* por medio del cual Estados Unidos se comprometía a otorgar 20 000 visas anuales y Cuba a aceptar la deportación de los llamados *excluibles*. También alrededor de esta crisis, en 1980, durante la administración Carter, bajo la Ley de Asistencia a Refugiados (*Refugee Education Assistance Act*) se otorgó a cubanos (y haitianos) el trato de

refugiados y asilados para propósitos de beneficios públicos, haciéndoles elegibles para diversos programas de ayuda.²

Entre unas crisis y otras, junto a una migración regular y documentada, se produjo un flujo alternativo que incluía, por una parte, la salida hacia terceros países, usados como puente para llegar al territorio estadounidense, y por la otra, una migración irregular (salidas ilegales en embarcaciones, intentos de llegar a la Base Naval de Guantánamo, secuestro de naves, etcétera); ambos estimulados por las ventajas migratorias de la Ley de Ajuste Cubano.

A partir de 1989, comenzaron a aumentar las salidas ilegales, lo que dio lugar a la *crisis de los balseros* de 1994,³ que marca la cuarta ola migratoria. Las conversaciones que siguieron a ella dieron como resultado nuevos acuerdos por medio de los cuales ambos países resolvieron cooperar en el retorno de los interceptados en el mar; el gobierno de Estados Unidos se comprometió a otorgar un mínimo de 20 000 visas anuales mediante un mecanismo de lotería, y el cubano a permitir la migración regular y la reunificación familiar, así como a controlar las salidas marítimas y no aplicar sanciones penales a los retornados (siempre que no estuvieran involucrados en el tráfico de personas) (Valido, 2017).

De estos acuerdos, también resultó la llamada política de *pies secos/pies mojados*, una interpretación administrativa de la Ley de Ajuste Cubano, a partir de la cual se estableció que todos los migrantes irregulares cubanos que arribaran a tierra firme podrían obtener un *parole* y, luego de un año y un día, ajustar su estatus migratorio, mientras que aquellos que fueran interceptados en el mar serían retornados a Cuba. Con esta nueva interpretación, se estableció extender este beneficio incluso a quienes se internaran en territorio estadounidense por lugares distintos a los

² *Food stamp*, Ingreso de Seguridad Suplementario; *Medicaid*, Asistencia Temporal para Familias Necesitadas; y Asistencia para Reasentamiento de Refugiados (Wasem, 2009, Valido, 2017).

³ En esta crisis salieron por mar cerca de 40 000 personas.

puertos oficiales de entrada. Esta política es clave para comprender los cambios ocurridos en los patrones migratorios del decenio siguiente.

Los acuerdos migratorios de 1994-1995 no desalentaron la migración, sino que a lo largo de toda la década de 1990 y los primeros 2000 se mantuvo la tendencia al crecimiento de la migración (regular e irregular). No obstante, los cambios ocurridos durante este periodo —tanto en la magnitud,⁴ el perfil de los migrantes y sus destinos, como en la forma de relación entre éstos y el país de origen— han fundamentado que se considere como una quinta oleada que se ha denominado *el éxodo postsoviético* (Duany, 2017).⁵

Los factores que explican estas modificaciones en el patrón migratorio son diversos. Por una parte, tras la caída del bloque soviético la economía cubana sufrió una aguda crisis que orilló al gobierno a tomar medidas de ajuste, entre las cuales se encuentran la despenalización de la tenencia de divisas y la apertura de un mercado paralelo en dólares (lo que abrió la puerta al envío de remesas).⁶ A esto se une una discreta flexibilización de

⁴ El número de emigrantes se eleva de 835 800 en 1990 a 1 700 000 en 2019 (OIM, 2019a). La tasa de saldo migratorio externo fue sostenidamente negativa (llegando a alcanzar -4.4 en 1994; -3.0 en 2001; y -4.2 en 2012), con la sola excepción de los años 2013 y 2014, en los que tuvo valores positivos (0.3 y 0.2, respectivamente) (ONEI, 2020: 129).

⁵ “The period since 1995, which might be labeled the Post-Soviet Exodus, has been the longest and largest wave of Cuban migration, with nearly 650 000 admitted to the United States between 1995 and 2015. During this period, Cuban migrants came primarily from the lower and middle rungs of the labor force, especially unskilled, semiskilled, and service workers. They traveled to the United States by land, air, and sea, both with and without immigrant visas” (Duany, 2017: 7).

⁶ Aunque el gobierno cubano no publica los montos de las remesas, en la Encuesta Nacional de Migración de 2016 se consigna que 77% de las personas residentes en el exterior (permanente o temporalmente) envían algún tipo de ayuda a su familia en Cuba, en su mayoría mediante remesas en dinero (ONEI, 2018: 40).

la política migratoria y la aplicación más laxa del reglamento de la Ley de Migración. En este reglamento, aunque se mantuvo la categoría de *salida definitiva*, se incluyó la figura de *permisos de entrada* para los emigrados y se estableció un *permiso de salida* temporal; y unos años después se creó el Permiso de Residencia en el Exterior.⁷ Todo esto contribuyó a ampliar los contactos entre la isla y la diáspora y comenzó una tendencia a la transnacionalización de la migración (Bobes, 2012).

En este periodo se produjo, además, una diversificación de destinos. Aunque el principal siguió siendo Estados Unidos,⁸ desde inicios de la década de 1990 crece la migración hacia otros países, tanto de Europa como de América Latina. En este periodo se registra un crecimiento de migración cubana hacia España, Italia y Alemania; así como hacia varios países del continente americano como Canadá, Venezuela, México y, más recientemente, Ecuador.⁹ Asimismo, para 2019 México se consolidó como uno de los cinco primeros destinos migratorios para los cubanos.

Aunque estas modificaciones comienzan a advertirse desde finales del siglo xx, los cambios más significativos ocurren en el

⁷ Durante la década de 1990, una gran cantidad de cubanos comenzaron a usar estos nuevos permisos para establecerse en otros países (como México, España, Venezuela), viajar a Cuba con frecuencia y mantener sus propiedades allí. Muchas personas emigraron con permisos de trabajo o estudios en el exterior y algunos más a partir de matrimonios con extranjeros.

⁸ La población de origen cubano en Estados Unidos ha crecido desde 853 000 en 2000, hasta 1 280 000 en 2017, de los cuales más de 56% son nacidos en Cuba (Noe-Bustamante, Flores y Shah, 2019).

⁹ Según el portal Datosmacro.com, entre 1995 y 2019 los migrantes cubanos en España aumentaron de 21 854 a 141 447; en Italia de 6 552 a 37 307; y en Alemania de 4 992 a 13 433. De los países de América, en Canadá los incrementos van de 3 492 a 19 010; y en México de 4 958 a 12 920 (Datos Macro.com, 2019). Usando los datos de la Dirección de Asuntos Consulares y de Cubanos Residentes en el Exterior, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, otros autores estiman distintas cifras, pero coinciden en que los destinos principales son España, Italia, Canadá, Alemania y México (seguidos por otros países de América Latina, como Ecuador, Costa Rica y República Dominicana) (Aja *et al.*, 2017: 47).

siglo XXI y están asociados a la promulgación de la nueva ley migratoria cubana, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos, y a la eliminación de la política de pies secos/pies mojados.

La Ley de Migración¹⁰ que entró en vigor en enero de 2013 elimina diversas restricciones a las salidas (permiso de salida; confiscación de bienes, autoriza los viajes de menores de edad, aumenta el tiempo de permanencia en el exterior) y flexibiliza las condiciones para la entrada de los emigrados (otorga más tiempo de permanencia en Cuba y establece la posibilidad de repatriación). Con estas modificaciones, la migración se diversifica y aparecen nuevas modalidades¹¹ como la migración de retorno (repatriación) y la migración temporal. Asimismo, muchos cubanos que cuentan con permisos de residencia en diversos países los utilizan para trabajar durante unos meses y regresar con un ahorro a Cuba, lo que está generando una especie de migración circular (que ha crecido desde que, en 2014, Estados Unidos comenzó a conceder a los cubanos visados de entradas múltiples por cinco años).

La política migratoria del gobierno estadounidense hacia los cubanos se mantiene más o menos igual (aunque con pequeños vaivenes derivados del estado de las relaciones y las posturas de las diversas administraciones); siendo lo más significativo la puesta en marcha, en 2006, del Programa de Permisos a Profesionales Médicos Cubanos, aplicable a profesionales de salud que estuvieran cumpliendo una misión oficial en programas internacionales del gobierno cubano, como otro modo de estimular la migración de personas calificadas.

Finalmente, en diciembre de 2015 los gobiernos de Cuba y Estados Unidos anunciaron la reanudación de sus relaciones di-

¹⁰ Aunque se trata de un Decreto Ley que modifica la Ley de Migración de 1976, dada la magnitud de los cambios que introduce puede considerarse una nueva ley migratoria.

¹¹ La Encuesta Nacional de Migración, de 2016, da cuenta de ellas (ONEI, 2018).

plomáticas, lo que marca el inicio de una nueva etapa en la migración. El restablecimiento de relaciones originó el temor de que con ello se eliminaran los privilegios migratorios para los cubanos, lo que a la postre ocurrió en enero de 2017, cuando el gobierno de Obama derogó la política de pies secos, pies mojados y el programa para profesionales de la salud (una vieja demanda del gobierno cubano). Con la llegada de Trump, se redujo el personal de la embajada en La Habana, trasladándose a terceros países la solicitud de visados y se eliminaron las visas de entradas y salidas múltiples; la política migratoria de Estados Unidos se hizo más restrictiva y antiinmigrante, y los cubanos dejaron de tener un tratamiento especial.

LAS NUEVAS RUTAS MIGRATORIAS

En este contexto, en el transcurso de los primeros decenios del siglo XXI, comienzan a perfilarse las nuevas rutas de migración irregular (terrestres o mixtas) que hoy ocupan un lugar destacado en las formas de movilidad de los cubanos para llegar a Estados Unidos. Con la aparición de esas nuevas rutas, se visibilizan delitos como el tráfico de migrantes y la trata de personas¹² y la presencia de diversos actores criminales transnacionales.

Aunque las nuevas rutas inician desde mediados de la década de 1990, con la migración hacia diversas islas del Caribe (Gran Caimán, República Dominicana y Bahamas), usadas como trampolines para llegar a Estados Unidos (Aja *et al.* 2017); es en el siglo XXI cuando aparecen las rutas que involucran a México como país de tránsito y que constituyen el antecedente inmediato de la crisis actual de migrantes cubanos en este país. Estas rutas van cobrando un auge cada vez mayor a

¹² Existen reportes de víctimas de trata en diversos países como Italia, España, Ecuador y México (Sorolla y Moreira, 2014).

partir de 2008 y se pueden relacionar tanto con la política de pies secos, pies mojados (que otorgaba admisibilidad a los que entraran por tierra); como con la nueva ley migratoria cubana (que eliminaba restricciones a las salidas); y con las políticas de exención de visados de algunos países de la región (Ecuador y Guyana).

La primera ruta es la que se da directamente entre Cuba y México, y tiene dos variantes: una donde la entrada a México se produce por vía aérea, principalmente por los aeropuertos de Ciudad de México y Cancún, y desde ahí por tierra hasta la frontera. La segunda variante de esta ruta es aquella que parte desde las costas cubanas, se dirige por mar hacia diversos puntos de Yucatán y Quintana Roo (Díaz, 2020) y sigue vía terrestre hacia la frontera. Esta ruta se caracteriza por el uso de lanchas rápidas en operaciones de tráfico de migrantes (muchas veces arregladas y contratadas por los familiares desde Estados Unidos), dominadas por traficantes de personas de origen cubano radicados en la Florida (Medina, 2014) que a menudo se coluden con criminales mexicanos.¹³

La segunda ruta es la centroamericana; involucra el arribo a diversos países de Centroamérica y luego la entrada por la frontera sur de México. Los gobiernos de esos países no han impuesto mayores restricciones al paso de los cubanos, ni existen registros de deportaciones o detenciones, pero al menos en Guatemala hay evidencia de la presencia de redes de tráfico de personas que cobran fuertes cantidades de dinero y operan desde Estados Unidos (Villafuerte y García, 2016). La mayoría de estos migrantes ingresa a México por Chiapas para después seguir hacia los estados del centro o hacia la ruta del Golfo y alcanzar la frontera por Tamaulipas (Díaz, 2020).

¹³ Existe evidencia de esta vinculación con cárteles de la droga y otras formas de delincuencia organizada en diversos episodios de secuestros, extorsiones y actos de violencia contra migrantes cubanos en Cancún y Mérida (DNC, 2020; Sorolla y Moreira, 2014).

También se conoce, al menos desde 2008, la existencia de otra ruta, mucho más larga y peligrosa que ha tomado auge en los últimos años, y que se origina en Ecuador, para atravesar por tierra Colombia, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala y México (Clot y Martínez, 2018; Álvarez, 2019). Esta *ruta ecuatoriana* o *sudamericana* surgió desde 2008, cuando el gobierno de Ecuador eliminó el requisito de visa de turismo, lo que redundó en una gran afluencia de cubanos a ese país.¹⁴ Aunque muchos cubanos hacen el viaje a Ecuador para compras y turismo y luego retornan a Cuba, una gran cantidad de ellos usan este país como el punto de partida de su travesía hacia Estados Unidos. En esta ruta también existe una variante que comienza con el traslado vía aérea a Panamá y desde ahí sigue más o menos el mismo trayecto. Finalmente, cuando el gobierno de Ecuador dispuso exigir un visado para restringir las entradas de cubanos, la ruta ecuatoriana se reorientó a Guyana; iniciando con el arribo por avión a Georgetown, desde donde se trasladan a Brasil, Colombia o Venezuela, para seguir el trayecto por Centroamérica hasta México o, en algunos casos dirigirse a otros países de destino, como Argentina y Uruguay (Clot y Martínez, 2018).

Estas rutas implican trayectos mucho más largos y de mayor duración, mucho más complejos, peligrosos y costosos.¹⁵ En la mayoría de los casos, la red de apoyo familiar de cubanos residentes en Estados Unidos financia los traslados, contrata los traficantes y apoya en la logística del viaje,¹⁶ a su alrededor ha florecido

¹⁴ El número de personas cubanas en Ecuador aumentó de 2 166, en 2006, a 35 763 en 2014 (Clot y Martínez, 2018: 7).

¹⁵ La travesía suele hacerse en grupos, tiene una duración aproximada de 21 días y su costo ronda los 2 000 o 3 000 dólares (Moreno, 2017).

¹⁶ La Encuesta Nacional de Migración de 2016 muestra la existencia de estas redes de apoyo a la movilidad.

Las redes funcionan, desde antes de la salida de Cuba, en la forma de aportes de dinero para la movilidad y, ya en el trayecto, facilitan contactos para el traslado, alojamiento y diversas ayudas al llegar al país de destino (ONEI, 2018: 39).

una industria del tráfico de migrantes y para los gobiernos de los países involucrados ha significado uno de los retos que ha destacado esta migración.

Otro de estos desafíos fue la crisis migratoria y humanitaria que se produjo en 2015 con un alcance e impacto regional y donde México jugó un papel relevante. Se gesta después del restablecimiento de relaciones y de la presentación en el Congreso de Estados Unidos de varias iniciativas legislativas para eliminar los privilegios migratorios de los cubanos (Andorra, 2016); lo que produjo un aumento sin precedentes del flujo en la ruta sudamericana. Antes de 2015, los gobiernos de los distintos países conocían y permitían el tránsito de los migrantes irregulares cubanos con diversos mecanismos.¹⁷ En noviembre de 2015, sorpresivamente Nicaragua cerró sus fronteras con Costa Rica y envió policías antidisturbios y fuerzas del Ejército para impedir el paso de los migrantes, quedando varados en Costa Rica más de 5 000 cubanos. Esto provocó un efecto dominó y tanto Panamá como Colombia cerraron también sus fronteras y el gobierno de Costa Rica quedó rebasado en su capacidad de manejo y atención a los migrantes, los cuales improvisaron un campamento donde permanecieron por varias semanas en condiciones de extrema precariedad (Clot y Martínez, 2018).

Como respuesta a la crisis, los países involucrados reforzaron sus fronteras y el gobierno de Ecuador eliminó la exención de visados para los cubanos. La crisis —que se prolongó desde noviembre de 2017 hasta febrero de 2016—,¹⁸ dio lugar a la celebración de diversos acuerdos bilaterales y multilaterales, y se solucionó gracias a los privilegios migratorios que por entonces seguían vigentes para los cubanos. Con esta crisis quedó de ma-

¹⁷ Costa Rica otorgaba un pase de deportación a Nicaragua (que brindaba una visa de tránsito con un costo de 80 dólares) (Moreno, 2017) y México otorgaba un oficio de salida con vigencia de 20-30 días (Villafuerte y García, 2016).

¹⁸ En enero de 2016, los gobiernos de Costa Rica, Panamá y México coordinaron un corredor humanitario aéreo que trasladó a los cubanos a Chiapas, y en febrero se habilitó otro que los transportó directamente a la frontera norte (Villafuerte y García, 2016).

nifiesto que el tema migratorio había desbordado el ámbito de las relaciones bilaterales Cuba-Estados Unidos, alcanzando efectos extraterritoriales hacia otros países latinoamericanos y de manera especial a México.

IMPACTO PARA MÉXICO: LA CRISIS ACTUAL

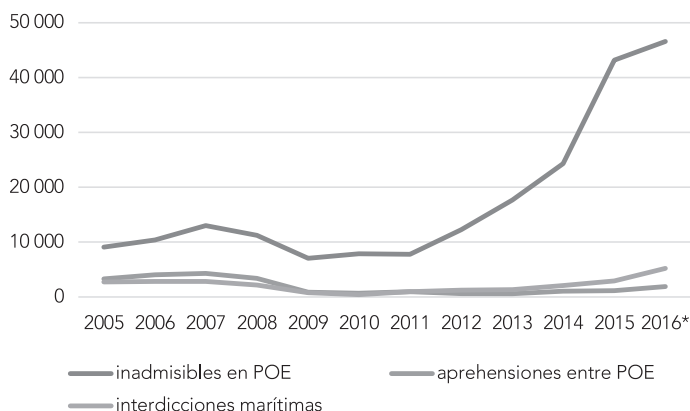
Uno de los mayores impactos de las nuevas rutas es el incremento del número de migrantes cubanos en México. Es sabido que este país, por su condición geográfica estratégica de compartir una larga frontera con Estados Unidos, se ha constituido como uno de los principales corredores migratorios del mundo. Si bien en este flujo ha predominado la migración irregular de tránsito de personas procedentes del Triángulo Norte de Centroamérica, en fechas recientes comienzan a ser visibles grupos de migrantes de tránsito procedentes de otras regiones como el Caribe, Asia y África (Martínez *et al.*, 2018), entre los cuales, desde principios del siglo XXI, comenzaron a detectarse flujos de migrantes cubanos que se han ido haciendo cada vez más visibles y notorios después de 2015.

Si bien las cifras de cubanos que residen en México de manera temporal o permanente son relativamente bajas,¹⁹ lo que empieza a conformarse como un tema de interés y preocupación para México es el arribo de miles de migrantes irregulares de tránsito. Este flujo es resultado de la reorientación de las rutas migratorias para aprovechar las ventajas de la política de pies secos, pies mojados. Si en la década de 1990 la mayoría de los migrantes irregulares intentaba cruzar el Estrecho de Florida, al menos desde 2003 las entradas de cubanos a Estados Unidos se producen principalmente por la frontera con México (Wasem,

¹⁹ Según la Enadid, los cubanos son 1.7% de los extranjeros que viven en México (Inegi, 2018: 18).

2009). Como se observa en la gráfica 1, entre 2005 y 2016, aunque continúan produciéndose tanto intercepciones marítimas como aprehensiones entre los puertos oficiales de entrada (POE), creció significativamente la cantidad de cubanos que se presenta en los POE para ser declarados inadmisibles, llegando a más de 46 590 en 2016.²⁰ En este periodo aumentaron también las presentaciones y detenciones de cubanos ante la autoridad migratoria mexicana y se registraron algunos incidentes asociados al tráfico de migrantes.²¹

GRÁFICA 1. CUBANOS INTERCEPTADOS EN EL MAR, APREHENDIDOS ENTRE POE E INADMISIBLES EN POE



* Los datos de inadmisibles en POE para el año fiscal de 2016 son hasta el 31 de julio de 2016.

FUENTE: elaboración propia, con base en Andorra (2016).

En este contexto, en octubre de 2008 los gobiernos de Cuba y México firmaron un Memorando de Entendimiento, con la fina-

²⁰ La mayoría de ellos (41 523) en la frontera con México (CBP, 2019).

²¹ Por ejemplo, el secuestro de 33 migrantes cubanos en Playas de Catajáz, Chiapas, en junio de 2008 (Moreno, 2017).

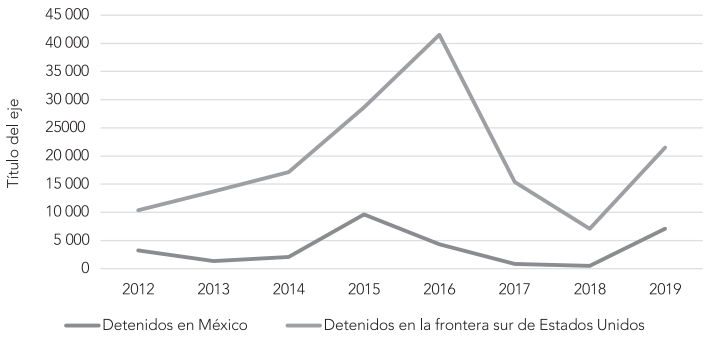
lidad de garantizar un flujo migratorio legal, ordenado y seguro entre ambos países, cuyos objetivos incluyen la cooperación en la lucha contra los delitos del tráfico de migrantes y la trata de personas, así como la protección de las víctimas de estos delitos (cooperación en la intercepción de embarcaciones, la captura de los traficantes y la devolución de los nacionales por vía marítima). Ya que, antes de este acuerdo, Cuba no aceptaba devoluciones ni repatriaciones de sus nacionales desde México, es importante resaltar que el Memorando incluye el compromiso de Cuba a aceptar las devoluciones de los cubanos que hubieran ingresado o permanecieran de manera irregular en México (Senado de la República, 2008). Este acuerdo se actualizó en el marco de la visita del presidente Raúl Castro a México, en noviembre de 2015.

No obstante, aun después de estos compromisos de colaboración, muy pocos cubanos eran detenidos y devueltos por parte de la autoridad mexicana. Las diferencias entre el número de detenidos en México y los declarados inadmisibles en los POE de Estados Unidos (gráfica 2) evidencia cómo durante años el gobierno mexicano no se esforzaba por detener migrantes irregulares cubanos²² y la mayoría de los que detenía eran liberados con un oficio de salida que les daba de 20 a 30 días para atravesar el territorio nacional.

Aunque las detenciones de cubanos por parte de la autoridad mexicana aumentaron entre 2011 y 2015, en esos años muy pocos de los presentados fueron retornados a Cuba. Esto se explica, en parte por la poca disposición del gobierno cubano a admitir las devoluciones, y en parte porque la política de pies secos, pies mojados funcionaba como garantía de que estas personas no permanecerían en el país.

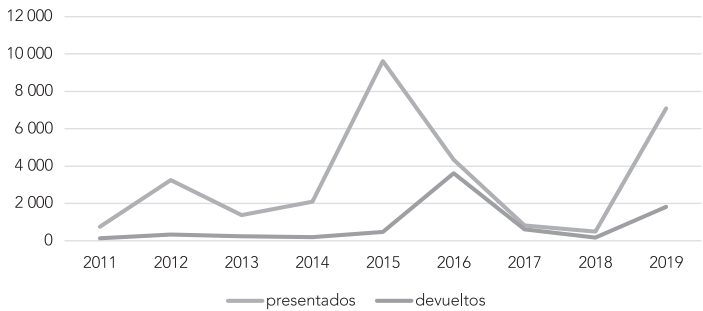
²² En este sentido, en comparación con el aumento de detenciones y devoluciones de migrantes irregulares centroamericanos, México también daba un tratamiento diferenciado a los cubanos.

GRÁFICA 2. CUBANOS DETENIDOS POR LA AUTORIDAD MEXICANA Y DECLARADOS INADMISIBLES EN LOS POE DE LA FRONTERA SUR DE ESTADOS UNIDOS (AÑOS FISCALES)²³



FUENTE: elaboración propia, con base en *Boletines Estadísticos* del Instituto Nacional de Migración (UPMRIP, 2020) y Servicio de Protección y Aduanas de Estados Unidos (CBP, 2019 y 2018).

GRÁFICA 3. CUBANOS DETENIDOS Y DEVUELTOS POR LA AUTORIDAD MIGRATORIA MEXICANA



FUENTE: elaboración propia, con base en *Boletines Estadísticos y Series Históricas* del Instituto Nacional de Migración (UPMRIP, 2020 y 2019).

²³ A diferencia de los del Instituto Nacional de Migración (INM), los datos del Servicio de Protección y Aduanas de Estados Unidos se tabulan por años fiscales, considerados desde el 1 de octubre hasta el 30 de septiembre.

La situación empieza a cambiar ante el inusitado crecimiento del flujo en los últimos años, incremento estimulado fundamentalmente por el anuncio del restablecimiento de relaciones entre Cuba y Estados Unidos,²⁴ pero también por el fin de los privilegios migratorios. En estas circunstancias, las nuevas medidas antiinmigrantes y restrictivas de la administración de Donald Trump reducen las posibilidades de admisión de los cubanos en Estados Unidos —quienes ahora, al igual que los de otras nacionalidades, son detenidos en los puertos de entrada y colocados en procesos de *remoción expedita*.²⁵ Esto ha generado el crecimiento de las solicitudes de refugio en México y la presencia de grandes cantidades de estos migrantes en las fronteras sur y norte del país.

En 2019, se produjo un aumento dramático en las solicitudes de refugio y asilo de cubanos, las cuales crecieron de 98, en 2013 (UPMRIP, 2020), a 8 708, en 2019 (Comar, 2019), —la mayoría de ellas en los estados de Chiapas, Tabasco y Veracruz—; con lo cual, entre 2018 y 2019, Cuba pasó del sexto al tercer lugar entre las nacionalidades de los solicitantes. De estas 8 708 solicitudes, en 2019 únicamente se habían resuelto 353 (sólo 64 con respuesta positiva) (Comar, 2019), lo que muestra que, a pesar de su crecimiento, las solicitudes de los cubanos tienen un alto porcentaje de denegaciones (78%)²⁶ (Ruiz, 2020: 14).

²⁴ Sin descartar la influencia que pueden haber tenido de las declaraciones de Andrés Manuel López Obrador como presidente electo, en torno al cambio de una política migratoria restrictiva y de control a una de puertas abiertas para los migrantes.

²⁵ Aunque quienes logran ingresar por alguna vía legal siguen manteniendo la posibilidad de ajustar su estatus en virtud de la *Ley de Ajuste Cubano*, que no ha sido derogada hasta la fecha.

²⁶ Esto contrasta con las cifras de otorgamiento de asilo en Estados Unidos, donde los cubanos fueron, en 2019, el quinto lugar entre las nacionalidades de mayor porcentaje de aceptación (39.5% de solicitudes aceptadas y 60.5% de denegaciones (TRAC, 2020a); lo que muestra que los cubanos siguen teniendo algunas ventajas, pues tienen mayores probabilidades de obtener asilo que los solicitantes centroamericanos y mexicanos.

Aunado a lo anterior, el ingreso de migrantes cubanos irregulares por la frontera sur no se ha detenido; sólo en Chiapas, el número de presentados a la autoridad migratoria subió de 1 012, en 2014, a 8 026, en 2015, y aunque las cifras disminuyen a partir de 2016, en 2019 vuelven a elevarse hasta alcanzar los 4 300 (UPMRIP, 2020). En estas circunstancias, la política de control y contención de la migración implementada por el gobierno de México, a partir de las presiones de la administración Trump, configura un escenario que aumenta la vulnerabilidad de los migrantes. Ya que las autoridades mexicanas dejaron de concederles el oficio de salida, los migrantes cubanos tienen que transitar en unas condiciones de *ilegalidad* y *clandestinidad* que elevan los riesgos de su trayecto.

En este sentido, desde hace años se ha venido reportando que algunos son extorsionados por agentes de migración y muchas veces retenidos hasta que los familiares pagan a los oficiales mexicanos;²⁷ y son víctimas de diversas formas de violencia por parte de delincuentes comunes y miembros del crimen organizado.²⁸ Asimismo, migrantes cubanos han protagonizado diver-

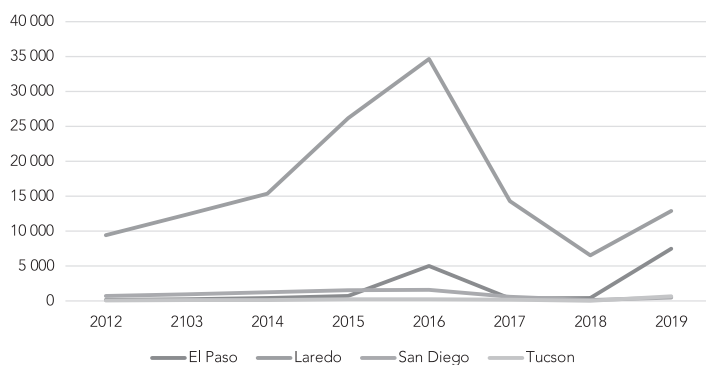
²⁷ “Pero, además, [...] los cubanos son víctimas de una red de extorsión donde según activistas de derechos humanos participan agentes del INM. José Alberto Donis, responsable del albergue Hermanos en el Camino de Oaxaca, dice que los agentes del INM aprovechan que el consulado de Cuba en Ciudad de México no suele reconocer a sus ciudadanos entre los detenidos por irregularidades migratorias. En ese momento dicen a los cubanos que su deportación ha sido autorizada, pero que a cambio de 5 000 o 10 000 pesos pueden conseguirles un oficio de salida. Otros tienen peor suerte, pues sus familiares reciben llamadas donde les afirman que los migrantes están secuestrados y piden un rescate, que generalmente es pagado por transferencia electrónica. Muchas llamadas han sido rastreadas hasta las estaciones migratorias, afirma Donis” (Pskowski, 2015: §14-17).

²⁸ En enero de 2008, un reporte oficial consignaba que 15 migrantes cubanos que comparecieron ante la autoridad migratoria declararon haber sido víctimas de secuestro (Gobierno Federal, 2010). Más recientemente, un presunto sicario del Cártel de Juárez, entrevistado por *Vice News* se refería a los cubanos varados en la frontera como “cajeros automáticos ambulantes” y explicaba que los secuestran porque saben que las familias pueden pagar sumas de entre 10 y hasta 20 000 dólares (DDC, 2020: §3).

sos incidentes en las estaciones migratorias, como los ocurridos en abril de 2019 en la Estación Siglo XXI, de Tapachula, donde tuvieron lugar protestas por el hacinamiento y las malas condiciones de higiene, escasez de insumos y lentitud de los trámites; intentos de salir por la fuerza y diversos disturbios dentro de las instalaciones (CNDH, 2019).

En la frontera norte la situación no parece ser mejor. Aunque la presencia masiva de cubanos coincide con el arribo de las caravanas migrantes centroamericanas,²⁹ no son ellas las que la explican. Antes de las caravanas, grandes grupos de migrantes cubanos que buscaban presentarse ante los oficiales migratorios estadounidenses llegaban a las ciudades fronterizas norteañas.

GRÁFICA 4. CUBANOS INADMISIBLES EN LOS DIFERENTES POE DE LA FRONTERA SUDOESTE DE ESTADOS UNIDOS



FUENTE: elaboración propia, con base en Servicio de Protección y Aduanas de Estados Unidos (CBP, 2019).

²⁹ Aunque se sabe que algunos se sumaron a estos contingentes. En octubre de 2018, un grupo de cubanos que se encontraban varados en Tapachula se unió a la primera caravana migrante; y en marzo de 2019, migrantes cubanos y centroamericanos formaron la séptima y octava caravanas, tras pasar varios meses varados en Chiapas (OIM, Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe, 2019).

La cantidad de cubanos declarados inadmisibles en los diferentes POE de la frontera sudoeste estadounidense, entre 2012 y 2019, nos habla de su presencia en las diferentes ciudades fronterizas, pero hasta enero de 2017 los cubanos no permanecían por mucho tiempo en ellas. Como puede apreciarse en la gráfica 4, mientras estuvo vigente la política de pies secos, pies mojados, los cubanos tendían a cruzar mayoritariamente por Laredo; pero si observamos los años posteriores, vemos un aumento en El Paso (que hace suponer que a partir de entonces los cubanos rechazados comenzaron a concentrarse en Ciudad Juárez).³⁰ Asimismo, ante el giro de la política migratoria estadounidense, enfocada en disminuir las entradas de migrantes, aumentar las detenciones y deportaciones, limitar las opciones de asilo en la frontera, y aplicar el Protocolo de Protección a Migrantes (MPP) —que implica la devolución a México de los solicitantes de asilo para esperar allí la resolución de sus casos], en el último año los cubanos engrosan los contingentes de migrantes varados en las ciudades fronterizas del norte.³¹

En enero de 2019, los 7 919 solicitantes de asilo cubanos que esperaban en México representaban 13% del total de los varados en la frontera (Correa-Cabrera *et al.*, 2020: 12). Datos sobre las audiencias de asilo después de la aplicación del MPP muestran que, de un total de 10 027 cubanos que iniciaron procedimientos en los años fiscales 2019 y 2020, la mayoría de las audiencias (5 192) se ubicaron en El Paso; mientras que 2 874 se radicaron en

³⁰ Estudios realizados en esa ciudad dan cuenta de un aumento de los migrantes cubanos, al menos desde 2016. En febrero de ese año, arribaron 435 procedentes de Costa Rica (Peña, 2019), por medio del corredor aéreo humanitario habilitado durante la crisis de 2015. Para 2018, eran el primer lugar entre las nacionalidades de los migrantes (54.9%), aunque al año siguiente pasaron a ser el quinto (9.3%) (Barrios *et al.*, 2020: 8). En abril de 2019, unos 8 000 cubanos (que no habían podido obtener permiso de tránsito) lograron llegar a Ciudad Juárez, luego de tramitar un amparo federal (Peña, 2019).

³¹ En enero de 2020, México había recibido un total de 61 000 migrantes devueltos por las autoridades estadounidenses bajo el MPP (Ruiz, 2020: 9).

Brownsville; 1362 en Laredo; 243 en San Ysidro y 325 en Calexico (TRAC, 2020b), lo que implica presencia de cubanos en Matamoros, Nuevo Laredo, y en menor medida en Mexicali y Tijuana.

Estos migrantes muestran algunas diferencias respecto a los provenientes de Centroamérica, ya que se trata en su mayoría de hombres mayores de 30 años, cuya meta principal es solicitar asilo en Estados Unidos,³² sin experiencia migratoria previa, que viajan solos o con uno o dos acompañantes, y entre ellos hay muy pocos menores de edad (acompañados o no) (Peña, 2019). Respecto a sus estrategias de movilidad, éstas evidencian la vigencia de las rutas centro y sudamericana, ya que la mayoría de estas personas no viene directamente de Cuba, sino de otros países de América Latina, como Panamá y Ecuador. Aunque unos pocos provienen de la Ciudad de México y Cancún, la mayor parte de ellos se ha internado en México por el estado de Chiapas (Peña, 2019).

El arribo de estas grandes cantidades de migrantes cubanos en ambas fronteras contribuye a complejizar una situación que ya era muy complicada. En el norte, debido a que los tiempos de espera para la entrevista y la solución de las solicitudes de asilo son muy largos, los migrantes se convierten en una población flotante muy difícil de atender y manejar (albergues saturados, centros de detención hacinados, migrantes viviendo en condiciones precarias, expuestos a la violencia, y ahora, en medio de una pandemia, en grave riesgo sanitario) (Barrios *et al.*, 2020). Una situación que se extiende a la frontera sur, donde el flujo de cubanos no ha dejado de aumentar, incluso después del cierre de fronteras por la pandemia. Esta realidad parece estar rebasando las capacidades de gestión del Estado mexicano y pone en riesgo las posibilidades de atención a los migrantes.

³² A pesar de ello, ante la dilatación de los tiempos de espera, algunos de estos migrantes han empezado a buscar trabajo y comienzan a integrarse a la economía de la ciudad (Barrios *et al.*, 2020).

REFLEXIÓN FINAL

A pesar de que la derogación de la política de pies secos, pies mojados busca desalentar la migración cubana a Estados Unidos, ésta no se ha detenido y no es previsible que vaya a disminuir significativamente en el futuro cercano, ya que perviven condiciones que la siguen estimulando. Una de ellas es la severa crisis económica que ha venido experimentado la economía cubana con gran impacto negativo sobre el nivel y la calidad de vida de la población y la reducción de oportunidades de empleos bien remunerados para los jóvenes. A esto se suma la existencia de una numerosa comunidad residente en Estados Unidos, que provee redes de apoyo y motivos de reunificación familiar para emigrar. Por último, la eliminación de las restricciones a las salidas que implementó la ley migratoria cubana de 2013, en conjunción con la permanencia en vigor de la Ley de Ajuste Cubano (que sigue otorgando ventajas a los cubanos para obtener la residencia en Estados Unidos) siguen siendo poderosos incentivos para la migración.

Con la aparición de nuevas rutas terrestres, la migración cubana —que se había configurado desde 1959 como un tema de la relación bilateral Cuba-Estados Unidos— se ha convertido en un problema regional que involucra diversos países de Centro y Sudamérica, y de manera muy importante, a México. Ya que todas esas rutas tienen a México como la antesala del ingreso a Estados Unidos y la migración no parece detenerse, en un escenario que se ha hecho más complejo por la conjunción factores como el ingreso de las caravanas, las medidas restrictivas y la extraterritorialización de la frontera que generan las políticas de Trump, más las políticas mexicanas de control migratorio; el incremento del flujo de cubanos constituye un nuevo desafío que añade más presión a la crisis actual.

Si la crisis de los migrantes varados en Costa Rica, en 2015, se solucionó gracias a los privilegios migratorios de los cubanos, la crisis actual no podrá solucionarse así. El fin de la política de pies secos, pies mojados ha *normalizado* (o *centroamericanizado*)

la situación migratoria de los cubanos, lo que demanda nuevos modos de encararla. Los migrantes cubanos que transitan por México son poblaciones vulnerables que, al igual que el resto de los migrantes irregulares realizan sus trayectos en condiciones de riesgo y precariedad y son sujetos de violaciones a sus derechos humanos, lo que va a requerir de esfuerzos coordinados por parte de los gobiernos involucrados, muy especialmente de los de Cuba y México.

BIBLIOGRAFÍA

- Aja Díaz, A., M. O. Rodríguez Soriano, R. Orosa Busutil, y J. C. Albi-zu-Campos Espiñeira, (2017), "La migración internacional de cubanos. Escenarios actuales", *Revista Novedades en Población*, vol. 13, núm. 26, pp. 40-57.
- Álvarez Velasco, S. (2019), "Ecuador-México-EEUU: la producción de una zona de tránsito", B. Cordero, S. Mezzadra y A. Varela (coords.), *América Latina en movimiento. Migraciones, límites a la movilidad y sus desbordamientos*, México, UACM, pp. 63-98.
- Andorra, B. (16 de diciembre de 2016), *U.S. Policy on Cuban migrants: in brief*, <https://fas.org/sgp/crs/row/R44714.pdf>.
- Barrios de la O, M. I., J. A. Castro Rodríguez, E. I. Díaz Carnero, P. Jiménez de León, J. Peña y A. Sánchez Carballo, (mayo de 2020), *Condiciones y características de la población solicitante de asilo en Estados Unidos en Ciudad Juárez*, www.colef.mx/wp-content/uploads/2020/05/documento-asilo-en-Estados-Unidos-en-ciudad-juarez-23abr20-f.pdf.
- Bobes, V. C. (2012), "Diáspora, ciudadanía y contactos transnacionales", *Nueva Sociedad*, núm. 242, pp. 106-123.
- Clot, J. y G. Martínez Velasco, (2018), "La 'odisea' de los migrantes cubanos en América: modalidades, rutas y etapas migratorias", *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, núm. 13, e345, www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-41152018000100204&lng=es&nrm=iso.

- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) (2019), *Estadística Octubre de 2019* www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/508174/CIERRE_DE_OCTUBRE_2019__06-nov_.pdf.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 2019, *Informe Especial. Situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la detención*, www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Informe-Estaciones-Migratorias-2019.pdf.
- Correa-Cabrera, G. y E. Spagat, (2020), *U.S. immigration policy for Cubans: from revolution to covid-19*, www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/FINAL%20U.S.%20IMMIGRATION%20POLICY%20FOR%20CUBANS-%20FROM%20REVOLUTION%20TO%20COVID-19_o.pdf.
- Datosmacro.com (2019), “Emigrantes de Cuba según país de destino” <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/cuba?anio=1990#geo0>.
- Diario de Cuba (DDC) (22 de abril de 2020), “‘Una fosa común’, el destino de emigrantes cubanos secuestrados en México si sus familiares no pagan”, https://diariodecuba.com/cuba/1587567449_17132.html.
- Díaz Ferraro, M. R. (2020), *Personas migrantes extracontinentales y extrarregionales en los flujos en tránsito por México*, <http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/Rutas/Rutas01.pdf>.
- Duany, J. (6 de julio de 2017), “Cuban migration: A postrevolution exodus ebbs and flows”, *Migration Policy Institute*, www.migrationpolicy.org/article/cuban-migration-postrevolution-exodus-ebbs-and-flows.
- Gobierno Federal (2010), Informe del Estado Mexicano sobre Secuestro, Extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano, https://imumi.org/documentos/informe_secuestro_extorsion_otro_delitos.pdf.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi) (2018), *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid) 2018*, www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/resultados_enadid18.pdf.
- Martínez de la Peña, M., G. Martínez Caballero, J. D. Orea, y L. F. Ramos Martínez, (2018), *Prontuario sobre poblaciones migrantes en condiciones de vulnerabilidad*, http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/Prontuario_vul.pdf.

- Medina Cuenca, A. (2014), “Migraciones, tráfico de personas y otras figuras afines, y la protección penal del normal tráfico migratorio en Cuba”, *Revista Misión Jurídica*, vol. 7, núm. 7, pp. 23-64.
- Moreno Rodríguez, G. (2017), Migración indocumentada en Centroamérica: políticas migratorias de los países de tránsito hacia los cubanos tras el restablecimiento de relaciones entre Cuba y Estados Unidos, México, El Colegio de México, www.academia.edu/38700336/Migraci%C3%B3n_indocumentada_en_Centroam%C3%A9rica_pol%C3%ADticas_migratorias_de_los_pa%C3%ADses_de_tr%C3%A1nsito_hacia_los_cubanos_tras_el_establecimiento_de_relaciones_entre_Cuba_y_Estados_Unidos?email_work_card=title.
- Noe-Bustamante, L., A. Flores, y S. Shah, (2019), *Facts on Hispanics of Cuban Origin in the United States*, 2017, Pew Research Center, www.pewresearch.org/hispanic/fact-sheet/u-s-hispanics-facts-on-cuban-origin-latinos/.
- Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) (2020), *Anuario Demográfico de Cuba 2019*, www.onei.gob.cu/sites/default/files/o-anuario_demografico_completa_1.pdf.
- (2018), *Encuesta Nacional de Migraciones 2016*, www.onei.gob.cu/sites/default/files/o8_informe_completo.pdf.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2019a), *Perfiles por país. Cuba*, https://migrationdataportal.org/es/data?i=stock_abs_origin&t=2019&cm49=192.
- (2019b), *World migration report 2020, Cap.3*, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_en_ch_3_1.pdf.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe (2019), *Caravanas Migrantes*, <https://rosanjose.iom.int/SITE/es/caravanas-migrantes>.
- Peña, J. (2019), *La caravana de migrantes en Ciudad Juárez*, 2019. *Diagnóstico y propuestas de acción*, www.colef.mx/wp-content/uploads/2019/05/documento-caravana-migrantes-en-ciudad-juarez-20may19-1.pdf.
- Pskowski, M. (20 de noviembre de 2015), “Cubanos, los inesperados migrantes que llegan del sur”, *Pie de Página*, <https://enelcamino.piedepagina.mx/ruta/cubanos-los-inesperados-migrantes-que-llegan-del-sur/>.
- Rodríguez Chávez, E. (1997), “El flujo emigratorio cubano, 1985-1996: balance y perspectivas”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 3, pp. 37-81.

- Ruiz Soto, A. G. (junio de 2020), “Un año después del Acuerdo Estados Unidos-México: La transformación de las políticas migratorias mexicanas”, *Migration Policy Institute*, www.migrationpolicy.org/research/un-ano-acuerdo-estados-unidos-mexico.
- Senado de la República (2008), Memorando de entendimiento entre el gobierno de la República de Cuba y el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar un flujo migratorio legal, ordenado y seguro entre ambos países, www.senado.gob.mx/comisiones/asuntos_migratorios/docs/legislacion/MEM2.pdf.
- Sorolla Fernández, I. y O. J. Moreira Seijos, (2014), “Intersecciones entre la migración irregular, el tráfico y la trata de migrantes. El caso de Cuba”, *MUNDI MIGRATIOS*, vol. 2, núm. 1, pp. 89-130.
- Transactional Records Access Clearinghouse (TRAC) (2020a), *Asylum Denial Rates Continue to Climb*, <https://trac.syr.edu/immigration/reports/630/>.
- (2020b), *Details on MPP (Remain in Mexico) deportation proceedings*, <https://trac.syr.edu/phptools/immigration/mpp/>.
- Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) (2020), *Boletines Estadísticos 2012-2019*, www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos.
- Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), 2019, *Extranjeros presentados y Devueltos 2011-2019*, Series Históricas, http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Series_historicas.
- U.S. Customs and Border Protection (CBP) (2019), *Southwest border inadmissibles by field office (2018-2019)*, www.cbp.gov/newsroom/stats/ofo-sw-border-inadmissibles.
- U.S. Customs and Border Protection (CBP) (2018), *Southwest Border Inadmissibles by field office FY2018*, www.cbp.gov/newsroom/stats/ofo-sw-border-inadmissibles.
- Valido Alou, A. M. (2017), “Las relaciones migratorias entre Cuba y Estados Unidos: incidencia en América Latina”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 117, pp. 197-218.
- Villafuerte Solís, D. y M. C. García Aguilar, (2016), “De la crisis de los niños migrantes a la crisis de la migración cubana: intereses geopolíticos y expresiones sociales de la crisis del sistema migratorio Centroamérica-México-Estados Unidos entre 2014 y 2015”, *Boletín de Antropología. Universidad de Antioquia*, vol. 31, núm. 52, pp. 15-33.

Wasem, R. E. (2009), *Cuban Migration to the United States: Policy and Trends*, <https://fas.org/sgp/crs/row/R40566.pdf>.

ALTERIDAD, DESARRAIGO Y NUEVAS FORMAS DE MIGRACIÓN FORZADA: LA EXPERIENCIA DE HAITÍ

WOOLDY EDSON LOUIDOR

LA EXPERIENCIA HISTÓRICA DE HAITÍ COMO PAÍS DE EMIGRACIÓN

Este capítulo plantea la necesidad de una perspectiva de largo plazo en el tiempo y el espacio sobre la experiencia de Haití como país de emigración,¹ con miras a comprender la especificidad de la llamada *migración haitiana posterremoto*.² Ésta viene recorriendo (Loudor, 2020), tras el terremoto ocurrido en Haití en 2010 (Weiss, 2013), Brasil, Chile y, de allí, Ecuador, Colombia, Centroamérica, México, Estados Unidos y, en algunos casos, Canadá,³ y se perfila como uno de estos “grandes desplazamientos mundiales que tienen ramificaciones políticas, económicas, sociales y humanitarias” (ONU, 2016: 2). Dos razones justifican, de manera precisa, esta perspectiva.

¹ Una tercera parte de la población haitiana vive fuera de su país, según Georges Anglade (2009). La población actual de Haití es, según los datos del Banco Mundial para 2019, de 11 263 077 habitantes, véase The World Bank (2019).

² Esta migración incluye también a aquellos haitianos quienes, a consecuencia del terremoto, tuvieron que quedarse en sus respectivos estados de llegada; los cuales se vieron obligados a dar una respuesta jurídica (que no tenían de antemano) a esta nueva forma de migración forzada de corte humanitario y medioambiental.

³ Sólo en 2017, 448 haitianos en junio y 1 174 en julio, llegaron de la frontera canadiense con Estados Unidos, por miedo a ser deportados a su país de origen por la administración de Donald Trump y para pedir el asilo en Canadá. Véase Loudor (2019).

La primera razón es que sólo así se puede deconstruir algunos estigmas, prejuicios y verdades parciales sobre la *migración haitiana postterremoto*. Por ejemplo, esta migración ha sido vista desde una perspectiva que se ha limitado a *espectacularizar*⁴ su dimensión humanitaria, opacando así la realidad sistemática de la desprotección de personas haitianas en movilidad.⁵ Dicha realidad marcó los inicios de la migración haitiana, hace más de un siglo, cuando, para “convertir la Cuenca del Caribe en una gran plantación de caña” (Veras, 1991: 110), y concretar (empezando con su *patio trasero*) su proyecto imperial de imponerse como la primera potencia económica y militar del sistema-mundo (véase Wallerstein, 2006), el entonces país ocupante de la isla, Estados Unidos,⁶ envió en pésimas condiciones a República Dominicana a trabajadores haitianos. Los descendientes de estos haitianos hasta hoy tienen dificultades para integrarse en este país.

Un segundo ejemplo consiste en que la *migración haitiana postterremoto* reedita, en gran medida, dos hechos fundamentales que marcaron la experiencia de Haití en el decenio de 1990: el haber sido uno de los primeros países a cuyos ciudadanos en movilidad se les aplicó la categoría de *refugiados medioambientales* y el régimen excepcional de *campo de detención* en la base naval de Guantánamo ubicada en Cuba, pero administrada por Estados Unidos. En 1991, tras el golpe de estado militar en contra del presidente de entonces Jean-Bertrand Aristide, Estados Unidos aceptó reconsiderar la situación de los *boat people*.⁷ Pero, para no dejarse restringir por las exigencias del derecho interna-

⁴ Esta expresión, *espectacularización*, viene de Guy Débord (1967).

⁵ Para dar cuenta mejor del debate en torno a si las personas que vienen de Haití son migrantes o refugiados, decidimos usar el término más o menos neutro *las personas haitianas en movilidad*.

⁶ Estados Unidos ocupó militarmente Haití (27 750 km²) desde 1915 hasta 1934 y República Dominicana (48 442 km²) desde 1916 hasta 1924.

⁷ Los *boat people* son aquellos extranjeros, en este caso concreto, personas haitianas, que llegan en balsas o veleros (*boat*) a las costas estadounidenses de Miami y otras islas del archipiélago del Caribe, en busca de asilo.

cional de los refugiados (Ratner, 1998), el gobierno de George Bush (padre) tomó en 1991 la decisión de no deportar inmediatamente a los *boat people*, sino encerrar en el campo de detención de Guantánamo (fuera del territorio oficial estadounidense) a más de 300 haitianos, entre niños, mujeres y hombres, junto con otros refugiados que tenían VIH (Ratner, 1998). En este contexto, se acuñó el concepto de *refugiados medioambientales*, y los *boat people* haitianos constituyeron uno de los primeros casos a los que se aplicó dicho concepto (Goffman, 2006), a tal punto que se habló de la *experiencia haitiana* (Meyers, 2002). En aquel entonces, se argumentaba que estos haitianos no eran refugiados, de acuerdo con la Convención sobre el *Estatuto de los Refugiados*, sino migrantes económicos en busca de mejores condiciones de vida. Como contraargumentos, Anthony Catanese (1999) evocó, además de la inestabilidad política en Haití (tras el golpe de estado militar de 1991), la *degradación medioambiental* del país y la *opresión económica* (Catanese, 1996) que afecta la gran mayoría de los haitianos y, en particular, el mundo rural.

Con base en esta perspectiva amplia, formulamos esta hipótesis de trabajo que tiene dos momentos: el primero (teórico) estipula que el derecho, en particular el derecho internacional de los refugiados, está vinculado con la gobernanza; de manera específica, sostenemos que la falta de un criterio jurídico para proteger de manera integral y duradera (por ejemplo, por medio del clásico reconocimiento del estatuto de refugiados) a las personas haitianas en movilidad, ha sido instrumentalizada por gobiernos y estados para instaurar un *estado de excepción* (Agamben, 2004) contra estas personas. El segundo momento (contextual) sustenta que la especificidad de la *migración haitiana posterremoto* radica en el hecho de venir enfrentando una gran sofisticación e invisibilización del estado de excepción que se convierte en una técnica de gobernanza a manos de gobiernos y estados de nuestro continente en contra de las personas haitianas en movilidad.

LAS MIGRACIONES TRAS LA GUERRA FRÍA,
ENTRE DERECHO Y GOBERNANZA: DEBATES
TEÓRICOS Y CONSECUENCIAS METODOLÓGICAS

Desde la disolución de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1991, los debates jurídicos sobre las migraciones han trascendido, de la pregunta sobre “cómo la ley influye en la migración” (Brettel y Hollifield, 2000: 20), hacia la pregunta sobre la necesidad de crear o no nuevas categorías jurídicas de refugiados y, por lo tanto, nuevos instrumentos de protección para aquellas personas víctimas de la migración forzada⁸ a consecuencia de nuevos factores (que no habían sido contemplados anteriormente), tales como las catástrofes medioambientales, el cambio climático, la violencia de género, entre otros (RCS, 2016; Betts y Kaytaz, 2009). Pero los debates se pueden transcender aún más hacia la pregunta, de corte filosófico: ¿qué es o qué deviene entonces el derecho, en concreto, el derecho internacional de los refugiados, de cara a este mundo cada vez más globalizado y productor de nuevas formas de migración forzada?

Ante esta pregunta filosófica sobre las condiciones de posibilidad y los límites del derecho, se pueden identificar dos grupos de críticas: uno con respecto a las limitaciones del derecho moderno de corte *westfaliano*⁹ ante la globalización y el otro en relación con la racionalidad autárquica del derecho.

⁸ De hecho, el concepto de *migración forzada*, acuñado y usado sobre todo por académicos anglohablantes, viene a nombrar y categorizar esta llamada zona gris entre refugiados y migrantes (voluntarios y económicos).

⁹ Por *sistema interestatal poswestfaliano* nos referimos “al nuevo orden diplomático e incluso, según algunos juristas, al derecho internacional propiamente dicho, basado en el concepto de soberanía nacional. Este nuevo orden tuvo lugar en el Primer Congreso Diplomático, realizado en Westfalia [en Alemania], tras un proceso en que se firmaron los dos tratados de paz de Osnabrück y Münster, el 15 de mayo y 24 de octubre de 1648, que dieron fin a la guerra de los Treinta Años en Alemania y la guerra de los Ochenta Años entre

Con respecto a la globalización,¹⁰ se ha subrayado la emergencia o agudización de problemas del mundo actual, cuya solución exige superar el derecho internacional, enclaustrado en los límites del sistema interestatal. Según Domínguez Oslé (2009: 21), “la ciencia del derecho, en tantos puntos, ha devenido obsoleta, ha sido superada por los propios hechos y sus circunstancias”, porque nuestro mundo actual *poswestfaliano* exige ir más allá del sistema de los estados nacionales para solucionar los problemas que Domínguez Oslé (2009) llama *global issues*, es decir, problemas que son producto de o agudizados por la actual globalización.

Por su parte, Hannah Arendt ya había subrayado cómo la llamada comunidad internacional no era más que una familia de naciones y, por lo tanto, cuando algunos seres o grupos humanos perdían sus respectivas nacionalidades, es como si éstos perdieran “el derecho a tener derechos” (Arendt, 1998: 247), a pesar de la existencia de los supuestos derechos humanos universales.

Esta misma crítica de Arendt fue retomada en otros términos por Jürgen Habermas (2005), quien señala, como una de las grandes contradicciones de la modernidad y aún más del actual mundo globalizado, la falta de facticidad del derecho internacio-

España y los Países Bajos. Estos dos tratados contaron con la participación de prácticamente todos los principales gobernantes de la Europa de entonces, entre los cuales están el emperador español, el emperador del Sacro Imperio Romano Germánico (Fernando III de Habsburgo), los reyes de Francia y Suecia, las Provincias Unidas y sus respectivos aliados entre los príncipes del Sacro Imperio Romano Germánico” (Loudor, 2017: 19).

¹⁰ Aquí nos centraremos, de manera particular, en la globalización de la migración, es decir, en el hecho de que “el mundo entró desde los años noventa en un segundo periodo caracterizado por la globalización de los flujos [...] hoy a la movilidad de los ricos se ha sumado la migración de las poblaciones originarias de los países pobres. Además, otras formas de migraciones, forzadas y voluntarias, de corto y largo plazo, han aparecido” (De Wenden, 2012: 10). Evidentemente, el abordaje de la globalización desde las migraciones ha sido principalmente realizado de manera crítica, tal como lo veremos más adelante.

nal; el cual no es del todo ni respetado ni garantizado por todos los estados, aferrados a su soberanía nacional, a pesar de que se haya ya ratificado la validez supranacional de los instrumentos de dicho derecho (por medio de tratados, convenciones y pactos internacionales) e instituciones globales, tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Dentro de este mismo primer grupo de críticas, otros autores denuncian cómo en la actual globalización los estados actúan cada vez más por fuera del derecho paradójicamente en nombre del mismo derecho. Por ejemplo, Judith Butler y Gayatri Spivak (2009) argumentan cómo el Estado es cada vez más un *locus* de poder (que niega el derecho) que un *locus* de derecho que debería proteger a sus ciudadanos e incluso a los no ciudadanos o extranjeros; mientras que Boaventura de Sousa Santos (2014: 43) señala que “contrariamente a las viejas formas de estado de sitio o estado de emergencia, [el estado actualmente] restringe derechos democráticos bajo la premisa de salvaguardarlos o incluso expandirlos”. De hecho, Giorgio Agamben (2004) desarrolla toda una argumentación sobre cómo el Estado contemporáneo actúa cada vez más bajo la forma de estado de excepción contra sus ciudadanos y, sobre todo, contra los extranjeros indeseados.

El segundo grupo de críticas contra el derecho tiene que ver con la misma racionalidad autárquica de esta disciplina y campo de actividad humana. Morales de Setién Ravina (2002: 15-16) critica el hecho de que el derecho ha funcionado bajo la “ficción del concepto de racionalidad jurídica”: ficción que consiste en la pretensión del derecho de abstraerse de todas las condiciones objetivas extrajurídicas de orden social, económico, político, cultural, para limitarse a establecer idealmente unas normas que deberían ser ejecutadas por encima de cualquier contexto situado. Otros autores subrayan que esta racionalidad jurídica encerrada en sí misma no ha tomado en cuenta los siguientes tres hechos: *a*] un gran plexo de factores y actores que instrumentalizan el derecho por medio de “la fuerza, la coerción, la persuasión, la incitación, la seducción, la represión” (Dore, 2009: 68); *b*] el carácter cultural

eurocéntrico y colonial del derecho moderno en general, tal como lo conocemos hoy y tal como él ha venido dominando el mundo (Ruskola, 2002); y c) las “necesidades funcionales de una sociedad distinta de esta [la racionalidad jurídica] en la que vive el hombre contemporáneo y que exige mecanismos nuevos de resolución de conflictos” (Teubner, 2000: 143).

Ambos grupos de críticas cristalizan la pregunta filosófica de fondo sobre qué es el derecho (véase Lenoble y Maesschalk, 2009 y 2011), pregunta que se ha abordado tradicionalmente desde la reflexión sobre “los fundamentos *morales* del derecho” (Shapiro, 2014: 26) e incluso “sus fundamentos *metafísicos*”. Evidentemente, tal como lo plantean Lenoble y Maesschalk (2011: 9), desde el positivismo jurídico se ha venido planteando que “el derecho es determinable sólo por la práctica social de las autoridades públicas”; esto significa que la filosofía del derecho se ha alejado de los fundamentos morales de éste para enfocarse en el análisis de “la naturaleza del derecho y las entidades jurídicas, y su objeto de estudio abarca, entre otros, los sistemas jurídicos, las leyes, las reglas, los derechos” (Shapiro, 2014: 27).

En este replanteamiento epistemológico de la filosofía del derecho, la pregunta filosófica sobre qué es el derecho se ha abordado metodológicamente, de acuerdo con Lenoble y Maesschalk (2009: 2), como el análisis concreto de los “dispositivos de gobernanza”, entendidos como el ámbito de la doble gestión de la cooperación internacional entre estados y de la interacción de los gobernantes con grupos y organizaciones de sus respectivas sociedades, con miras a tratar y gestionar algunas cuestiones y problemas complejos. En términos de Lenoble y Maesschalk (2009: x), se viene articulando la filosofía del derecho como “la reflexión *normativa* sobre el derecho en términos de gobernanza”: de allí el vínculo entre derecho y gobernanza. De hecho, los debates jurídicos sobre cualquier tema ya no quedan simplemente limitados dentro del campo disciplinar-especializado del derecho y del ámbito institucional-oficial de las autoridades, tal como lo argumentaban los teóricos

positivistas,¹¹ sino que se vinculan con sus implicaciones inmediatas para la gobernanza. Uno de estos problemas o cuestiones, objeto de debates jurídicos, es cómo reconocer y *gestionar* a los refugiados, quienes, a diferencia de los *migrantes*, tienen derecho a la protección internacional.¹² Esta problemática de la distinción entre refugiados y migrantes¹³ está lejos de zanjarse (véase Akoka, 2020).

¹¹ Según Ronald Dworkin (2002: 101), el positivismo se describe como aquella postura teórica que define el derecho como un conjunto de normas legales establecidas e impuestas en una comunidad por el poder público y aplicadas por los jueces.

¹² Se trata de 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”, artículo 1 de la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* (ONU, 1951). En algunas regiones, como América Latina, se amplía la definición, tal como se evidencia en la *Declaración de Cartagena* (OEA, 1984): los refugiados son “las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

¹³ En el momento en que estamos escribiendo este texto, el medio de comunicación francés *Radio France* señala cómo, a raíz de lo que ocurrió el pasado 23 de noviembre de 2020 (cuando los policías franceses intervinieron violentamente contra unos extranjeros que habían instalado sus campamentos en el centro de París para protestar contra las violaciones a sus derechos humanos), diferentes actores en todo el espectro ideológico y político de Francia nombraban a dichos extranjeros de manera diferente y de acuerdo con sus posturas frente a la migración. Por ejemplo, para el gobierno francés antimigrante del presidente Emmanuel Macron, ellos eran simplemente *migrantes*; mientras que, para la alcaldesa de París, Anne Hidalgo (franco-española, naturalizada francesa e hija de migrantes), de tendencia más bien progresista en cuanto al tema migratorio, ellos eran *refugiados*. Véase Leprince (2020).

EL ESTADO DE EXCEPCIÓN COMO PARTE DE LAS RESPUESTAS
A LA MIGRACIÓN HAITIANA POSTERREMOTO

La migración haitiana fue uno de los primeros casos que ha mostrado la inadecuación o una primera problematización de la clásica definición del refugiado (adoptada después de la segunda guerra mundial) en el mundo globalizado de la posguerra fría, donde los refugiados ya no vienen de países socialistas y comunistas, sino que se encuentran desarraigados por *nuevos* factores políticos, económicos, sociales, ambientales.

Pero, ¿cuál sería la especificidad de la llamada *migración haitiana posterremoto*? ¿Cómo podemos definir dicha especificidad desde el vínculo entre derecho (en concreto, el derecho internacional de los refugiados) y gobernanza?

La *migración haitiana posterremoto* se caracteriza como esta ola de cientos de miles de haitianos que (a consecuencia del terremoto que afectó tremendamente Haití el 12 de enero de 2010) se han visto obligados a desarraigarse de su país devastado. En América Latina, esta nueva migración se ha concentrado, de manera particular, en Chile y Brasil (Loudor, 2020). Sin embargo, gran parte de estos haitianos vienen saliendo de Sudamérica hacia Estados Unidos, desde que inició en 2016 en Brasil (en el contexto de la destitución de la presidenta Dilma Rousseff) la crisis económica con sus tremendos efectos sobre la reducción drástica de los empleos en el sector de la construcción y en otros sectores donde venían trabajando los haitianos.

Lo mismo pasa en Chile, pero por otra razón que tiene que ver con la llegada, en marzo de 2018, a la presidencia del conservador antiinmigrante Sebastián Piñera, quien, en noviembre del mismo año, aplicó un plan de retorno *voluntario y humanitario* de los haitianos que se llama Plan Humanitario de Regreso Ordenado;¹⁴

¹⁴ Dicho programa “consiste en facilitar, a través de aviones financiados por el gobierno de Chile, el traslado a su país de origen a ciudadanos que así lo soliciten, previa evaluación de requisitos y estableciendo una prohibición

esto ha llevado a muchas personas haitianas a dejar esta nación sudamericana lo antes posible.

Por ello, es difícil estimar hoy el número de haitianos en ambos países. Sin embargo, según las fuentes oficiales y autorizadas, habría en Chile, al 31 de diciembre de 2019, un total de 185 865 haitianos (INE y DEM, 2020); mientras que en Brasil el número de estos ciudadanos caribeños se elevaría a cerca de 50 000 en 2015 (OIM e IPPDH, 2017) y, ya en 2016, 67 000 habrían recibido sus residencias para permanecer en el país (ONU, 2017) y 85 000 habrían recibido visas humanitarias en 2016 (Ministério da Justiça e Cidadania, 2016).

La *migración haitiana posterremoto* empezó provocando una serie de posicionamientos de la ONU (Fleming, 2010; Edwards, 2011) que llamó a los estados y gobiernos del mundo a no repatriar a los haitianos, sino facilitar la regularización migratoria de éstos, debido a la crisis humanitaria (PDNA, 2010) causada por la hasta ahora catástrofe medioambiental más mortífera¹⁵ de este siglo. Sin embargo, la ONU no obligó ni exhortó a dichos estados y gobiernos a darles a esos haitianos el estatuto de refugiado; estatuto que generalmente concede una protección completa a los extranjeros, ya que, tal como lo reconoce el mismo Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2008), al ser reconocidos como refugiados éstos pueden obtener del Estado y gobierno receptor la cobertura de sus derechos fundamentales e incluso la posibilidad de quedarse en el territorio de llegada, como una de las tres soluciones duraderas, en caso de no poder volver a su país de origen o residencia.

De hecho, la mayoría de los haitianos que habían llegado a los países de la región latinoamericana solicitaron el asilo; inclu-

de ingreso al país en un tiempo determinado (9 años)". Véase Gobierno de Chile (s.f.).

¹⁵ El terremoto provocó más de 200 000 muertes, el desplazamiento forzado de 1.5 millones de personas y la destrucción de las pocas infraestructuras materiales de este país (Gobierno de Haití, 2010: 9).

so países como Brasil y Ecuador empezaron a darles el estatuto de solicitante de asilo. Del análisis de estos dos casos, caracterizaremos una primera especificidad de la *migración haitiana pos-terremoto*: el hecho de ser víctima de la sofisticación del estado de excepción, por parte de algunos estados y gobiernos, que utilizaron el mismo derecho para ello.

El Estado ecuatoriano dio el estatuto de *solicitantes de refugio* a 64 haitianos en 2008, 371 en 2009 (SJR Ecuador, 2009), y 374 en 2010,¹⁶ y los mantuvieron en una especie de limbo, prorrogando¹⁷ (dos e incluso tres veces) este estatuto, mientras que prometía adoptar una posición definitiva al respecto. La decisión que tomó el Estado ecuatoriano, tras el terremoto, fue la de darles a personas haitianas (pero sólo a quienes habían arribado al país hasta el 31 de enero de 2010) una visa humanitaria de cinco años. Esta visa regularizó la situación migratoria de un total de 392 haitianos, sin haberles brindado la protección internacional completa; además, se negó dicha visa a los haitianos que llegaron a este país tras el terremoto,¹⁸ lo que llevó a éstos a organizar en abril de

¹⁶ Según una conversación que, en aquel entonces, tuvimos con el Servicio Jesuita a Refugiados de Ecuador.

¹⁷ Al respecto, el artículo 24 del *Decreto n. 3301* (Presidencia de la República de Ecuador, 1992) define lo siguiente: “Recibida la solicitud, exclusivamente el Ministerio de Relaciones Exteriores extenderá el Certificado Provisional que autorice al solicitante de refugio y a los dependientes que le acompañen, una permanencia temporal en el Ecuador por un plazo de 90 días, que le faculte a circular libremente [...] La persona cuya solicitud fuera negada por la Comisión será notificada en tal sentido y podrá apelar ante el Ministro de Relaciones Exteriores, hasta treinta días después de haberle sido comunicada tal negativa. Si hay una apelación, el solicitante podrá quedarse en el país hasta una decisión final y su certificado será renovado para cubrir este plazo”. Sin embargo, concluye el artículo 26 del mismo *Decreto*, “A toda persona cuya solicitud le hubiere sido negada definitivamente, se le autorizará permanecer en el Ecuador durante un lapso razonable para buscar y obtener su admisión en otro país”.

¹⁸ Sólo en 2010 llegaron 1 622 haitianos a Ecuador. Véase Ministerio de Gobierno de Ecuador (2020).

2012 una gran concentración en Quito para solicitar a las autoridades su regularización migratoria (*El Universo*, 2012).

EL CASO DE BRASIL ES MUCHO MÁS COMPLEJO

Tras el terremoto, los haitianos empezaron a llegar al territorio de Brasil por varias rutas: a través de la Amazonía (por Tabatinga, en la triple frontera Brasil-Colombia-Perú), del río Acre (en la triple frontera Brasil-Bolivia-Perú), por la frontera con Bolivia (en Eptaciolândia, Rondônia y Matto Grosso do Sul), por la frontera con Argentina (pasando por Chile), entre otras (Loudior, 2020). Las autoridades de Tabatinga, por ejemplo, recibían las solicitudes de refugio de los haitianos y les entregaban inmediatamente o en un plazo razonable los *protocolos de refugio*¹⁹ (estatus de solicitantes de refugio). Mientras tanto, el Comité Nacional para os Refugiados (Conare) analizaba dichas solicitudes bajo la norma vigente en materia de refugio: la Ley Núm. 9.474, del 22 de julio de 1997. Sin embargo, desde la mitad de febrero de 2011, las autoridades de Tabatinga anunciaron la suspensión de la concesión de *protocolos de refugiados* a haitianos. De lo que se publicó en el sitio web del Ministerio de Justicia de Brasil,²⁰ se menciona que la solicitud de refugio de los haitianos no se *encuadra* en esa Ley núm. 9.474.

¹⁹ La decisión del Estado brasileño de conceder los protocolos de refugio se fundamenta en el capítulo II de la *Ley Brasileña sobre el Refugio* y, en concreto, en su artículo 21, incisos 1 y 2, que estipula: *Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo; y O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País* (Presidencia de la República de Brasil, 1997: 15822-15824).

²⁰ Por ejemplo, véase la noticia del Ministério da Justiça (2011: §6) donde se afirma: *Nem sempre os pedidos de refúgio de haitianos são aceitos, pois não se*

Desde entonces, el Estado fue otorgando cada vez menos *protocolos de refugiados* y, así, las personas haitianas fueron quedando varadas en Tabatinga (cerca de 1 000) (Loudor, 2011) y en otras fronteras brasileñas, enfrentando graves crisis humanitarias a lo largo de 2011. En Tabatinga, las autoridades brasileñas alegaban también la falta de recursos humanos disponibles para entrevistar a los haitianos, procesar sus solicitudes de refugio y transmitir las a las autoridades federales de Brasilia.

Finalmente, el Estado federal pasó algunos casos de haitianos al Conselho Nacional de Imigração (CNIg), para que éste examinara la posibilidad de concederles visas humanitarias. Esta decisión de no darles estatuto de refugiados, sino visas humanitarias, es la que se terminó adoptando a partir de 2012 (Conselho Nacional de Imigração, 2012).

Estos dos casos, ecuatoriano y brasileño, muestran cómo, ante la falta de un criterio jurídico para definir la condición de refugio de las personas haitianas, ambos estados prefirieron usar el estado de excepción, pero como técnica de gobernanza. Tal como lo define Giorgio Agamben (2004: 24), el estado de excepción “se presenta como la forma legal de aquello que no puede tener forma legal” y esta presentación se hace por medio de unos complejos dispositivos de gobernanza. Con respecto a estos dos casos, el estado de excepción consistió, para dichos estados, en tomar la decisión no jurídica de mantener en el limbo a estas personas haitianas, pero de manera legal, tramitando durante meses e incluso un año, en el caso brasileño, el procedimiento de solicitud de asilo y, en el caso ecuatoriano, el procedimiento de refugio.

Tenemos aquí una técnica sofisticada de gobernanza que consiste en no tomar una decisión jurídica, en los plazos establecidos, sobre la elegibilidad o no de los solicitantes de asilo y re-

enquadram na lei 9.474/97. A condição de refugiado é reconhecida quando a pessoa não pode ou não quer ficar em seu país de origem por “fundado temor de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”.

fugio haitianos (lo que equivale a violar el derecho, en concreto, el *debido proceso*), pero usando el mismo derecho (el mecanismo de la prórroga, por ejemplo). Hay una diferencia sustancial entre ambos casos: Brasil logró regularizar (aunque sin brindarles la protección internacional) la situación migratoria de los solicitantes de asilo haitianos y de todos aquellos que llegaron posteriormente a su territorio; mientras que Ecuador fue eliminando el mismo procedimiento de asilo para éstos, manteniendo en la irregularidad migratoria a aquellos que vienen llegado al país tras el 31 de enero de 2010.

Otra característica del estado de excepción, Agamben (2004: 25) la explica diciendo que “la creación de un estado de emergencia permanente devino una de las prácticas esenciales de los Estados contemporáneos, aun de aquellos así llamados democráticos”.

Justamente, es el caso de Estados Unidos, que dio poco tiempo después del 12 de enero de 2010 a decenas de miles de haitianos el Estatuto de Protección Temporal (TPS)²¹ y se lo viene renovando cada año y medio, pero bajo la amenaza (desde septiembre de 2017) de no renovarlo.²² Diez años después, estos haitianos aún no cuentan con una regularización migratoria definitiva y siguen necesitando permanentemente de este TPS *temporal*, para no ser deportados.

Otra característica más del estado de excepción, según Agamben (2004: 26-27), consiste en que por culpa de éste “el derecho incluye en sí al viviente por medio desu propia suspen-

²¹ El TPS (*Temporary Protected Status*) es un beneficio provisional que el presidente de Estados Unidos puede otorgar a extranjeros originarios de países que sufren de una de estas tres tragedias: guerra civil o conflicto armado en curso; desastre natural, como huracán, terremoto o enfermedad; y otra circunstancia temporal o extraordinaria.

²² Desde el 11 de abril de 2019, Trump había solicitado formalmente la finalización del TPS, documento con que cuentan cerca de 60 000 haitianos. Según las autoridades migratorias estadounidenses, la administración de Trump esperaba una decisión del poder judicial. Véase USCIS (s. f.). Debido a estas batallas jurídicas, el plazo del TPS, que debía finalizar el 22 de julio de 2019, se tuvo que extender primero hasta el 4 de enero de 2021 y luego hasta octubre del mismo año. Véase Olsen-Medina y Batalova (2020).

sión”, ya que se termina “produciendo así un ser jurídicamente innominable e inclasable” que incluso se puede dejar morir.

Desde 2016, aproximadamente, grandes flujos de personas haitianas en movilidad han empezado, junto con cubanos, centroamericanos e incluso africanos,²³ a salir de Brasil y luego de Chile en dirección a Estados Unidos, pasando por Colombia, Panamá y el resto de Centroamérica. Estos haitianos no son considerados ni refugiados ni migrantes voluntarios,²⁴ es decir, no se sabe cómo nombrarlos, clasificarlos y categorizarlos; de hecho, tanto México (Suárez Bequir, 2017) como Estados Unidos²⁵ vienen recibiendo sus solicitudes de asilo, con todas las complicaciones que ha habido en este proceso. Además, estas personas haitianas inclasificables han vivido situaciones humanitarias difíciles, que han sido invisibilizadas, en particular, en fronteras a lo largo del continente. Por ejemplo, no se sabe dónde se encuentra una gran cantidad de estos haitianos que vienen recorriendo el continente de Sur a Norte; tampoco se sabe a cuáles abusos, torturas y violaciones de sus derechos, por parte de grupos delincuentes y también de agentes del Estado (quienes, en algunos casos, se limitan a no dejar a estas personas entrar en el territorio o a devolverlas hacia el país de donde llegan), han tenido que enfrentarse en su errancia (Loudior, 2020b): varios de ellos hablan de cadáveres que vieron en su ruta, de compañeros y compañeras de camino que quedaron atrás, de mujeres violadas en el camino y de tragedias de las que salieron ilesos.

²³ Lo que se suele llamar la caravana.

²⁴ Después del terremoto, una serie de crisis políticas, relacionadas con conflictos postelectorales, a consecuencia de los comicios presidenciales entre noviembre de 2016 y enero de 2017, han venido agudizando la violencia y la inseguridad, y agravando la situación humanitaria de este país que, ya de por sí, estaba muy precaria.

²⁵ Sólo en 2016, alrededor de 16 000 haitianos solicitaron el asilo en Estados Unidos. Véase Loudior (2019).

Lo que hace específica esta *migración haitiana posterremoto*, además de la mencionada sofisticación del estado de excepción (que ella viene sufriendo), es entonces la invisibilización, en particular, en las zonas de no derecho ubicadas en las fronteras, donde la presencia del Estado es poca o nula y la vida de estas personas haitianas en movilidad se encuentra a merced de estos grupos: la invisibilización del estado de excepción. Quizá las fronteras de México con Guatemala y Estados Unidos reflejen mejor este estado de excepción invisibilizado, ya que en ellas las personas haitianas en movilidad son víctimas de discriminación racial (por ser negras, no hablar español en la mayoría de los casos y venir del país considerado el más pobre del continente), de la xenofobia (Hernández y Porraz, 2020) y de los maltratos y violaciones de derechos, que son denunciados por las pocas organizaciones de derechos humanos (MODH, 2019) que han tenido acceso a estos lugares invisibilizados. Situación que empeoró, desde que Donald Trump amenazó, en enero de 2019, con imponer aranceles a los productos mexicanos, si este país no reforzaba los controles migratorios en sus fronteras. El caso emblemático fue la muerte, el 6 de agosto de 2019, del haitiano Maxène André, en condiciones infrahumanas en el campo de internamiento llamado Estación Migratoria Siglo XXI en la frontera sur mexicana; lo que “refleja la desatención de la nueva política migratoria gubernamental” de México, según Arturo Contreras (2019: §1). Ha venido empeorando esta situación en estos tiempos de crisis sanitaria, a consecuencia del coronavirus. La Red Jesuita con Migrantes (RJM, 2020: §3) denuncia una serie de “crisis en las fronteras del sur y norte de México, en las de Panamá, Costa Rica y Nicaragua [que] han mostrado escenas dolorosas”, debido a “la ausencia de los Estados, el nulo interés en garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes forzadas”.

RETOS DE PROTECCIÓN ANTE LA MIGRACIÓN HAITIANA POSTERREMOTO

Con base en esta esta doble especificidad de la *migración haitiana posterremoto*, se perfilan estos tres retos de protección ante la actual situación de las personas haitianas en movilidad.

El primer reto consiste en que, en gran medida, estas personas haitianas necesitan, no la simple regularización migratoria (que ya de por sí es clave para ellas), sino la garantía plena de una protección integral y duradera que les permita disfrutar de sus derechos fundamentales. Si bien la experiencia histórica de Haití como país de emigración muestra que hay muy pocas posibilidades de lograr que se les otorgue el estatuto de refugiados, se debe hoy buscar, de manera urgente, en todos los espacios continentales y regionales posibles (tales como la Organización de los Estados Americanos, OEA), que los estados y gobiernos lleguen a decisiones, acuerdos y medidas concretas y consensuadas para prevenir y enfrentar el estado de excepción, al que se viene sometiendo a estas personas, principalmente en las fronteras del continente.

Con base en el primer reto, el segundo consiste en diseñar y aplicar un marco continental de protección de todas las personas en movilidad, ya que las actuales migraciones, como la haitiana y también la venezolana, cubana y colombiana, que se ubican en esta zona gris entre refugiados y migrantes *voluntarios* o económicos, tienden a cobrar una dimensión continental, implicando a varios países de origen, tránsito y destino. ¿Cuál migración se podría hoy considerar, de manera clara y distinta, y con criterios jurídicos definitivos, como compuesta sólo de migrantes voluntarios o de refugiados? ¿Esta distinción en sí no sería un pretexto político y una ficción jurídica?

De allí el tercer reto que tiene que ver con la necesidad, desde un triple punto de vista analítico, político y jurídico, y a la luz de estas nuevas migraciones, de evaluar los instrumentos de protección con los que contamos como continente (y que no aplicamos del todo) en materia de derecho internacional de

refugiados,²⁶ para determinar la pertinencia y aplicabilidad de éstos, con base en acuerdos políticos multilaterales.

Quizá lo más importante consista en que estos tres retos de protección deben abordarse desde la perspectiva del vínculo del derecho (que no se puede limitar, ni a su propia racionalidad y campo disciplinar-especializado, ni al ámbito de las autoridades únicamente) con la gobernanza en dos sentidos: desde la interacción dinámica y horizontal de las autoridades con sus ciudadanos y los mismos extranjeros, y desde un marco de cooperación internacional amplio y multilateral que incluya no sólo a estados y gobiernos, sino a la academia, los diferentes grupos y organismos de la sociedad civil, sectores activistas y defensores de los derechos humanos y colectivos de migrantes.

BIBLIOGRAFÍA

Agamben, G. (2004), *Estado de excepción. Homo sacer*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo.

Akoka, K. (2020), *L'asile et l'exil. Une histoire de la distinction réfugiés/migrants*, París, La Découverte.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2008), *Vacíos en la protección. Marco de análisis. Mejorando la protección de los refugiados*, www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/7074.pdf?view=1.

Anglade, G. (2009), "Les Haïtiens dans le monde", *Île en île*, <http://ile-en-ile.org/georges-anglade-les-haitiens-dans-le-monde/>.

Arendt, H. (1998), *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Taurus.

Betts, A. y Kaytaz, E. (julio de 2009), "National and international responses

²⁶ Por ejemplo, por citar sólo éstos: Declaración de Cartagena sobre Refugiados, de 1984; Declaración y Plan de Acción de México, de 2004; Declaración y Plan de Acción de Brasilia, de 2014.

- to the Zimbabwean exodus: implications for the refugee protection regime. New issues in refugee research”, www.unhcr.org/4a76fc8a9.pdf.
- Brettel, C. y J. Hollifield, (ed.) (2000), *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, Londres, Routledge.
- Butler, J. y G. Spivak, (2009), *¿Quién le canta al Estado-nación? Lenguaje, política, pertenencia*, Buenos Aires, Paidós.
- Catanese, A. (1996), “Issues for economic stability in Haiti: An economist’s list and suggestions”, *Journal of Haitian Studies*, vol. 2, núm. 1, pp. 49-58.
- (1999), *Haitians: Migration and Diaspora*, Boulder, Westview Press.
- Conselho Nacional de Imigração (13 de enero de 2012), “Resolução Normativa CNIG, núm. 97 de 12/01/2012”, *Diário Oficial da União*, www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=59&data=13/01/2012.
- Contreras, A. (9 de agosto de 2019), “Acusan racismo en muerte de migrante haitiano”, *Pie de Página*, <https://enelcamino.piedepagina.mx/acusan-racismo-en-muerte-de-migrante-haitiano/?fbclid=IwAR17JOSwYipwVwLBmaBREUa6LbjNISBTtwW7MI6zdEYAvG8gkoG87PYcpGM#.XU1fivs-Uww.facebook>.
- Débord, G. (1967), *La société du spectacle*, París, Buchet-Chastel.
- De Sousa Santos, B. (2014), *Si Dios fuera activista de los derechos humanos*, Madrid, Trotta.
- De Wenden, W. (2012), *Atlas des migrations. Un équilibre mondial à inventer*, París, Autrement.
- Domínguez Oslé, R. (2009), *El derecho global. Génesis y evolución*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Biblioteca Jurídica Díké.
- Dore, I. (2009), “La force normative du pouvoir étatique dans la philosophie de Michel Foucault”, C. Thibierge (ed.), *La force normative. Naissance d’un concept*, París, Lextenso Éditions, pp. 57-68.
- Dworkin, R. (2002), *Los derechos en serio*, Madrid, Ariel.
- Edwards, A. (21 de junio de 2011), “ACNUR y OACNUDH piden a gobiernos no repatriar a ciudadanos haitianos” *ACNUR*, www.acnur.org/noticias/briefing/2011/6/5b869b281d/acnur-y-oacnudh-piden-a-gobiernos-no-repatriar-ciudadanos-haitianos.html.
- El Universo* (3 de abril de 2012), “Inmigrantes haitianos piden al gobier-

- no legalizar su residencia”, www.eluniverso.com/2012/04/03/1/1360/inmigrantes-haitianos-piden-gobierno-legalizar-residencia.html.
- Fleming, M. (2010), OACNUDH y ACNUR piden la prolongación de la suspensión de los retornos a Haití, ACNUR, www.acnur.org/noticias/briefing/2010/2/5b7e703437/oacnudh-y-acnur-piden-la-prolongacion-de-la-suspension-de-los-retornos-a-haiti.html.
- Gobierno de Chile (s. f.), *Plan Humanitario de Regreso Ordenado*, www.chileatiende.gob.cl/fichas/56635-plan-humanitario-de-regreso-ordenado.
- Gobierno de Haití (2010), *Haití: Résumé du PDNA du tremblement de terre Evaluation sectorielle des dommages, des pertes et des besoins*, [www.ht.undp.org/content/dam/haiti/docs/document-de-reference/Evaluation%20des%20dommages,%20des%20pertes%20et%20des%20besoins%20g%C3%A9n%C3%A9raux%20et%20sectoriels%20\(PDNA\).pdf](http://www.ht.undp.org/content/dam/haiti/docs/document-de-reference/Evaluation%20des%20dommages,%20des%20pertes%20et%20des%20besoins%20g%C3%A9n%C3%A9raux%20et%20sectoriels%20(PDNA).pdf).
- Goffman, E. (2006), “Environmental refugees: How many, how bad?”, *CSA Discovery Guide*, www.case.com/discoveryguides/discoveryguides-main.php.
- Habermas, J. (2005), *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta.
- Hernández López, R. A. e I. F. Porraz Gómez, (2020), “De la xenofobia a la solidaridad: etnografías fronterizas de la caravana migrante”, *Frontera Norte*, vol. 32, núm. 18, <http://fronteranorte.colef.mx/index.php/fronteranorte/article/view/2024/1550>.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y Departamento de Extranjería y Migración (DEM) (2020), “Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre 2019. Informe Técnico”, www.ine.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migraci%C3%B3n-internacional/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2018/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2019-metodolog%C3%ADa.pdf?sfvrsn=5b145256_6.
- Lenoble, J. y M. Maesschalk, (2009), *L'Action des Normes*, Sherbrooke, Éditions Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke.
- (2011), *Démocratie, Droit et Gouvernance*, Sherbrooke, Éditions Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke.

- Leprince, C. (24 de noviembre de 2020), “‘Réfugiés’, ‘migrants’, ‘exilés’ ou ‘demandeur d’asile’: à chaque mot sa fiction, et son ombre portée”, *France Culture*, www.franceculture.fr/societe/refugies-migrants-exiles-ou-demandeur-dasile-a-chaque-mot-sa-fiction-et-son-ombre-portee?utm_medium=Social&utm_source=Facebook&fbclid=IwAR2SMMiaNsUf_h2DZN5Ep5g1jAFIIL1_7rPds3gRtk6C8E3Zec63UU8yTew#Echo-box=1606256828.
- Louidor, W. E. (9 de agosto de 2011), “Los haitianos en Tabatinga: relato de un periplo”, *América Latina en Movimiento*, www.alainet.org/es/active/48624?language=es.
- (2017), *Introducción a los estudios migratorios*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- (2019), “Transformation de la migration haïtienne”, *Migrations et droits: un défi démocratique*, Montreal, Centre Justice et Foi, pp. 59-69.
- (2020), “Trazos y trazas de la migración haitiana post-terremoto”, *Política, Globalidad y Ciudadanía*, vol. 6, núm. 11, pp. 50-72.
- (12 de mayo de 2020b), “Migrantes haitianos en el continente americano durante la pandemia del covid-19”, *América Latina en Movimiento*, www.alainet.org/es/articulo/206497.
- Meyers, N. (2002), “Environmental refugees: A growing phenomenon of the 21st century”, *Philosophical Transactions: Biological Sciences*, vol. 357, núm. 1420, 609- 613.
- Ministério da Justiça (2 de agosto de 2011), “Alto Comissária do ACNUR elogia posição do Brasil sobre refugiados”, <https://mj.jusbrasil.com.br/noticias/2791788/alto-comissario-do-acnur-elogia-posicao-do-brasil-sobre-refugiados>.
- Ministério da Justiça e Cidadania (19 de septiembre de 2016), “Esclarecimento sobre concessão de vistos humanitários aos haitianos”, www.justica.gov.br/noticias/nota-a-imprensa-29.
- Ministerio de Gobierno de Ecuador (2020), “Nacionalidad y puerto mesa a mes para página web del MDI 2010-2020 (3)”, www.ministeriodegobierno.gob.ec/nacionalidad-y-puerto-mes-a-mes-para-pagina-web-del-mdi-2010-20203/.
- Misión de Observación de Derechos Humanos (МОДН) (2019), Impactos de la política migratoria de México en la frontera sur. Hallazgos de la Misión de Observación de Derechos Humanos en Tapachula, Chia-

- pas, <https://cdhfraymatias.org/wp-content/uploads/2019/11/INFORME-MODH-FINAL.pdf>.
- Morales de Setién Ravina, C. (2002), “La racionalidad jurídica en crisis: Pierre Bourdieu y Gunther Teubner”, P. Bourdieu y G. Teubner, *La fuerza del derecho*, Bogotá, Uniandes, Instituto Pensar, Siglo del Hombre, pp. 13-80.
- Olsen-Medina, K. y J. Batalova, (12 de agosto de 2020), “Haitian immigrants in the United States”, *Migration Policy Institute*, www.migrationpolicy.org/article/haitian-immigrants-united-states-2018.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1951), *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra, ONU.
- (2016), *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, www.acnur.org/5b4doeee4.pdf.
- (18 de agosto de 2017), “Más de 85 000 haitianos han emigrado a Brasil, Chile y Argentina”, <https://news.un.org/es/story/2017/08/1384471>.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (1984), *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, www.oas.org/dil/esp/1984_declaraci%C3%B3n_de_cartagena_sobre_refugiados.pdf.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) e Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) (2017), *Diagnóstico regional sobre migración haitiana*, https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/diagnostico_regional_sobre_migracion_haitiana.pdf.
- PDNA (2010), *Haiti PDNA du tremblement de terre - Evaluation des dommages, des pertes et des besoins généraux et sectoriels*, [www.ht.undp.org/content/dam/haiti/docs/document-de-reference/Evaluation%20des%20dommages,%20des%20pertes%20et%20des%20besoins%20g%C3%A9n%C3%A9aux%20et%20sectoriels%20\(PDNA\).pdf](http://www.ht.undp.org/content/dam/haiti/docs/document-de-reference/Evaluation%20des%20dommages,%20des%20pertes%20et%20des%20besoins%20g%C3%A9n%C3%A9aux%20et%20sectoriels%20(PDNA).pdf).
- Presidencia de la República de Brasil (22 de julio de 1997), Lei núm. 9.474, *Diário Oficial da União*, núm. 139, Seção I, www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0801.pdf.
- Presidencia de la República de Ecuador (6 de mayo de 1992), Decreto núm. 3301, Reglamento para la aplicación en el Ecuador de las normas contenidas en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967, www.refworld.org/es/pdfid/5d7fbdf013.pdf.
- Ratner, M. (1998), “How we closed the Guantanamo HIV camp: The intersection of politics and litigation”, *Harvard Human Rights Journal*, vol. 11, pp. 187-220.

- Red Jesuita con Migrantes (RJM) (7 de diciembre de 2020), “Del sur de Centroamérica al norte de México: Pueblos que resisten una prolongada alerta roja”, <https://lac.jrs.net/es/noticias/rjmcana-pueblos-resisten-prolongada-alerta/?fbclid=IwARo749UpwtqyBZ49ZJIPjkp9xxRO91gnnOQkcwlrhXzcsp72rVrapNrbewo>.
- Refugee Studies Center (RCS), University of Oxford (2016), *Why study forced migration?*, www.rsc.ox.ac.uk/study/msc-refugeeforced-migration-studies/why.
- Ruskola, T. (2002), “Legal orientalism”, *Michigan Law Review*, vol. 101, pp. 179-234.
- Servicio Jesuita a Refugiados Ecuador (2009), *Haití: una presencia invisible en Quito. Primera aproximación al trabajo del SJRM Ecuador con haitianos en Quito*, Quito, SJR Ecuador.
- Shapiro, S. J. (2014), *Legalidad*, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Suárez Bequir, S. S. (2017), *La migración haitiana por Iberoamérica y la gestión migratoria mexicana*, Madrid, OBIMID.
- Teubner, G. (2000), “Elementos materiales y reflexivos en el derecho moderno”, P. Bourdieu y G. Teubner, *La fuerza del derecho*, Bogotá, Ediciones Uniandes, Instituto Pensar, Siglo del Hombre, pp. 81-152.
- The World Bank (2019), “Population, total - Haiti” [base de datos], <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=HT>.
- U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS) (s. f.), “Temporary Protected Status Designated Country: Haiti”, www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status/temporary-protected-status-designated-country-haiti.
- Veras, R. A. (1991), “Contratos y reclutamientos de braceros: entradas clandestinas o repatriación”, W. Lozano (ed.), *La cuestión haitiana en Santo Domingo*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 107-111.
- Wallerstein, E. (2006), *Análisis de sistemas-mundos. Una introducción*, Madrid, Siglo XXI Editores.
- Weiss Fragen, P. (3 de diciembre de 2013), “Receiving Haitian migrants in the context of the 2010 earthquake”, www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/03/DP_Receiving_Haitian_Migrants_in_the_Context_of_the_2010_earthquake.pdf.

III. CIRCUITOS MIGRATORIOS EN SUDAMÉRICA

LA REVERSIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS ENTRE COLOMBIA Y VENEZUELA

WILLIAM MEJÍA

YEIM CASTRO

INTRODUCCIÓN

En este capítulo, con el apoyo de las mejores fuentes estadísticas disponibles, se centra la mirada en la conversión de Venezuela, de principal destino de los migrantes colombianos, en origen de la mayor inmigración que ha tenido Colombia. Se inicia con una breve revisión de la migración entre los dos países a través de la historia, con datos censales de la presencia de los naturales de un país en el otro. A continuación se muestra, con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), de 2013 a 2019, el rápido incremento en Colombia de la población nacida en Venezuela, con algunas referencias a los colombianos retornados desde ese país y a la distribución de unos y otros en el territorio. A partir de la misma fuente, pero con enfoque en los datos de 2019, se perfila esa población por medio de variables sociodemográficas básicas. Por la suspensión de la publicación de los datos migratorios de la GEIH, en 2020 se continúa con los datos oficiales de Migración Colombia, lo que significa un cambio en la unidad de análisis, que pasa a ser el migrante de nacionalidad venezolana (no el nacido en Venezuela), y con ellos se evidencian los impactos de la pandemia en el *stock* y se hacen algunas consideraciones sobre el comportamiento esperado de la migración estudiada en el corto y mediano plazo. Para terminar, se abordan algunas circunstancias especiales del flujo en consideración que, a nuestro juicio, merecen más atención que la que han recibido (caminantes, violencia sobre los migrantes, irregularidad y mi-

gración wayuu); para esta parte, a falta de información sistemática, se entregan datos sueltos de otras fuentes confiables.

DISCURRIR HISTÓRICO: COLOMBIA Y VENEZUELA, UNA RELACIÓN MIGRATORIA DE PUERTA GIRATORIA

Colombia y Venezuela, desde el inicio de su vida republicana, han constituido, como países fronterizos, destinos migratorios mutuos importantes. Los movimientos entre ellos se remontan a su pasado colonial común, al intento de constituirse como una sola nación y a la consolidación como Estados independientes durante el siglo XIX, que se han extendido en el tiempo hasta la actualidad. En los censos colombianos, los inmigrantes venezolanos siempre han sido el colectivo mayor entre todas las nacionalidades (Mejía, 2020), como ha ocurrido desde comienzos del siglo XX en los de Venezuela con los colombianos, con la excepción de 1961, cuando fueron superados por españoles e italianos (Pellegrino, 1989a).

A comienzos del siglo XX se manifestaban desplazamientos poblacionales, relativamente importantes, asociados al auge de las actividades agrícolas en las regiones fronterizas o próximas a éstas (Freitez, 1987). Los datos censales de 1912 informan que el departamento de Norte de Santander, colindante con el estado Táchira, concentraba 40.8% de los inmigrantes varones¹ contabilizados en Colombia y que, en Cúcuta, capital del departamento mencionado, más de uno de cada cuatro hombres (26.8%) eran inmigrantes, la mayoría, presumiblemente, venezolanos (Mejía, 2020).

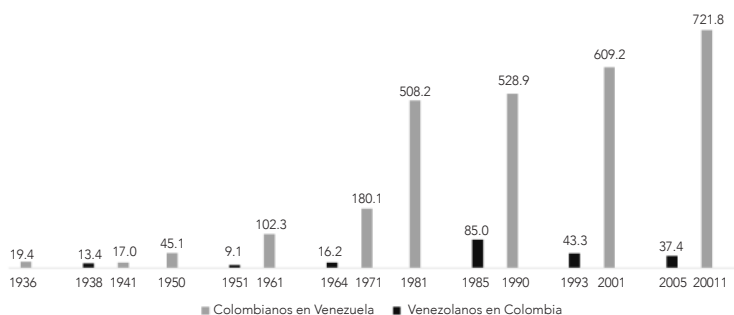
Tras finalizar la segunda guerra mundial, periodo en el que Venezuela inició una etapa de transformación y modernización de su economía, asociada a la progresiva participación del pe-

¹ Para tal censo sólo se publicaron desagregados los datos de los hombres.

tróleo en las exportaciones, asumió una política inmigratoria de mayor apertura, orientada a solucionar el déficit interno de mano de obra que surgió con el proceso (Álvarez de Flores, 2004; Bidegain, 2014). De acuerdo con Díaz (1987), durante la década de 1960, Venezuela se convirtió en el principal destino de los emigrantes colombianos.

Como lo muestra la gráfica 1, partiendo de una cifra cercana a los 17 000 en 1941, el número de colombianos en Venezuela se multiplicó por un poco más de dos en cada periodo intercensal, hasta superar el medio millón en 1981, a partir de donde el crecimiento se hizo muy lento. En contraste, el número de venezolanos en Colombia alcanzó un máximo cercano a los 85 000 en 1985, desde donde se redujo a la mitad en el periodo intercensal siguiente, para seguir bajando, más lentamente, en los siguientes ocho años, hasta llegar a cerca de 37 400 en el censo de 2005, previo al de 2018, que ya se enfrentó a la situación de alta inmigración venezolana, que se presenta adelante.

GRÁFICA 1. COLOMBIANOS EN VENEZUELA Y VENEZOLANOS EN COLOMBIA, POR NACIMIENTO, CONTABILIZADOS EN LOS CENSOS NACIONALES DE POBLACIÓN, EN MILES DE PERSONAS, 1936-2011



FUENTE: elaboración propia, a partir de datos de los censos nacionales de los dos países.

Adicional a las diferencias en los volúmenes de migrantes entre los dos países, deben considerarse los pesos relativos de

esos volúmenes en relación con la población del país receptor. En el periodo considerado en la gráfica 1, mientras en Colombia los venezolanos sólo llegaron a un máximo, en 1985, de 0.3% de las personas residentes en el país, en Venezuela los colombianos alcanzaron a representar 3.5% de los habitantes (Mejía, 2020).

El incremento significativo de la migración colombiana a Venezuela en la década de 1970, con los mayores flujos entre 1973 y 1975 (OIM, 2001), aparece como respuesta a la alta demanda laboral que produjo el aumento de los precios del petróleo en el ámbito internacional (Sassen-Koob, 1979), y en alguna medida a la fortaleza de la moneda venezolana frente al peso colombiano (Pellegrino, 1989b). Según Díaz (1987), entre los factores que desde Colombia alentaron los flujos se encontraban las elevadas tasas de desocupación, producto de la creciente industrialización y mecanización de las actividades laborales; aunadas a la incapacidad del mercado laboral nacional para absorber población con un perfil más calificado, puesto que, en el marco de los procesos de urbanización, el nivel de escolaridad había ido aumentando gradualmente, en particular para los estratos medios y bajos al percibirse como mecanismo de ascenso social (Díaz, 1987).

Algunas fases recesivas de los ciclos económicos también han influido de manera notoria en la intensidad y dirección de los flujos, como ocurrió con la contracción económica que tuvo lugar en Venezuela entre 1979 y 1983, a raíz de la caída de los precios del petróleo, que produjo un incremento en las tasas de desempleo y la reducción del gasto público, entre otros aspectos (Álvarez de Flores, 2007). Al respecto, Ungar y Useche (1987) señalan que, cuando la economía venezolana se estancó, el interés emigratorio hacia este destino también decayó y estimuló cierta propensión al retorno, particularmente de colombianos que habían emigrado recientemente, no contaban con condiciones de trabajo estable, tenían un nivel educativo más bajo, menores ingresos, y se encontraban en situación de irregularidad administrativa (Pellegrino, 1989b; Ungar, 1988).

De otro lado, el pico censal en el número de venezolanos en Colombia en 1985 sugiere cierto incremento en los flujos desde Venezuela, a causa de la misma contracción económica que originó el retorno de muchos colombianos. Esta hipótesis se ve reforzada por los valores especialmente altos del saldo migratorio (entradas menos salidas) de los venezolanos entre 1979 y 1981 (Mejía, 2020).

A través de la última década del siglo xx y la primera del presente, la pérdida de ímpetu de los flujos migratorios anteriores de Colombia a Venezuela, fundamentalmente de tipo económico, se vio contrarrestada por los efectos en las áreas fronterizas de la agudización y degradación del conflicto armado colombiano y la acción de otros grupos ilegales (narcotraficantes y paramilitares), que indujeron cambios en el patrón migratorio. El miedo, la inseguridad personal y la necesidad de protección, se convirtieron en un motivo especial para la búsqueda de refugio al otro lado de la frontera.

Según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes, 2006), la naturaleza de los nuevos flujos y las denuncias sobre presencia de grupos armados ilegales colombianos en territorio venezolano introdujeron un clima de desconfianza y estigmatización sobre la población colombiana. Lo anterior produjo medidas más restrictivas para la entrada y permanencia de colombianos en el país (Álvarez de Flores, 2004). De acuerdo con las cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2011), a finales de 2009 Venezuela había recibido alrededor de 200 000 refugiados y personas en situación similar procedentes de Colombia.

Reversión de los flujos

Actualmente, el contexto en el que se dan las migraciones entre Venezuela y Colombia se ha transformado de manera radical, se configuró un nuevo patrón migratorio, en el que, en virtud de la inestabilidad política y social que atraviesa Venezuela, la

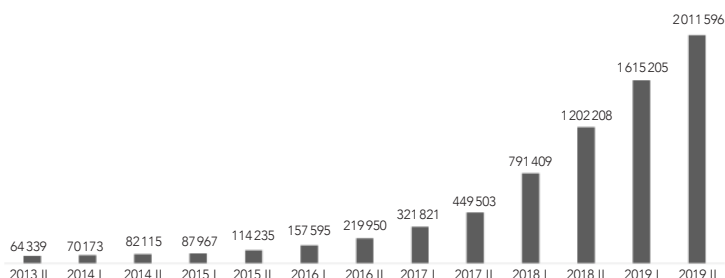
dirección de los flujos se ha invertido, y su magnitud no tiene precedentes. Inicialmente, este flujo inmigratorio, que empezó a ser notorio en la segunda parte del primer decenio de este siglo, se caracterizaba por su alta selectividad según el nivel educativo y tenía un mayor dinamismo en las clases sociales más acomodadas (Freitez, 1987). Empero, la pérdida generalizada de niveles de bienestar y de calidad de vida entre la población residente en Venezuela acentuó los movimientos de salida en el último decenio.

Estimaciones realizadas a partir de microdatos de la GEIH² indican, a partir de los *stocks* promedio semestrales de personas nacidas en Venezuela, que residían en Colombia, el rápido incremento de esos flujos. La gráfica 2 muestra que entre 2016 y 2019, en apenas tres años, la población venezolana en Colombia se multiplicó casi por diez y llegó a representar cerca de 4% de habitantes del país, cuando en 2015 apenas se acercaba a 0.3%. Ningún país, y menos uno con las dificultades actuales de Colombia, se encuentra preparado para responder a una situación tal y las respuestas han tenido que ser construidas sobre la marcha.

En la gráfica 3, las tasas de cambio implícitas en los datos de la gráfica 2 permiten identificar una tendencia a la reducción de ese crecimiento durante los años de 2018 y 2019, que se hará negativa en 2020, como se verá adelante, por efectos de la pandemia.

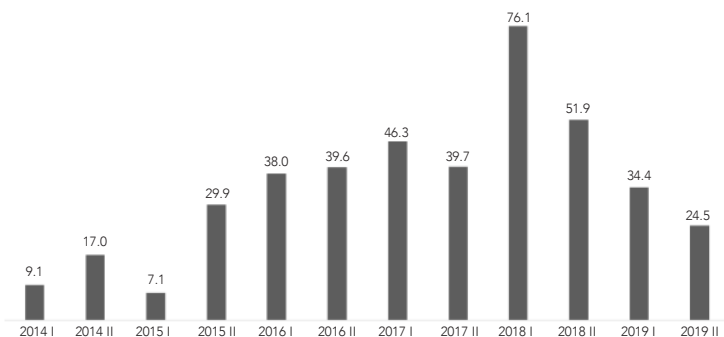
² El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) ha desarrollado encuestas de hogares desde finales de la década de 1960. La recolección de la GEIH empezó en 2006, en su módulo central de mercado y del módulo migratorio hay bases desde el segundo semestre de 2013. Su cobertura es nacional e incluye 23 áreas metropolitanas y ciudades principales, además del resto de cabeceras y del resto rural. A lo largo de todo el año, pues se trata de una encuesta continua, la GEIH recopila información amplia de más de 700 000 personas, lo que le confiere una muy buena representatividad estadística en distintos niveles.

GRÁFICA 2. COLOMBIA, RESIDENTES NACIDOS EN VENEZUELA, STOCKS PROMEDIOS SEMESTRALES, 2013-2019



FUENTE: elaboración propia, a partir de microdatos de la GEIH.

GRÁFICA 3. COLOMBIA, CRECIMIENTO SEMESTRAL PORCENTUAL DEL STOCK DE RESIDENTES NACIDOS EN VENEZUELA, 2013-2019



FUENTE: elaboración propia, a partir de los datos de la gráfica 2.

Distribución de inmigrantes y retornados en el territorio

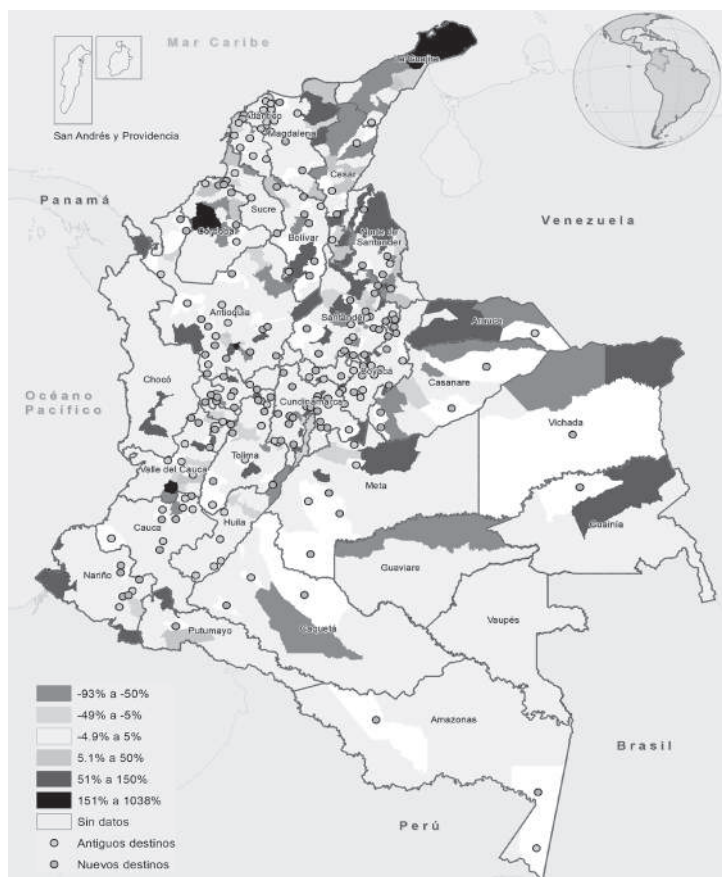
Pero el flujo desde Venezuela a Colombia no es sólo de venezolanos. Además, han llegado colombianos que retornan, en muchos casos con parejas, hijos y otras personas venezolanas, algunas de las cuales pueden optar a la nacionalidad colombiana. Ese retorno se ha dado durante todo el periodo del gran éxodo venezolano, pero la expulsión, en agosto de 2015, de más de

22 000 colombianos (Migración Colombia, 2019), muchos que habían llegado a Venezuela buscando refugio de la violencia, marcó un hito, rodeado de situaciones dramáticas, como la marca de las viviendas en algunos sectores para la demolición de ellas (DW, 2015).

Por medio de la GEIH también se logra una aproximación al retorno, con la estimación de las personas nacidas en Colombia que cinco años antes de ser encuestadas vivían en Venezuela. Con el acumulado de los microdatos de 2019, esa cifra se estima en 335 765 personas, que habrían retornado entre 2014 y 2019. De otro lado, la estimación de esos retornados durante el año anterior a la encuesta, 2018, fue de 47 356, cifra que sugiere, como en la llegada de venezolanos, un ritmo decreciente.

Los datos de la GEIH, procesados por nosotros, sobre la distribución de la población nacida en Venezuela y de la retornada desde allá en el territorio colombiano en 2019 muestran diferencias, que corresponden a las lógicas distintas de los flujos que las originan. Aunque movidos ambos, en general, por la búsqueda de los mejores espacios para trabajar y ganarse la vida, que tienden a identificarse con las grandes ciudades. En la localización de los retornados juega, también, el apoyo que podrían encontrar por parte de sus redes sociales en los lugares de origen, a los que, además, con frecuencia, añoran regresar. En tales condiciones, no resulta extraño que, mientras los nacidos en Venezuela se concentraban mayoritariamente (44.6%) en las tres ciudades más pobladas del interior del país, Bogotá, Medellín y Cali, los retornados estuvieran asentados, principalmente (27.7%), en las ciudades más cercanas a la frontera (Cúcuta, Barranquilla, Santa Marta, Bucaramanga, Cartagena, Riohacha y Valledupar), mismas con importantes flujos pasados hacia Venezuela. Planteado el vínculo entre origen y sitio de retorno, resulta llamativo que 22.7% de los retornados se encuentren asentados en áreas rurales, probablemente de origen, dada la poca importancia que los estudios sobre emigración colombiana le han asignado tradicionalmente a la migración internacional desde el campo. En el caso de los venezolanos, la ubicación rural apenas llegaba a 9.9%.

MAPA 1. RASTREO DE PERSONAS PROCEDENTES DE VENEZUELA
EN COLOMBIA A TRAVÉS DE FACEBOOK. ANÁLISIS COMPARATIVO
ENTRE ENERO DE 2019 Y 2020



FUENTE: IMMAP-USAID (2020).

El seguimiento que IMMAP-USAID (2020) hace a la data de Facebook aporta información adicional sobre la dinámica de la localización de las personas procedentes de Venezuela (inmigrantes y retornados), que se observa en el mapa 1. En su análisis, destacan los siguiente cambios entre enero de 2019 y de 2020: en el departamento de la Guajira, disminución de la tasa de

migrantes en su región media y baja, acompañada de un incremento significativo en la parte alta; en Bolívar el nuevo destino es el sur del departamento, límites con Antioquia y Norte de Santander; movimiento desde la Costa Caribe hacia la Región Andina; Cundinamarca, Antioquia, Córdoba, Boyacá y Santander son los departamentos con mayor cantidad de nuevos destinos; disminución de la presencia en Bogotá y en los municipios del occidente de la Sabana, acompañada de incremento en los alrededores a la capital; aparición de los Llanos Orientales como nuevo destino, sobre todo en los departamentos de Caquetá y Meta.

Características de los inmigrantes venezolanos en Colombia en 2019

La caracterización de los inmigrantes que se presenta en esta sección corresponde a la de una muestra de 22 570 personas nacidas en Venezuela, encontradas por medio de todo 2019, en la GEIH. En el procesamiento se ponderaron los valores muestrales mediante el uso de los factores de expansión que hacen parte de los microdatos entregados por el DANE, entidad ejecutora de la encuesta.

Sexo y edad

Empezando por la composición por sexo, resulta cierta preminencia masculina, con una representación de los hombres igual a 52%. Este resultado es consistente con los hallazgos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, que recopiló en Venezuela información de hogares, la cual encontró que la proporción de hombres dentro de los emigrados recientes era de 51%, en 2017, y de 54%, en 2019-2020 (Encovid, 2019-2020). Estas cifras estarían revelando un cambio de tendencia, debido a que, en general, los antecedentes de la emigración venezolana daban cuenta de un predominio del componente femenino entre los emigrantes venezolanos (Freitez, 2019). Ahora bien, a partir de la GEIH se

calcula que la relación de masculinidad entre los inmigrantes venezolanos en Colombia asciende a 107 hombres por cada 100 mujeres. No obstante, es plausible pensar que en un futuro próximo la proporción por sexo tienda al equilibrio gracias a los procesos de reagrupación familiar que, presumiblemente, debe incluir un mayor número de cónyuges mujeres.

En cuanto a la edad, 32% son menores de 15 años, alrededor de 36% son adolescentes y jóvenes (15 a 29 años), y aproximadamente 26% son adultos entre los 30 y 49 años. Lo anterior corrobora el carácter selectivo de la migración laboral, centrada en edades económicamente activas.

Educación

En términos educativos, 12% de las personas de tres años y más no sabe leer ni escribir, 84% no asiste a ninguna institución educativa y, entre quienes asisten, 91% acude a un establecimiento oficial. Las proporciones encontradas en el segmento universitario fueron de 17% en los hombres y 23% en las mujeres. En el otro extremo, se encuentra 18% (hombres y mujeres) que no ha alcanzado el nivel educativo secundario. Insistimos, para la correcta interpretación de los datos, que se trata de personas de tres y más años.

Parentesco y familia

Las dos terceras partes (66%) tienen una relación de consanguinidad o afinidad con el jefe del hogar, siendo pareja o cónyuge (16%), hijo/a (32%), u otro pariente (18%). Entre las personas de 10 o más años, 57,3% se encuentran casadas o viven en pareja y 92% de éstas reside con el cónyuge en el hogar. La significativa presencia de menores, así como las relaciones de parentesco al interior del hogar, permiten inferir que se trata de una inmigración con un alto componente familiar, seguramente estimulada por procesos de reagrupación de las familias, los cuales afianzan el asentamiento, situación frecuente en las migraciones transfronterizas.

Salud

Una cantidad de 77% de la población no se encuentra afiliada a ninguna entidad de salud, evidencia de una enorme desprotección en la que se encuentran los inmigrantes venezolanos en relación con la atención médica integral y permanente. Coincidiendo con lo anterior, 83% del total de los inmigrantes venezolanos informaron que en los últimos doce meses dejaron de asistir al médico o no se hospitalizaron por no tener con qué pagar los servicios médicos.

Ahora bien, entre el grupo de los afiliados al sistema de salud, 53% se haya en el régimen subsidiado, 46% pertenece en el contributivo y una proporción mínima reporta estar vinculada a regímenes especiales de seguridad social (fuerzas armadas, Ecopetrol, universidades públicas). De los afiliados a los regímenes contributivo y especial, 39% no efectúa ningún pago por ser beneficiarios y apenas 51% aporta junto con la empresa o patrón para garantizar este servicio. Esto último puede entenderse como un indicador del bajo grado de formalización de los venezolanos dentro del mercado laboral colombiano, a lo que podría añadirse una brecha de género, dado que 62% de los hombres son aportantes, en contraste con 34% de las mujeres, quienes en su mayoría son beneficiarias (55%).

2020 y los impactos de la pandemia

La oficina de estadística de Colombia (DANE) suspendió en marzo de 2020 la publicación de los microdatos del módulo migratorio de la GEIH. Como consecuencia, hemos decidido continuar, a partir de enero de 2020, con las estimaciones de población venezolana entregadas por Migración Colombia, entidad oficial responsable del control migratorio. Aparte de las diferencias en la naturaleza de las dos fuentes (encuesta frente a registros administrativos y estimaciones de ingresos irregulares), debe tenerse en cuenta que, mientras los datos de la geih que presentamos se refieren a personas nacidas en Venezuela

(incluyendo colombianas), los de Migración Colombia se refieren a personas de nacionalidad venezolana.

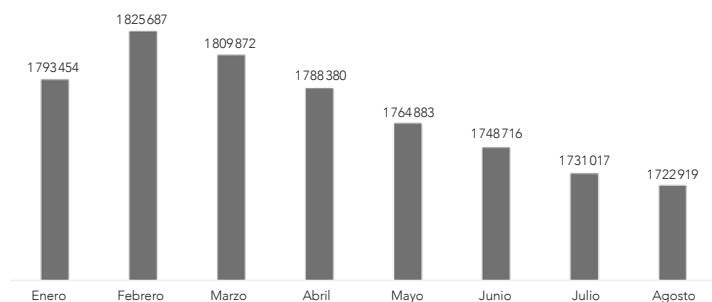
El 23 de marzo de 2020 se declaró en Colombia la emergencia sanitaria a causa de la pandemia y con ella llegaron las restricciones a la movilidad, que afectaron a gran parte de la población y de manera especial a los venezolanos, por la dependencia de muchos del trabajo callejero informal, que ya mostraban niveles importantes de precariedad en sus condiciones de vida. Cuando en julio se realizó la tercera ronda de la Evaluación Conjunta de Necesidades por parte del Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM Colombia, 2020a), se encontró, entre otras cosas que: 9% de los hogares encuestados no tenía fuente alguna de ingreso; sólo estaba trabajando 31% de las personas en edad de trabajar; la informalidad entre las personas que trabajaban era superior a 97%; sólo 3% de los ocupados se encontraba cotizando a pensión; la proporción de hogares con al menos un miembro cuya actividad principal era el trabajo había disminuido 26 puntos porcentuales respecto a la reportada antes del inicio de la emergencia; y 44% de las personas reportó haber sufrido algún episodio, situación de discriminación o señalamiento debido a su nacionalidad. Para el 30 de junio ya habían sido diagnosticados 1 297 venezolanos con covid-19 y había muerto 1.6% de ellos (OPS-Minsalud, 2020).

Como consecuencia, muchos inmigrantes no encontraron otra opción que la de emprender el regreso a su país, que, por las restricciones en la movilidad, un gran número debió hacer a pie. La GIFMM Colombia (2020b) estimó en 6% la proporción de venezolanos residentes en Colombia al inicio de la pandemia que retornaron a su país hasta septiembre de 2000, lo que significaría un número cercano a 110 000 personas.

No obstante, el flujo desde Venezuela, aunque se ralentizó, particularmente durante las cuarentenas nacionales en Colombia, no se detuvo y continuó, ante el cierre de fronteras, por las trochas, las mismas que fueron usadas, también, por los retornantes, a pesar de las aperturas restringidas que se hicieron de

esas mismas fronteras para facilitarles el ingreso a su país.³ En consecuencia, la cantidad de venezolanos en Colombia empezó a descender, como lo muestra la gráfica 4.

GRÁFICA 4. VENEZOLANOS EN COLOMBIA POR MES, ENERO-AGOSTO DE 2020



FUENTE: Migración Colombia (2020).

Pasadas las mayores restricciones de la movilidad y al empezar a reactivarse la economía colombiana, aunque de manera lenta, los retornos a Venezuela han disminuido y los ingresos a Colombia desde allí han aumentado, incluyendo migrantes que habían retornado a Venezuela durante los periodos de cuarentena. Según Mesa (2020), citando personal de asistencia humanitaria, cerca de 600 migrantes venezolanos estarían cruzando diariamente los cruces ilegales en dirección a Colombia, en noviembre de 2020.

En el mediano plazo y, fundamentalmente, mientras persista la crisis económica venezolana, frente a la cual la de Colombia puede parecer insignificante a los ojos de los potenciales mi-

³ Para el 6 de junio, el gobierno venezolano comenzó a restringir el ingreso de venezolanos por medio de la frontera compartida con Colombia, lo cual complicó más la situación de los migrantes que regresan por el impacto del covid-19, limitando tan sólo el paso de 300 personas por semana, 100 cada 48 horas, lo cual originó una aglomeración de migrantes en sectores cercanos a la frontera (Albornoz, Mazuera y Morffe, 2020).

grantes, se espera que el flujo continúe siendo importante, con volúmenes que pueden llegar a estabilizarse entre 15 000 y 25 000 por mes, que deberán llevar a que el total de venezolanos en Colombia recupere, a finales de 2020 o inicios de 2021, el nivel previo a la pandemia, para retomar la ruta de lento crecimiento, previa a la pandemia.

En cualquier caso, deberá considerarse que, en la medida en que avance el tiempo, se consolide la permanencia en Colombia y se mejoren las condiciones de los inmigrantes venezolanos, el flujo de reagrupación familiar cobrará importancia y contribuirá al total. Al respecto, cabe comentar que, según una encuesta realizada a finales de 2019, 54% de los venezolanos tenían planes para traer la familia a vivir con ellos en Colombia (*Semana*, 2019).

Circunstancias especiales de los movimientos

Los caminantes

La pobreza de los migrantes venezolanos ha obligado a muchos a emprender su migración a Colombia, o el retorno a su origen, caminando. Tal situación se hizo prácticamente obligatoria durante la pandemia, por las restricciones en el transporte. Es fácil entender las penurias que tales viajes, generalmente de centenares de kilómetros, representan para cualquier persona cargando o arrastrando su equipaje, en ocasiones con niños, sujetos a grandes cambios, al sol y la lluvia, escasez o sin medios para el pago de una comida o de un alojamiento, sin contar las eventuales expresiones de xenofobia, etcétera.

Para completar la penuria, se sumó el cierre de los albergues o la restricción de sus servicios por las medidas de pandemia. Mesa (2020: §9) cita a una vocera de la Red Humanitaria: “Las restricciones para evitar el contagio de la enfermedad han obligado a varios albergues y fundaciones a cerrar sus puertas, por lo que las ayudas son ahora más limitadas”. Otras organizaciones no gubernamentales (ONG) le informaron sobre la imposibilidad

de dar albergue a los caminantes, a causa de las medidas que buscan evitar aglomeraciones y de la suspensión del servicio en algunos tramos especialmente peligrosos y difíciles, por la altura y el frío, como los páramos de Berlín y El Picacho.

La inseguridad de la ruta y la victimización de los migrantes

La migración a pie y el cruce de fronteras por los pasos irregulares (trochas), obligado en los cierres de frontera, no sólo durante la pandemia, incrementan de manera significativa los riesgos de los migrantes en su ruta. La ONG venezolana FundaRedes (2020: §4) ha dicho al respecto:

Funcionarios de distintos cuerpos de seguridad en alcabalas en la vía, y grupos armados irregulares que controlan largas extensiones de territorio en Venezuela, han cometido tratos crueles, inhumanos y degradantes, extorsión, intento de agresiones sexuales, robos, entre otras vulneraciones contra los migrantes forzados venezolanos, quienes se desplazan caminando hacia la frontera con Colombia.

En territorio colombiano, la situación es aún peor. En el área fronteriza actúan diferentes grupos armados ilegales: Ejército de Liberación Nacional (ELN), Ejército Popular de Liberación (EPL), Los Rastrojos, Clan del Golfo y 10 Grupos Armados Post Farc (GAPF), además de organizaciones criminales de carácter transnacional como los Pranes, originados en las cárceles de Venezuela y centrados en Maicao; Cartel de Sinaloa, Jalisco Nueva Generación, Banda La Línea, Banda La Frontera, el Evander y el Tren de Aragua (Pares, 2020a y 2020b). Esos grupos establecen alianzas, o luchan entre ellos, por el control territorial y de los muchos mercados y actividades ilegales.

El cobro de peajes constituye un negocio muy lucrativo para las organizaciones armadas que controlan las trochas. De la Guajira se ha dicho que los pasos son controlados por nativos, que imponen tarifas para autorizar la circulación de vehículos que transportan migrantes al lado colombiano, y que cuentan

con varios puntos de control en cada una de las más de 200 trochas (Unidad de Investigación de Venezuela, 2019a; Pares, 2020a). El EPL construyó una fuerte alianza con Los Rastrojos (alianza que, de alguna manera, incluye al Evander, que actúa en el interior de Venezuela), a partir de acuerdos sobre el control de trochas y cruces que conectan con Cúcuta, Villa del Rosario, Puerto Santander y Tibú, entre los que están el de Boca de Grita y La Marina. A ese control han asociado las autoridades el homicidio de migrantes venezolanos, entre los que estarían personas decapitadas encontradas en la última trocha, en el barrio La Parada, en el municipio de Villa del Rosario, presumiblemente, por no pagar los derechos de cruce establecidos (Pares, 2020a y 2020b).

Al ELN se le responsabiliza por cobros a quienes transitan por las trochas de la zona alta del Catatumbo hasta Convención, en su gran mayoría población migrante venezolana. Mientras la banda local La Línea realiza cobros al mismo tipo de población en los pasos que controla entre las poblaciones venezolanas de San Antonio y Ureña con Cúcuta, que son las trochas de La Carbonera, El Águila y El Escobal, a pocos metros del puente internacional Francisco de Paula Santander (Pares, 2020a).

La existencia de esas trochas permite el funcionamiento de una rudimentaria estructura de tráfico de migrantes que opera en La Guajira. La organización es controlada por indígenas wayuu y es responsable de ingresar a miles de migrantes venezolanos ilegalmente a Colombia. En mayo de 2018, unos 34 dólares eran suficientes para ocupar uno de los cinco puestos en un vehículo tipo sedán que ingresaba irregularmente venezolanos a Colombia por Paraguachón (Unidad de Investigación de Venezuela, 2018a).

Entre 2017 y 2019, fueron asesinados en los 35 municipios colombianos de esa frontera 378 migrantes venezolanos (Pares, 2020a). En octubre de 2018, InSight Crime, fundación dedicada al estudio del crimen organizado en Latinoamérica y el Caribe, informó que las autoridades habían registrado un total de 27 casos de reclutamiento de venezolanos por parte del ELN y las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

(FARC) en los tres meses anteriores, y que algunos habían sido capturados por la comisión de extorsión, tráfico de estupefacientes y tráfico de armas y municiones; mientras otros habían muerto en combates con fuerzas oficiales (Unidad de Investigación de Venezuela, 2018b).

Sobre los recolectores de hoja de coca, conocidos como *raspachines*, la misma fundación manifestó que los venezolanos habían desplazado a los colombianos, porque cobraban un sueldo menor, que se encontraba en el rango de 100 a 300 dólares al mes, “un ingreso difícil de conseguir al otro lado de la frontera” (Unidad de Investigación de Venezuela, 2019c: §9). Sobre el Catatumbo (Norte de Santander), Human Rights Watch ha informado del trabajo de menores de edad venezolanos en cultivos de coca y el obstáculo que ello representa para la asistencia escolar. Lo ilustra con datos de la entrevista a un niño venezolano de 14 años, que debió abandonar la escuela cuando llegó a Colombia para trabajar desde las cinco de la mañana hasta el mediodía, y de la una a las cuatro de la tarde en plantaciones de coca, en las que otros connacionales suyos, en ocasiones, trabajaban *sólo por un plato de comida* y en la que había otros niños y niñas, colombianos y venezolanos, de apenas ocho años (HRW, 2019).

La Organización de los Estados Americanos (OEA, 2019) llamó la atención, de manera especial, respecto al departamento de Arauca, en particular los municipios de Arauca y Arauquita, donde se identificó la vinculación y reclutamiento forzado de niñas, niños, adolescentes (NNA) y jóvenes, principalmente de nacionalidad venezolana, por el ELN y otros grupos con presencia en esa zona. En junio de 2019, cuatro venezolanos (entre ellos dos mujeres) habrían muerto durante un bombardeo del Ejército colombiano a un campamento de disidentes de las FARC en Arauca (Unidad de Investigación de Venezuela, 2019a).

Las agresiones sexuales y la trata de personas, especial, pero no únicamente, con propósitos de explotación sexual, constituyen situaciones de las que, con frecuencia, son víctimas personas venezolanas, sobre todo NNA y mujeres, en su condición de migrantes a Colombia, o captadas en su país para ser trasladadas al

mismo destino, de manera particular en la zona de frontera, por parte de las estructuras criminales que contribuyen al conflicto. Según InSight Crime, 75% de las víctimas atendidas registradas por las autoridades colombianas, desde 2016, son de nacionalidad venezolana (Unidad de Investigación de Venezuela, 2018a).

En el departamento de La Guajira, se han fortalecido las redes de tráfico de personas que operan desde Venezuela hacia Colombia. Al respecto, la Defensoría del Pueblo (2019) señala que:

dentro del municipio de Maicao se identifica la existencia de redes de trata para la explotación sexual con fines económicos, quienes aprovechando las condiciones de vulnerabilidad de la población migrante los ingresan a territorio nacional y los movilizan hacia otros municipios en La Guajira y departamentos aledaños (según se cita en Pares, 2020a: 15).

Acerca de la frontera en Norte de Santander, la organización Paz y Reconciliación (Pares, 2020a: 22-23) dijo que la población migrante venezolana se encontraba en un “inminente riesgo” y como caso especial las mujeres, niñas y adolescentes, “víctimas de explotación sexual de una manera aberrante, muchas de ellas prostituidas de manera forzada, en situación de esclavitud y sometidas a los más inhumanos vejámenes”. Por su parte, HRW (2019: 52) ha señalado que “A pesar de los señalamientos creíbles de abuso sexual contra mujeres venezolanas en el Catatumbo, ninguna de las 300 investigaciones de delitos sexuales que tramitaban en una fiscalía correspondía a denuncias presentadas por víctimas venezolanas”. Niños y adolescentes varones también son objeto de trata para efectos de explotación sexual, como se evidenció en un operativo policial ocurrido en La Guajira, en octubre de 2019 (Unidad de Investigación de Venezuela, 2019a).

La irregularidad

Según estimaciones de Migración Colombia (2020), en el país habría, al 31 de agosto de 2020, cerca de un millón de venezolanos en condición de irregularidad migratoria, equivalentes a

55.5% de los inmigrantes de esa nacionalidad. Tal hecho no resulta extraño, si se tiene en cuenta la entrada por trochas y la exigencia de pasaporte con sello de ingreso en un puesto de control migratorio, como requisito para acceder a los programas de regularización temporal. Mientras no se produzca la regularización migratoria, ojalá definitiva, se mantendrán la vulnerabilidad de la mayoría de los venezolanos en Colombia y su incapacidad para integrarse efectivamente al país, con plenos derechos y posibilidades de aportar lo mejor de sí.

En torno al refugio, es claro que Colombia no se destaca por su concesión, pues mientras el 31 de diciembre de 2019 había 8 824 solicitudes de venezolanos de la condición de refugiados, sólo se encontraban 425 personas de esa nacionalidad como refugiados reconocidos (R4V Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 2020).

La migración de los wayuu

La migración indígena wayuu, de gran importancia, es una situación que generalmente se ha soslayado y aquí, también, se va a quedar en deuda con ella. La causa, sino el pretexto, ha sido la doble nacionalidad los miembros de la etnia, ocupante ancestral de la península de la Guajira, por cuyo territorio establecieron Colombia y Venezuela sus límites, sin consideración de ella. Para otros, la explicación de la poca atención a los movimientos migratorios wayuu podría estar en un supuesto nomadismo, con el que se confunden algunas de sus migraciones temporales.

Lo cierto es que desde la primera mitad del siglo xx se han dado procesos migratorios importantes desde el territorio peninsular ancestral, en especial del localizado en Colombia, que es el más extenso y poblado, hacia Maracaibo y que con la crisis venezolana se han producido movimientos de retorno o de segundas y posteriores generaciones wayuu nacidas en Venezuela. En ellos debe buscarse la explicación de los nuevos flujos hacia la alta y media Guajira que el IMMAP identificó en la data de Facebook, mencionada atrás.

CONCLUSIONES

Como países con grandes fronteras comunes y con idioma oficial, historias y culturas comunes, entre Colombia y Venezuela siempre ha habido intercambios poblacionales, cuyo saldo tradicionalmente fue positivo para el segundo, que llegó a tener volúmenes oficiales de colombianos cercanos al millón. No obstante, con el deterioro de la situación política, económica y social de Venezuela, que hizo crisis durante el segundo decenio del siglo, llegó a Colombia, en un corto tiempo, la mayor proporción de la enorme emigración que ese país haya afrontado, llevando el número de venezolanos en Colombia a cerca de dos millones a finales de 2019, a los que se sumó otra cantidad importante de retornados.

En general, se ha tratado de una migración con un importante componente familiar, algún predominio masculino, de personas en edades productivas y con niveles medios y superiores de educación, que se ha distribuido en todo el país, especialmente en las mayores ciudades del interior y en los departamentos cercanos a la frontera.

Las cifras, que seguían creciendo en febrero de 2020, se vieron afectadas por la pandemia, que llevó los flujos de entrada a Colombia a un mínimo y aumentó los de retorno a Venezuela, generando como consecuencia un descenso en la acumulación de venezolanos en el primer país. No obstante, con la reducción de las medidas de control sanitario y las primeras señales de reactivación económica, la inmigración ha empezado a recuperarse, a pesar de los cierres de frontera, y parece que flujos y acumulados volverán a los niveles prepandemia.

Los movimientos migratorios desde Venezuela entrañan algunas particularidades, apenas esbozadas aquí, pero que demandan un mayor esfuerzo investigativo, dado su impacto en los derechos de un amplio número de inmigrantes, ellas son: la migración a pie y el cruce por trochas; los riesgos para la vida y la libertad; la irregularidad y el alcance restringido y limitado del proceso de regularización; y la migración indígena, en particular la de los wayuu.

BIBLIOGRAFÍA

- Albornoz, N., R. Mazuera, y M. A. Morffe (2020), *Realidades y desafíos para el inmigrante venezolano tras la covid-19*, San Cristóbal, Venezuela, Universidad Católica del Táchira.
- AltoComisionadodelasNacionesUnidasparalosRefugiados(ACNUR)(2011), *Tendencias globales 2010*, www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/7557.pdf.
- Álvarez de Flores, R. (julio-diciembre, 2004), “La dinámica venezolana colombo-venezolana: evolución y perspectiva actual”, *Geoenseñanza*, vol. 9, núm. 2, pp. 191-202, www.redalyc.org/pdf/360/36090205.pdf.
- (2007), “Evolución histórica de las migraciones en Venezuela. Breve recuento”, *Aldea Mundo*, vol. 11, núm. 22, pp. 89-93, www.redalyc.org/articulo.oa?id=543/54302209_2.
- Bidegain, G. (2014), “Inmigrantes: ¿Mito o realidad?”, *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales*, vol. 0, núm. 18, pp. 9-27, <http://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/temas/index.php/rrii2/article/view/1541>.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) (2006), *Boletín Codhes informa núm. 69: Más o menos desplazados*, <https://issuu.com/codhes/docs/boletin69definitivo>.
- Defensoría del Pueblo (14 de mayo de 2019), “Alerta por reclutamiento ilícito de menores de edad colombianos y venezolanos” www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/7893/Alerta-por-reclutamiento-ilicito-de-menores-de-edad-colombianos-y-venezolanos-venezolanos-desplazados-DefensorC3%ADa.htm.
- Díaz, L. M. (1987), “Inserción laboral de los migrantes colombianos en Venezuela”, B. Bidegain (comp.), *Las migraciones laborales colombo venezolanas*, pp. 87-116, Caracas, Nueva Sociedad.
- DW (25 de agosto de 2015), “Venezuela: expulsan a colombianos de sus casas y las marcan para derribarlas”, www.dw.com/es/venezuela-expulsan-a-colombianos-de-sus-casas-y-las-marcan-para-derribarlas/a-18672133.
- Encuesta Nacional de Condiciones de vida (Encovid) (2019-2020), *Emigración Internacional. Perfil de los emigrantes recientes*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, https://assets.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794dof7/5fo385bcac6fc144c367a679_Presentación%20ENCOVI%202019-Emigración_compressed.pdf.

- Freitez, A. (1987), "Migración fronteriza colombo-venezolana: una perspectiva metodológica para su estudio", *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales*, vol. 0, núm. 20, <http://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/temas/index.php/rrii2/article/view/1542>.
- (2019), "Crisis humanitaria y migración forzada desde Venezuela", L. Gandini, F. Lozano y V. Prieto (coord.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 33-58.
- Fundación Paz y Reconciliación (Pares) (2020a), *Sin dios ni ley. Un análisis de seguridad en la frontera colombo-venezolana*, <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2020/02/INFORME-DE-SEGURIDAD-EN-LA-FRONTERA-1.pdf>.
- (10 de febrero de 2020b), "Así operan los grupos ilegales en el Catatumbo", *El Espectador*, www.elespectador.com/noticias/nacional/asi-operan-los-grupos-ilegales-en-el-catatumbo-articulo-903966.
- FundaRedes (5 de noviembre de 2020), *Monitor mensual octubre 2020*, www.fundaredes.org/2020/11/05/monitor-mensual-octubre-2020/.
- Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) Colombia (2020a), *Reporte situacional sectorial. Integración. Septiembre 2020*, <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/83133>.
- (2020b), *Colombia. Refugiados y migrantes venezolanos. Septiembre 2020*, <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/83129>.
- Gómez, A. y L. M. Díaz (1989), "El estado del conocimiento sobre las migraciones laborales de Colombia a Venezuela 1973-1988", *Lecturas de Economía*, núm. 29, pp. 9-32, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4833616>.
- Human Rights Watch (HRW) (agosto de 2019), *La guerra en el Catatumbo. Abusos de grupos armados contra civiles colombianos y venezolanos en el noreste de Colombia*, www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/colombiao819sp_web_o.pdf.
- Information Management and Mine Action Programs (IMMAP)-U.S. Agency for International Development (USAID) (2020), Rastreo de personas procedentes de Venezuela en Colombia a través de Facebook. Análisis comparativo entre enero de 2019 y 2020, <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/76103>.

- Mejía, W. (2020), “Cifras de la inmigración a Colombia: magnitud, origen, localización y sexo, 1819-2015”, F. Aliaga y Á. Flores (eds.), *Dimensiones de la migración en Colombia*, pp. 27-69, Bogotá, USTA.
- Mesa, J. (15 de noviembre de 2020), “Huir y volver: El regreso de los caminantes venezolanos a Colombia en medio de la pandemia”, *El Nuevo Herald*, www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/colombia-es/article247170876.html.
- Migración Colombia (2019), “Así ha sido la evolución de la crisis migratoria venezolana”, www.migracioncolombia.gov.co/infografias/especial-asi-ha-sido-la-evolucion-de-la-crisis-migratoria-venezolana-corte-agosto-31-de-2019.
- (2020), Radiografía venezolanos en Colombia, www.migracioncolombia.gov.co/infografias/venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-agosto-de-2020.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2019), Vigésimo séptimo Informe del secretario general al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA), www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2019/11/XXVII-Informe-Semestral_Espa%C3%B1ol.pdf.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2001), Diagnóstico: la situación migratoria en América del Sur. Segunda Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Santiago de Chile.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS), Ministerio de Salud y Protección Social (Minsalud) (2020), “Casos covid-19 de población migrante y refugiada venezolana en Colombia, corte 30 de junio, 2020”, www.paho.org/es/documentos/infografia-casos-covid-19-poblacion-migrante-refugiados-venezolana-colombia-corte-30.
- Pellegrino, A. (1989a), *Historia de la inmigración en Venezuela siglos XIX y XX* (vol. 1), Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- (1989b), *Migración internacional de latinoamericanos en las Américas*, Caracas, UCAB, Celade, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.
- R4V Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, “Refugee and migrant response plan 2020”, <https://r4v.info/es/situations/platform>.

- Rey, J. C. (2011), *Huellas de la inmigración en Venezuela: Entre la historia general y las historias particulares*, Fundación Empresas Polar.
- Sassen-Koob, S. (otoño de 1979), "Economic growth and immigration in Venezuela", *The International Migration Review*, vol. 13, núm. 3, pp. 455-474, doi:10.2307/2545576.
- Semana (3 de septiembre de 2019), "Los migrantes venezolanos tienen la palabra", www.semana.com/nacion/articulo/la-primera-encuesta-para-conocer-que-piensan-y-como-viven-los-venezolanos-q/604701/.
- (29 de noviembre de 2020), "Desaparición forzada y terror en la frontera colombo-venezolana", www.semana.com/semana-tv/el-poder/articulo/desaparicion-forzada-y-terror-en-la-frontera-colombo-venezolana/669350.
- Ungar, B. E. (1988), "Impact of the Venezuelan recession on return migration to Colombia: the case of the principal urban sending areas", P. Pessar (ed.), *When borders don't divide: labor migration and refugee movements in the America*. Center for Migration Studies, pp. 73-95, <https://doi.org/10.1111/j.2050-411X.1988.tb00557.x>.
- Ungar, B. E. y Useche, H. (1987), "La crisis recesiva en Venezuela y su impacto sobre la migración retorno a los principales contextos urbanos expulsores de Colombia: El caso del comercio binacional", R. Torrealba (ed.), *Migraciones internacionales en las Américas*, pp. 81-105, Caracas, CEPAM.
- Unidad de Investigación de Venezuela (24 de octubre de 2018a), "Aumentan casos de migrantes venezolanos víctimas de trata en Colombia", *InSight Crime*, <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/aumentan-casos-de-migrantes-venezolanos-victimas-de-trata-en-colombia/>.
- (16 de octubre de 2018b), "ELN y ex-FARC mafia reclutan a migrantes de Venezuela por US\$300", *InSight Crime*, <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/eln-y-ex-farc-mafia-reclutan-a-migrantes-de-venezuela-por-us300/>.
- (8 de enero de 2019a), "GameChangers 2018: Migración venezolana, un nuevo filón para el crimen organizado", *InSight Crime*, <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/gamechangers-2018-migracion-venezolana-crimen-organizado/>.

- (16 de octubre de 2019b), “Migración aumenta casos de explotación sexual infantil en Colombia”, *InSight Crime*, <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/migracion-aumenta-casos-de-explotacion-sexual-infantil-en-colombia/>.
- (19 de agosto de 2019c), “Grupos armados en Colombia explotan a migrantes venezolanos en Catatumbo”, *InSight Crime*, <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/grupos-armados-en-colombia-explotan-a-migrantes-venezolanos-en-catatumbo/>.

ÉXODO Y RETORNO DE MIGRANTES VENEZOLANOS. REALIDADES Y PARADOJAS

ANITZA FREITEZ

INTRODUCCIÓN

Abordar el análisis del éxodo de migrantes venezolanos ocurrido en el periodo reciente demanda remontarnos a su génesis y conocer los cambios políticos, económicos y sociales que se han producido al menos durante los últimos 20 años, con el fin de entender una de las primeras paradojas que presenta este fenómeno, relacionada con la gestación de una crisis profunda en el contexto de la mayor y más prolongada bonanza de ingresos registrada en Venezuela, crisis que posteriormente escala y deviene en una situación de emergencia humanitaria compleja. Por otra parte, no resulta fácil explicar el proceso migratorio venezolano a la luz de los enfoques teóricos más usados, porque frecuentemente prevalece la visión desde algún punto de vista disciplinario en particular. En ese orden, en este trabajo nos hemos dado a la tarea de interpretar la evolución de la migración venezolana a la luz del marco analítico propuesto por Albert Hirschman. Según este autor, hay tres respuestas (*salida, voz y lealtad*) que pueden adoptar los ciudadanos cuando su bienestar es amenazado.¹ Desde este paradigma, como se verá en la primera sección del trabajo, la migración (*salida*) no necesariamente es la primera reacción que se genera cuando ocurren situaciones de ingobernabilidad o pérdida de credibilidad en las

¹ Albert Hirschman, *Salida, voz y lealtad*, México, FCE, 1977.

instituciones del Estado. Inicialmente, es posible que, antes de tomar la decisión de traspasar las fronteras, los ciudadanos se enfrenten a una barrera (la *lealtad*) expresada en los sentimientos de apego a la comunidad de origen, que los puede llevar a organizarse para alzar la *voz* y promover los cambios necesarios para mejorar las fallas existentes.

La escena venezolana sigue, a la fecha, dominada por un clima de confrontación entre las fuerzas que desean mantenerse en el poder, así como controlar las instituciones del Estado, y las fuerzas opositoras (partidos políticos, gremios, movimientos estudiantiles, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía activada), las cuales aspiran a la recuperación de un clima de convivencia democrática y de respeto a los derechos garantizados en la constitución vigente. Esta controversia fue ganando terreno en la medida en que se buscó implantar un modelo socioprodutivo basado en el socialismo del siglo xxi, bajo el liderazgo del presidente Chávez. Más allá de la fachada democrática de sus gobiernos, Chávez y Maduro adoptaron formas autoritarias que restringieron la libertad de expresión y de participación, cerrando progresivamente los espacios para el encuentro de *vozes* disidentes. De este modo, en la segunda sección del trabajo se colocan los principales hitos que describen la gestación de una crisis generalizada y la ocurrencia de las llamadas *salidas prematuras*, según el argot de Hirschman.

En Venezuela, con una situación de emergencia humanitaria compleja, donde la sobrevivencia de la población está amenazada, se intensifica el control político y la incertidumbre sobre el futuro es enorme, como se describe en la tercera sección, con lo cual explota la *salida* forzada y masiva de millones de ciudadanos venezolanos que deben buscar más allá de las fronteras las oportunidades negadas en el país, lo que genera en la región una crisis que prácticamente estaba anunciada. La declaratoria de la pandemia de covid-19 desvía momentáneamente la atención que la región tenía puesta sobre el proceso migratorio venezolano, no obstante las medidas de confinamiento han tenido efectos adversos sobre la inserción laboral y se han mermado los ingresos de

los migrantes en condiciones más vulnerables. Se producen algunos movimientos de retorno a Venezuela como se analiza en la última sección, donde se hace referencia a la manipulación y falta de respeto por parte del gobierno nacional hacia los migrantes retornados, al programa Vuelta a la Patria, y se finaliza con algunas reflexiones sobre el retorno de los migrantes venezolanos en el futuro inmediato.

EN LA BÚSQUEDA DE UN MARCO PARA EXPLICAR LA MIGRACIÓN DESDE VENEZUELA

Los múltiples factores determinantes, la variedad de actores involucrados y las particularidades culturales, socioeconómicas e históricas de cada contexto, imponen algunas dificultades para la comprensión de la diversidad de los procesos migratorios. Si bien hay una búsqueda constante de explicaciones desde el campo de las teorías migratorias, muchos de los enfoques propuestos hasta ahora han tenido alcances limitados porque justamente no se abarca esa complejidad y se suelen privilegiar las interpretaciones que emanan de un ámbito disciplinario en particular, sea la economía, la sociología, la geografía, la ciencia política u otros (Arango, 2000; Díaz, 2007; Rodríguez, Altamar y Blanco, 2019).

En esa búsqueda de aproximaciones que permitan cierta integración de factores explicativos de diferente naturaleza se ha encontrado que A. Hirschman (1977), en el trabajo *Salida, voz y lealtad*, ofrece un marco interesante para analizar el proceso migratorio al postular que los individuos que forman parte de cualquier organización, incluido un país, pueden responder de tres maneras cuando los beneficios relacionados con su pertenencia a la organización se ven afectados (Hirschman, 1977). Esas respuestas son: *salida*, que es una señal de desaprobación que se manifiesta mediante la desvinculación de la organización; *voz*, que resume las expresiones de protesta y descontento, así como las tentativas de cambiar unas condiciones no desea-

bles; y *lealtad*, que supone tanto la aceptación o adaptación a la nueva situación de deterioro como la esperanza de ayudar a corregir las fallas mediante la participación (Hirschman, 1977; Valencia, 2013; Rodríguez, Altamar y Blanco, 2019; Solé y Cachón, 2006).

Cuando la organización es un país, la *salida* es entonces equivalente al acto de dejar el lugar de origen y, como bien señalan Rodríguez, Altamar y Blanco (2019: 210), se define como “una expresión política de desaprobación radical, por parte de los ciudadanos, frente a un Estado que no supe significativamente las aspiraciones de, al menos, una parte de su población”. Así interpreta Marí-Klose (2020: 127) la emigración de jóvenes y adultos jóvenes españoles forzados a salir del país en busca de oportunidades durante la gran recesión que se inició en 2008, “dejando atrás a sus seres queridos, espoleados por cantidades ingentes de frustración acumulada”. La segunda respuesta tiene que ver con alzar la *voz*, a través de movilizaciones, protestas, realización de asambleas o cualquier otra iniciativa colectiva a través de las cuales se busca cambiar unas condiciones no deseables antes que abandonar el lugar.

Por su parte, la *lealtad* puede ser entendida como una especie de “barrera natural para la opción de salida” relacionada con “los lazos afectivos del migrante hacia su comunidad de origen” (Rodríguez, Altamar y Blanco, 2019: 210). En un contexto de crisis y de falta de oportunidades, la *lealtad* puede reconocerse en los procesos de reinversión personal y de las unidades familiares para reforzar la capacidad de participar en un mercado laboral constreñido. Hirschman apunta que la *lealtad* vuelve menos probable la *salida* y confiere mayor campo de acción para la *voz* (Hirschman, 1977). En la medida en que existe un apego/arraigado considerable, algunos ciudadanos estiman que tienen capacidad (*voz*) para incidir sobre los cambios requeridos para mejorar la situación, y en lugar de optar por la certeza de emigrar (*salida*) se prefiere manejar la incertidumbre sobre la probabilidad de que efectivamente la situación de deterioro o crisis pueda corregirse. Sin embargo, la *lealtad* no es inagotable, es una barrera a la

salida que tiene una altura finita y representa una oportunidad para solventar las deficiencias. En efecto, Hirschman señala que “Ese paradigma de lealtad ‘con tu patria, con razón o sin ella’ seguramente no tendrá éxito si se espera que ‘tu’ patria continúe eternamente haciéndolo todo mal. En esa frase está implícita la esperanza de que ‘tu’ patria pueda volver a la senda correcta” (Hirschman, 1977: 80).

Alonso (2010: 43) lo resume bastante bien cuando señala que “la emigración constituye una expresión de *salida individual* cuando se perdió la *lealtad* hacia las instituciones y se desconfa de las posibilidades de articular una *voz colectiva* que promueva un cambio social deseable”, y lo deja todavía más claro al advertir que no debe extrañar que “las presiones emigratorias se acen-túen cuando coinciden con situaciones de desgobierno, de fragilidad institucional, de desarticulación social o de desconfianza colectiva” (Alonso, 2010: 43). Se puede, así, generar un ciclo que se retroalimenta porque más individuos optan por la *salida* emigratoria cuanto más se reducen las expectativas de éxito de acciones colectivas y mayor es la desconfianza debido a los fallos funcionales del Estado respecto a sus ciudadanos, y mientras se intensifica la emigración todavía se alejan más las posibilidades de éxito de una estrategia colectiva (Rodríguez, Altamar y Blanco, 2019; Alonso, 2010). Al final, teniendo en cuenta la selectividad de la migración, ésta termina operando como una fuerza que aleja de los objetivos de desarrollo.

Hirschman reflexiona en torno a la intensificación de la *salida* cuando se pregunta si “¿conduce la salida (y la entrada subsecuente a otra parte) a más salidas en sucesión cada vez más rápida? ¿O bien se alternan típicamente la salida y la voz?” (1977: 168). Frente a esa interrogante, el autor considera que no hay una respuesta única porque las situaciones pueden ser diversas. En ese sentido, sugiere que la posibilidad de emigrar puede disminuir la presión que genera el conflicto social y lo ejemplifica con la emigración rural masiva desde el sur de Italia, anterior a la primera guerra mundial, o la emigración desde Cuba con la instauración del régimen socialista, en cuyo caso Castro “estaba decidido a

establecer un orden político autoritario con una cantidad estrictamente limitada de voz [...] y dada la magnitud de la oposición interna prefirió dejar que emigrara el mayor número posible de cubanos insatisfechos” (Hirschman, 1977: 162-163). Basado en su paradigma, Hirschman se plantea otras interrogantes que bien orientan el análisis sobre la influencia recíproca entre la *salida* y la *voz* cuando se pregunta: “¿Bajo qué condiciones prevalecerá la opción de la *salida* sobre la *voz* y viceversa? [...] ¿Son compatibles las instituciones que perfeccionan la opción de la *salida* con las destinadas a mejorar el funcionamiento de la opción de la *voz*?” (Hirschman, 1977: 14).

En la sección que sigue se identificarán algunos hitos del cambio económico, social y político que desencadenaron en Venezuela una situación de crisis categorizada como emergencia humanitaria compleja (EHC)² y que desgastaron la *lealtad* de un sector creciente de ciudadanos, socavando su confianza en las instituciones del Estado, así como en algunas organizaciones políticas y sociales que podían ser capaces de articular las *voces* de descontento. En consecuencia, se verá que la emigración escaló gradualmente en la medida en que el autoritarismo gubernamental fue reprimiendo las expresiones disidentes, siguió concentrando mayor poder y cerrando los puentes para la negociación en favor de una convivencia nacional en paz y de la reinstitucionalización de la vida democrática, bases para la recuperación económica.

² Término acuñado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para diferenciar las necesidades humanitarias, que son producto de desastres, de aquellas surgidas en contextos de inestabilidad y conflicto, debido a situaciones económicas, sociales y políticas (Civilis/CDH/ CDH-UCAB/ Acceso a la Justicia, 2019).

GESTACIÓN DE UNA CRISIS GENERALIZADA EN VENEZUELA: ANTESALA DE LA MIGRACIÓN MASIVA

A lo largo del siglo xx, luego de la irrupción del petróleo en la vida nacional, el país transcurrió entre ciclos alternados de expansión y recesión económica, marcados por la volatilidad de los ingresos petroleros (Puente y Rodríguez, 2020). En general, esos periodos de contracción económica ocurrieron en medio de cierta estabilidad política y la población venezolana no se vio forzada a migrar para buscar en otros destinos mejores oportunidades, porque en el fondo no visualizaba que su futuro estuviera comprometido (Guardia, 2007). En los términos de Hirschman, podría decirse que la *lealtad* todavía representaba una enorme barrera para la opción de *salida* y ello se vio reflejado en una intensidad muy baja en los flujos migratorios.

A mediados del decenio de 1980, se registraron los primeros flujos de migrantes calificados que podrían identificarse con lo que Hirschman denomina “salidas prematuras” relacionadas con los procesos de “fuga de cerebros”, que incluían a países latinoamericanos (Hirschman, 1977: 82). Llegado el decenio de 1990, el *stock* de venezolanos en el exterior no alcanzaba la cifra de 200 000 (Freitez, 2011), no obstante, durante estos años hubo una agudización de la crisis económica, política e institucional, concluyéndose este periodo con los resultados de un proceso electoral que por amplia mayoría otorgó el mandato presidencial al teniente coronel Hugo Chávez, quien había liderado las intentonas golpistas de 1992 y 1993. En atención a su oferta electoral, centrada en tomar medidas relacionadas con la recuperación económica, la reducción de la pobreza y la desigualdad social, la lucha contra la corrupción y la reforma del Estado, el presidente Chávez comenzó su mandato convocando un proceso constituyente que llevó a la aprobación de una nueva constitución en 1999. En ese contexto, Chávez brindó más atención a las reformas institucionales y a los procesos electorales relacionados con la entrada en vigencia de la constitución recién aprobada, y menos dedicación a las tareas propias de gobierno, lo

que resultó en el descenso de su popularidad, en una creciente conflictividad social y en una polarización política avivada por el estilo pugnaz del mandatario (Lacruz, 2006).

El golpe de Estado y el paro petrolero (2002-2003) obligaron al gobierno a centrar su agenda en la confrontación política pero, ante la inminencia de un posible referendo revocatorio y la caída de los niveles de aceptación, el presidente Chávez se vio en la necesidad de replantear su política social en un escenario económico que empezaba a favorecerle por el aumento de los precios del petróleo.³ De ahí en adelante, en medio de la bonanza de ingresos más grande de la historia de Venezuela, se fue gestando la crisis actual por los efectos de un agitado proceso de cambios políticos, económicos, sociales e institucionales, que devino progresivamente en el debilitamiento de la institucionalidad democrática, con el objetivo de implantar imperativamente un modelo político y socioproductivo, conocido como el socialismo del siglo XXI (Balza, 2009). Un proceso que escaló luego del fallecimiento del presidente Chávez y del ascenso al poder de Nicolás Maduro (Pont, 2018).

En 2004 tuvo lugar un referendo revocatorio del mandato del presidente Chávez, cuyos resultados favorecieron su continuidad en el ejercicio del gobierno. Más allá del dictamen del electorado este evento tuvo enormes implicaciones relacionadas con la utilización de las listas de ciudadanos firmantes para todo tipo de fines indebidos.⁴ Así, el primer quinquenio de este siglo se

³ Según las cifras aportadas por Asdrúbal Oliveros, la cesta petrolera venezolana subió todos los años durante el periodo 1999-2013, a excepción de 2001 y 2009, pasando de un promedio de 10.6 dólares por barril, en 1998, a 88.6 dólares, en 2008, y cerca de 101.7, entre 2011 y 2013 (Asdrúbal Oliveros, "Del exceso de Hugo Chávez a la Venezuela pospetrolera de Nicolás Maduro" en Maritza Barrios y Marcelino Bisbal (eds.), *Búsqueda de alternativas políticas a la crisis de Venezuela*, Caracas, ABediciones UCAB, 2019, pp. 13-22).

⁴ Ese listado, que incluye los datos personales de los firmantes que solicitaron el referendo revocatorio contra el presidente Chávez, fue publicado en internet por el diputado de la Asamblea Nacional Luis Tascón. La conocida "lista

caracterizó por una gran polarización y conflictividad social, donde hubo insuficiente voluntad política para negociar y encaminar al país en un clima de paz y convivencia necesario para promover el desarrollo de todas las fuerzas productivas. Durante este tiempo comenzaba a crecer el flujo migratorio externo, pero todavía su intensidad era relativamente baja y el rasgo más sobresaliente era la alta calificación de las personas que dejaban el país. Predominó la emigración de profesionales del sector petrolero, debido a los despidos masivos de la estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) (Delgado, 2019), pero también se vieron impulsados a buscar oportunidades más allá de las fronteras muchos profesionales de diversas disciplinas, en razón de la estatización o cierre de empresas que no consiguieron seguir operando en Venezuela. Asimismo, el profundo menoscabo de las condiciones laborales en el sector de la salud propició el éxodo de muchos profesionales en este campo.

En 2005 se realizaron las elecciones legislativas sin la participación de las fuerzas opositoras con mayor representación popular y, en consecuencia, la Asamblea Nacional quedó casi enteramente conformada por representantes de las organizaciones políticas oficialistas. Durante el periodo legislativo 2005-2010, terminó de quebrarse el balance y la independencia de los poderes públicos, debido a que el cuerpo legislativo dejó de cumplir funciones contraloras del poder ejecutivo y se fue configurando un poder judicial y un poder moral a la medida, hecho que facilitó la absoluta concentración del poder en manos de Hugo Chávez, quien fue reelecto en 2006, para un segundo periodo de gobierno.

En el ejercicio de este nuevo mandato, se dio a conocer el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013,

Tascón” fue utilizada para impedir que los ciudadanos optaran a beneficios sociales o trabajos en instituciones de la administración pública o de empresas contratistas con el sector público. Lo mismo sucedió con la lista de casi 20 000 trabajadores de la petrolera estatal. De esa manera fue cercenado el derecho al trabajo de ciudadanos que habían ejercido su derecho a expresarse políticamente mediante los mecanismos establecidos en la constitución vigente.

cuyo marco legal subyacente en la fundamentación de algunas secciones se oponía a la Constitución de 1999 y, por tal motivo, el presidente Chávez planteó al país una reforma constitucional que fue sometida al veredicto popular en agosto de 2007. Esa reforma fue rechazada mediante referendo, y aun así dicho plan fue aprobado por la Asamblea Nacional, presentándose como el Primer Plan Socialista;⁵ además, algunos aspectos fueron entonces recogidos en un paquete de 26 leyes-decretos cuya ejecución quedó autorizada por la Asamblea Nacional mediante la vía de una ley habilitante (Iturbe, 2017). De esa forma, el presidente Chávez contó con todas las facilidades para llevar adelante su proyecto de país basado en el socialismo del siglo XXI y, aun así, fue por más al proponer una enmienda constitucional para permitir la reelección indefinida en todos los cargos de elección popular, la cual fue aprobada en 2009. Nuevamente, en 2010, hubo elecciones legislativas con participación de las fuerzas políticas opositoras pero el oficialismo se mantuvo como la fuerza política mayoritaria.

Se puede resumir el decenio 2000 en Venezuela como un periodo de expansión económica que permitió un incremento enorme del gasto público y, en general, la mejora transitoria de algunos índices de bienestar. Se redujeron los niveles de pobreza y desigualdad (López y Lander, 2009); cayó la informalidad laboral y la desocupación abierta, debido a una gran oferta de empleo gubernamental y al aumento de la población inactiva, aunque creció la precariedad del empleo (Zúñiga, 2011); y se incrementó la matrícula educativa.⁶ No obstante la abundancia

⁵ En dicho plan quedaron establecidas las principales directrices que apuntaron al desarrollo de un modelo productivo socialista, el cual “se fundamentó en la ampliación [...] del papel del Estado en la economía como regulador y como empresario; [...] y en la aplicación de una política económica basada en un intrincado sistema de controles de precios y de cambio, que generó marcados desequilibrios macroeconómicos” (Guerra, 2017: 13).

⁶ La fracción más importante del crecimiento de la matrícula se debió a la expansión del acceso a la educación universitaria, particularmente por medidas

de recursos, no se realizaron las reformas estructurales necesarias para darle sostenibilidad a un aumento de la cobertura educativa con calidad, para la recuperación de la capacidad operativa del sistema nacional de salud o para el mejoramiento de las redes de servicios públicos (Freitez, 2019b). En materia de seguridad ciudadana, fue clara la falta de una respuesta oportuna por parte de las instituciones públicas, lo que trajo una desatención hacia los determinantes de la violencia en todas sus expresiones. De esa manera, Venezuela concluye el decenio 2000 como el segundo país con más homicidios en el mundo (Briceño-León y Camardiel, 2015).

Como se ha dicho antes, el *boom* de ingresos petroleros fue aprovechado en la implementación del socialismo del siglo *xxi*⁷ y en la definición de una nueva geometría del poder, sustentándose en el control de todas las instituciones del Estado. La emigración masiva no fue la respuesta inmediata de los sectores sociales que no concordaban con esas ideas, por el contrario, privó la *lealtad* (el arraigo, la identificación con la patria) y se alzó más la *voz* a través de grandes movilizaciones colectivas, gremiales, el ejercicio de derechos políticos de acuerdo con los mecanismos establecidos en la Constitución e incluso mediante manifestaciones violentas.

Volviendo a los planteamientos de Hirschman, es interesante considerar que, como señala el autor, no son comunes las organizaciones “totalmente inmunes a la salida o a la voz de sus miembros”; quienes se clasifican en esa categoría entienden “La salida [...] como traición y la voz como un motín” (Hirschman,

como la creación de numerosas universidades, la eliminación de la prueba de aptitud académica para la admisión a la educación superior y la flexibilización del sistema de evaluación en la educación básica (Véase Freitez, 2017).

⁷ El prolongado auge de los precios petroleros entre 1999 y 2015 permitió al país percibir ingresos por 866 303 millones de dólares. Esta astronómica suma fue “la base sobre la cual se apoyó el proyecto del socialismo del siglo *xxi* y que permitió financiar tanto el consumo privado como la estatización de la economía” (Guerra, 2017: 15).

1977: 118). El presidente Chávez y sus colaboradores no fueron tolerantes con la disidencia y violaron los derechos de expresión y manifestación de grupos de ciudadanos no alineados con sus ideas. Frente a un gobierno todopoderoso, en cuanto al control del aparato del Estado y la disponibilidad de cuantiosos recursos económicos, las *voces* a través de los espacios de negociación se fueron cerrando, se incrementaron la censura y la persecución, se intensificó la intolerancia frente a quienes no aprobaban el nuevo modelo. Aun así, durante el periodo 2005-2010, hubo momentos en que la *voz* nuevamente se hizo sentir en protestas organizadas, destaca en particular el movimiento estudiantil de 2007 el cual fue un actor clave que gozó de alta credibilidad y lideró en buena medida las *voces* de protesta en contra de la reforma constitucional propuesta por Chávez (García-Guadilla, 2020). Sin embargo, estos años estuvieron signados por la *salida* del país, todavía en una escala moderada, de jóvenes y adultos cuyas expectativas de desarrollo personal y profesional no encontraban satisfacción y tampoco visualizaban señales de rectificación, dado el rumbo que fue tomando el país (Freitez, 2011; Osorio & Phelan, 2019; Freitez, 2019a).

En 2012, el presidente Chávez se postuló nuevamente a la reelección presidencial y los resultados de esos comicios le favorecieron, pero falleció al poco tiempo. Tras la inminente imposibilidad de completar el nuevo mandato por su quebrantada salud, Chávez designó a Nicolás Maduro como sucesor para darle continuidad a su proyecto revolucionario. Maduro fue electo presidente de la república para el periodo 2013-2019, en unos comicios donde resultó excesivo el ventajismo oficial en el uso de los recursos públicos en las actividades de la campaña frente a la mirada complaciente del órgano electoral. El país entró, así, en otra etapa de inestabilidad política y de pérdida de la institucionalidad democrática, ahora con el agravante de un contexto económico recesivo.

MIGRACIÓN FORZADA DESDE VENEZUELA EN UN CONTEXTO DE EMERGENCIA HUMANITARIA COMPLEJA

Es paradójico, e incluso difícil de entender, que el periodo del *boom* económico más fabuloso registrado en Venezuela, por su cuantía y duración, haya sido la antesala de un proceso de crisis continuado y agravado (Puente y Rodríguez, 2020). La institucionalidad paralela creada por el presidente Chávez debilitó el accionar y la eficiencia de la gestión pública, debido a la prevalencia de prácticas improvisadas, falta de transparencia, ausencia de instancias contraloras y de medición de resultados. Los elevados ingresos petroleros ayudaron a encubrir los serios problemas que se estaban gestando, pero a partir de 2012 se resintió la caída de los ingresos y sus consecuencias sobre unas instituciones disminuidas, de modo que desde esa fecha la crisis venezolana empezó a desnudarse crudamente, agravándose con los años.

Maduro inició su primer periodo presidencial enfrentando una menor disponibilidad de divisas debido al descenso en los precios del petróleo, pero también por la reducción de su producción y el pago de deuda. Lo anterior significó una disminución de las importaciones y, por consiguiente, una gran escasez de productos básicos, particularmente alimentos y medicinas,⁸ y una merma en los niveles de consumo, al tiempo que se fue conformando un contexto de alta inflación⁹ que fue acabando por completo con los logros transitorios de los programas de desarrollo

⁸ Según el rubro, la escasez varió entre 70 y 80%, dado que también la producción nacional estaba contraída, luego de los procesos de estatizaciones y confiscaciones de empresas.

⁹ Entre 1999 y 2015, la inflación acumulada se ha calculado en 10.630%, equivalente a una tasa interanual de 31.7%. Al cierre de 2017, se estimó una inflación de 2.586% (Guerra, 2017; Vera, 2018). Ahora se reconoce que Venezuela experimentó una hiperinflación con una tasa de incremento del índice de precios en el orden de 130.060% en 2018, desacelerando a 9.586% para 2019 y con proyecciones de 2.000% al cierre de 2020, de acuerdo con la Asamblea Nacional (Zambrano, Moreno, Sosa, Marotta, Lahoud y Ponce, 2020).

social de la revolución bolivariana (Vera, 2018), particularmente respecto a la situación de pobreza, cuyos índices medidos a partir de los ingresos con base en las seis ediciones de la Encovi dan cuenta de una variación de 48 a 95% (2014-2019) (Proyecto Encovi, 2020). Estas cifras significan que, durante ese lapso, cerca del 47% de los hogares venezolanos fueron desplazados a la condición de pobreza, en la medida en que los ingresos que perciben no son suficientes para satisfacer las necesidades básicas. En este contexto adverso, y sin ajustes integrales en política económica, Venezuela ha registrado una recesión prolongada que se expresa en una caída acumulada del producto interno bruto (PIB) (2014-2020) en el orden de 72% (Zambrano, Moreno, Sosa, Marotta, Lahoud y Ponce, 2020; Puente y Rodríguez, 2020).

Vale destacar que la mayoría de esos hogares se encuentra en situación de pobreza extrema (67%), debido a que los ingresos percibidos no permiten cubrir las necesidades de alimentación, de ahí que, según la Encovi 2019-2020, más del 90% de los hogares se encuentra en situación de inseguridad alimentaria, porque combinan condiciones de reducción de las raciones o del número de comidas al día por insuficiencia de dinero para comprar alimentos o por escasez de productos en los mercados, con una dieta monótona y de baja calidad, que no cubre la ingesta necesaria de calorías y nutrientes (Proyecto Encovi, 2020). Las deficiencias alimentarias y nutricionales han aumentado los riesgos de morbilidad y mortalidad, especialmente en sectores de mayor vulnerabilidad social, potenciados por un contexto donde el sistema de salud ha colapsado por las deficiencias en la prestación de cualquier servicio. Lo anterior, debido a la insuficiencia de medicamentos e insumos médico-quirúrgicos, la escasez de personal médico y paramédico, la falta de mantenimiento en los establecimientos de atención en salud, entre otras dificultades (Correa, 2018; González, Rincón y Castro, 2018). El impacto de todas estas condiciones adversas bien se refleja en los retrocesos que ha experimentado Venezuela en las tasas de mortalidad infantil y en la esperanza de vida al nacer, de acuerdo con las estimaciones de la ONU (2019), las cuales nos retrotraen a los niveles

que se observaban a mediados del decenio de 1980 (Proyecto Encovi, 2020).

Como consecuencia, existe en Venezuela una enorme dificultad en el acceso a los servicios básicos, interrupciones continuas en el servicio eléctrico, el aprovisionamiento de agua, saneamiento, comunicaciones, a lo cual se añade la falta de combustible para el transporte. Hay una pérdida progresiva de libertades, se aumentan los controles sociales y la represión, todo ello es expresión de una situación de ingobernabilidad, cuya superación pasa por la recuperación de la institucionalidad perdida.¹⁰

El impacto de todos esos elementos colocó a Venezuela en una situación de emergencia humanitaria compleja, en la medida en que claramente se ha producido una vulneración de derechos humanos que comprometen la sobrevivencia de la población, y grandes contingentes de personas se han visto forzadas a salir del país para garantizar sus vidas y las de sus familias.

En el preludio de 2014, comenzaron nuevamente las protestas y otra vez el movimiento estudiantil fue protagonista de las movilizaciones, al igual que algunas organizaciones políticas que planteaban la *salida* del presidente Maduro. Las protestas fueron tanto pacíficas como violentas y la respuesta gubernamental fue endurecer los mecanismos de censura y represión (López, 2015; García-Guadilla, 2020). El año 2016 fue, igualmente, escenario de protestas masivas con activa participación de los jóvenes, las cuales fueron fuertemente reprimidas. Pero estas movilizaciones se desactivaron momentáneamente mientras se llevó adelante el fallido diálogo entre el gobierno y algunos sectores de la oposición, promovido desde el Vaticano. El nuevo Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), conformado por magistrados identificados

¹⁰ Como bien se ha documentado en numerosos estudios, el proceso de desinstitucionalización se profundizó en Venezuela a partir de 2015, cuando los resultados de las elecciones legislativas significaron la pérdida de la mayoría parlamentaria del oficialismo y la directiva saliente de la Asamblea Nacional decidió renovar la composición del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) sin ceñirse a la normativa constitucional para tales efectos.

políticamente con el sector oficial, fue tomando una serie de medidas entre las cuales destacan: el desconocimiento de los resultados electorales del estado Amazonas, dejándolo sin representatividad en la Asamblea Nacional; y la declaratoria de la Asamblea Nacional en desacato, desalojándola de sus funciones legislativas naturales y del ejercicio de su papel contralor del poder ejecutivo (García-Guadilla, 2020; Freitez, 2019a). Adicionalmente, el ventajismo se hizo parte del sistema electoral y, sin pudor alguno, se prohibió la realización de un referendo revocatorio del mandato del presidente Maduro, y se convocó una Asamblea Constituyente sin apegarse tampoco a la reglamentación establecida en el texto constitucional (FIDH, Provea, 2020).

Una vez más, se alzaron las *voces* de protesta en 2017, con estrategias tanto pacíficas como violentas, las cuales fueron fuertemente reprimidas. Se decidió adelantar las elecciones presidenciales para mayo de 2018, a la vez que fueron inhabilitados varios partidos de la oposición y sus líderes emblemáticos. Ese año se disolvió la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) y se creó el Frente Amplio Venezuela Libre (FAVL), con la finalidad de promover la recuperación del orden constitucional y una transición democrática. La Asamblea Nacional legítima no reconoció a Maduro como presidente electo para un segundo periodo y declaró que había un vacío de poder. A tales efectos, el diputado Juan Guaidó, para el momento presidente del cuerpo legislativo, fue proclamado presidente encargado de Venezuela, siendo reconocido por una cincuentena de países. En este contexto se avivaron las movilizaciones, pero se reorientaron hacia la atención de la crisis humanitaria, con la participación de diferentes organizaciones de la sociedad civil, profesionales de la salud, educadores y los movimientos estudiantiles (García-Guadilla, 2020).

Durante 2020, en el contexto de la pandemia de covid-19, el gobierno nacional continuó dando muestras de su vocación autoritaria, criminalizando las protestas, manteniendo prácticas de persecución y control social, acallando así *voces* que abogan por las garantías de derechos fundamentales (FIDH, Provea, 2020).

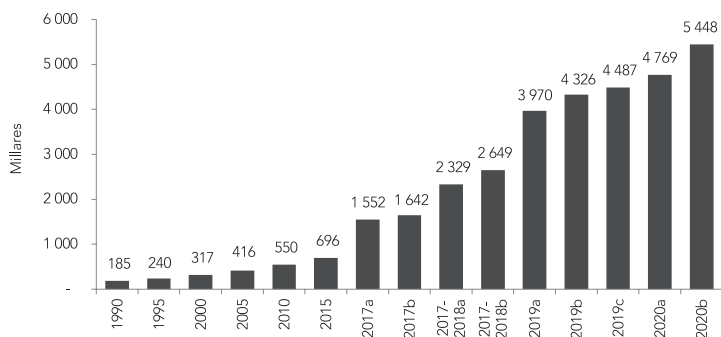
Las dudas frente al futuro no sólo han generado frustración, particularmente entre la población joven con educación universitaria y los profesionales recién graduados, sino que ya han penetrado todo el espectro social, considerando que la recesión económica y la hiperinflación han significado el empobrecimiento generalizado de la población. La respuesta ineficiente de las instituciones del Estado venezolano no garantiza el acceso a los servicios y a la protección de la vida. Es en ese escenario donde importantes sectores de la población deben salir forzosamente del país en busca de alternativas para garantizar el sustento, por lo que se ha registrado una emigración masiva cuya dimensión no tiene parangón en Venezuela, tradicionalmente receptor de migrantes, y también es inédita en América Latina, ya que la mayor parte de esta emigración se ha dirigido a otros países de la región (Osorio y Phelan, 2019; Freitez, 2019a).

Si bien la cuantificación del flujo migratorio venezolano no ha sido tarea fácil,¹¹ se ha estimado que alrededor de cuatro millones de venezolanos dejaron el país (OIM, 2020) en apenas un lustro, a razón de más de un millón por año en el periodo 2017-2019, mostrado en la gráfica 1. Retomando aquí el paradigma de Hirschman, se puede considerar que hasta 2015, y particularmente hasta 2017, hubo una contención de la emigración (*salida*), debido a la fuerza del arraigo (*lealtad*) y a la esperanza cifrada en las voces alzadas para promover los cambios necesarios para la reinstitucionalización del país y su recuperación económica. En la medida en que estos objetivos no se lograron y aumentaron los riesgos de la sobrevivencia cotidiana, la respuesta fue la salida masiva. Una consecuencia que ha representado ventajas para el gobierno, porque ha aliviado en alguna medida la presión

¹¹ Tanto los países receptores como las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que brindan asistencia en esta materia han realizado esfuerzos notables para adecuar los procesos de generación oportuna de estadísticas sobre la migración venezolana, una corriente que frecuentemente sale del país sin un proyecto migratorio definido y cuyas trayectorias migratorias son cambiantes, lo cual hace aún más difícil su monitoreo.

social (menos demanda de bienes y servicios escasos) y ha contribuido a reactivar el consumo por la vía del envío de remesas desde el exterior. Si bien la pérdida de capital humano subyacente al proceso emigratorio venezolano significa un problema, para el gobierno nacional, en lo inmediato, es una dificultad menor, dada la cuesta tan empinada que debe remontar para que Venezuela se encamine en una senda de estabilidad y crecimiento. Según el escenario descrito, es difícil visualizar en el corto plazo un regreso masivo de los migrantes venezolanos, aun en este contexto de pandemia por el covid-19, como se comentará más adelante.

GRÁFICA 1. VENEZUELA. STOCK DE VENEZOLANOS EN EL MUNDO, 1990-2020



FUENTES: 1990-2015: United Nations (2015); 2017-2019: OIM (2018); 2020a: OIM (2020); 2020b: R4V (2020).

REFLEXIONES SOBRE “EL DILEMA DEL RETORNO A VENEZUELA”

Las penurias de la vuelta a la Patria

A mediados de 2018 ya se hacían notar las reacciones desde los países receptores respecto a la llegada masiva de venezolanos, muchos de quienes habían recorrido grandes distancias para atravesar caminando las fronteras en esta *salida* desesperada y

esperanzada en busca de oportunidades absolutamente negadas en Venezuela. Frente a algunos episodios de rechazo a la presencia de los migrantes venezolanos e incluso eventuales retornos forzados (deportaciones), el presidente Maduro hizo uso político de esos hechos adoptando un discurso magnánimo donde expresaba la voluntad de apoyar a los venezolanos que quisieran regresar en vista de esas manifestaciones de rechazo y de los atropellos que en ciertas ocasiones podían haber sufrido, por lo que facilitó los traslados mediante vuelos fletados por el gobierno. Así, en agosto de 2018 el presidente Maduro lanzó el Plan Vuelta a la Patria. Según el último boletín actualizado al 10 de febrero de 2020, previo a la pandemia de covid-19, se había reportado la realización de 96 vuelos que habían movilizado a 17 522 personas procedentes de nueve países latinoamericanos¹² (Gobierno Bolivariano de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, 2019).

A partir de marzo se han efectuado una serie de vuelos humanitarios sobre los cuales no hay actualización de cifras en el portal oficial de Vuelta a la Patria. La última información publicada data del 7 de mayo de 2020, a propósito de la llegada de un vuelo procedente de Chile (Melean, 2020). En relación con las personas ingresadas al país mediante estos vuelos humanitarios no puede considerarse que se trata en su totalidad de migrantes retornados, por cuanto incluye a personas que tenían boletos comprados porque habían quedado varados en diferentes países a donde viajaron (por razones de trabajo, visita a familiares, turismo, atención médica o cualquier otra razón) cuando se suspendieron los vuelos debido a la contingencia del coronavirus.

En cuanto a la movilidad vía terrestre, el ingreso puede ocurrir por pasos controlados o a través de los pasos no controlados, llamados *trochas*. En el caso de la frontera con Colombia, vale destacar que a partir de abril se registraron movimientos de

¹² Brasil (7 285); Perú (4 259); Ecuador (3 242); Colombia (764); República Dominicana (366); Argentina (434); Chile (1 126); Panamá (35) y Uruguay (1).

retorno a Venezuela, en vista de que las medidas tomadas por la declaratoria de pandemia de covid-19 comenzaron a tener implicaciones socioeconómicas importantes ya que provocaron la pérdida de un número considerable de empleos que se tradujo en una merma de los ingresos.

A mediados de junio, el director de Migración Colombia reportaba que se tenían registros del retorno de casi 76 000 ciudadanos venezolanos. Del mismo modo, hizo alusión al número de personas detenidas en las zonas fronterizas por el norte de Santander (800) y por el Arauca (100). Además, se contaba en 24 000 la cifra de personas que se encontraban en varias ciudades colombianas a la espera de que se habilitara el paso hacia Venezuela por los corredores humanitarios. La permanencia de estas personas en territorio colombiano podía prolongarse hasta seis meses mientras esperaban a que las autoridades venezolanas permitieran el ingreso (Migración. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020). Ello obedece a las restricciones impuestas desde Venezuela en cuanto al cupo de personas que podían ingresar por la frontera con Colombia, 300 por el norte de Santander y 100 por el Arauca (CDH-UCAB y Radio Fe y Alegría, 2020).

Tanto la demora por las detenciones que se producían del lado de la frontera colombiana como la información difundida sobre el maltrato que se recibía durante el cumplimiento de la cuarentena al ingresar a Venezuela, motivaron el incremento de los ingresos a través de *trochas*, con lo cual las personas migrantes quedaban también expuestas a riesgos de otra naturaleza (trata, abuso sexual, vejámenes, estafas, entre otros) (CDH-UCAB y Radio Fe y Alegría, 2020).

A pesar de la propaganda sobre la Vuelta a la Patria, el discurso oficial hacia los migrantes retornados ha sido irrespetuoso. Se emprendió una campaña de estigmatización y criminalización con la cual se dañó a personas que ya estaban en condiciones vulnerables, calificándolas de *armas biológicas* y exponiéndolas al repudio público como responsables del incremento de contagios en Venezuela (OEA, 2020). Mientras tanto, el gobierno no deja de resaltar su benevolencia por permitir que

ingresen al territorio estas personas a quienes etiqueta como *traidoras* por haber buscado en otros países las oportunidades negadas en Venezuela.

El retorno en el futuro inmediato

Antes de la pandemia de covid-19, algunos sondeos revelaban que la intención de regresar al país no era una idea muy común entre los migrantes venezolanos (Chaves y Echeverría, 2020). Igualmente, la Encovi 2019-2020 indicó que menos del 5% de los migrantes recientes reportados por los hogares encuestados eran personas retornadas (UCAB, 2020). Por su parte, gracias a una encuesta realizada entre abril y mayo de 2020 por el Observatorio Venezolano de Migración (OVM), sobre una muestra de venezolanos que habían emigrado 12 meses antes a través de la frontera con Colombia, sabemos que tres de cada diez encuestados habían considerado la opción de regresar a Venezuela (Freitez, Mazuera, Delgado y Nava, 2020).

Al comienzo de la pandemia, era inevitable que la alternativa de retornar pudiera ser más plausible entre cierto sector de los migrantes más vulnerables por motivos como una inserción laboral precaria, la percepción de ingresos bajos ahora mermados por el confinamiento, un estatus migratorio irregular que puede excluirle de beneficios de programas de protección social, la ausencia de redes de apoyo familiar, la afectación por medidas de desahucio por falta de pago, etcétera. Es posible que esas condiciones hayan prevalecido entre ese volumen indeterminado de venezolanos retornados (entre 180 y 200 000) en el curso de este año, pero una breve mirada reflexiva sobre cuál puede ser la evolución del retorno de los migrantes venezolanos en el futuro inmediato exige tener en cuenta los siguientes aspectos: las posibilidades de reinstitucionalización y recuperación económica de Venezuela como condiciones básicas para la generación de incentivos para el regreso; los efectos negativos de la pandemia sobre las economías de los principales países receptores y sus

potencialidades para implementar programas de recuperación; las resoluciones que adoptarán los países para atender las situaciones de irregularidad de los migrantes venezolanos por el vencimiento de medidas provisionales otorgadas y para viabilizar los procesos de reagrupación familiar.

Teniendo en cuenta la descripción de la profunda y prolongada crisis que domina la escena venezolana, es muy poco probable que en un tiempo reducido pueda darse una negociación política que encamine al país por el sendero de la reinstitucionalización democrática y de la reconstrucción económica. En Venezuela no sería posible emprender procesos de reactivación económica, recuperación de la infraestructura, formación de capital humano, modernización y transparencia de la gestión pública sin financiamiento externo y, hasta ahora, el gobierno de Maduro, en general, tiene negado el acceso a esas fuentes de recursos por las sanciones impuestas. Sin acuerdos que desaten este nudo en Venezuela, no habría posibilidad para reabsorber en términos económicos y sociales un flujo de retorno de una magnitud relativamente considerable. Si ello ocurriera a causa de deportaciones masivas, el resultado sería un agravamiento todavía más profundo de la crisis venezolana. A la luz de lo antes señalado y considerando las enormes dificultades que nos deja la pandemia de covid-19 en el contexto de América Latina en 2020, a diferencia de Venezuela, seguramente cualquier otro país está relativamente en mejores condiciones para enfrentar los retos inmediatos a fines de recuperar sus economías y mitigar los efectos adversos sobre los sectores más vulnerables.

En ese orden, vale entonces aludir al punto de las regulaciones migratorias desde los países de acogida. Una lectura quizá poco profunda de la crisis venezolana llevó a la adopción de medidas provisionales para gestionar esa migración masiva de carácter forzado procedente de Venezuela (Brito, 2019). La superación de la situación de emergencia humanitaria compleja, declarada en 2015, va más allá de la temporalidad establecida en los permisos de residencia o de trabajo que otorgaron algunos países, de modo que quizá debió pensarse en medidas más duraderas. Una

dificultad adicional se relaciona con la ampliación de los requisitos de documentación para la tramitación de visados, los cuales no pueden obtenerse por sus altos costos para las personas migrantes o no se obtienen a tiempo por la ineficiencia de las instituciones competentes en Venezuela. En este contexto de pandemia del covid-19, esos aspectos han entrabado aún más las posibilidades de regularizar el estatus migratorio por parte de los ciudadanos venezolanos, lo que ha incrementado las situaciones de desprotección jurídica y social.

En la medida en que se vaya recuperando la normalidad en los países de destino, es posible que se tomen acciones más restringidas en esta materia, que impidan la permanencia de los venezolanos en situación irregular y que se observe un incremento en las deportaciones. Por otra parte, es posible que esas restricciones afecten los procesos de reagrupación familiar, que están aumentando, según lo reportó la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi, 2019-2020), y que es otra señal del carácter no provisional de la migración venezolana. Medidas de esta naturaleza tendrán efectos negativos sobre la fragmentación de familias transnacionales en Venezuela.

Para finalizar estas breves reflexiones, retomando el paradigma de Hirschman, valdría señalar que, en buena medida, esa masa de ciudadanos venezolanos que se vio forzada a salir del país pasó previamente por un proceso de entrenamiento en alzar la voz a través de diferentes formas de participación y de protesta para formular demandas de todo tipo en un país con el nivel de carencias que presenta Venezuela. Ese empoderamiento también está sirviendo en los lugares de destino para adoptar formas de organización y participación en redes migratorias y con organizaciones sociales y de derechos humanos, con el propósito de visibilizar las demandas de atención humanitaria y exigir que se respeten los derechos de las personas migrantes garantizados en acuerdos internacionales que han suscrito los países receptores de la migración venezolana. Frente a la gran incertidumbre sobre la situación en Venezuela, es muy probable que si los migrantes venezolanos desarrollan mecanismos de

arraigo (*lealtad*) en los países de acogida y dejan oír sus voces para lograr que sean reconocidos como ciudadanos con derechos, la opción de reemigrar (*salida*) a sus lugares de origen no prevalecerá a menos que ocurra nuevamente de manera forzada.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, J. (2010), “Determinantes de la emigración: el caso español”, A. Ayuso y G. Pinyol (eds.), *Inmigración latinoamericana en España*, Barcelona, Fundació CIDOB, pp. 29-67.
- Arango, J. (2000), “Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 165, pp. 33-47.
- Balza, R. (2009), “Del golpe de estado al socialismo bolivariano: primer período de transición del comunismo o de la construcción del socialismo”, *Seminario Conflictos de Significados y Valoración de la Democracia en Venezuela*, Caracas, Centro Gumilla-ILDIS.
- Briceño-León, R. y A. Camardiel (2015), “Pobreza y violencia en Venezuela”, A. Freitez, M. González y G. Zúñiga (coords.), *Una mirada a la situación social de la población venezolana*, Caracas, UCAB, USB, UCV, pp. 35-51.
- Brito, C. (2019), “El colapso de la migración venezolana: una crisis anunciada”, *Revista Crítica Penal y Poder*, núm. 18, pp. 155-162.
- Centro de Derechos Humanos, Universidad Católica Andrés Bello (CDH-UCAB) y Radio Fe y Alegría (2020), *El espejismo del retorno. Violaciones a los derechos de los retornados a Venezuela durante la pandemia del covid-19*, Caracas, CDH-UCAB.
- Chaves, D. y C. Echeverría (2020), *Venezuelan Migrants and Refugees Latin America and the Caribbean. A Regional Profile*, Washington, Migration Policy Institute.
- Civilis, Centro de Derechos Humanos (CDH), CDH-Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) y Acceso a la Justicia (2019), *Manual sobre el derecho a la protección internacional en crisis mayores*, Caracas, Civilis, CDH-Unimet, CDH-UCAB.

- Correa, G. (2018), "Mortalidad general y esperanza de vida en el contexto de la crisis humanitaria de Venezuela" en A. Freitez (coord.), *Espejo de la crisis humanitaria venezolana*, Caracas, ABediciones, pp. 205-217.
- Delgado, M. (2019), "Inserción ocupacional y trayectoria laboral de venezolanos en México y Estados Unidos" en *Horizontes de la emigración venezolana: retos para su inserción laboral en América Latina*, Caracas, OVM, ABediciones UCAB.
- Díaz, G. (2007), "Aproximaciones metodológicas al estudio de las migraciones internacionales" [documento de trabajo núm. 15], UNISCI.
- Federación Internacional por los Derechos Humanos (FIDH), Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos (Provea) (2020), *La emergencia humanitaria compleja de Venezuela se agrava por efecto del covid-19: comunidad internacional*, Caracas, Provea.
- Freitez, A. (2011), "La emigración desde Venezuela durante la última década", *Temas de Coyuntura*, núm. 63, pp. 11-38.
- (2017), "Garantizar el derecho a la educación. Retos para las políticas sociales y educativas" en A. Freitez (coord.), *Venezuela la caída sin fin ¿hasta cuándo? Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2016*, Caracas, ABediciones UCAB, pp. 77-97.
- (2019a), "Crisis humanitaria y migración forzada desde Venezuela", L. Gandini, F. Lozano y V. Prieto (coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica*, Ciudad de México, UNAM, pp. 33-58.
- (2019b), "Indicadores de la situación social actual en Venezuela", M. Barrios y M. Bisbal (eds.), *Búsqueda de alternativas políticas a la crisis de Venezuela*, Caracas, ABediciones UCAB, pp. 23-34.
- Freitez, A., R. Mazuera, M. Delgado y B. Nava (2020), *Situación de los migrantes venezolanos recientes en el contexto del covid-19*, Observatorio Venezolano de Migración (OVM).
- García-Guadilla, M. (2020), "Democracia participativa, protestas sociales y autoritarismo en el socialismo del siglo XXI: el movimiento estudiantil venezolano", *América Latina Hoy*, núm. 85, pp. 73-89.
- Gobierno Bolivariano de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, (2019), *Plan Vuelta a la Patria*, http://mppre.gob.ve/wp-content/uploads/2020/02/2020-02-10_Bolet%C3%ADn_Vuelta_a_la_Patria.pdf.

- González, M., E. Rincón y J. Castro (2018), "Las condiciones de salud de los venezolanos", A. Freitez (coord.), *Espejo de la crisis humanitaria venezolana*, Caracas, ABediciones UCAB, pp. 177-203.
- Guardia, I. (2007), "Fuga de venezolanos durante la revolución bolivariana", *Investigaciones Geográficas*, núm. 44, pp. 187-198.
- Guerra, J. (2017), "Ante el fin del socialismo rentista, una propuesta de reforma económica", F. Spiritto (coord.), *La nueva economía venezolana*, Caracas, ABediciones UCAB, pp. 13-30.
- Hirschman, A. (1977), *Salida, voz y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Iturbe, E. (2017), "La institucionalidad administrativa de la revolución bolivariana y las políticas públicas", D. Urbaneja (coord.), *Desarmando el modelo. Las transformaciones del sistema político venezolano desde 1999*, Caracas, ABediciones UCAB, pp. 195-224.
- Lacruz, T. (2006), "Balance sociopolítico. Una ciudadanía social inacabada", T. Maingón (coord.), *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*, Caracas, ILDIS-Cende-UNFPA, pp. 11-184.
- López, M. (2015), "Venezuela 2014: Descontento económico y protestas", R. Balza (coord.), *Venezuela 2015 Economía política y sociedad*, Caracas, ABediciones UCAB, pp. 197-205.
- López, M. y L. Lander (2009), "El socialismo rentista de Venezuela ante la caída de los precios petroleros internacionales", *Cuadernos del CENDES*, vol. 26, núm. 71, pp. 67-87.
- Malavé, J. (1991), "La fuga de talento en Venezuela. Tendencias y perspectivas para su estudio", E. Garbi (comp.), *La fuga de talento en Venezuela*, Caracas, Ediciones IESA pp. 27-71.
- Marí-Klose, P. (2020), "Sin luz al final del túnel. Jóvenes ante la quiebra del pacto intergeneracional en la Gran Recesión", *Estudios Culturales Hispánicos*, vol. 1, pp. 115-136.
- Melean, E., "Repatriados de Chile agradecen atención sanitaria que reciben en su patria", www.mppre.gob.ve/2020/05/07/repatriados-de-chile-agradecen-atencion-sanitaria-que-reciben-en-su-patria/.
- Migración. Ministerio de Relaciones Exteriores, "Retorno de venezolanos a su país tomaría hasta 6 meses debido a las restricciones de Venezuela: Director de Migración Colombia", 16 de junio de 2020, www.migracioncolombia.gov.co/.

- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2020). *Situación de los venezolanos que han retornado y buscan regresar a su país en el contexto del covid-19*, Oficina de la Secretaría General de la OEA para la Crisis de Migrantes y Refugiados Venezolanos.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2018), *Tendencias migratorias en las Américas. República Bolivariana de Venezuela*, Buenos Aires, OIM.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), (2020), *Tendencias migratorias en América del Sur*, Buenos Aires, OIM.
- Oliveros, A. (2019), “Del exceso de Hugo Chávez a la Venezuela pospetrolera de Nicolás Maduro” en M. Barrios y M. Bisbal (eds.), *Búsqueda de alternativas políticas a la crisis de Venezuela*, Caracas, ABediciones UCAB, pp. 13-22.
- Osorio, E. y M. Phelan (2019), “Venezuela: de la bonanza económica a la crisis humanitaria. La opacidad de la migración venezolana 1999-2019”, *FERMENTUM, Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, vol. 29, núm. 85, pp. 239-266.
- Pont, A. (2018), “La crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional: migración, seguridad y multilateralismo”, *Pensamiento Propio*, vol. 47, pp. 129-158.
- Proyecto Encovi (2020), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*, IIES-UCAB, www.proyectoencovi.com/.
- Puente, J. y J. Rodríguez (2020), “Venezuela en etapa de colapso macroeconómico: un análisis histórico”, *América Latina Hoy*, núm. 85, pp. 55-72.
- R4V, Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, (2020), *Refugiados y migrantes de Venezuela*, <https://r4v.info/es/situations/platform>.
- Rodríguez, G., L. Altamar e I. Blanco (2019), “Migración Sur-Sur y cooperación: Analizando el fenómeno migratorio entre Colombia y Venezuela”, A. Cabrera, G. Rodríguez e I. Blanco (coords.), *Migraciones internacionales en el siglo XXI. Un análisis desde una perspectiva crítica*, México, RIACI, pp. 207-231.
- Solés, C. y L. Cachón (2006), “Globalización e inmigración: los debates actuales”, *REIS-Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 116, pp. 13-52.

- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015), *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin*, www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.asp.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019), *The 2019 Revision of World Population Prospects*, <https://population.un.org/wpp>.
- Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) (2020), *Encovi. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2019-2020*, www.proyectoencovi.com/informe-interactivo-2019.
- Valencia, G. (2013), "La cuestión metodológica en Albert Hirschman", *Ensayos de Economía*, vol. 42, pp. 223-238.
- Vera, L. (2018), "¿Cómo explicar la catástrofe económica venezolana?", *Nueva Sociedad*, núm. 274, pp. 83-96.
- Zambrano, L., M. Moreno, S. Sosa et al. (2020), *Informe de coyuntura Venezuela*, Caracas, IIES-UCAB.
- Zúñiga, G. (2011), *La precariedad del empleo en Venezuela. Una clave para la superación de la pobreza*, Caracas, Ediciones ACPES-UCAB.

ECUADOR: ENTRE LA CIUDADANÍA UNIVERSAL Y EL CONTROL MIGRATORIO

JACQUES RAMÍREZ GALLEGOS

INTRODUCCIÓN

Al iniciar el siglo XXI, Sudamérica vivió lo que algunos autores denominaron la llegada de gobiernos progresistas, posneoliberales, de la nueva izquierda o populistas, cuya característica central fue su crítica al neoliberalismo, la búsqueda de modelos alternativos al desarrollo y repensar la integración regional como un elemento clave para la inserción estratégica en el sistema-mundo, por señalar algunos puntos en común.

En el contexto anteriormente descrito, Ecuador, junto con Bolivia, plantearon el paradigma del *buen vivir* o *sumak kawsay*, el cual fue colocado como la piedra angular de la nueva constitución de la República del Ecuador, aprobada en 2008. En efecto, en el marco de la llamada *revolución ciudadana* se produjo un debate teórico político para pensar un nuevo pacto social y una forma de convivencia más incluyente, no sólo en el nivel nacional, sino a escala planetaria. Esto permitió que se incorporara en la agenda los temas migratorios a fin de superar las visiones hegemónicas que hablan de la necesidad de gestionar las migraciones, así como cambiar la división decimonónica entre nacionales y extranjeros. Varias de estas reflexiones se plasmaron en la nueva carta magna, en donde quedó estipulado “el principio de ciudadanía universal, 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 en las relaciones Norte-Sur” (Constitución, art. 416/6).

Durante el decenio 2007-2017, se intentaron aterrizar, no sin complicaciones, tensiones y yuxtaposiciones, una política migratoria diferente a lo propuesto por Ecuador durante toda su historia, es decir, se buscó superar el aperturismo segmentado y el enfoque de seguridad para caminar hacia una política de derechos y promigrante (Ramírez, 2014).

Así, desde la llegada del correísmo en 2007, Ecuador incluyó en su política exterior, tanto bilateral como multilateral, los asuntos migratorios; no sólo colocando en la mesa de debate y negociación dicho enfoque, sino haciendo propuestas concretas para una nueva forma de manejar la cuestión migratoria en el nivel global. Entre las acciones más reconocidas en el ámbito inmigratorio, sobresalen: eliminar las visas de ingreso al país para todas las nacionalidades, reconocer como refugiados a casi 30 000 colombianos, entre 2009 y 2010 (en una coyuntura de ruptura diplomática con Colombia), otorgar residencia a migrantes haitianos afectados por el terremoto de 2010, impulsar la propuesta de ciudadanía suramericana en el seno de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) e incorporar esta noción en su nuevo marco legal, así como conceder el asilo diplomático al fundador de WikiLeaks, Julian Assange.

De todos estos temas, eliminar las visas de ingreso a todos los habitantes del planeta en aplicación al principio de libre circulación de personas, con el fin de fortalecer las relaciones entre Ecuador y el resto de países del mundo, como rezaba el decreto de 2008, lo que constituyó la medida más vanguardista e inédita en la historia de las políticas migratorias.¹ Jorge Durand (2016)

¹ Vale señalar que esta medida produjo preocupación, malestar y llamadas de atención, en el nivel regional y global, porque implicó abandonar el régimen global de gestión y control migratorio. En el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, de Atenas 2009, la representante de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) señaló a la delegación ecuatoriana: “Voy a decir algo políticamente incorrecto, pero las políticas implementadas por Ecuador están trayendo problemas a la región” (Ramírez, 2017). Hasta 2020, se ha vuelto a pe-

se refería a las políticas y enfoques estipulados por Ecuador como *la utopía ecuatoriana*:

Su propuesta de apertura total al mundo no se quedó en retórica: el gobierno de Rafael Correa abrió la puerta a todo el que quisiera llegar. Fue el único país del planeta que suprimió el requisito de visa para cualquier visitante. Quería ser congruente con las exigencias que demandaba para sus connacionales que se veían discriminados en el extranjero [...] De ser un país cerrado, obsesionado por sus problemas fronterizos con Perú, se abrió al mundo a través de sus emigrantes y diseñó una política exterior optimista, agresiva y aperturista (Durand, 2016: \$5-6).

Sin embargo, con la llegada al poder de Lenin Moreno en mayo de 2017, se produjo una ruptura con su antecesor que se tradujo, para el tema aquí analizado, en un giro en la política exterior y migratoria que alejó al Ecuador del eje bolivariano y lo alineó con los países del Grupo de Lima,² con la agenda de Washington y con el retorno del enfoque de seguridad y control.

Dentro de este contexto, el objetivo de este capítulo es doble; por un lado, visitar y rastrear la noción de ciudadanía universal que constituyó la propuesta central de política migratoria del anterior gobierno y, por otro, analizar el retorno al enfoque de control impulsado por el gobierno actual, en el contexto del incremento de flujos migratorios venezolanos. En el nivel metodológico, este capítulo se basa en el estudio de los principales

dir visa de ingreso a 30 nacionalidades. Para un análisis detallado de la política migratoria en este periodo, véase Ramírez (2013); Herrera (2016).

² El Grupo de Lima está conformado por: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Guyana, Santa Lucía y por el ex gobierno de facto de Bolivia. Este espacio es apoyado, desde afuera, por Estados Unidos y se debe aclarar que, desde la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de México, este país no ha asistido a los últimos encuentros. Ecuador participa como país observador.

decretos, resoluciones, informes, leyes y discursos oficiales en esta materia. Esta normativa constituye la fuente central para ver los cambios y continuidades de la política a lo largo del tiempo, así como las respuestas gubernamentales a ciertos eventos ocurridos en torno a la migración. Este texto es, además, parte de un proyecto de investigación de más largo alcance que busca analizar las retóricas y las decisiones gubernamentales en torno a las migraciones internacionales en el marco de los giros políticos en América Latina, entre 2015 y 2020, en Argentina, Ecuador y Brasil.

NUEVOS MIGRANTES, MIGRACIÓN Y CIUDADANÍA(S)

En un artículo reciente, Sassen (2020) habla del surgimiento de un nuevo tipo de migrante que es invisible a los ojos de la ley. En una dirección similar, pero de una manera más aguda, Durand (2020) los define como los desarraigados del siglo XXI. Para dicho antropólogo, los desarraigados son aquellos que perdieron los anclajes esenciales que los fijaban en su lugar de origen. Son campesinos sin tierra o con tierra sin valor, que perdieron o les expropiaron lo esencial: la relación con la tierra, el arraigo al terruño. Son indígenas que ya no le encuentran sentido a la comunidad, la propiedad comunal, los sistemas de reciprocidad, los cargos, las cofradías, las obligaciones comunitarias y los eternos rituales. Son pobladores de grandes o pequeñas ciudades donde no se sienten seguros, donde la noche y la oscuridad implican un riesgo, donde el miedo campea desde el amanecer y la angustia por encontrar o perder el trabajo es constante. Son migrantes para quienes la nación de origen ya no tiene sentido, sólo les aportó sinsabores, educación deficiente, servicios de salud limitados y trabajos precarios. Son migrantes a quienes, ni siquiera la *matria*, el terruño, los acoge y protege. Para quienes el rescoldo del hogar se apagó. Son migrantes que dejaron todo porque

en realidad no tenían nada. Nada que perder. Quizá algo que ganar (Durand, 2020: 33).³

En términos generales, lo que señalan los autores antes citados es que, en lo que va del siglo XXI, nos encontramos ante un nuevo tipo de migrantes extremos en varias latitudes como Centroamérica, África o Asia, que escapan del desarrollo, de la violencia sistémica o de la pobreza neoliberal y para quienes no existe un marco jurídico que les otorgue derechos cuando han tomado la decisión de migrar. En el caso ecuatoriano, los llamados *éxodos neoliberales* produjeron una estampida migratoria al iniciar el siglo (Ramírez y Ramírez, 2005). En un trabajo más reciente señalaba, parafraseando a Éric Fassin, que estamos en un momento neofascista del neoliberalismo, caracterizado por el impulso y la práctica de la xenofobia, el racismo y la aporofobia, lo cual se ha traducido en el incremento de deportaciones, la judicialización de la migración, la expulsión, el confinamiento y la construcción de más muros fronterizos, el bloqueo de pasos, las extorsiones, los secuestros, las desapariciones y hasta la muerte. En otras palabras, presenciamos necropolíticas migratorias en la línea propuesta por Achille Mbembe, es decir, la administración y gestión de la violencia y la muerte de migrantes, sobre todo irregulares, así como políticas inhumanas caracterizadas por la estigmatización y odio hacia los *otros* (Ramírez, 2018).

Entre los defensores de los migrantes, activistas y ciertos académicos encontramos al menos dos miradas que se oponen a estos enfoques globales de control: por un lado, la visión de aquellos que defienden la autonomía de las migraciones y consideran la movilidad humana como un movimiento social donde los migrantes, con o sin documentos, “*actúan* como ciudadanos e insisten que esos migrantes *ya son* ciudadanos” (Mezzadra, 2012: 160). Por otro lado, aquella mirada que viene de la teoría de los derechos humanos y el transnacionalismo, que han hecho reformula-

³ Agradezco al profesor Jorge Durand por el envío de su manuscrito que aún no está publicado.

ciones al concepto de ciudadanía y que plantean la necesidad de nuevos lentes interpretativos para leer y entender las complejas y cambiantes dinámicas sociales, políticas y económicas, que implican tanto la globalización como la migración internacional (Basch, Glick y Blanc-Szanton, 2005; Vertovec, 2009).

Dentro de estas corrientes contemporáneas el concepto central ha sido la ciudadanía, tanto para ver sus límites como sus potencialidades; se ha repensado dicha categoría, así como los nuevos derechos y obligaciones, más allá de las fronteras geográficas y teniendo una mirada crítica sobre éstas y sobre la noción de soberanía (Bauböck, 1994; Soysal, 1994; Torpey, 2000; Isin, 2002; Fitzgerald, 2006; Mezzadra, 2012; Faist, 2015).

Sin embargo, hay diferencias entre ambos enfoques, sobre todo en torno a seguir pensando la migración y la categoría de ciudadanía desde una mirada estatista. Para los defensores de la autonomía de las migraciones, las y los migrantes no sólo ejercen una ciudadanía de facto, sino que juegan un rol central en la transformación de la composición del trabajo vivo. Son una fuerza creativa dentro de la globalización (Cordero, Mezzadra y Varela, 2019), porque la propia acción de migrar es considerada una lucha y los migrantes son vistos como un movimiento con capacidad de agencia, que puede realizar prácticas de incorregibilidad (De Génova, 2013) o de desobediencia civil (Domenech y Boito, 2019).

Aunque los defensores de esta corriente son cuidadosos en señalar que este enfoque no implica adoptar una concepción romántica de la migración, a ratos rayan en ella debido a que al remarcar la dimensión subjetiva del proceso migratorio suelen marginar las condiciones materiales, objetivas, estructurales y las desigualdades en que viven los migrantes. Por otro lado, mantienen una postura crítica frente al Estado y hacia la imposibilidad de que, desde dentro, se pueda resignificar la propia noción de ciudadanía formal para pasar a una sustantiva o que desde las relaciones internacionales y desde una perspectiva no liberal y repolitizada de los derechos humanos, se puedan construir propuestas de política migratoria a favor de los derechos

de los migrantes, del derecho a migrar y de la libre movilidad (Pécoud y De Guchteneire, 2006).⁴

Así, desde los enfoques teóricos de los derechos humanos, se han propuesto diferentes nociones, como: *ciudadanía flexible* (Ong, 1999), *ciudadanía transnacional* (Bauböck, 1994), *ciudadanía múltiple* (Held, 1995), *ciudadanía posnacional* (Soysal, 1994), *ciudadanía multicultural* (Kymlicka, 1995), *ciudadanía anidada* (Faist, 2001), *ciudadanía cosmopolita* (Benhabib, 2004), entre otras.

Estévez (2010) señala que el discurso de los derechos humanos ha inspirado cuatro tipos de reformulaciones del concepto de ciudadanía, una de ellas enmarcada dentro de las propuestas que denomina de *postciudadanía*, más conocidas como de *migración sin fronteras* o de *fronteras abiertas*, las cuales renuncian a la tarea de adjetivar la ciudadanía y sugieren el reconocimiento del derecho de los seres humanos a migrar/emigrar, y a gozar de todos los derechos humanos, independientemente de dónde se encuentren (Estévez, 2010: 153).

Algunas de estas propuestas teóricas fueron abrazadas por organizaciones y defensores de los derechos migrantes y, en ciertos casos, con la llegada al poder de gobiernos progresistas, empezaron a ser parte del repertorio discursivo, político y jurídico, como en el caso de Ecuador y Bolivia. Entonces, como nos recuerda Tamayo (2006), la noción de ciudadanía se puede modificar debido tanto a circunstancias locales, nacionales o globales, como a cambios sustantivos en los regímenes políticos,

⁴ Una de las críticas a las tesis de Mezzadra, sobre todo a su noción de derecho a la fuga, proviene de Vitale (2006: 220), quien, entre otras cosas, señala: “El derecho a la fuga es claramente una hipótesis sugerente que parece sin embargo aludir más a sus efectos deseados -es decir, el trastorno que de hecho se provoca incluso en el nivel más alto de las estructuras de poder y de sus configuraciones regionales, económicas y geopolíticas, mediante las migraciones o las ‘fugas’ incontenibles- que a un verdadero ‘derecho’ subjetivo fundamental atribuido a los individuos, con independencia del uso que de éste decidan hacer o no hacer, es decir, independientemente del ejercicio de este supuesto derecho”.

revoluciones o diferencias evidentes entre gobiernos (totalitarios, democráticos, republicanos, etc.).⁵ Esto fue lo que ocurrió en dichos países andinos, en particular en Ecuador que, al llegar al poder la llamada Revolución Ciudadana incorpora la noción de ciudadanía universal para tratar los asuntos migratorios.

Estas propuestas buscan un nuevo marco filosófico, jurídico y político que proteja aquel nuevo tipo de migrante del que habla Sassen y al que Durand, de manera acertada, define como *desarraigados* en un contexto en el que el neoliberalismo busca cada vez más consumidores globales y no ciudadanos universales.

LA LLEGADA DE LA CIUDADANÍA UNIVERSAL A LA REGIÓN Y AL ECUADOR

Si bien Diógenes Laercio, historiador griego del siglo III d. C., respondía a la pregunta: ¿de dónde eres?, con un: *soy ciudadano del mundo* (Aragón, 2015); o Francico de Vitoria quien, en 1539, reivindicó el *uis migrandi* sobre la base de una concepción de la sociedad como *communitas orbis* (Vitale, 2006); hasta llegar a Kant, quien en 1795 escribía sobre el derecho a la hospitalidad universal en el ensayo *Sobre la paz perpetua*, no obstante estas reflexiones no pasaban de los pasillos de las facultades de filosofía y ciencias humanas. Sin embargo, cuando surgen con fuerza los movimientos y organizaciones de migrantes, estas ideas aterrizan en las luchas a favor de los mismos.

En el ámbito global, fue en el Foro Social Mundial de las Migraciones (FSMM) celebrado en 2006 en la localidad de Rivas-Vaciamadrid donde se habló de “Ciudadanía universal y derechos

⁵ Vale señalar que fruto de conflictos sociales, disputas por el poder o luchas de clase, el *pensamiento de Estado* se puede modificar y, por ende, el sentido de pertenencia, identidad o ciudadanía. No verlo así es caer en un esencialismo teórico, como bien han señalado las tesis constructivistas.

humanos: otro mundo es posible, necesario y urgente” (Rivas-Vaciamadrid), y en el ámbito nacional la primera referencia se encuentra en la declaración de principios y líneas de trabajo del taller nacional de migración de 2003, en el cual se habló de impulsar la igualdad de derechos entre los nacionales y los extranjeros, con miras a la instauración de un nuevo concepto de ciudadanía, alejado de la pertenencia nacional: el de ciudadanía universal (Túpac-Yupanqui, en Góngora-Mera, Herrera y Müller, 2014). Vale señalar que estos talleres y discusiones sobre migración se dieron en dicho país en un contexto en el cual cientos de miles de ecuatorianos salieron al exterior y miles de extranjeros, sobre todo colombianos, llegaron a Ecuador. Esto produjo que el tema migratorio esté presente en la vida cotidiana y política del país.

Así, al disputarse las elecciones presidenciales en 2006, luego de un largo periodo de inestabilidad política, económica y social, un nuevo movimiento político, Alianza País, apareció en la escena e incorporó en su propuesta el tema migratorio. En el plan de gobierno de dicha tendencia política, se habló del respeto de los derechos humanos a los migrantes, del derecho a migrar, de considerar que no existen seres humanos ilegales, del deseo de impulsar una ciudadanía supranacional, de la participación electoral para personas migrantes, entre otros (Alianza País, 2006).

Al año siguiente, triunfó en las elecciones Rafael Correa y una de sus primeras acciones fue convocar a una Asamblea Constituyente, donde por primera vez en la historia se otorgó un curul a seis representantes migrantes (Boccagni y Ramírez, 2013). Este hecho, sumado a la voluntad política del gobierno entrante de incorporar en su agenda el tema migratorio con enfoque de derechos y a la activa participación de diferentes organizaciones de migrantes, organizaciones no gubernamentales (ONG), iglesia y académicos, fue lo que permitió que se incorporaran al texto constitucional varios artículos sobre movilidad humana, incluida la noción de ciudadanía universal.

En su libro *Metafísica de la costumbre* (1785) Kant habla de tres niveles de derechos, uno de estos se refiere a aquellos que se

establecen entre personas y Estados extranjeros, la ciudadanía universal busca establecer un vínculo político y jurídico entre migrantes, viendo a éstos como seres humanos con derecho a tener derechos (Arendt, 1951), dentro del Estado de recepción.

Como ha señalado Saskia Sassen (2015), la noción de ciudadanía, que ha sufrido muchas modificaciones a lo largo de su historia, es susceptible a transformarse si el significado mismo de la nación (y, añadiría, la pertenencia a ella) se altera. A esto hay que sumar la existencia de un régimen internacional de derechos humanos, la conformación de espacios de integración supranacionales (como la Unión Europea, la Comunidad Andina de Naciones [CAN], el Mercado Común del Sur [Mercosur], la Unión de Naciones Suramericanas [Unasur], entre otros), y las propias dinámicas de la globalización que han dado paso a la circulación de diferentes tipos de bienes, mercancías y personas, así como a la existencia de espacios globales virtuales.

En la actualidad, tenemos sitios no nacionales que permiten demandar derechos y practicar una ciudadanía más allá del Estado nación de origen, construir identidades y experiencias colectivas de solidaridad de alcance global e, incluso, replantear el estatuto jurídico sustantivo de la ciudadanía formal, como se entendía en los albores de la construcción de las repúblicas. Actualmente muchos países reconocen la pertenencia y, por ende, la admisión de ciudadanía a partir de *ius sanguinis* e *ius soli*,⁶ dan derechos a sus connacionales que viven en el exterior, reconocen la doble nacionalidad, se acude y acepta fallos de las cortes internacionales e incluso se han construido categorías y normativa supranacional que reconocen derechos a ciudadanos regionales a partir de la incorporación de conceptos como ciudadanía europea, andina o suramericana.⁷

⁶ La mayoría de Estados que reconocen la ciudadanía a partir del *ius solis* pertenecen al continente americano.

⁷ Para el caso latinoamericano, la ciudadanía regional, lejos de ser un proceso novedoso, se remonta al inicio del siglo XIX, cuando los nuevos Estados

Plantear el concepto de ciudadanía universal implica, en primer lugar, un cuestionamiento de la división del mundo en Estados nación, implica poner en duda la existencia de fronteras divisorias entre pueblos y retomar la idea de comunidad, hermandad, hospitalidad y bien común para todos, hijos e hijas de la *Pachamama*.

Esta entrada coloca de manera tácita dentro de la discusión el concepto de comunidad, pero una comunidad imaginada a escala planetaria (*planeta plurinacional* se planteaba desde Bolivia). En otros estudios sobre comunidades transnacionales de migrantes he argumentado que éstas no pueden definirse meramente a partir de los mandatos de los Estados o de normas legales, de límites territoriales o de la copresencia de personas en un espacio. Las comunidades se configuran a partir de la existencia —actual o pretérita, factual o imaginada— de seres humanos que, aun traspasando límites concretos o abstractos, inventan maneras de reafirmar y crear lazos humanos, convivencia y afectividad. La ciudadanía universal nos invita a pensar y a construir esos nuevos lazos, nuevas subjetividades, nuevas cosmovisiones para pasar de la xenofobia a la xenofilia y a un nuevo sentido de ser *nosotros*, sujetos de derechos, a escala planetaria. Vale señalar que estas propuestas no se pueden comprender desde la teoría clásica de ciudadanía, de ahí la necesidad de nuevos paradigmas para desnacionalizar la ciudadanía y pasar del *ius sanguinis* e *ius soli* al *ius domicile*, es decir, al reconocimiento de los derechos de los otros (Benhabib, 2004) en su lugar de residencia.

Ahora bien, cuando se señala un cuestionamiento a la división imperante en el sistema-mundo, el proponer una ciudadanía universal no implica propugnar por la destrucción de los Estados y tampoco significa ignorar los procesos históricos de conformación de elementos de identificación nacional, mucho menos negar la responsabilidad de los gobiernos en la generación de condiciones propicias para un ejercicio de derechos pleno e integral de todos

crearon tres figuras jurídicas con distintos derechos y obligaciones: el nacional (o ciudadano), el extranjero y el ciudadano regional (véase Acosta, 2018).

quienes se encuentran en su territorio soberano. Proponer la ciudadanía universal significa demandar que se reconozca en la mesa del debate, intra e internacional, que la razón de ser de las estructuras sociales, políticas, económicas, etc., trátase del nivel territorial que sea, es el ser humano —intrínsecamente social, según nos lo recuerda Hannah Arendt— que sus derechos son inalienables y no deben estar condicionados por visiones mercantiles de la ciudadanía, las cuales sólo reconocen la humanidad de aquellos que cumplen con su parte del contrato. La propuesta de una ciudadanía universal evidencia la falacia de las visiones contractualistas de la constitución del Estado, las cuales legitiman que se condicione el ejercicio de derechos al cumplimiento de obligaciones y demandan el reconocimiento de todos los derechos para todas las personas en todos los espacios geográficos y sociales en los que se encuentren (Zamudio, 2010: 19).

Bajo esta perspectiva, como señalaba Estévez (2008), la ciudadanía universal se desprende de una idea de justicia global que parta de una visión epistemológica *descolonizada* que considere la responsabilidad de los países y que vea a los migrantes como sujetos/actores activos en la transformación de la estructura. Dicha autora, retomando a Enrique Dussel, plantea que la idea de ciudadanía universal es un esfuerzo de descolonización epistemológica, por lo que la idea de justicia global, dominada por las visiones liberales cosmopolitas, debe pasar por el mismo proceso. En este caso, la descolonización epistemológica implica: 1] considerar la dimensión material de la individualidad y la colectividad de los migrantes; 2] considerar las cuestiones de poder que subyacen en las relaciones entre países; y 3] partir de una visión no liberal de los derechos humanos (en este caso una sociopolítica) (Estévez, 2008: 25).

De esta manera, la ciudadanía universal constituye una propuesta jurídica y política que busca desterritorializar los derechos, es decir: superar la visión clásica que otorga derechos y obligaciones solamente a aquellos individuos reconocidos como miembros de una determinada *polis*; reconocer derechos y obligaciones a partir del principio del *ius domicile* en el lugar donde resida cual-

quier ciudadano del mundo; plantear una justicia global, la cual reconozca las históricas asimetrías y desigualdades entre países, ya que este elemento explica en gran parte las migraciones, sobre todo en dirección Sur-Norte; otorgar a los Estados y a las instancias supraestatales la rectoría en la garantía de derechos a los ciudadanos migrantes para acoger, proteger, promover, integrar (Estado Plurinacional de Bolivia, 2017) y, en definitiva, *vivir bien*.

Varias de estas reflexiones se dieron al momento de elaborar la nueva constitución ecuatoriana y, como se indicó anteriormente, quedaron estipulados la ciudadanía universal, el reconocimiento de los derechos a los migrantes, incluido el derecho a migrar, la supremacía del principio pro ser humano como base de las relaciones internacionales del Ecuador y el progresivo fin de la condición de extranjero. Así como el reconocimiento de que ningún ser humano es ilegal, que las familias transnacionales existen y el otorgamiento de la igualdad de derechos y obligaciones en el territorio ecuatoriano, tanto para personas extranjeras y ecuatorianos (Ramírez, 2016).

La llegada de la nueva constitución del Ecuador fue como la insulina para el diabético en el sentido de las luchas en favor de los derechos de los migrantes. Las discusiones que se daban en los foros sociales pasaron al ámbito estatal en un pequeño país del Sur que se empezaba a colocar en el radar mundial. Tanto fue así que, dos años después de aprobada la constitución en Ecuador, el FSMM aterrizó en Quito, en 2010, con el lema “Pueblos en movimiento por la ciudadanía universal”.⁸

Finalmente, cuando se discutía la elaboración de la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana (Lomhu),⁹ así como en su

⁸ Años después, mucha de esta reflexión se dio también en Bolivia en el marco de la Conferencia Mundial de los Pueblos por un Mundo sin Muros hacia la Ciudadanía Universal, realizado en Tiquipaya en 2017 (Estado Plurinacional de Bolivia, 2017).

⁹ En un documento elaborado por la Asamblea Nacional en 2014, titulado *Movilidad humana. Conceptos claves* se define la ciudadanía universal como: “la condición que permite identificar a todos los seres humanos como miembros

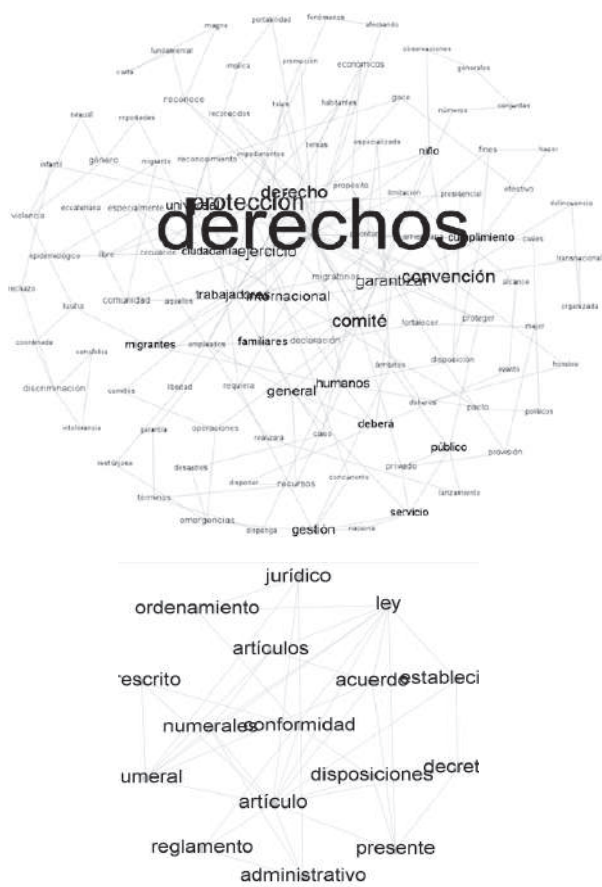
texto final, se volvió a colocar el principio de ciudadanía universal, el cual quedó definido como: “el reconocimiento de la potestad del ser humano para movilizarse libremente por todo el planeta. Implica la portabilidad de sus derechos humanos independientemente de su condición migratoria, nacionalidad y lugar de origen, lo que llevará al progresivo fin de la condición de extranjero” (Asamblea Nacional, 2017: 11).

EL RETORNO DE LAS POLÍTICAS DE CONTROL

Con la llegada de Lenín Moreno a la presidencia del Ecuador, si bien uno observa en los principales planes de política migratoria un enfoque de derechos (véase MREMH, 2018a y 2018b), cuando dejamos de creer a pie juntillas en dichos planes y nos sumergimos al análisis de los decretos, acuerdos, resoluciones, proyecto de ley, registro migratorio, informes técnicos, oficios y las declaraciones de las autoridades, se ve con nitidez el giro de la política migratoria hacia un enfoque de control y seguridad migratoria, amparado, como es de costumbre, en el discurso de precautelar la migración riesgosa y los derechos de los migrantes. Es por eso que, al hacer un primer análisis de las palabras más usadas en los diferentes acuerdos y decretos, en particular de la sección *considerando*, que ha emitido el actual gobierno, observamos la centralidad del término *derechos*, por un lado, y por otro el llamado a respetar el ordenamiento jurídico, lo establecido en la ley y las disposiciones de los decretos, como se ve en la figura 1.

de una misma comunidad política. Los atributos de la ciudadanía vienen generalmente determinados por el vínculo existente entre los individuos y un Estado determinado. Sin embargo, los derechos humanos pueden entenderse como una forma universalizada de ciudadanía que trasciende los límites de la pertenencia al Estado tanto en el sentido nominal como territorial” (Asamblea Nacional, 2014: 15-16).

FIGURA 1. NUBE DE PALABRAS DE LAS PRINCIPALES RESOLUCIONES SOBRE MOVILIDAD HUMANA EMITIDAS POR EL GOBIERNO ECUATORIANO A PARTIR DE 2018



FUENTE: Decretos y acuerdos ministeriales en materia migratoria. Elaboración: Proyecto “Los giros políticos en América Latina entre el 2015 y 2020: un análisis desde las retóricas y las decisiones sobre migraciones en Argentina, Ecuador y Brasil”.¹⁰

¹⁰ Proyecto en curso, coordinado por la doctora María del Pilar Ospina, Universidad Católica de Pereira, Facultad de Ciencias Humanas, Sociales y de Educación.

En efecto, el gobierno asume discursivamente un enfoque de derechos y concretamente se autocalifica como un gobierno humanista, sobre todo en relación con la migración venezolana, a la cual llamó éxodo migratorio o *crisis humanitaria*. Se habló de *emergencia humanitaria*, *asistencia humanitaria*, *corredor humanitario* y, finalmente, se impuso una *visa humanitaria*. Es decir, el gobierno se presenta a sí mismo como *humanitario*, entendiendo este adjetivo como el despliegue de sentimientos morales en las políticas, en este caso migratorias, que incluyen discursos y prácticas de intervención gubernamental, en las cuales el sufrimiento aparece como un nuevo léxico que justifica las prácticas de asistencia (Fassin, 2016) y que colocan en un primer momento a los migrantes venezolanos como víctimas que sufren las consecuencias del mal gobierno de Nicolás Maduro.

Este tratamiento trae consigo acciones que Pereira (2019) denomina *humanismo de prevención*, donde se considera la migración como un riesgo y a los migrantes como víctimas. Esto implica una forma de nexo entre migración y seguridad, que tiene por resultado realizar un conjunto de medidas preventivas y de control migratorio más sutiles. Sin embargo, un feminicidio ocurrido en 2019, en el cual estuvo involucrado un migrante venezolano, más la estigmatización hacia esta población, dio paso a que el gobierno girara hacia una postura de *humanismo de expiación*, donde los migrantes empiezan a ser vistos como una *metaamenaza* (Pereira, 2019) al orden social, económico, político e incluso familiar, lo que conduce a un reforzamiento en la seguridad y control represivo de la migración.

Vale señalar que, según la Corporación Latinobarómetro (2018), al consultar si la llegada de inmigrantes al país beneficia o perjudica a las personas en términos personales/familiares, 86.4% consideró que era perjudicial, constituyendo el segundo valor más alto de la región. Para la inmensa mayoría de los ecuatorianos, los inmigrantes son causantes del incremento de la delincuencia, del desempleo, de impulsar manifestaciones en contra del gobierno y de ser los causantes, incluso, del incre-

mento de divorcios por la presencia de mujeres venezolanas (Ramírez, Linares y Useche, 2019).

Conforme fue cambiando la narrativa oficial, al referirse a los migrantes venezolanos, de víctimas a amenaza, se produjo una xenofobia gubernamental o lo que otros autores han denominado *xenofobia presidencial* (Borja, 2019). En efecto, el presidente Moreno escribió en su cuenta de Twitter:

Ecuador es y será un país de Paz. No permitiré que ningún antisocial nos la arrebatte [...] He dispuesto la conformación inmediata de brigadas para controlar la situación legal de los inmigrantes venezolanos en las calles, en los lugares de trabajo y en la frontera. Analizamos la posibilidad de crear un permiso especial de ingreso al país. Les hemos abierto las puertas, pero no sacrificaremos la integridad de nadie. Es deber de la Policía actuar duramente contra la delincuencia y el crimen, y tienen mi respaldo (Moreno, 2019).

Este anuncio vino acompañado de una serie de decretos, resoluciones ministeriales, que al analizar específicamente la sección *acuerda*, es decir, las disposiciones y el contenido de los artículos, se observa con claridad el uso de términos propios del enfoque de control y seguridad: poseer visa, control de ingresos, presentación de pasaporte, partida de nacimiento, certificado de antecedentes penales, portar documentos, permiso de ingreso al país, entre otros (figura 2).

En este contexto aparece toda una serie de requisitos que el gobierno solicita para contener la migración venezolana, como se observa en el cuadro 1, algunos de los cuales vinieron acompañados de mayores controles, incluida la militarización de la frontera norte y el cierre parcial de la misma, incluso antes de la llegada de la pandemia a Ecuador, tal como señala el informe de la Defensoría del Pueblo (2019):

Dos de los tres corredores peatonales que están sobre el Puente Internacional de Rumichaca, se encuentran cerrados quedando sólo habilitado el corredor peatonal central. Los pasos peatonales laterales se han cerrado con vallas y se encuentran resguardados por dos policías en cada uno.

CUADRO 1. NORMATIVA EMITIDA POR EL GOBIERNO
ECUATORIANO PARA CONTENER LA MIGRACIÓN VENEZOLANA

NORMATIVA	OBJETIVO
Resolución 152	Declarar situación de emergencia del sector de movilidad humana en las provincias de Carchi, El Oro y Pichincha. Mantener el estado de alerta y operativos para realizar acciones inmediatas que se requieran.
Acuerdo 242	Establecer como requisito previo al ingreso a territorio ecuatoriano la presentación del pasaporte con una vigencia mínima de seis meses previa a su caducidad a los ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela.
Acuerdo 244	Dispone que los ciudadanos venezolanos podrán ingresar a Ecuador con cédula de identidad, siempre y cuando cumplan con uno de los dos tipos de validación: con la presentación de un certificado de validez de la cédula de identidad, emitido por un organismo regional o internacional reconocido, o con la presentación de un certificado de validez de la cédula de identidad emitido por las entidades autorizadas al efecto por el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, debidamente apostillado.
Acuerdo 001	Se recuerda la facultad del Estado de registrar ingresos y salidas, inadmitir a personas extranjeras que sean consideradas una amenaza o un riesgo para la seguridad interna. Requerir a los ciudadanos venezolanos que deseen ingresar en territorio del Ecuador la presentación del Certificado de Antecedentes Penales del país de origen, del país de residencia durante los últimos cinco años, debidamente apostillado o legalizado.
Decreto 826	Impone una visa de ingreso a venezolanos. Requerir a todo ciudadano venezolano, para el ingreso a la República del Ecuador, la presentación de la visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias. Declarar amnistía migratoria para los ciudadanos venezolanos que no hayan violado las leyes del Ecuador.

FUENTE: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ministerio del Interior.

Vale resaltar que toda esta nueva normativa emitida por el gobierno, a partir de 2018, fue en contrasentido de lo estipulado en la Ley Orgánica de Movilidad Humana que, al tenor de las discusiones y propuestas de ciudadanía analizadas en el anterior acápite,

incorporó el concepto de ciudadanía suramericana (Ramírez, 2016b) y con ella la denominada visa Unasur, que otorgaba facilidades de residencia a todos los migrantes de la región.¹¹

Por último, este cambio de rumbo en la política migratoria fue reforzado con la llegada de la pandemia, cuando el gobierno decidió cerrar las fronteras, tal como estipuló la resolución del Comité de Operaciones de Emergencia (COE):

establecer como únicos puntos de ingreso al país, por vía terrestre, habilitados para el paso de carga, mercadería y control migratorio conexo, al CEBAF de Rumichaca, con la República de Colombia, y al CEBAF de Huaquillas, con la República del Perú[...] Se toma esta medida además en consideración de que tanto la República de Colombia, como la República del Perú, han decidido suspender el ingreso de personas extranjeras a sus territorios por vía aérea, terrestre y marítima, medida que también fue tomada por el Ecuador. Los pasos fronterizos oficiales, aparte de Rumichaca y Huaquillas, quedarán cerrados hasta nueva disposición (COE, 2020: 1).

Finalmente, hay que señalar la elaboración de un nuevo proyecto de ley sobre movilidad humana que el gobierno envió a la Asamblea y que fue aprobada en diciembre de 2020. Esta nueva ley eliminó todo el apartado referente a la ciudadanía suramericana y apunta a optimizar los procesos de deportación de ciudadanos extranjeros que infrinjan la ley, incluyendo nuevas causales, como atentar contra la *tranquilidad* pública. En términos generales, sobresale el giro que le da a la política migratoria estableciendo criterios más fuertes en torno a la seguridad, la soberanía y el control.

¹¹ Con la llamada visa Unasur se regularizaron 91 762 personas en tres años (2017-2019), 92% migrantes venezolanos, 6% colombianos y 2% del resto de países de la región.

CONCLUSIONES

Hace tiempo, Pierre Bourdieu (2002) nos recordaba que el Estado es el resultado de un proceso de concentración de diferentes tipos de capitales, que incluye el capital jurídico, que organiza, jerarquiza e institucionaliza; y el capital de información, que concentra los datos de los individuos, los analiza y los distribuye. Desde los estudios de la antropología del Estado y la migración, se ha analizado cómo los estados históricamente han construido una clasificación entre el *nosotros* (connacionales) y los *otros* (extranjeros). En el centro de esta taxonomía, la categoría modular ha sido el concepto de ciudadanía, el cual también ha sido revisitado para tratar de extender derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos a los migrantes.

Si, parafraseando a Hannah Arendt, el tener nacionalidad y ciudadanía es el *derecho a tener derechos*, creemos necesario, en un mundo cada vez más globalizado, seguir pensando y ampliando la categoría de ciudadanía más allá de las fronteras nacionales, desde nuevos marcos teóricos y políticos. Una propuesta que aterrizó en el marco político ecuatoriano, llegando a los límites de la imaginación política, fue el principio de ciudadanía universal aquí expuesto, el cual conllevó a aplicar políticas tan novedosas como la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, el retiro de visas de ingreso a todos los ciudadanos del mundo y la incorporación del concepto de ciudadanía suramericana en su marco jurídico.

Estas y otras medidas implementadas por el gobierno dirigido por Rafael Correa, produjeron un quiebre en la propia forma de entender el *nosotros* nacional y una profunda desestabilización en el nivel regional y global, caracterizado por un enfoque hegemónico de gobernabilidad y control de las migraciones, que llegó a propiciar, incluso, tensiones diplomáticas por la forma de ver la movilidad humana.

De mi trabajo etnográfico y político con migrantes y refugiados, he aprendido que la inmensa mayoría no busca realizar *prácticas de incorregibilidad*, ni desobedecer al Estado, buscan

papeles para todos (como rezan algunos de los lemas de las organizaciones de migrantes), como primer paso para poder tener acceso al trabajo, la salud, la educación, entre otros, y así conseguir una vida digna en el lugar donde residen, y apoyar a los familiares que permanecieron en el lugar origen. La lucha es por acceder a derechos. De igual manera, Ackerman (2014) en su etnografía sobre el sistema burocrático de visas, da cuenta del deseo por parte de los extranjeros de ser regulados y la incapacidad del Estado (o falta de voluntad, añadiría), en ciertos espacios y tiempos, de regularizar a la población extranjera.

Desde inicios del siglo xx, se observa cómo en Ecuador se fue construyendo y sedimentando un enfoque de control migratorio, pero también cómo ha ido cambiando el propio concepto de ciudadanía, incluyendo a mujeres, minorías étnicas, menores de edad y migrantes. El pensamiento de Estado no es esencial y tampoco hay que ver al Estado como un ente monolítico. En su interior (y exterior que le da vida) hay disputas, tensiones, conflictos, asimetrías de poder que lo van configurando y que han dado paso a una ciudadanía universal, a políticas migratorias promigrantes y a resoluciones jurídicas del más alto nivel que recuerdan el derecho a migrar y la libre movilidad, establecidos en el marco legal vigente. Sin embargo, esas disputas y tensiones son las que no hay que perder de vista al momento de analizar las políticas migratorias para entender la yuxtaposición de orientaciones, así como el retorno de enfoques duros de control y seguridad nacional, sobre todo cuando llegan al poder gobiernos neoliberales.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, A. S. (2014), *La ley, el orden y el caos. Construcción social del Estado y el inmigrante en Ecuador*, Quito, IAEN.
- Acosta, D. (2018), *The national versus the foreigner in South America: 200 years of migration and citizenship law*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Alianza País (2006), *Política de Migración*, Quito, Mimeo.
- Aragón, A. (2015), *Ciudadanía. La lucha por la inclusión y los derechos*, Ciudad de México, UACM-Gedisa.
- Arendt, H. (1951), *The origins of totalitarianism*, Nueva York, Harcourt, Brace and Javonovich.
- Asamblea Nacional (2014), *Movilidad humana. Conceptos clave*, Quito, Asamblea Nacional del Ecuador.
- (2017), *Ley Orgánica de Movilidad Humana*, Quito, Asamblea Nacional del Ecuador.
- Basch, L., N. Glick Schiller y C. Szanton Blanc (2005), *Nations unbound: Transnational projects, postcolonial predicaments, and deterritorialized nation-states*, Nueva York-Londres, Routledge.
- Bauböck, R. (1994), *Transnational citizenship: Membership and rights in international migration*, Aldershot, Edward Elgar Publishing.
- Benhabib, S. (2004), *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Barcelona, Gedisa.
- Boccagni, P. y J. Ramírez (2013), “Building democracy or reproducing ‘ecuadorianness’? A transnational exploration of Ecuadorian migrants’ external voting”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 45, núm. 4, pp. 721-750.
- Borja, M. (2019), “Xenofobia presidencial”, *GK*, <https://gk.city/2019/01/21/lxenofobia-comunicado-lenin-moreno-venezolanos-ibarra/>.
- Bourdieu, P. (2002), “Espíritu de Estado: génesis y estructura del campo burocrático”, *Revista Sociedad*, vol. 96, núm. 1993, pp. 1-16.
- Comité de Operaciones de Emergencia (COE) (2020), *Resolución 13 de abril del 2020*, Quito.
- Constitución de la República del Ecuador, art. 416/6 (2008)
- Cordero, B., S. Mezzadra y A. Varela (2019), “Pensar América Latina desde la autonomía de las migraciones”, B. Cordero, S. Mezzadra y A. Varela (coords.), *América Latina en Movimiento. Migraciones, límites a la movilidad y sus desbordamientos*, Madrid, Traficantes de Sueños-Tinta Limón-UACM, pp. 9-25.
- Corporación Latinobarómetro (2018), *Informe 2018*, Santiago de Chile.
- De Genova, N. (2013), “Foucault, migrations and borders”, *Materiali Foucaultiani*, vol. 2, núm. 3, pp. 153-177.

- Defensoría del Pueblo (2019), *Informe de verificación en la Unidad de Control Migratorio en Rumichaca*, Quito.
- Domenech, E. y M. E. Boito (2019), "Luchas migrantes en Sudamérica: reflexiones críticas desde la mirada de la autonomía de las migraciones", B. Cordero, S. Mezzadra y A. Varela (coords.), *América Latina en movimiento. Migraciones, límites a la movilidad y sus desbordamientos*, Madrid, Traficantes de Sueños-Tinta Limón-UACM, pp. 159-190.
- Durand, J. (2016), "La utopía ecuatoriana", *La Jornada*, 10 de enero de 2016, www.jornada.com.mx/2016/01/10/opinion/016a2pol.
- (2020), *Migrantes desarraigados. Mesoamérica laboratorio migrante*, manuscrito inédito.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2017), *Declaración de la Conferencia Mundial de los Pueblos por un Mundo sin Muros hacia la Ciudadanía Universal*, Tiquipaya, Bolivia.
- Estévez, A. (2008), "Migración, globalización y derechos humanos. Construyendo la ciudadanía universal", *Cuadernos de América del Norte*, núm. 12, Ciudad de México, UNAM-CISAN.
- (2010), "Los derechos humanos en la sociología política contemporánea", A. Estévez y D. Vázquez (coords.), *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*, Ciudad de México, FLACSO-CISAN, pp. 135-165.
- (2017), "La repolitización de los derechos humanos frente a la gubernamentalidad neoliberal del sufrimiento social: una lucha de contraconducta", A. Estévez y D. Vázquez (coords.), *9 Razones para (des)confiar de las luchas por los derechos humanos*, Ciudad de México, FLACSO-CISAN, pp. 181-207.
- Faist, T. (2001), "Social citizenship in the European Union: Nested membership", *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, núm. 1, pp. 39-60.
- (2015), "Migración y teorías de la ciudadanía", P. Mateos (ed.), *Ciudadanía múltiple y migración. Perspectivas latinoamericanas*, Ciudad de México, CIDE-CIESAS, pp. 25-56.
- Fassin, D. (2016), *La razón humanitaria. Una historia moral del tiempo presente*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Fitzgerald, D. (2006), "Rethinking emigrant citizenship", *New York University Law Review*, vol. 81, núm. 1, pp. 90-116.

- Góngora-Mera, M., G. Herrera y C. Müller (2014), "The frontiers of universal citizenship transnational social spaces and the legal status of migrants in Ecuador" [documento de trabajo núm. 71], Berlín, desiguALdades.net.
- Held, D., 1995, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press.
- Herrera Ríos, W. (2016), "Rediseñando la presencia estatal extraterritorial: el manejo político e institucional de la emigración bajo la Revolución Ciudadana del Ecuador", M. Le Quang (ed.), *La Revolución Ciudadana en escala de grises. Avances, continuidades y dilemas*, Quito, IAEN, pp. 105-131.
- Isin, E. (2002), *Being Political. Genealogies of Citizenship*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Kymlicka, W. (1995), *Multicultural citizenship*, Nueva York, Oxford University Press.
- Mezzadra, S. (2012), "Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía", *Nueva Sociedad*, núm. 237, pp. 159-178.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) (2018), *Plan Nacional de Movilidad Humana*, Quito.
- (2018), *Plan Integral para la Atención y Protección de Derechos en el Contexto del Incremento del Flujo Migratorio Venezolano en Ecuador*, Quito.
- Moreno, L. (2019), #TodosSomosDiana Ecuador es y será un país de paz. No permitiré que ningún antisocial nos la arrebate [actualización de Twitter], 20 de enero de 2019, <https://twitter.com/Lenin/status/1087051666669617153/photo/1>.
- Ong, A. (1999), *Flexible Citizenship: The Cultural Logic of Transnationality*, Durham, Duke University Press.
- Pécoud, A. y P. de Guchteneire (2006), "International migration, border controls and human rights: Assessing the relevance of a right to mobility", *Journal of Borderlands Studies*, vol. 21, núm. 1, pp. 69-86.
- Pereira, A. (2019), "El nexos entre migración, seguridad y derechos humanos en la política migratoria argentina (1990-2015)", *Desafíos*, vol. 33, núm. 1, pp. 273-309.
- Ramírez, J. (2013), *La política migratoria en Ecuador*, Quito, IAEN.
- (2014), "Del aperturismo segmentado al enfoque de derechos: una mirada histórica de la política migratoria en el Estado Ecuatoriano",

- P. Galeana (coord.), *Historia Comparada de las migraciones en las Américas*, Ciudad de México, UNAM-IPGH, pp. 139-160.
- (2016), "Migration policy in the new Ecuadorean Constitution. Toward the formation of a transnational nation-state", *Latin American Perspectives*, vol. 43, pp. 175-186.
- (2016), *Hacia el Sur. Movilidad intrarregional y ciudadanía suramericana*, Quito, Celag.
- (2017), "Lo crudo, lo cocido y lo quemado: etnografía de la ley de movilidad humana de Ecuador", J. Ramírez (comp.), *Migración, Estado y políticas*, vicepresidencia de Bolivia-Celag, pp. 93- 127.
- (2018), "De la era de la migración al siglo de la seguridad: el surgimiento de 'políticas de control con rostro (in)humano'", *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 23, pp.10-28.
- (2020), "De la ciudadanía suramericana al humanitarismo: el giro en la política y diplomacia migratoria ecuatoriana", *Estudios Fronterizos*, vol. 21, pp. 1-23.
- Ramírez, J., Y. Linares y E. Useche (2019), "(Geo)políticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: migrantes venezolanos en Ecuador", C. Blouin (coord.), *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana*, Lima, Themis-PUCP, pp. 103-127.
- Ramírez, F. y J. Ramírez (2005), *La estampida migratoria ecuatoriana: crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*, Quito, Unesco-Abya-Yala.
- Sassen, S. (2015), "Incompletud y la posibilidad de hacer. ¿Hacia una ciudadanía desnacionalizada?", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LXI, núm. 226, pp. 107-140.
- (2020), "Un nuevo tipo de migrante: ¿escapando del 'desarrollo'?", *FORUM, Revista Departamento Ciencia Política*, vol. 18, pp. 124-144.
- Sayad, A. (2010), *La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*, Barcelona, Anthropos.
- Soysal, Y. (1994), *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*, Chicago-Londres, University of Chicago Press.
- Tamayo, S. (2006), "El ejercicio de la ciudadanía ante la globalización: una tensión irresoluble ente lo global y lo local", C. Bueno y M. Pérez (coords.), *Espacios globales*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana-PyV Editores, pp. 77-102.

- Torpey, J. (2000), *The invention of the passport. Surveillance, citizenship and the state*, Cambridge University Press.
- Vertovec, S. (2009), *Transnationalism*, Londres, Routledge.
- Vitale, E. (2006), *Ius migrandi*, Madrid, Melusina.
- Zamudio, P. (2010), “Prólogo”, J. Ramírez (coord.), *Con o sin pasaporte. Análisis socioantropológico de la migración ecuatoriana*, Quito, IAE, pp. 15-20.

POLÍTICA MIGRATORIA Y DE REFUGIO EN PERÚ: DESAFÍOS PARA UN PAÍS DE ACOGIDA

LUISA FELINE FREIER

ISABEL BERGANZA¹

INTRODUCCIÓN

Luego de decenios de protagonismo de la emigración peruana, Perú se ha convertido en un país de acogida. La inmigración empezó a adquirir importancia en el país a partir de 2008, principalmente como consecuencia de la crisis económica mundial. En los años siguientes, la tendencia creciente de este fenómeno ha continuado, e incluso se ha acelerado. En 2008, aproximadamente 3 000 ciudadanos extranjeros residentes en Perú contaban con carné de extranjería; en 2016 ya eran más de 54 000 (Berganza y Freier, 2020). Entre 2016 y 2019, de manera estrechamente vinculada con el empeoramiento de la situación política, económica y social en Venezuela, se estima que el número total de inmigrantes en Perú se multiplicó por quince (Berganza y Freier, 2020). En la actualidad, Perú es el segundo país de destino para las personas provenientes de Venezuela, únicamente superado por Colombia. Una estimación del total de inmigrantes y refugiados de nacionalidad venezolana, tanto en situación regular como irregular, indica que, para octubre de 2020, éstos podrían superar ligeramente el millón (R4V, 2020).

¹ Las autoras agradecen el apoyo de Soledad Castillo Jara, asistente de investigación de la Universidad del Pacífico, en la elaboración de este artículo.

Este acelerado cambio ha generado una necesidad de adaptación política y normativa para el Estado peruano, pues el sistema vigente de gobernanza migratoria fue desarrollado con base en una realidad anterior en la cual la prioridad era el bienestar de la población peruana residente en el exterior, mientras que las medidas relacionadas con la inmigración o de refugio se encontraban reducidas prácticamente al control fronterizo y documentario. Asimismo, en años previos, la baja proporción de población extranjera residente, en comparación con la población nacional, no había generado la necesidad de desarrollar políticas de integración. En la actualidad, Perú se enfrenta a un complejo reto en el campo de la gobernanza migratoria, pues es preciso incluir en el proyecto nacional a las personas extranjeras que residen en el país, y propiciar que se visibilice la contribución que realizan en la sociedad en la cual se han incorporado.

En este sentido, el presente capítulo estudia la política de inmigración y de refugio peruana con el fin de identificar oportunidades de mejora. Este texto está estructurado en cuatro secciones. La primera brinda un marco histórico y conceptual sobre la migración en Perú. Se inicia exponiendo brevemente las tendencias e implicaciones institucionales del panorama migratorio peruano a lo largo de la historia republicana y hace énfasis en el paso de país de emigración a país de acogida. En ésta, además, se presentan las principales cifras y características que describen el desplazamiento de personas venezolanas hacia Perú.

La segunda sección está dedicada a la normativa peruana de inmigración y refugio, en donde se resumen las principales y más recientes normas relacionadas con dichos ámbitos, especialmente la Ley de Migraciones (2017) y la Ley del Refugiado (2002), y sus respectivos reglamentos. Asimismo, se presentan y caracterizan los instrumentos legales desarrollados por el Estado peruano de manera específica para la población venezolana, enfatizando en las cuatro versiones sucesivas del Permiso Temporal de Permanencia (PTP). Finalmente, se discuten las implicancias de las nuevas políticas de regularización para extranjeros desarrolladas en el marco de la pandemia de covid-19.

La tercera sección, complementaria a la segunda, tiene como propósito describir y realizar un diagnóstico de las políticas peruanas de inmigración, refugio e integración. La parte descriptiva aborda la multiplicidad de respuestas generadas ante la repentina y significativa llegada de personas venezolanas a Perú, incluyendo una primera fase de apertura —entre los años 2016 y 2018— y una segunda fase de restricción que tuvo como hito central la implementación de la Visa Humanitaria en junio de 2019. La sección de diagnóstico, por su parte, incluye el problema de la desarticulación de la gobernanza de la inmigración entre sectores y niveles de gobierno, y hace hincapié en las carencias de la política de integración de la población inmigrante y refugiada. Se señala que, pese a que la comunidad venezolana en Perú es la más numerosa de origen extranjero, el Estado no ha implementado los mecanismos para su adecuada integración, especialmente en los aspectos laborales, sociales y de provisión de servicios públicos. Como parte del debate sobre la integración, se hace referencia a la insuficiente inclusión de la población migrante y refugiada venezolana en las políticas desarrolladas por el Estado en el contexto de la pandemia de covid-19, tanto en el ámbito de la salud física y mental, como en el ámbito socioeconómico.

Finalmente, la cuarta sección aborda los cuatro principales retos contemporáneos para la gobernanza de las migraciones en Perú: articulación entre niveles de gobierno, gestión de los crecientes flujos migratorios, integración de la población migrante, e inclusión de la política de refugio dentro de las políticas generales de movilidad humana en el país.

MARCO HISTÓRICO Y CONCEPTUAL SOBRE LA MIGRACIÓN EN PERÚ

Las ideas dominantes acerca de la migración y el rol de los inmigrantes en Perú han cambiado según las épocas y las realidades

políticas nacionales y regionales. Asimismo, el panorama migratorio peruano se ha transformado notablemente a lo largo de la historia republicana. Perú ha dejado de ser fundamentalmente un país de emigración para experimentar una realidad migratoria más diversa en la que la inmigración intrarregional y la categoría de refugio juegan un papel relevante.

Siguiendo una tendencia habitual en las repúblicas latinoamericanas recientemente independientes, la visión respecto a la migración en Perú durante el siglo xix y principios del siglo xx respondió a un enfoque utilitario que valoraba a los inmigrantes en función de sus potenciales contribuciones al desarrollo económico y social del país. La influencia del darwinismo social en dicha época generó que ciertos grupos de inmigrantes fueran percibidos como no deseables con base en criterios raciales (Fitzgerald y Cook-Martín, 2014) y, de manera general, se intentó favorecer la inmigración proveniente de países desarrollados europeos.

Durante la segunda mitad del siglo xx, aproximadamente entre los decenios de 1960 y 1990, varios países latinoamericanos se encontraron bajo gobiernos dictatoriales, habitualmente de derecha y alineados con Estados Unidos en el marco de la guerra fría. Algunos ejemplos son Argentina, bajo el gobierno de Jorge Rafael Videla (1976-1981); Paraguay, bajo el de Alfredo Stroessner (1954-1989); Bolivia, bajo el de Hugo Banzer (1971-1978); y Chile, bajo el de Augusto Pinochet (1973-1990). Dado el carácter autoritario de estos gobiernos, su actitud ante la migración fue predominantemente de sospecha y el control migratorio estuvo vinculado con el mantenimiento de la seguridad nacional. El caso de Perú fue distinto en cuanto a la ideología y la orientación internacional del gobierno, pero terminó desembocando en un resultado similar respecto a la política migratoria. El gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (1968-1980), primero bajo Juan Velasco Alvarado y luego bajo Francisco Morales Bermúdez, tuvo una ideología de izquierda —más radical en el caso de Velasco Alvarado— y una política internacional de no alineamiento. No obstante,

desarrolló una normativa migratoria que incorporó un fuerte componente de seguridad nacional y control de la población, de manera semejante a lo ocurrido en las dictaduras antes mencionadas (Acosta, 2018).

A partir del decenio de 1990, los países de América Latina estuvieron marcados por las transiciones a la democracia, la ratificación de instrumentos de derecho internacional sobre derechos humanos, los crecientes esfuerzos de integración regional y una conciencia política acerca de sí mismos como países de emigración, ya que las dictaduras y la inestabilidad económica de los decenios precedentes causaron la movilidad de ciudadanos latinoamericanos hacia el exterior (Acosta, 2018). La confluencia de estos factores contribuyó a generar una concepción más abierta de la migración. Durante la primera década del siglo *xxi*, el giro a la izquierda en países como Ecuador, bajo el gobierno de Rafael Correa, Brasil, bajo el de Lula da Silva, y Argentina, bajo el de Cristina Fernández de Kirchner, favoreció aún más dicha apertura, al menos en el plano discursivo. Contribuyeron a ello la ideología progresista de estos gobiernos y su política exterior crítica frente al extremo control migratorio que en ese entonces se llevaba a cabo en Estados Unidos y Europa, ante la amenaza del terrorismo internacional (Freier, 2016).

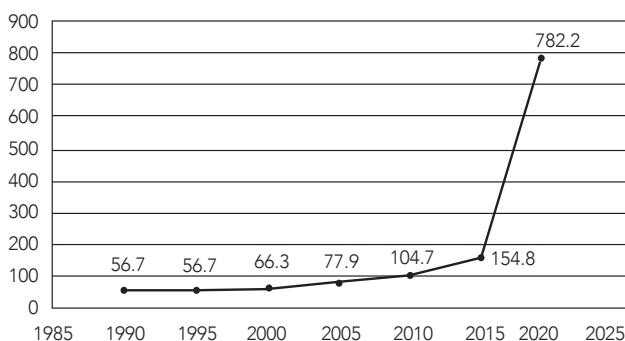
Si bien Perú no formó parte del giro a la izquierda, sí se produjeron en el país una serie de reformas conducentes a adaptar la política migratoria a los nuevos tiempos. El gobierno de Alan García (2006-2011) creó la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM), cuyo objetivo es “coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria” (Vallejo, 2015: 12) y a la cual nos referiremos con mayor detalle en la sección tres de este capítulo. Y el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) creó la Superintendencia Nacional de Migraciones, mediante el Decreto Legislativo núm. 1130, de 2012. Asimismo, en cuanto a los flujos migratorios, la predominancia de la inmigración corresponde al siglo *xxi*, y está especialmente vin-

culada a dos eventos: primero a la crisis económica internacional de 2008 y, luego, con dimensiones e impactos mucho mayores, la crisis económica, social y política en Venezuela.

A continuación, presentamos dos gráficas que ilustran el cambio en la realidad migratoria de Perú. Como se observa en la gráfica 1, la cantidad de migrantes internacionales que se encuentran en Perú ha experimentado un sostenido crecimiento, especialmente a partir de 2015. De manera complementaria, en la gráfica 2, vemos que la población venezolana que ingresó y se quedó a residir en Perú se ha incrementado notablemente a partir de 2017.² Asimismo, las características de esta población migrante o desplazada han cambiado con el tiempo. En octubre de 2017, el perfil del extranjero venezolano promedio que ingresaba por la frontera norte de Perú era el de un hombre joven, con educación superior y sin carga familiar. Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 81.8% de los migrantes tenían entre 18 y 35 años; 62.6% eran hombres; 68% contaban con educación superior universitaria o técnica; 75.9% eran solteros y, dentro del grupo de aquellos que tenían hijos, 75% los había dejado en Venezuela (OIM, 2017). A finales de 2019, 61.2% de las mujeres, y sólo 38.1% de los hombres, contaba con estudios universitarios o técnicos, y 94.4% del total de encuestados en Tumbes señalaron que sólo contaban con recursos para costear la alimentación de su familia por dos días como máximo (OIM, 2020).

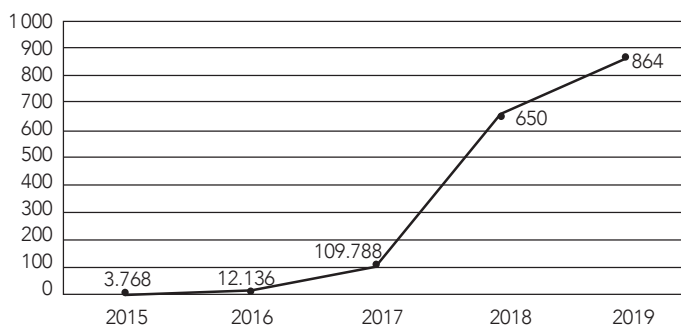
² Para 2019, la cifra de migrantes venezolanos en la gráfica 2 es ligeramente mayor a la cifra total de migrantes internacionales registrada en la gráfica 1. Ello se debe a que el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas realizó la medición en septiembre, mientras que la Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú lo hizo a finales de dicho año.

GRÁFICA 1. STOCK DE MIGRANTES INTERNACIONALES
EN PERÚ (EN MILES) (1990-2019)



FUENTE: Migration Data Portal (con base en cifras del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas): https://migrationdataportal.org/data?t=2019&cm49=604&i=stock_abs_, 10 de diciembre de 2020.

GRÁFICA 2. NÚMERO DE PERSONAS VENEZOLANAS
RESIDENTES EN PERÚ (EN MILES) (2015-2019)



FUENTE: Adaptado de Aron y Castillo (2020), con base en cifras de la Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú.

NORMATIVA PERUANA DE INMIGRACIÓN Y REFUGIO

Normativa de inmigración

Perú ha ratificado una serie de acuerdos internacionales relacionados con la inmigración y el refugio. Los más importantes, en orden cronológico, son los siguientes: la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados (firmada en 1954 y ratificada en 1964); la Convención sobre el Asilo Diplomático de 1954 (firmada en 1960 y ratificada en 1962); la Declaración de Cartagena (1984); la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (firmado y ratificado en 2013); y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia (aprobada en 2014).

De manera interna, el origen de la actual legislación migratoria peruana se encuentra en el proceso de democratización que tuvo lugar a principios del decenio de 2000 a 2010. La normativa previa a este proceso estaba fundamentada en el Decreto Legislativo núm. 703, de 1991, el cual creó el Consejo Nacional de Extranjería y estableció diferentes tipos de visas y calidades migratorias, incluyendo las categorías de refugiado y asilado (Freier y Aron, 2020). Dicha ley respondió a un enfoque tradicional de la seguridad y careció de un componente de derechos humanos (Defensoría del Pueblo, 2009; Comisión Andina de Juristas, 2015). Posteriormente, tras el final del gobierno autoritario de Alberto Fujimori, en noviembre de 2000, comenzó un periodo de transición marcado por el involucramiento del Estado peruano en el fortalecimiento y fomento de los valores democráticos. El nuevo gobierno, a través del entonces primer ministro, Javier Pérez de Cuéllar, impulsó la redacción de la Carta Democrática Interamericana, la cual fue adoptada en una Asamblea General extraordinaria de la Organización de los Estados Americanos (OEA), celebrada en Lima en septiembre de 2001. Dicha Carta incluyó “el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales”, como uno de los elementos esenciales de la democracia representativa (art. 3). Por

lo tanto, este nuevo contexto político fue propicio para plantear la incorporación del enfoque de derechos humanos en las normas del país.

En el caso específico de la normativa migratoria, el cambio también se hizo necesario debido a la nueva realidad de los flujos migratorios. Frente al aumento de la inmigración hacia Perú en el siglo XXI, la ley anterior quedó obsoleta. Si bien se tomaron medidas para reformar la legislación y la política migratoria a partir de entonces, recién en 2015 se aprobó el Decreto Legislativo núm. 1236, una norma que incorporó el enfoque de derechos humanos, pero no entró en vigor por falta de reglamento (Freier y Aron, 2020). El DL núm. 1236 incorporó once principios que fueron reiterados luego en el DL núm. 1350 de 2017, entre ellos el respeto a los derechos fundamentales (art. III, DL núm. 1236), la no criminalización de la migración irregular (art. V, DL núm. 1236), el interés superior del niño y el adolescente (art. IX, DL núm. 1236) y la unidad migratoria familiar (art. X, DL núm. 1236).

La Ley y Reglamento de Migraciones vigentes corresponden al Decreto Legislativo núm. 1350 y al Decreto Supremo núm. 007-2017-IN; ambos datan de 2017. Estas normas también responden al enfoque que prioriza los derechos humanos de los migrantes. De manera adicional a los once principios reconocidos en el DL núm. 1236, el DL núm. 1350 incorpora el principio de integralidad, es decir, el reconocimiento de la migración como un fenómeno complejo que amerita una respuesta “intersectorial, multidimensional y de corresponsabilidades” (art. IX, DL núm. 1350). El DL núm. 1350 reconoce nueve tipos de calidades migratorias temporales y 18 de residencia (art. 29). En términos de acceso a servicios públicos, se estipula que los migrantes deben tener acceso a la salud y educación, independientemente de su situación migratoria (art. 9.1). Asimismo, se reconoce el derecho al trabajo en igualdad de condiciones con los nacionales, a excepción de los casos en los que la normativa peruana disponga lo contrario (art. 9.1). El DS núm. 007-2017-IN reitera los derechos de la población extranjera y señala que las normas y me-

didadas necesarias para garantizar dichos derechos deben ser dictadas por las carteras ministeriales correspondientes, como Salud, Educación, Justicia y Derechos Humanos, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Desarrollo e Inclusión Social, y Trabajo y Promoción del Empleo (art. 7-11).

Finalmente, en el contexto de la pandemia de covid-19, el 21 de octubre de 2020, fue aprobado el Decreto Supremo núm. 010-2020-IN, el cual oficializó una serie de medidas “especiales, excepcionales y temporales” para la regularización migratoria de personas extranjeras. El DS núm. 010-2020-IN está dirigido a personas extranjeras de cualquier nacionalidad que se encuentren en situación irregular en el Perú, ya sea porque ingresaron sin realizar el control migratorio regular o porque excedieron el periodo de permanencia autorizado. Esta norma prevé el otorgamiento de un Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP) que acredita la situación migratoria regular por un año (art. 5.2. DS núm. 010-2020-IN). Antes del vencimiento de este plazo, para continuar en estadia regular, se debe optar por alguna de las calidades migratorias reconocidas por el DL núm. 1350 (art. 5.3. DS núm. 010-2020-IN). Asimismo, las personas beneficiarias del CPP deben pagar las multas y tasas migratorias que adeuden; para ello, pueden acogerse a un programa de fraccionamiento de deuda que debe ser cumplido en el plazo de un año posterior a la aprobación de su solicitud (Disposición Complementaria Final Primera DS núm. 010-2020-IN). Sin embargo, esta norma aún no se encuentra vigente, ya que, según establece el mismo texto legal, antes debe elaborarse primero el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la Superintendencia Nacional de Migraciones que asuma los mencionados cambios.

Normativa de refugio

La ley vigente que regula el refugio en Perú es la Ley núm. 27891 o Ley del Refugiado, que data de 2002. La definición de *refugiado*

que reconoce el Estado peruano consta de tres partes: En una primera, siguiendo la definición de la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados, el término se refiere a las personas que tienen ser perseguidas por motivos de “raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas” (art. 3.a). En una segunda parte, adopta la definición regional de la Declaración de Cartagena, la cual extiende la protección internacional “a la persona que se ha visto obligada a huir de su país de nacionalidad o de residencia habitual por causa de la violación masiva de los derechos humanos, agresión extranjera, conflicto interno, ocupación o dominación extranjera; o en razón de acontecimientos que perturben gravemente el orden público” (art. 3.b).³ Finalmente, en una tercera parte, incluye a las personas que se encuentran legalmente en territorio nacional y, debido a alguna circunstancia sobreviniente, no pueden o no quieren regresar a sus países de origen por temor a sufrir persecución, según lo establecido en la primera parte de esta definición (art. 3.c).

La Ley núm. 27891 reconoce el derecho a la no devolución de las personas al país en el cual puedan verse amenazadas, según las causales del art. 3 (art. 5). Asimismo, plantea una serie de causales de exclusión del reconocimiento del refugiado, las cuales están principalmente dirigidas a personas que han cometido actos contrarios al derecho internacional —como delitos contra la paz, delitos de guerra o delitos contra la humanidad— o graves delitos comunes (art. 4). El principal actor que interviene en el reconocimiento y tratamiento de los casos de refugio en Perú es el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de dos órganos: la Comisión Especial para los Refugiados y la Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados (art. 6-7).

³ En este punto, el Estado peruano no adopta literalmente la definición de Cartagena, ya que ésta incluye también el supuesto de *violencia generalizada* (Véase Berganza *et al.*, 2020). Ello se debe a que, durante el debate del proyecto de ley, esta causa fue suprimida por el pleno del Congreso de la República para evitar que los culpables de actos terroristas puedan huir de la justicia bajo la figura de refugiados (Véase Rubio, 2020).

Además, el Estado reconoce “la labor humanitaria y apolítica” del ACNUR, el cual puede canalizar las solicitudes de refugio (art. 9). En cuanto a sus derechos, los refugiados reciben la calidad migratoria de residentes por un año, prorrogable anualmente mientras subsistan las razones que motivaron el reconocimiento (art. 22), obtienen el Carné de Extranjería (art. 23) y tienen los mismos derechos y obligaciones que los demás extranjeros residentes (art. 20).

De acuerdo con el Reglamento de la Ley del Refugiado, los refugiados pueden ser sancionados por la Comisión Especial; sin embargo, al determinar las sanciones, se debe aplicar el criterio de proporcionalidad y buscar “la primacía del carácter humanitario propio de la figura del refugio” (art. 33). Los refugiados pueden ser expulsados si existen motivos fundados para afirmar que incurrieron en delitos perseguidos internacionalmente, como el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas (art. 34). Sin embargo, si el Estado peruano tiene base de jurisdicción para juzgar a estas personas por los delitos cometidos, entonces la expulsión es opcional (art. 34).

Además, la normativa migratoria ha previsto la posibilidad de regularización a través de la calidad migratoria especial y la calidad migratoria humanitaria. Ambas permiten la posibilidad de ser residentes y, por lo tanto, dan acceso a un carné de extranjería (Blouin y Button, 2018; Blouin y Freier, 2019). La calidad migratoria especial es otorgada por la Superintendencia Nacional de Migraciones, dura un año y es renovable, luego de la presentación de un informe técnico (Blouin y Freier, 2019). En el caso de la calidad migratoria humanitaria, el órgano responsable es el Ministerio de Relaciones Exteriores y está concebida como una forma de protección complementaria. Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido, no se ha desarrollado la reglamentación interna necesaria para su implementación (Blouin y Button 2018). Aquellas personas venezolanas que ingresan al territorio mediante la visa humanitaria, una vez en Perú, reciben un Carné de Extranjería con calidad migratoria humanitaria por 183 días, renovable.

Normativa especial para personas venezolanas

De manera adicional a las normas generales de inmigración y refugio, existen algunas normas dirigidas de manera específica a la población migrante venezolana. A comienzos de 2017, se creó el Permiso Temporal de Permanencia (PTP), que autoriza a trabajar legalmente en Perú durante un año (Blouin y Freier, 2019).⁴ Este documento fue el pionero en la región como instrumento legal diseñado específicamente para la regularización de la población venezolana. Fue reconocido por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA, 2017).

El PTP tuvo cuatro fases. Tres de ellas corresponden al gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (julio de 2016 a marzo de 2018) y otra al de Martín Vizcarra (marzo de 2018 a noviembre de 2020). Durante la presidencia de Kuczynski, tres decretos supremos extendieron los plazos y facilitaron los procedimientos de obtención del PTP (véase cuadro 1). El último de éstos, del 23 de enero de 2018, prorrogó el plazo para el otorgamiento del PTP y no exigió como requisito el ingreso previo al territorio nacional. Por lo tanto, el PTP no se aplicó como un mecanismo retroactivo de regularización para los venezolanos que ya se encontraban en el país, sino como una opción de residencia regular para todos los migrantes potenciales en 2018 (Blouin y Freier, 2019). Este decreto concretó en la práctica la bienvenida que el presidente Kuczynski había extendido a los venezolanos para residir legalmente en Perú durante su “Mensaje a la nación”, de julio de 2017 (Aron y Castillo, 2020). Durante la presidencia de Vizcarra, el Decreto Supremo núm. 007-2018-IN, de agosto de 2018, acortó el plazo de tramitación del PTP (ingreso al país hasta el 31 de octubre de 2018 y solicitud hasta el 31 de diciembre del mismo

⁴ El PTP fue creado mediante el Decreto Supremo N° 01-2017-IN (3 de enero de 2017) y el Decreto Supremo núm. 02-2017-IN (28 de febrero de 2017), este último específicamente enfocado en los ciudadanos venezolanos.

año). Esta fue la última norma referente a este permiso. En total, el PTP ha permitido regularizar la situación migratoria de cerca de medio millón de ciudadanos venezolanos por un año, y más de 200 000 han podido obtener posteriormente la calidad migratoria especial que brinda acceso al Carné de Extranjería por otro año más.

El fin del PTP y la exigencia de la visa humanitaria para ingresar al país reflejaron un cambio en la política migratoria, el cual respondió al incremento exponencial de la inmigración venezolana en 2018. La visa humanitaria, regulada a partir del 15 de junio de 2019 por la Resolución de Superintendencia núm. 000177-2019, debe ser solicitada sin costo en los consulados peruanos en Venezuela. Entre los requisitos se encuentran pasaporte, certificado de antecedentes penales apostillado, copia de la cédula de identidad, dos fotografías y el llenado de un formulario. En el caso de los menores de edad, se omite el requisito de los antecedentes penales y se requiere una autorización de viaje. Asimismo, el pasaporte puede ser remplazado por la partida de nacimiento apostillada para los menores de nueve años. Existen excepciones a su exigencia en casos muy puntuales, como los adultos mayores, las mujeres embarazadas en situación de extrema vulnerabilidad o los menores que viajan para reunirse con sus padres. En dichos casos, es posible ingresar sólo con la cédula de identidad.

Entre los años 2019 y 2020, cinco proyectos de ley de contenido restrictivo fueron presentados en el Congreso peruano (PL 05625/2020 y PL 05349/2020, propuesto por Acción Popular; PL 04830/2019, propuesto por Fuerza Popular; PL 4844/2019, propuesto por Contigo; y PL 4958/2020, propuesto por el partido Unión por el Perú). Estos textos, que evidencian actitudes negativas frente a la inmigración en general, responden a un contexto de rechazo hacia la creciente presencia de inmigrantes venezolanos en Perú, de manera específica debido a una percepción de ellos como una amenaza para la seguridad de los ciudadanos peruanos. Así, el PL 05349/2020 propuso invalidar los PTP ya otorgados a ciudadanos venezolanos; y el PL 04844/2019 planteó la ex-

pulsión de inmigrantes por delitos comunes. El PL 04958/2020 propuso repatriar a los extranjeros vulnerables a sus países de origen en el contexto de la pandemia de covid-19; y el PL 04830/2019 planteó una nueva composición de las dos comisiones encargadas del reconocimiento y tratamiento de las solicitudes de refugio, con la cual se pretendía dificultar la aceptación de éstas. Si bien el PL 04958/2020 y el PL 05349/2020 fueron archivados por la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso, a finales de noviembre de 2020, y es poco probable que los demás proyectos sean aprobados, el hecho de que hayan sido presentados ante las comisiones parlamentarias pertinentes demuestra que la hostilidad hacia los inmigrantes en el Perú es un problema serio.

CUADRO 1. FASES DEL PERMISO TEMPORAL DE PERMANENCIA (PTP)

	DECRETO SUPREMO	FECHA	¿QUIÉNES PUEDEN OBTENERLO?	FECHA LÍMITE DE SOLICITUD
PTP 1	002-2017-IN	03/01/2017	Personas venezolanas que ingresaron a Perú hasta el 02/02/2017	31/07/2017
PTP 2	023-2017-IN	29/07/2017	Personas venezolanas que ingresaron a Perú hasta el 31/07/2017	28/11/2017
PTP 3	001-2018-IN	23/01/2018	Personas venezolanas que ingresaron a Perú hasta el 31/12/2018	30/06/2019
PTP 4	007-2018-IN	19 / 08 / 2018	Personas venezolanas que ingresaron a Perú hasta el 31/10/2018	3/12/2018

FUENTE: traducido de Aron y Castillo (2020).

POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN, REFUGIO E INTEGRACIÓN

Descripción de las políticas

En 2017, se aprobó la Política Nacional Migratoria 2017-2025 (Decreto Supremo núm. 015-2017-RE), creándose así el instrumento de gestión pública que plantea los objetivos en materia migratoria en Perú. Dicha política se encuentra bajo la rectoría del Ministerio de Relaciones Exteriores (art. 1.2.2, DS núm. 015-2017-RE). Este documento va dirigido a cuatro grupos poblacionales: los peruanos y peruanas con voluntad de migrar, los peruanos y peruanas en el exterior, los peruanos y peruanas que retornan a Perú, y los extranjeros y extranjeras en Perú.

La Política Nacional Migratoria 2017-2025 tiene como objetivo garantizar el respeto a los derechos de las personas migrantes, la igualdad, la inclusión, la integración y, a su vez, la protección de la seguridad nacional. Para ello, se plantea la promoción de una “gestión integral del proceso migratorio que articule al Estado y a la sociedad, acorde a las necesidades, intereses y expectativas de la población migrante y sus familiares” (art. 1.4.5.3, DS núm. 015-2017-RE). Igualmente, incluye, entre otros, el enfoque de género, el de interculturalidad, el principio de no criminalización de la persona migrante y el principio de protección del interés superior de la niña, el niño y el adolescente. En relación con la población extranjera en el Perú, el Estado se plantea como objetivo “promover la integración de extranjeros y extranjeras a la sociedad peruana, garantizando la protección, atención y defensa de sus derechos humanos e identidad cultural” (art. 1.4.5.4, DS núm. 015-2017-RE).

A modo de espacio de coordinación entre el Estado y la sociedad civil para el desarrollo de la política migratoria, existe la MTIGM, creada en 2011, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores y encargada de “coordinar, evaluar, proponer, supervisar y dar prioridad a las políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria” (Berganza, 2019: 169). En ella participan más de 20 entidades públicas (Vallejo, 2015). Ade-

más, se encuentran representadas la cooperación internacional y la sociedad civil, incluyendo a universidades y centros de investigación, entre ellos el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) y la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM). Participan también como observadores permanentes la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República y el Parlamento Andino (Vallejo, 2015).

Para entender las políticas llevadas a cabo por el Estado peruano como respuesta a la migración venezolana, es necesario saber que la Política Nacional Migratoria y la MTIGM fueron creadas en un contexto muy diferente al actual. Ambas responden a una situación en la cual Perú era, fundamentalmente, un país de emigración. Por ello, la gran mayoría de medidas migratorias conciernen a los peruanos, ya sea a los que desean migrar en el futuro como a los que migraron o a los que han retornado, y sólo un menor número de medidas se dirigen a los extranjeros que vienen a residir al país (Berganza, 2019: 171). La migración venezolana generó una necesidad apremiante de adaptación de estas medidas. En la práctica, dicha adaptación normativa e institucional se ha ido dando de manera paulatina y no siempre en el mismo sentido, en contraste con el flujo migratorio que se ha incrementado repentinamente.

Las políticas peruanas de respuesta a la migración venezolana han tenido dos fases principales: una primera de puertas abiertas entre los años 2016 y 2018, y una segunda, restrictiva, que tuvo como hito central la implementación de la visa humanitaria en junio de 2019 y que incluye las respuestas del Estado frente a la pandemia de covid-19.

La primera fase corresponde a la promulgación y sucesivas extensiones del PTP, a las cuales nos hemos referido en la sección anterior. Este mecanismo de regularización fue creado en 2017, específicamente para la población venezolana que en ese entonces ascendía a aproximadamente 109 000 personas (Agencia EFE, 2019). El gobierno del expresidente Kuczynski decidió crear un mecanismo completamente nuevo y a la vez política-

mente viable, en lugar de recurrir a mecanismos existentes como el Acuerdo de Residencia de Mercosur o la definición de *refugiado* de la Declaración de Cartagena, la cual hubiese permitido brindar a las personas venezolanas un reconocimiento de su condición de refugiados con base en una evaluación de las violaciones de derechos humanos existentes en Venezuela (Aron y Castillo, 2020). Otros países de la región latinoamericana, como Argentina y Uruguay, aplicaron el Acuerdo de Residencia de Mercosur, mientras que México y Brasil optaron por la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena. Sin embargo, Perú siguió una vía propia. Durante esta primera fase, la respuesta peruana a la migración venezolana estuvo profundamente vinculada a la política exterior (Aron y Castillo, 2020). De ese modo, se puede afirmar que la creación y extensión del PTP respondió a un espíritu más amplio de generosidad con las personas venezolanas, el cual, a su vez, se entiende en el marco de los intereses peruanos de defensa de la democracia en la región y crítica frontal en contra del gobierno autoritario en Venezuela.

La segunda fase corresponde al fin del PTP, la instauración del requisito de pasaporte y, a modo de punto culminante, la orden de requerir a los ciudadanos venezolanos una visa humanitaria para ingresar al territorio peruano. Entre 2017 y 2018, se dio el mayor incremento en el número de personas venezolanas en Perú de los últimos cinco años. Hemos señalado que en 2017 la cifra era de alrededor de 109 000; en sólo un año, ésta alcanzó los 650 000 (Agencia EFE, 2019). Además, surgió en la opinión pública peruana una importante corriente hostil a la migración venezolana, principalmente debido a una percepción de incremento de la criminalidad asociada a la inmigración (IOP e Idehpucp, 2019). En este contexto, el gobierno del expresidente Vizcarra adoptó una actitud menos generosa y la preocupación por la seguridad llevó a un cambio en las políticas. Perú, como Estado, no dejó de cuestionar la naturaleza autoritaria del gobierno de Venezuela; prueba de ello es el no reconocimiento de la legitimidad de Nicolás Maduro para ejercer la presidencia. Pero, como

gobierno, la administración de Vizcarra cambió su enfoque hacia las personas venezolanas que continuaban llegando al país. Pese a la oposición de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y otras organizaciones de la sociedad civil, se instauró el requerimiento de pasaporte a finales de 2018. El 15 de junio de 2019 se oficializó el requerimiento de visa humanitaria. Esta visa supone un gran cambio en la política. Además, vino acompañada de un cambio en los procedimientos para solicitar refugio, que supuso una restricción *de facto* al derecho de las personas venezolanas a solicitar asilo en las fronteras peruanas (Amnistía Internacional, 2020) y ha contribuido a un incremento en los ingresos irregulares (Freier y Luzes, 2021).

Es en este contexto restrictivo donde se enmarcan las políticas llevadas a cabo en respuesta a la pandemia de covid-19. El Estado peruano fue uno de los primeros en la región en decretar una cuarentena estricta a mediados de marzo y, por lo tanto, todas las actividades económicas no esenciales fueron paralizadas. Pero la situación de riesgo en la que se encontraban muchos migrantes venezolanos no fue parte de la agenda. Aquellos migrantes que se encontraban en condiciones de vulnerabilidad no fueron incluidos en las medidas de apoyo económico que sí fueron destinadas a los hogares peruanos en situación de pobreza y extrema pobreza. Asimismo, las coordinaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores para un apoyo significativo por parte de la comunidad internacional tomaron más tiempo de lo previsto. Con el retorno progresivo de las actividades económicas, a partir de mayo, algunas personas migrantes han vuelto a insertarse en el mercado laboral, pero a menudo lo han hecho en sectores riesgosos para su salud y que no están suficientemente regulados por el Estado, como por ejemplo el servicio de mensajería y reparto de alimentos a domicilio.

Diagnóstico de las políticas

Pese al avance que representan las normas y políticas migratorias vigentes, en comparación con sus antecesoras, aún persisten problemas y retos que deben ser abordados desde el Estado. En primer lugar, si bien la migración es reconocida como un fenómeno transversal que requiere una respuesta multidimensional con responsabilidades compartidas (DL núm. 1350, art. IX), en la práctica existe desarticulación en la gobernanza de las migraciones, y en especial en la gestión de la inmigración.

Los ámbitos regionales y locales no han desarrollado la política migratoria a nivel de sus competencias. O cuando lo han hecho, este desarrollo ha sido incompleto o, más grave aún, contrario a lo establecido por el gobierno nacional. Así, por ejemplo, algunas autoridades regionales y locales han promovido discursos de exclusión hacia las personas migrantes y refugiadas, los cuales van claramente en contra de los principios y objetivos establecidos en la Ley de Migraciones y la Política Nacional Migratoria. Algunos ejemplos son el comunicado que emitió el alcalde provincial de Huancayo, declarando su ciudad “libre de venezolanos” (RPP, 2019), y la ordenanza del gobierno Regional de Cusco que califica como “infracción ‘muy grave’ el despido de trabajadores peruanos para la inmediata contratación de personal extranjero” (Andina, 2019: §1).

Asimismo, pese a la existencia de la MTIGM como espacio de diálogo, persisten los problemas de coordinación interinstitucional en la materia. Se requiere colocar especial énfasis en la necesidad de una mayor coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior, ya que ambos tienen roles fundamentales para la implementación de la política migratoria y de refugio. En cuanto a la coordinación con la sociedad civil, el Ministerio de Relaciones Exteriores no ha convocado a una sesión plenaria de la MTIGM desde finales de agosto de 2020. La anterior convocatoria de marzo fue cancelada debido a la pandemia de covid-19. Por lo tanto, hace falta también que el Estado cuente con la capacidad organizativa

adecuada no sólo para establecer mecanismos de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil, sino también para analizar los aportes de éstas e incluir en las políticas públicas aquello que sea pertinente.

Sumado a esto, otra dificultad que existe en relación con las personas venezolanas migrantes y refugiadas residentes en Perú es la protección de ciertos derechos básicos. Si bien la Ley de Migraciones, su Reglamento y la Política Migratoria 2017-2025 mencionan que todas las personas extranjeras en el país, sin importar su condición migratoria, deben tener garantizado el derecho a la salud y a la educación, este mandato no se cumple. La razón para ello es que, para el acceso a casi todos los servicios o programas, la norma específica exige Carné de Extranjería. Así sucede cuando las personas migrantes desean afiliarse al Sistema Integral de Salud (sis), o a los de servicios de acceso al empleo de capacitación, como Trabaja Perú y Jóvenes Productivos, de subsidios para la adquisición de viviendas como Bono Familiar Habitacional, Techo Propio y Fondo Mivivienda, y de los programas sociales que requieren empadronamiento en Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh). En vista de ello, es posible que una persona migrante se encuentre residiendo de manera regular en el Perú —por ejemplo, a través del PTP—, pero sin la posibilidad de acceder a un gran número de servicios esenciales para su vida cotidiana. Este problema también afecta a los solicitantes de asilo cuyos casos aún no han sido decididos, pues el Carné de Extranjería sólo es otorgado una vez que el solicitante es reconocido como refugiado. Asimismo, no se ha previsto que las personas en situación administrativa irregular puedan acceder a estos programas del Estado.

En el caso del servicio de salud, existe una excepción para atender mediante el sis a toda persona con diagnóstico o sospecha de covid-19, independientemente de su nacionalidad o de su afiliación a un seguro (Decreto Legislativo núm. 1466). Sin embargo, esta medida sólo rige durante el estado de emergencia decretado como consecuencia de la pandemia. Por lo tanto, la situación futura de los migrantes que no cuentan con Carné de

Extranjería aún es incierta. Además, existe otro porcentaje importante de la población venezolana en situación migratoria irregular, ya sea porque nunca lograron regularizar su situación o porque no lograron renovar sus documentos, lo cual podría generar miedo de acercarse a un centro de salud o a cualquier autoridad del Estado en caso de necesitar asistencia.

En cuanto al acceso a la educación, el principal problema no es la documentación, ya que es posible matricular a un niño, niña o adolescente en la escuela pública presentando la partida de nacimiento. No hace falta el Carné de Extranjería ni tampoco se exige que el niño, niña o adolescente, o sus padres, se encuentren en condición migratoria regular. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por el sector, aún existen menores en edad escolar provenientes de Venezuela que no acceden a la educación en Perú debido a la brecha de información y a problemas socioeconómicos (Berganza y Solórzano, 2019), los cuales se ven agravados en el contexto de la educación virtual. Así, por ejemplo, un estudio realizado por el CIUP encontró que 40% de los encuestados venezolanos no está participando en el programa público de educación virtual Aprendo en Casa. La razón principal es la falta de conocimiento sobre dicho programa (45% de quienes no están participando en Aprendo en Casa no sabían que existe) así como la carencia de los equipos tecnológicos necesarios para acceder a éste (Berganza y Freier, 2020).

En suma, los principales problemas de la política migratoria peruana se refieren, por un lado, a la débil articulación entre niveles de gobierno, entre sectores, y entre el Estado y la sociedad civil. Por otro lado, el Estado aún no ha logrado integrar plenamente a la población migrante venezolana en términos de garantía efectiva de derechos y acceso a servicios públicos esenciales para la vida cotidiana.

RETOS CONTEMPORÁNEOS PARA LA GOBERNANZA DE LAS MIGRACIONES Y EL REFUGIO EN PERÚ

Partiendo del diagnóstico presentado en la sección anterior, nos enfocamos aquí en cuatro principales retos que enfrenta la gobernanza de las migraciones y el refugio en Perú. Un primer reto es la articulación entre los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. El desafío consiste en alinear las políticas de los tres niveles alrededor de objetivos comunes y forjar una relación de colaboración entre ellos. La cooperación en intercambio de información sería un buen primer paso. Así, se podría integrar las bases de datos existentes sobre el tema migratorio y otros temas sociales asociados, como por ejemplo la base de datos de la Superintendencia Nacional de Migraciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y los gobiernos regionales y las municipalidades con mayor población extranjera en sus jurisdicciones; incluso se podría incorporar también a instituciones no estatales que cuentan con valiosa información como las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las iglesias (Berganza y Freier, 2020). Ello permitiría realizar una política basada en evidencia, y facilitaría el acceso a información relevante para implementar estrategias de atención en favor de la población migrante más vulnerable de cada territorio. Por otro lado, el gobierno nacional podría colaborar con los gobiernos regionales y locales en una gestión estratégica de la cooperación internacional.

Un segundo reto es la gestión de los flujos migratorios, pues tal como hemos visto en la primera sección, la tendencia de las cifras de inmigrantes es creciente. Para una adecuada gestión de la inmigración y de las personas solicitantes de refugio se requiere que el Estado peruano cuente con información oportuna sobre los migrantes o desplazados que ingresan al territorio nacional y aquellos que residen en él. La migración regular contribuye al acceso a dicha información. Por lo tanto, no sólo es beneficiosa para los migrantes o refugiados, sino también para Perú como Estado receptor. En este sentido, es crucial facilitar el acceso a

vías regulares de entrada al país y promover la regularización migratoria para aquellos que han elegido Perú como su país de destino. Lo anterior permitiría, por ejemplo, estimular la formalización económica y la recaudación tributaria, aprovechar mejor el potencial de los profesionales migrantes o refugiados, y gestionar las vacunas obligatorias de manera más eficiente.

Perú, sin embargo, está avanzando en la dirección contraria. Según datos de ONG y organizaciones internacionales, la implementación de la visa humanitaria y las restricciones para solicitar el refugio en la frontera, implementadas en junio de 2019, han resultado en un aumento significativo de la inmigración irregular (CIUP, 2019). La implementación de la visa humanitaria redujo el número de entradas regulares de migrantes venezolanos al país, dada la dificultad de cumplir con los requerimientos para obtenerla. Sin embargo, debido a la gravedad de la situación humanitaria, las personas continúan abandonando Venezuela. La exigencia de visa no evita la migración o los desplazamientos forzados, sino que ésta se canaliza hacia la vía irregular, lo cual, a su vez, incrementa la vulnerabilidad de los migrantes frente a las redes delictivas de tráfico o trata de personas y complica las posibilidades de que el Estado tenga acceso a determinada información (Freier y Luzes, 2021; Freier y Pérez, 2021; Berganza, 2019). En este sentido, una primera parte del reto sería enmendar el camino que se ha venido recorriendo a partir de mediados de 2019.

Por otro lado, centrando la atención, ya no en el ingreso, sino en la permanencia en el país, el reto consiste en generar mecanismos para incentivar la regularización, lo cual sería más efectivo que sólo penalizar la irregularidad. Así, por ejemplo, se podría condonar las multas por exceso de permanencia o permanencia irregular. Ello ayudaría, a la vez, a fomentar la regularización de aquellos que deciden permanecer en el país y facilitar la salida regular de quienes optan por retornar a su país de origen o continuar su camino hacia otro país de destino. Asimismo, la implementación de la calidad migratoria de trabajador independiente podría impactar positivamente en la regula-

rización de un importante grupo de migrantes. Ello, a su vez, podría generar un beneficio significativo para el Estado peruano, en cuanto a recaudación de impuestos, generación de negocios formales, aportes al sis y potencial crecimiento de la economía (Berganza y Freier, 2020). Igualmente, es importante fortalecer los procedimientos vinculados a las solicitudes de asilo, especialmente en frontera, y del reconocimiento del estatuto de refugiado.

Un tercer reto es la integración de la población migrante en la sociedad peruana. Un elemento básico de la integración es el acceso efectivo a los servicios públicos que permitan un adecuado desarrollo de la vida diaria de los migrantes y refugiados. Tal como se explicó en la tercera sección, la gran mayoría de servicios públicos en Perú (como la salud, la asistencia social, la evaluación socioeconómica para acceder a créditos o transferencias monetarias, entre otros) se encuentran condicionados a la tenencia del Carné de Extranjería. El reto, entonces, consiste en extender esta posibilidad a otros documentos que identifican a la mayoría de la población migrante, como por ejemplo el PTP o el carné de solicitante de refugio. Igualmente, diseñar los mecanismos para proteger dichos derechos a la población extranjera en situación de irregularidad administrativa, tal y como lo establece la normativa vigente. Esta medida, además, requiere como complemento que los funcionarios encargados de brindar servicios públicos estén informados sobre las nuevas normas y sobre la situación particular de la población migrante, a fin de evitar el trato arbitrario o discriminatorio.

La integración de la población migrante y refugiada también requiere una adecuada transición entre la educación superior y el mercado laboral. Ante ello, un buen primer paso fue la reducción de los costos del trámite de reconocimiento de títulos universitarios extranjeros y la mejora del procedimiento por parte de la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (Sunedu). Sin embargo, aún un alto porcentaje de personas no puede acceder a este trámite, debido a la imposibilidad de conseguir algunos documentos en Venezuela (Berganza y Freier,

2020). Asimismo, en el caso de las profesiones reguladas, el trámite no termina con el reconocimiento de los títulos, sino que se debe realizar otros costosos procedimientos para inscribirse en los colegios profesionales correspondientes. Este es el caso de la mayoría de las profesiones vinculadas al sector de salud. Por otro lado, existen barreras administrativas y tributarias que desincentivan la contratación formal de trabajadores extranjeros, como el porcentaje limitativo de 20% de la planilla total de trabajadores y el impuesto extraordinario de 30% de los ingresos para los trabajadores no domiciliados. En este aspecto, el reto consiste en encontrar un modo políticamente viable de superar estos escollos normativos.

Desde un punto de vista social, la promoción de medidas contra la xenofobia se suma al reto de la integración, dado que en los últimos años la opinión pública sobre la población extranjera y, especialmente, la proveniente de Venezuela, se ha ido deteriorando. Este fenómeno está relacionado con la desconfianza y la percepción de los extranjeros como una amenaza. En este sentido, no sólo las políticas públicas pueden ayudar a transformar dicha percepción, sino también las acciones individuales y la autorregulación de los medios de comunicación encaminada a no reforzar estereotipos negativos de la población migrante. Incluso el contexto de la pandemia de covid-19 podría brindar una oportunidad para reconstruir relaciones de confianza y solidaridad, ya que ha habido personas migrantes que han brindado su trabajo para reforzar el sistema de salud peruano durante los meses más complicados de la pandemia a mediados de 2020.

Finalmente, un cuarto reto es la inclusión de la política de refugio dentro de las políticas generales de movilidad humana. Dados los cambios en el panorama migratorio peruano, el tema del refugio está cobrando protagonismo. Ante esta realidad, el Estado peruano se enfrenta a un doble desafío de adaptación normativa e institucional: en primer lugar, al no reconocer a los solicitantes venezolanos como refugiados, a pesar de que en Venezuela existen violaciones masivas de derechos humanos, Perú

vulnera el artículo 3b de la Ley del Refugiado, el cual incorpora la definición de *refugiado* de la Declaración de Cartagena al ordenamiento jurídico nacional (Berganza, Blouin y Freier, 2020; Blouin, Berganza y Freier, 2020). Además, si bien existe una *calidad migratoria humanitaria* que promueve la protección de las personas, ésta aún no es utilizada con todo su potencial (Berganza y Freier, 2020). En segundo lugar, los servicios dedicados a recibir y procesar las solicitudes de refugio se encuentran colapsados desde 2017. En 2018, sólo fueron reconocidas como refugiadas 556 personas (ACNUR, 2020a) y, en diciembre de 2019, el ACNUR registró 487 078 solicitudes de refugio pendientes de respuesta (ACNUR, 2020b). En el caso específico de los solicitantes venezolanos, hasta junio de 2020 se registran 496 095 solicitudes pendientes (R4V, 2020). Perú ocupa el primer lugar en la región en número de solicitudes no resueltas presentadas por personas venezolanas, y se ubica considerablemente por encima del segundo país, Brasil (12.2% hasta diciembre de 2020) (R4V, 2020).

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Arcarazo, D. (2018), *South American citizenship and migration law: The construction of the national and the foreigner since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Agencia Andina (2019), “Cusco priorizará contratación de mano de obra regional”, 21 de julio de 2019, <https://andina.pe/agencia/noticia-cusco-priorizara-contratacion-mano-obra-regional-759448.aspx>.
- Agencia EFE (2019), “Más de 700 000 venezolanos llegaron a Perú en los últimos cuatro años”, 3 de marzo de 2019, www.efe.com/efe/america/sociedad/mas-de-700-000-venezolanos-llegaron-a-peru-en-los-ultimos-cuatro-anos/20000013-3913985, 2020.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2020), *Refugee Data Finder*, www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=E1ZxP4.

- (2020), *Tendencias globales de desplazamiento forzado en 2019*, www.acnur.org/5eeaf5664.pdf.
- Amnistía Internacional (2020), *Buscando refugio. Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela*, www.amnesty.org/download/Documents/AMR4616752020SPANISH.PDF.
- Aron, V. y S. Castillo (2020), “Reacting to change within change: Adaptive leadership and the Peruvian response to Venezuelan immigration”, *International Migration*, Special Issue, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/imig.12761>.
- Berganza, I. (2019), “Las personas venezolanas en Perú: entre la perspectiva de los derechos humanos y la seguridad”, *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, “Migración y Derechos fundamentales”, núm. 11, pp. 165-188.
- Berganza, I. y L. F. Freier (2020), “Política migratoria: Hacia una política de integración para un país de inmigración”, en *Proyecto Bicentenario: Contribuciones al Perú en camino a su desarrollo*, Lima, Universidad del Pacífico.
- Berganza, I. y X. Solórzano (2019), *Límites y retos del Estado: Procesos de integración de la comunidad venezolana en Perú*, Lima, Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Jesuitas-Lutheran World Relief-Asociación Encuentros-Servicio Jesuita para la Solidaridad.
- Berganza, I., C. Blouin y L. F. Freier (2020), “El elemento situacional de violación masiva de derechos humanos de la definición ampliada de Cartagena: hacia una aplicación en el caso venezolano”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 47, núm. 2, pp. 385-410, <http://ojs.uc.cl/index.php/Rchd/article/view/17593>.
- Blouin, C. y E. Button (2018), “Addressing overlapping migratory categories within new patterns of mobility in Peru”, *Anti-Trafficking Review*, núm. 11, pp. 69-85.
- Blouin, C. y L. F. F. (2019), “Población venezolana en Lima: entre la regularización y la precariedad”, L. Gandini, F. Lozano Asencio y V. Prieto (coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, Ciudad de México, UNAM, pp. 157-184.
- Blouin, C., I. Berganza y L. F. Freier (2020), “The spirit of Cartagena? Applying the extended refugee definition to Venezuelans in Latin

- America”, *Forced Migration Review*, núm. 63, pp. 64-66, www.fmreview.org/org/cities/blouin-berganza-freier.
- Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) (2019), *Segunda propuesta de política pública. Los impactos adversos de las visas humanitarias*, Lima, CIUP.
- Comisión Andina de Juristas (2015), *Informe alternativo al Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, www.psf.org.pe/institucional/wp-content/uploads/2015/06/Informe-Alternativo-Per%C3%BA.pdf.
- Defensoría del Pueblo (2009), *Migraciones y derechos humanos. Supervisión de las políticas de protección de los derechos de los peruanos migrantes*, Lima, Defensoría del Pueblo.
- Fitzgerald, D. S. y D. Cook-Martín (2014), *Culling the Masses: The Democratic Origins of Racist Immigration Policy in the Americas*, Cambridge, Harvard University Press.
- Freier, L. F. (2016), *A Reverse Migration Paradox? Policy Liberalisation and New South-South Migration to Latin America*, tesis de doctorado, The London School of Economics and Political Science (LSE).
- Freier, L. F. y V. Aron (2020), “La legislación migratoria en Perú: entre la promoción de los Derechos Humanos y la seguridad nacional”, Natalia Caicedo (ed.), *Tendencias y retos de las políticas y reformas migratorias en América Latina. Un estudio comparado*, Lima, Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Freier, L. F. y M. Luzes (2021), “How humanitarian are humanitarian visas? An analysis of theory and practice in South America”, L. Jubilut, G. Mezzanotti y M. Vera Espinoza (eds.), *Latin America and Refugee Protection: Regimes, Logics and Challenges*, Nueva York, Berghahn.
- Freier, L. F. y L. Pérez (2021), “Criminalization of south-south migration: Venezuelan immigrants in Peru”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, pp. 113-133.
- Instituto de Opinión Pública (IOP) e Instituto de Democracia y Derechos Humanos (Idehpucp) (2020), *Cambios en las actitudes hacia los inmigrantes venezolanos en Lima-Callao 2018-2019*, boletín núm. 166, http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/169459/IOP_1119_01_R2.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Organización de los Estados Americanos (OEA) (2001), *Carta Democrática Interamericana*, www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm.

——— (2017), “CIDH saluda medidas para brindar protección a personas migrantes venezolanas en Perú y llama a Estados de la región a implementar medidas para su protección” [comunicado de prensa], www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/043.asp.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2017), “Monitoreo de flujo de migración venezolana en el Perú - Matriz de seguimiento de desplazamiento 1, octubre-noviembre 2017” [reporte], <https://reliefweb.int/report/peru/dtm-ronda-1-monitoreo-de-flujo-de-migraci-n-venezolana-en-el-matriz-de-seguimiento-del>.

——— (2020), “Monitoreo de flujo de población venezolana en el Perú - Matriz de seguimiento de desplazamiento 7, febrero 2020” [reporte], <https://reliefweb.int/report/peru/dtm-reporte-7-monitoreo-de-flujo-de-poblaci-n-venezolana-en-el-matriz-de-seguimiento-de>.

Response for Venezuelans (RV4) (2020), Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela, <https://r4v.info/es/situations/platform>.

RPP (2019), “Alcalde de Huancayo ratifica que quiere a su ciudad ‘libre de venezolanos’”, 28 de marzo de 2019, <https://rpp.pe/peru/junin/huancayo-alcalde-ratifica-que-quiere-a-su-ciudad-libre-de-venezolanos-noticia-1188652>.

Rubio, P. (2012), “La protección internacional de refugiados en el Perú: Ley 27.891 y su Reglamento”, Martín Lettieri (ed.), *Protección internacional de refugiados en el sur de Sudamérica*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Lanús.

Vallejo, C. (2015), *Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM). Un modelo de coordinación interinstitucional en materia de migraciones en el Perú*, Lima, OIM, www.rree.gob.pe/noticias/Documents/Libro_MTIGM.pdf.

MIGRACIÓN TRANSNACIONAL Y POLÍTICA MIGRATORIA EN CHILE. VÍNCULOS Y BRECHAS EN LOS PROCESOS DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN DE VENEZOLANOS/AS EN CHILE (2016-2020)

NICOLÁS GISSI B.
TOMÁS GREENE P.

INTRODUCCIÓN

La sociedad chilena se ha pluralizado de manera importante durante las dos primeras décadas del siglo XXI, y ha adquirido cada vez más una composición social heterogénea, lo que ha colocado a la migración transnacional como un tema relevante en el debate público. Según las últimas cifras oficiales, en Chile habitan 1 492 522 personas extranjeras, correspondiente a 8% de la población total, de las cuales 750 000 han ingresado al país en los últimos cuatro años (INE y DEM, 2020). Esta *nueva migración* ha implicado una situación sorpresiva para los chilenos, quienes tienden a imaginarse como una sociedad más bien homogénea y ordenada (Gissi y Aliaga, 2017). De los cuatro colectivos más grandes que residen hoy en Chile, tres son de Estados no fronterizos, implicando un giro en las tendencias históricas. La población cuantitativamente más importante es la venezolana (30.5%), seguida de la peruana (15.8%), la haitiana (12.5%) y, en cuarto lugar, la colombiana (10.8%) (INE y DEM, 2020).

Este aumento de la pluriculturalidad y distintas características *raciales* en los espacios y territorios de ciudades, y también campos, a lo largo del país, ha generado heterogéneos tipos de emociones (miedo, resignación, entusiasmo) y actitudes (rechazo, tolerancia, hospitalidad) ante lo que se percibe como una *ola* de migrantes latinoamericanos y del Caribe, quienes, por distin-

tas circunstancias (económicas, políticas, desastres ambientales, inseguridad generalizada en su país de origen) han quedado sin Estado y sin hogar, y suelen estar desposeídas, por lo cual cruzan las fronteras y buscan ser miembros de otra comunidad política (aunque sea temporalmente), cada vez más al interior de América Latina, en la denominada migración Sur-Sur, que creció 52% entre 2000 y 2017 (Bravo y Norambuena, 2018).

Estos hechos recientes, migración transnacional y convivencia renovada, nos conducen a reflexionar sobre la membresía política, esto es, sobre el ingreso y asentamiento de personas *extrañas* en los Estados nación existentes. Es que las fronteras políticas definen a algunos como miembros y a otros como extranjeros, culturalmente diferentes (Augé, 1996). El sistema estatal moderno, como plantean Benhabib (2005) y Nussbaum (2020) ha regulado la pertenencia en términos de una categoría principal: la ciudadanía nacional. De este modo, destacan dos ideas en las preocupaciones y conversaciones en la vida cotidiana chilena de los últimos años, identidad (nacional) y seguridad (económica y de protección social), en el marco de los acontecimientos experimentados en el sistema político internacional del siglo XXI, que implican un desafío para las políticas públicas y en particular para la política migratoria (Galaz, Poblete y Frías, 2017).

La sociedad nacional puede reaccionar frente a este aumento de la diversidad *étnica* (Kymlicka, 1996; Sassen, 2013) y sus amenazas, imaginarias o reales, de dos maneras: a través de actividades llevadas a cabo por la misma comunidad o intentando instalar el tema en el nivel político con su inclusión en la agenda del gobierno. En el nivel estatal, el asunto migratorio puede tratarse a través de la legislación, la política migratoria y el control de las fronteras. Las tres formas se han aplicado desde abril de 2018, por el gobierno del presidente Sebastián Piñera, estando pendiente de aprobación en el Congreso Nacional la nueva ley de migración y extranjería. Es así como el gobierno y sus asesores han debido tomar decisiones, considerando que es posible clasificar las políticas migratorias de acuerdo a tres enfoques: uno basado en los derechos humanos, en que migrar es

un derecho universal de toda persona; otro “securitista”, que prioriza el cierre y control de fronteras; y un tercero, denominado de gobernabilidad, en que la migración se visualiza como un asunto de gestión político-administrativa. Por tanto, se analizará con cuál enfoque es posible identificar las decisiones del gobierno de Piñera.

Ahora bien, los inmigrantes han debido vivir en Chile dos contingencias durante el último año: un movimiento político (el denominado “estallido social”), que emergió a partir de la crítica a la desigualdad característica de las últimas cuatro décadas en un país neoliberalizado, reivindicando dignidad, redistribución y reconocimiento, y la pandemia mundial de covid-19. Ambas crisis, política y sanitaria, han aumentado la inseguridad y vulnerabilidad, especialmente de la población migrante que habita en el país, que también ha enfrentado situaciones de xenofobia, racismo y aporofobia (Cortina, 2017). El “estallido” también dio origen al proceso constituyente, dentro del cual se ha planteado el problema de la participación de las personas extranjeras en política interna (padrón electoral, representación, ciudadanía).

El llamado de las autoridades a quedarse en casa para disminuir las posibilidades de contagio (la cuarentena que empezó en marzo de 2020) ha sido prácticamente imposible de cumplir para quienes trabajan en el sector informal de la economía, y muchos quedaron sin empleo y por tanto sin poder pagar el arriendo de la vivienda. Tampoco pudieron retornar durante meses a sus países de procedencia, pues los gobiernos habían cerrado las fronteras. Dadas estas coyunturas e incertidumbre, las políticas públicas y programas de apoyo a la población han estado en el centro de los debates, buscando disminuir las brechas entre unos y otros grupos.

El éxodo de personas procedentes de Venezuela, en el que más de 4.7 millones de personas han abandonado su país natal (ACNUR, 2019), representa una de las crisis migratorias y humanitarias más relevantes en América Latina durante el siglo XXI. Debido a los conflictos políticos y violencia interna, la crisis económica, la escasez de bienes básicos, la alta inflación y la falta de

medicamentos, se han incrementado el malestar y la inseguridad, y en consecuencia la movilidad durante el último decenio. El ingreso de venezolanos hacia Chile (así como hacia Colombia, Perú, Argentina, Ecuador y Brasil) ha crecido de manera significativa en los últimos cinco años, y en particular entre 2017 y 2019 (Stefoni y Silva, 2018; Aranda y Gissi, 2020). Como una forma de hacer frente a esta situación, el gobierno del presidente Piñera implementó en abril de 2018 la Visa de Responsabilidad Democrática, argumentando un compromiso con la protección de los derechos humanos. Esta visa fomentó su entrada hasta mediados de 2019. Sin embargo, ante el incremento del arribo de venezolanos por los pasos de Chacalluta y Colchane, en las fronteras con Perú y Bolivia, respectivamente, Chile exige desde el 22 de junio de 2019 una visa consular a los venezolanos que ingresen como turistas, lo que ha provocado una evidente disminución en su llegada por la vía regular, en términos globales, pero un aumento explosivo en el ingreso por pasos no habilitados.

En este contexto de diversificación cultural de la sociedad chilena, y en el marco de la crisis política y sanitaria del último año, nos preguntamos en estas páginas: ¿están las puertas abiertas o cerradas para el ingreso de personas venezolanas a Chile? ¿Se incorpora o se excluye en Chile a los residentes venezolanos? ¿Cuál es el modelo de política migratoria que subyace hoy en Chile? El objetivo del presente escrito es revisar y analizar la política migratoria de Chile durante los últimos cinco años (2016-2020), focalizándonos en las experiencias de exclusión, vulnerabilidad o inclusión de los/as inmigrantes venezolanos/as que habitan en la ciudad de Santiago, para lo cual presentamos los datos a partir de dos apartados: 1] Fronteras y puertas abiertas. Incorporación y vínculos (2016-2018); y 2] Fronteras y puertas cerradas. Brechas y dignidad cuestionada (2019-2020).

En el plano metodológico, se identifican y analizan las medidas y gestiones político-jurídicas más relevantes para las personas venezolanas en estos periodos, y se da cuenta de los resultados de una investigación cualitativa, realizada entre 2016 y 2020, mediante trabajo de campo etnográfico y 20 entrevistas en pro-

fundidad,¹ cuyo propósito es indagar los procesos individuales y colectivos de incorporación social, convivencia intercultural y arraigo en la comunidad venezolana. Optamos por la Región Metropolitana (RM), pues concentra más de la mitad de los migrantes en Chile (59.4%), de los cuales 80% en el caso venezolano, y en comparación con 2018, es la región en que más aumentó la cantidad de personas extranjeras (INE y DEM, 2020). El trabajo de campo se llevó a cabo en seis comunas, dando cuenta de la heterogeneidad social y urbana de la capital: Santiago-Centro (central), Estación Central, Independencia, San Miguel (pericentrales), Ñuñoa (sector oriente o de alta renta) y El Bosque (periférica), comunas en las que se están desarrollando nuevas formas de segregación y mezcla social, debido a la modificación en la escala de la segregación social en Santiago durante las dos últimas décadas. Esta producción de datos primarios se complementó con la búsqueda de información que entregan las bases de datos estatales, tales como el Censo 2017 (INE, 2018), encuestas Casen (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019), INE y DEM (2020).

MARCO DE REFERENCIA

Los Estados neoliberales se han caracterizado por la pérdida de la protección que brinda una política pública de seguridad social. En el siglo XXI, la economía global no se expande sin consecuencias: hay una creciente desigualdad y exclusión (Castel, 2015; Sassen, 2015). Ha sido descrito como un sistema con efectos devastadores. Nos encontramos “de vuelta a la desigualdad”, pasando de la política social a la “política de la vida”, individualmente administrada (Bauman, 2017: 98), en que, como lo ex-

¹ En este texto se utilizan seudónimos para mantener el anonimato de los/as participantes del estudio.

presan Beck y Beck (2002: 31), debemos “buscar soluciones biográficas a contradicciones sistémicas”. Es un periodo en el que se ha incrementado la pérdida de empleo y el trabajo informal, por lo que tiende a aumentar el miedo al desempleo, pues quienes lo sufren quedan relegados a los últimos rangos sociales y las personas pobres tienden a ser estigmatizadas y dañadas (Goffman, 2006; Boucheron y Robin, 2016).

El proceso de mundialización de capital, mercancías, tecnologías y servicios, suele producir también las migraciones internacionales, involucrando a los cinco continentes. Son una respuesta a las desigualdades entre países, por lo que a partir del decenio de 1940, los desplazamientos transfronterizos se analizan a partir de perspectivas que incluyen la influencia de la economía mundial (Sánchez, 2018), pero hasta el decenio de 1970 se basaron en los enfoques económicos neoclásicos (o teorías del equilibrio), decenio en que surgen las propuestas histórico-estructural de la dependencia y después del sistema-mundo, destacando la relevancia de las desigualdades político-económicas generadas por la expansión del capitalismo, neocolonialismo y globalización tecnológica. Al respecto, Augé (2007) sostiene que desde el decenio de 1960 el mundo desarrollado y los mundos subdesarrollados son parte de una misma historia, lógica económica y tecnológica, aumentando las brechas, diferencias y fronteras (políticas y culturales).

Estas sociedades que Lévinas (1982, en Crépon, 2019: 87) singularizara como “occidentales, libres y civilizadas, pero sin igualdad social, sin justicia social rigurosa”, han acrecentado las barreras a la movilidad después de los ataques terroristas de 2001 en Nueva York, que relevaran la discusión sobre el denominado *choque de civilizaciones* (Huntington, 1997), la crisis económica de 2008 y los resguardos sanitarios por la epidemia de 2020. En el actual contexto neoliberal, marcado por la recesión económica en Europa y Estados Unidos, se observan, sin embargo, nuevas dinámicas de movilidad e inmovilidad en el nivel internacional. Ante esta situación, desde mediados del decenio de 1990, el discurso y las políticas migratorias se han planteado de manera

más restrictiva, buscando responder a la demanda del mercado laboral y a las preocupaciones de los nacionales, potenciando particularmente la mano de obra migrante de carácter temporal, lo que ha propiciado una inmigración selectiva (Castles y Miller, 2004; Augé, 2007; Appadurai, 2001).

Las fronteras nacionales adquieren, así, protagonismo. Se suele cuestionar la presencia de los inmigrantes en torno al dilema *segurizar* o *desegurizar*, implicando la articulación del nivel nacional con el nivel regional y global. Se considera que las migraciones han afectado y están afectando la facultad que tiene el Estado de determinar quién entra en su territorio, quién trabaja, quién reside y, también a largo plazo, la facultad de determinar la composición de la población futura y los atributos de la cultura o forma de vida propia. Las fronteras de los Estados se han vuelto no sólo más militarizadas durante las últimas tres décadas, sino más *fortificadas* mediante la construcción de muros, vallas y barreras, extendiéndose por todas las regiones del mundo. No se trata de instrumentos de protección contra enemigos en el sentido clásico (otros Estados y sus ejércitos), sino contra agentes no estatales transnacionales (Glick, Basch y Blanc-Szanton, 2009) percibidos como una amenaza cultural o económica, los *extraños* (Elias y Scotson, 2016; Bauman, 2016b) que impiden el derecho de las personas a circular libremente (Brown, 2015).

Pero esta limitante de libre circulación tiene particularidades en su aplicación: no se implementa para las élites políticas y económicas, profesionales cualificados y turistas con recursos económicos, sino solamente para las personas más vulnerables, es decir, para quienes no tienen capital monetario o capital humano. En muchos casos, como dice Cortina (2017), lo que se oculta detrás de la xenofobia es la aporofobia, no se odia al extranjero rico, sino al forastero pobre, al que no tiene qué dar y no puede devolver, constituyendo un atentado diario contra la dignidad y el bienestar de las personas. Los trabajadores inmigrantes son algo más que un efecto colateral del libre comercio; una vez desplazados, también se suman al mercado mundial, no como clientes

sino como mercancías, vendiendo su fuerza de trabajo (Klein, 2002). Esta es la gran paradoja de la globalización amurallada: es muy ventajosa para los países ricos, las élites globales y las redes mafiosas que cobran por dar los visados, pero muy injusta y dolorosa para los *nadies sin tierra* que huyen del hambre, la violencia y las catástrofes naturales (Campillo, 2019). Sorprende, sin embargo, que son esencialmente ineficaces, pues no bloquean los cruces de frontera. Como plantea Sassen (2013: 191-192) respecto a la migración ilegal:

con independencia de cuál sea la cultura política y las políticas migratorias concretas de un país, la inmigración ilegal ha surgido como realidad generalizada en todas las economías occidentales. Los datos disponibles indican que la mayoría de los inmigrantes ilegales pertenece a los mismos grupos de nacionalidad que la población legal y que, típicamente, son numéricamente inferiores a la población legal.

Al respecto, Brown (2015) sostiene que la importancia de los muros no reside tanto en su eficiencia sino en su visibilidad, en su teatralidad. Se trata de una fantasía de amenaza universal y de la impenetrabilidad del *sí mismo* colectivo, un mecanismo de defensa para la sensación de seguridad. La diversidad social, la presencia de *otros* grupos, suele generar sospechas, desconfianza y sentimientos de miedo y peligro. Esta sensación de amenaza puede venir desde dentro o desde afuera de nuestra sociedad. Esto ocurre, pues la soberanía de los Estados está en declive, se erosionó y entró en crisis en el marco de la globalización, de una emancipación creciente de la circulación capitalista. Así, la distinción entre interior y exterior es cada vez menos sostenible. La *penetración* se hace norma, y se puede administrar y democratizar, o bien negar e instrumentalizar violentamente (Benhabib, 2005; Borja, 2013).

La seguridad societal es la que nos permite hablar de *nosotros*, que en este caso implica la identidad nacional. La sociedad puede reaccionar frente a estas amenazas, imaginarias o reales, instalando el tema en el nivel político con su inclusión en la

agenda del Estado. En este sentido, Fassin (2018) distingue entre dos antinomias asimétricas: 1] excluidos/integrados: remiten a posiciones dentro y fuera del mundo social; y 2] no humano/humano: remiten a posiciones dentro y fuera del género humano. Cuando se trata a los otros como si no fueran humanos, toda la retórica justificadora se basa precisamente en su deshumanización, negando cualquier fundamento a derechos.

Martha Nussbaum va más allá y se pregunta en *La monarquía del miedo* (2019, 136): ¿cómo funciona la exclusión?; ¿qué emociones la impulsan y la configuran?, sosteniendo que se trata de una fantasía de amenaza o peligro ante los *extraños*, a quienes se visualiza por debajo del *nosotros*, y caracteriza como sucios, mientras que *nuestra comunidad* sería pura y limpia. Al tener contacto con *ellos* nos podríamos contaminar, contagiar, corromper, con su animalidad, dolor y muerte. Para sentirnos más seguros, necesitamos que estén fuera, por lo que se los margina o expulsa, salvo cuando realizan trabajos útiles. Surgen, así, los sesgos o prejuicios implícitos, los estereotipos, estigmas y los delitos de odio. Estas emociones (miedo, angustia, asco, ira) son la raíz del rechazo: la angustia que suscita en nosotros la mortalidad y la vulnerabilidad de nuestro cuerpo animal. Estas emociones se proyectan hacia los cuerpos de las minorías humanas a los que se tiene por indeseables.

Al respecto, Balibar (2013) ha destacado la relación paradójica entre un concepto de ciudadanía universalizado y ciertas formas de exclusión interior, característicos de la política de la era posnacional y posliberal, en la cual la situación de los inmigrantes implica el efecto combinado de las exclusiones interiores de clase, de *raza* y de nacionalidad (Balibar y Wallerstein, 1988). La ciudadanía implica un estatus legal y un vínculo político, en cuanto título de pertenencia a la población de una determinada comunidad política, de la que se derivan derechos y obligaciones. Pero es también una identidad, expresión por la cual una persona sabe y siente que pertenece a una sociedad, lo que implica ser aceptado y sentirse bienvenido en una comunidad política nacional (Moya, 2008; Fierro, 2017). La ciudadanía se encuentra sometida a fuer-

tes debates como resultado de la crisis del Estado nación, la pérdida de soberanía estatal y la presión del capitalismo a las democracias. La visión predominante de la tradición liberal de la ciudadanía, en la que se han enfatizado los derechos universales y el igual trato ante la ley, si bien valorada, resulta insuficiente. El liberalismo sostiene ser *ciego a las diferencias*, pero si bajo su alero ciertas culturas particulares se imponen sobre otras, éste no puede ser neutral (Taylor, 1994). El liberalismo es reacio a reconocer las diferencias, reitera que todos deben tener los mismos derechos y desconfía de las aspiraciones colectivas. Tanto la política del reconocimiento (Taylor, 1994; Honneth, 2010) como la política de la diferencia posicional (Young, 2002) ponen de manifiesto que reconocimiento y redistribución son dos aspectos claves de la justicia social. Esta perspectiva liberal resulta problemática al considerar que las sociedades son progresivamente más multiculturales (Moya, 2008; Fierro, 2017).

Las situaciones de exclusión y desigualdad a las que se ven sometidos los extranjeros (Sennett, 2014) propician una clasificación de ciudadanos de primer y de segundo nivel, lo que genera las condiciones objetivas para que se desarrollen con virulencia la xenofobia y el racismo. Esta pluriculturalidad alude al desafío de cohabitar en un territorio nacional, de vivir juntos entre personas nacidas en distintos Estados nación y que hoy conforman una sociedad heterogénea. Esta coresidencia puede implicar respeto, hospitalidad e incorporación desde los nacionales hacia los foráneos, o bien rechazo, conflictos y discriminación.

Siguiendo a Portes (2012) e Izquierdo (2000), podemos sostener que hay tres factores fundamentales que determinan las posibilidades de incorporarse en la sociedad receptora:

- 1] *La sociedad de destino, sus imaginarios colectivos y acciones*: El ambiente en la sociedad de destino es más o menos receptivo, dependiendo de su grado de tolerancia. Esto incluye los medios de opinión pública, diarios y canales de televisión, la existencia de organizaciones de apoyo o de rechazo, así como el tipo de empresariado, su nivel de com-

promiso con la diversidad social y el respeto de derechos.

- 2] *La política migratoria del Estado receptor*: La legislación y programas sociales generados desde el gobierno nacional y local. Sus declaraciones y actos. El trato de los funcionarios públicos y los recursos entregados para una convivencia en la diversidad. El tipo de visas a que se puede acceder, la validación de títulos y la demora en la gestión de éstas.
- 3] *El colectivo de migrantes*: Su solidez y organización social. La extensión y cohesión de la red de apoyo. El número de asociaciones. El porcentaje sobre la población nativa y la renta por persona también serán factores que harán más fuerte o más débil al colectivo migrante.

ANÁLISIS DE DATOS

La Constitución Política de Chile reconoce que “las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (artículo 1º, inciso 1º). Además, afirma que:

el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece (artículo 1º, inciso 3º).

De esto se desprende que las actuaciones de los órganos de la administración del Estado chileno deben ser funcionales a la mayor realización posible de las personas, lo que se logra en buena medida a través del respeto de aquellos derechos y garantías que la propia Constitución les reconoce y que se encuentran consagrados en el catálogo contenido en su artículo 19. Tales derechos

están garantizados, como indica explícitamente el encabezado del referido artículo, “a todas las personas”. Esta titularidad de derechos es universal e inclusiva, pues alcanza no sólo a los chilenos, sino también a los extranjeros. El Tribunal Constitucional, que interpreta lo señalado en el encabezado del artículo 19 de la Constitución de 1980, en el que se remplazó precisamente la expresión *habitantes* que ocupaba la Carta Fundamental de 1925, por el término *personas*, concluyó que “esta titularidad genérica no sólo no discrimina contra los extranjeros, sino que les reconoce tal título de derechos plenamente” (Tribunal Constitucional, 2013: considerando vigesimonoveno).

Esta igualdad en derechos no siempre se cumple, especialmente en el trato dado por los gobiernos a los extranjeros, quedando rezagado en América Latina y Chile el enfoque de derechos respecto al de gobernabilidad (Stang, Lara y Andrade, 2020) y aún más de la perspectiva *securitista* (Domenech, 2017), desde mediados del decenio de 2000 a 2010, y en especial desde 2018. Por esto, presentaremos el análisis de datos distinguiendo entre dos periodos, el primero entre 2016 y 2018, y el segundo entre 2019 y 2020, focalizándonos en los dos últimos años.

FRONTERAS Y PUERTAS ABIERTAS.

INCORPORACIÓN Y VÍNCULOS (2016-2018)

Entre 1991 y 2018, en un escenario de democratización, estabilidad política y crecimiento económico, Chile se convirtió en un receptor de migrantes Sur-Sur, atraídos los sujetos latinoamericanos y del Caribe por las posibilidades de mejorar sus condiciones de seguridad ontológica y expectativas económicas. Destacó en Chile la llegada de venezolanos desde 2014, cuya presencia cuenta con redes Chile-Venezuela a partir del exilio político que llevó a casi 25 000 chilenos a residir en Venezuela en 1980, viviéndose para muchos venezolanos *una vuelta de mano* (Rojas y Santoni, 2013). El ingreso de venezolanos hacia

Chile ha crecido de manera significativa en los últimos cinco años, en particular entre 2017 y 2019.

En cuanto a los permisos de residencia a que estas personas podían optar, destaca la visa temporaria por motivos laborales, que había sido creada en febrero de 2015 como una alternativa a la visa de residencia sujeta a contrato, que presenta problemas para el migrante (el principal, que su vigencia está condicionada a la pervivencia del contrato de trabajo) y un importante desincentivo para el empleador (la obligación de pagar el pasaje de regreso al país de origen del trabajador al término del contrato) (DEM, 2015). Este tipo de visa facilitó la incorporación de las personas al mercado laboral y era asequible para quienes ingresaban al país en calidad de turistas y conseguían un contrato de trabajo, pues permitía obtener un permiso de residencia y trabajo de un año, al cabo del cual era posible obtener la permanencia definitiva. Sus plazos de tramitación eran todavía razonables, como a fines de 2017, cuando sostuvo Vanessa:

Sí, primero te dan permiso de turista, o permiso de trabajo de turista mientras estás tramitando la visa temporaria, entonces ya ahí a los seis meses me dieron la temporaria, cumplí las ocho cotizaciones de AFP al otro, en mi caso lo hice al año y ahí pedí la definitiva y me salió ahora en agosto (30 años, aduana y comercio exterior).

Es importante tener en cuenta que la visa de residencia temporaria también podía ser solicitada por los extranjeros que tuvieran un vínculo con un chileno o con otro extranjero que ya contara con un permiso de permanencia definitiva, y también por quienes poseyeran un título profesional o técnico debidamente legalizado o apostillado. En el caso de la visa temporaria por motivos laborales, sólo se exigía un contrato de trabajo para ser otorgada.

En abril de 2018, el gobierno del presidente Piñera decidió eliminar la visa temporaria por motivos laborales (DEM, 2018), con lo que la visa de residencia sujeta a contrato, con todos sus defectos, volvió

a convertirse en la principal alternativa para las personas que no tuvieran vínculos en Chile o que no poseyeran estudios superiores.

Entre las medidas adoptadas en este periodo conviene subrayar la creación de un sistema de citas de atención vía web para la realización de trámites, lo que logró disminuir las filas que se formaban en las calles afuera de las oficinas de extranjería, hecho que se había vuelto recurrente a causa del gran flujo de migrantes que llegó durante el segundo gobierno de la presidenta Bachelet (marzo de 2014 a marzo de 2018). Existe consenso respecto a que no había un servicio público adecuado para la atención de los extranjeros, dada la escasa relevancia institucional del órgano encargado de la inmigración, el Departamento de Extranjería y Migración (Aninat y Sierra, 2019).

De manera particular en el caso venezolano, se trató de una migración de profesionales, algunos altamente calificados, pero que para insertarse en la sociedad chilena tenían que empezar con trabajos que muchos *nunca se imaginaron haciendo* y realizar la convalidación de estudios. Sus aspiraciones se vieron favorecidas hasta 2018 por la experiencia de no ser discriminados en Chile, logrando una gradual movilidad socioeconómica ascendente (Gissi, Ghio y Silva 2019; Gissi, 2020), pese a su alta exclusión del sistema de salud (Rojas, Silva y Gálvez, 2019). Como sostuvo Ana, en diciembre de 2017:

Yo he disfrutado esta tranquilidad que se vive en el día a día, que yo pueda llevar a mis hijos al parque para mí es un plus, una ganancia que yo no tuve en Venezuela por mucho tiempo, entonces... la agradezco, siento que ha habido una receptividad muy potente... a ver qué pasa, pero en general a nivel laboral pues también he sentido esa apertura, hay gente muy amable (45 años, administración).

Un acontecimiento político relevante, ocurrido a fines de 2018, fue la no adhesión del gobierno chileno al Pacto Mundial por una Migración Segura, Ordenada y Regular, lo que implicó un paso en falso en las relaciones internacionales, pues el Pacto constituye un piso mínimo en la conformación de un

acuerdo mundial sobre las migraciones, significando un recurso para encontrar el equilibrio entre los derechos de las personas y la soberanía de los Estados. Este hecho anticipó las mayores restricciones que vendrían a continuación.

FRONTERAS Y PUERTAS CERRADAS.

BRECHAS Y DIGNIDAD CUESTIONADA (2019-2020)

No es posible ignorar que la experiencia de muchos extranjeros que llegaron a Chile desde Venezuela, a partir de 2019, dista mucho de la expectativa de igualdad, respeto de derechos e inclusión, que garantiza la actual Constitución Política de Chile. Según sostiene una de las entrevistadas en 2020:

Sí, totalmente [me he sentido excluida en Chile], sobre todo ahorita en este tiempo de pandemia [...] los extranjeros no existimos [...]. Nada, ni siquiera yo mi AFP pude cobrar, como tengo mi visa vencida [...]. La cantidad de venezolanos que se tuvieron que ir por esto, oye te botan, ya no te quiero seguir alquilando, se enteran de que no tienes trabajo, ya punto, eres como un perro, te botan a la calle [...]. El gobierno habla mucho de inclusión, pero no sé realmente qué es lo que significa la inclusión, cuando tienen problemas con los mapuches [...], cuando se habla de colores de piel, [...] cuando hay diferencias tan marcadas entre las clases sociales. No sé qué significa la inclusión aquí en este país. [...] Nosotros seguiremos siendo como fantasmas [...] aunque sí estamos y sí aportamos, pues, seguiremos sin existir [...] Yo sé que estamos en Chile, pero hablas de inclusión, y dices chilenos y chilenas, nada más, todos los demás, que se mueran [...]. Ni siquiera con la palabra te sientes incluido (Marcia, 46 años, técnico superior en educación escolar).

Tanto la ley vigente que establece normas sobre extranjeros en Chile (Decreto Ley núm. 1094, del Ministerio del Interior, de 1975) como el discurso proveniente de agentes del Estado a lo

largo de los últimos años, han instalado la idea del migrante principalmente como sujeto de control, potencialmente peligroso, y como sujeto económico (Stang, 2016; Thayer *et al.*, 2020), antes que como sujeto de derechos e igual a los chilenos ante la ley. En el caso específico de los venezolanos, estos discursos han logrado generar nociones de descontrol, desborde y caos a causa del aumento más reciente en su ingreso (Stefoni y Brito, 2019). Particularmente ejemplificador resulta, en este sentido, el discurso pronunciado por el presidente Piñera en junio de 2019, a los pocos días de establecer un nuevo requisito de visado consular para venezolanos, que generó una grave crisis humanitaria en la frontera norte del país, con cientos de personas provenientes de Venezuela varadas en el paso fronterizo de Chacalluta y luego en la ciudad de Tacna, impedidas de ingresar a Chile:

Tenemos las puertas abiertas para aquellos que vienen cumpliendo nuestras leyes, sin engañar a nuestras autoridades, para integrarse a nuestro país y a trabajar de forma honesta. [Pero] no queremos que ingresen a nuestro país aquellos que nos causan daño y por eso estamos tomando medidas especiales para proteger mejor nuestras fronteras y, especialmente, las fronteras del norte de nuestro país (*El Mostrador*, 2019: §4-5).

Desde el inicio de su mandato, en marzo de 2018, el presidente Piñera había anunciado la creación de una visa pensada de manera especial para los nacionales de Venezuela, que recibió el nombre de Visa de Responsabilidad Democrática, aludiendo al compromiso que Chile decía estar adquiriendo con las personas de dicho país que desearan migrar al territorio nacional, como parte del “éxodo masivo” provocado por la “crisis democrática por la que actualmente atraviesa la República Bolivariana de Venezuela”, y con el fin de evitar “vulneraciones de derechos fundamentales, aumento de la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes” (Subsecretaría de Relaciones Exteriores, 2018: §1-2). Pese al entusiasmo con que fue anunciada la creación de este permiso de residencia, al 31 de agosto de 2020, de acuerdo con información entregada por la Subsecretaría de Relaciones Exte-

riores de Chile, se habían solicitado 223 507 Visas de Responsabilidad Democrática en los consulados de Chile en el exterior, de las que sólo se había otorgado 26.6%, mientras que 35% habían sido rechazadas y 38%, esto es, 85 682, estaban aún pendientes de resolución.²

En febrero de 2019, el presidente Piñera emprendió un viaje a Cúcuta, ciudad colombiana en la frontera con Venezuela, según él mismo declaró, por una razón política: defender la libertad, democracia y respeto a los derechos humanos en Venezuela, violentados por la dictadura de Maduro y por una razón humanitaria: entregar medicamentos y alimentos que el pueblo venezolano necesita con urgencia y desesperación.

A los pocos meses, sin embargo, y ante el aumento de la migración venezolana a Chile, se impuso sin aviso previo un requisito de visado consular de turismo a quienes quisieran viajar al país, el que debía ser estampado en sus documentos de viaje antes de ingresar (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2019). Esta medida sorprendió en el camino a cientos de personas que ya habían salido de Venezuela con destino a Chile. Una de las participantes, que había solicitado la Visa de Responsabilidad Democrática al Ministerio de Relaciones Exteriores, decidió emprender su viaje a Chile estando embarazada de siete meses, junto a su pareja y sus dos hijos, de dieciséis y trece años, después de esperar una respuesta del consulado por más de un año. Una vez en Perú, ella se halló en la situación de tener que tocar las puertas del Consulado de Chile en Tacna, ciudad que se encuentra junto a la frontera norte chilena, con la expectativa de una solución a su problema:

Nosotros llegamos a Tacna [...] traíamos algo de recursos, al principio pagamos hotel porque nos decían, no, que en quince días, pero yo vi que

² Datos entregados el 16 de octubre de 2020, en respuesta a solicitud de acceso a la información pública dirigida a la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, 2 de septiembre de 2020 (núm. AC001T0002838).

había un campamento, había muchos venezolanos ahí en carpa [...] El trato del consulado, fatal, de verdad, abusaron de nosotros, vimos tantas cosas, perdimos tanto dinero [...]. Yo me paraba a las seis de la mañana en esa reja, y hasta las seis de la tarde y yo todavía ahí, con los pies hinchados, no había forma, era algo tan indignante [...] yo tenía ahí mi embarazo avanzado. [...] Incluso la última vez que yo hablé con uno que estaba allá adentro él me dijo que estaba pronto a salir mi cita. [...] Al día siguiente cerraron todas las solicitudes [...] y nos mandaron a Lima. [...] Me dijeron ‘tú vete para Lima, allá te la van a dar’, y yo decía ‘pero cómo si yo ya no tengo dinero, cómo me voy yo para Lima’, yo quedé estancada, yo no podía echarme ni para atrás ni para adelante. [...] Pero llegó el momento de una ola xenofóbica que hubo [...] en Tacna, empezaron a decir ‘quemen a los venezolanos’, empezaron a meterse a los albergues adonde estaban [...]. Incluso mis hijos [...] por su propia decisión salieron a la calle a vender dulces para poder sustentarnos. Mi esposo consiguió un trabajo en la parte de construcción allá, y [...] nunca le pagaron, [...] y yo embarazada. [...] Para mí era tan traumático ver que mis hijos estaban poniéndose en la calle [...]. Un día llegaron en una camioneta y los persiguieron [...] Yo dije “aquí no estoy segura”, me dio miedo, imagínate que mi esposo trabajando, que yo caiga en un hospital con el embarazo, y dónde quedan mis hijos, no teníamos ya donde vivir (Anastasia, 39 años, licenciada en administración).

Con posterioridad a la implementación de este nuevo requisito de ingreso para los venezolanos, ocurrido en junio de 2019, se produjo un aumento explosivo del ingreso clandestino en Chile, que incrementó de 101 casos en 2018 a 3 333 en 2019, y que hasta septiembre de 2020 ascendía a 4 226 (SJM, 2020). Esta forma de ingreso masivo ha provocado que miles de personas venezolanas vivan hoy en un estado de irregularidad migratoria que no es posible revertir sino mediante el ejercicio de facultades extraordinarias y discrecionales por parte del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y que obstaculiza a las personas el acceso al mercado formal de trabajo y de arriendo de viviendas y, en algunos casos, a solicitar servicios o prestaciones básicas de parte del Estado (por aplicación de los artículos 70, 74, 77 y 76

del Decreto Ley núm. 1094, que establecen prohibiciones y sanciones en este sentido). Es el caso de Anastasia, una vez que logró llegar a Santiago y dar a luz a su hija en un hospital público, después de haber hecho ingreso clandestino al país:

No ha sido fácil [...] pero gracias a Dios ahora tenemos lo que en Venezuela ya no teníamos, que era la comida. [...] Con lo de la pandemia mi esposo quedó sin trabajo. Yo vendía empanadas y queques, él se quedaba con la bebé [...] En mi búsqueda de ventas llegué a un taller, yo vendía en los negocios. Hablé con un señor y le dije por un trabajo para mi pareja y me dijo que venga al día siguiente. Ahorita vivimos en el taller, en una partecita de arriba, poco a poco buscando cómo irnos, pero la cuestión de que no tenemos papeles nos cuesta para lo de los arriendos (Anastasia, 39 años, licenciada en administración).

La experiencia de esta mujer, de permanecer en el país luego de su ingreso irregular, ha sido descrita de esta forma:

Imagínate pasar toda tu vida, tú que eres un profesional, trabajando para tener una estabilidad, y de repente verte en otro escenario, ya no eres nadie, ya no tienes título, ya perdiste todo, [...] hasta la dignidad [...] Para mí la parte legal... yo siempre me cuidé mucho de hacer cosas irregulares [...] Hacer lo que yo hice no me gustó, pero la necesidad me hizo hacerlo, pero sentí que perdí mi identidad [...], porque me tocó entrar como fugitiva [...] para mí eso fue sentirme una delincuente. Y eso es algo que yo tengo que superar, porque yo quise hacer todo bien en mi vida, quise ser una buena profesional, ser el orgullo de mi madre [...]. No ser nadie, por llegar a un lugar donde te maltraten por haber cometido una infracción, un delito, donde tengas miedo de que te digan no puedes estar aquí, no eres bienvenida a este país (Anastasia, 39 años, licenciada en administración).

Además, precisamente a partir de 2019, se pudo apreciar cómo el gobierno, como parte de su política migratoria, comenzó a impedir que la generalidad de las personas, incluyendo a las de Venezuela, pudieran acceder al procedimiento de

reconocimiento de la condición de refugiado en Chile, pese a la existencia de un régimen legal de protección que lo obliga a admitir a trámite dichas solicitudes (artículos 26 y 27 de la Ley núm. 20.430). En efecto, en los años 2017 y 2018 las solicitudes de asilo en Chile ascendían a 5 723 y a 5 727, respectivamente, pero en 2019 sólo fueron formalizadas 780 solicitudes (DEM, 2020), pese al importante ingreso de personas venezolanas al país, quienes, de acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), califican como tales de acuerdo a la definición de refugiado ampliada de Cartagena, “sobre la base de las amenazas a su vida, seguridad o libertad resultante de eventos que se encuentran actualmente perturbando gravemente el orden público en Venezuela” (ACNUR, 2019b: §5).

Dicha práctica, que en definitiva obligó a los solicitantes de asilo venezolanos que llegaron al país a acceder a procedimientos ordinarios de regularización migratoria, renunciando a la protección internacional que les ofrecía principalmente el principio de no devolución, fue declarada como ilegal por parte de la Contraloría General de la República, ente fiscalizador que, luego de una auditoría realizada a la Subsecretaría del Interior durante el segundo semestre de 2019, terminó por ordenar a la autoridad migratoria que volviera a dar acceso a las personas al procedimiento de asilo, que elaborara y entregara cartillas informativas adecuadas a los solicitantes y que instruyera sumarios para perseguir la responsabilidad administrativa de los funcionarios por este incumplimiento legal que excluyó a muchas personas venezolanas del derecho a este sistema de protección (Contraloría General, 2020).

La alternativa que tenían las personas que alcanzaron a ingresar a Chile regularmente y en calidad de turistas, antes de la creación de la visa consular de turismo en junio de 2019, era solicitar visados de residencia una vez en Chile, de acuerdo con la normativa vigente, tal como la visa de residencia sujeta a contrato y la visa de residencia temporaria. Estos permisos, no obstante, tienen tiempos de tramitación que pueden demorar varios

meses o incluso un año. Si bien es posible solicitar un permiso para trabajar mientras el visado está en trámite, al menos en Santiago, la ciudad capital, este permiso puede tardar hasta seis meses en ser aprobado, causando dificultades para la incorporación de las personas al mundo laboral. La pandemia de marzo de 2020 generó más distorsiones y demoras en los procedimientos de tramitación de visados al interior del país, por ejemplo, con el cierre de todas las oficinas de extranjería en las gobernaciones provinciales a lo largo de Chile, lo que impidió a muchas personas obtener información sobre sus solicitudes o presentar documentos y recursos administrativos. Dificultades adicionales encontraron quienes requerían documentos apostillados o legalizados para realizar trámites, los que debían ser gestionados a través del consulado de Venezuela en Chile o conseguidos directamente en su país de origen, con importantes obstáculos.

Al cabo de un año de residencia, en el caso de los titulares de una visa temporaria, o de dos años, en el caso de los poseedores de una visa sujeta a contrato de trabajo, es posible solicitar un permiso de permanencia definitiva, el que demora entre doce y dieciocho meses en ser aprobado. Muchos titulares de la visa sujeta a contrato, que depende de la vigencia de un contrato laboral, se encontraron en una complicada situación cuando perdieron su trabajo a causa de la pandemia y no lograron conseguir otro con el que pedir un nuevo permiso: “[Después de la visa de turista conseguí] la sujeta a contrato, pero ya estoy vencido, [...] tengo que pagar una multa para poder seguir con los papeles, actualmente estoy sin trabajo” (Daniel, 27 años, sin estudios superiores). En este sentido, existía la percepción de que los titulares de la visa temporaria tenían un estatus superior:

Algunos [venezolanos] han corrido con suerte [...], otros porque llegaron primero que yo, mucho antes que el tiempo en que yo entré [en junio de 2018], que era diferente. Solamente tú entrabas y te daban tu carta de noventa días, luego tú conseguías un trabajo y metías tus papeles que estabas cotizando y te daban tu visa temporaria y con eso pasas a la definitiva. Igual se demora, pero solamente por tener la visa temporaria ya eres otra

persona, tienes más oportunidades, que por solamente tener una visa que diga sujeta a contrato (Daniel, 27 años, sin estudios superiores).

El hecho de que se hubiera eliminado la visa temporaria por motivos laborales en 2018, como ya se dijo, sólo permitía obtener la visa temporaria, por regla general, a quienes tuvieran vínculos en Chile o un título profesional o técnico. Por su parte, la tramitación de los visados que se pedían fuera de Chile, especialmente la Visa de Responsabilidad Democrática, se vio interrumpida a causa de la pandemia y del cierre de las fronteras nacionales, ya que el consulado de Chile en Caracas dejó de atender público de manera presencial. Esto llevó a demoras de hasta 18 meses en la tramitación de visas, que incluso produjeron la separación de niños, niñas y adolescentes de sus padres, quienes ya estaban en Chile, y que fueron denunciadas en algunos casos por los afectados ante los tribunales chilenos, declarándose como ilegal e inexcusable esta tardanza por parte de los mismos.³ En noviembre de 2020, a través de un envío masivo de correos electrónicos a las personas que tenían visas en trámite, e incluso a personas que tenían sus visados aprobados, pero que no habían podido estamparlos, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile informó que sus solicitudes serían rechazadas, a causa de que no había sido posible cumplir con los plazos establecidos por la ley para dar tramitación a las miles de solicitudes pendientes de respuesta, lo que fue observado con preocupación por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2020).

Frente a situaciones de desesperación y precariedad económica que crearon tanto la pandemia y sus efectos como los obs-

³ Véase sentencias firmes dictadas por los tribunales superiores de justicia de Chile en causas roles Protección-17782-2020, de la Corte de Apelaciones de Santiago, Protección-24389-2020, de la Corte de Apelaciones de Santiago, 104222-2020, de la Corte Suprema, y Protección-55669-2020, de la Corte de Apelaciones de Santiago.

táculos para la regularización migratoria, muchas personas venezolanas que estaban en Chile comenzaron a pensar en retornar a su país de origen. El Ministerio del Interior y Seguridad Pública echó mano a un plan de retorno voluntario para personas extranjeras que había sido utilizado principalmente para el retorno de personas haitianas a su país en 2018 (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2018b), ofreciendo durante 2020 inscripciones para vuelos hacia Venezuela. La admisión a este plan, no obstante, traía aparejada la imposición de una prohibición de ingreso a Chile por nueve años. La justificación que dio el Subsecretario del Interior de la época para la imposición de esta prohibición de ingreso fue que “Chile no puede ser una agencia de viajes” (Mora, 2018: §1).

Al respecto, una de las entrevistadas que perdió su trabajo y su visa, se vio en la necesidad de ir a dormir afuera de la embajada de Venezuela en Chile, esperando un vuelo humanitario para regresar a su país, pero esta condición fue percibida por ella como inhumana:

Si me voy de este país es porque reúno el dinero, me pago un avión y me voy, pero no así. Ese plan me parece una muestra de la sociedad que tenemos, donde prevalece el dinero, otra cosa que no es la humanidad, porque somos humanos [...] no eres un extraterrestre [...] por qué decir que no puedes regresar en nueve años, como si tú hubieras cometido un delito, es injusto. Espero con el favor de Dios no salir así, porque me parece que es muy inhumano [...] (Marcia, 46 años, técnico superior en educación escolar).

La exigencia de este requisito fue también considerada ilegal por parte de la Corte Suprema de Chile, la que, frente a una acción judicial interpuesta en favor de un grupo de personas extranjeras, determinó que la autoridad no estaba facultada para establecer este tipo de restricciones a la libertad de circulación a través de una resolución administrativa. Por el contrario, señaló que estas restricciones sólo podían establecerse por medio de una ley, la que no contempla actualmente ninguna norma que

permita prohibir el ingreso por estos motivos.⁴ Con posterioridad al dictado de esta sentencia, en efecto, el gobierno suspendió los vuelos llamados *humanitarios* financiados con fondos estatales.

CONCLUSIONES

El éxodo venezolano se ha transformado en un hecho relevante de la agenda migratoria chilena, así como de Colombia, Ecuador y Perú, implementándose políticas específicas (visas especiales) en un primer momento, para pasar a medidas más bien restrictivas desde 2019. A esto se sumó el cierre de las fronteras debido a la crisis sanitaria, como medida de prevención al contagio. Producto de la pandemia de covid-19, se detuvo el ingreso regular de extranjeros no residentes entre marzo y octubre de 2020, fecha en que comenzó un proceso de apertura gradual de fronteras en Chile. Sin embargo, se mantuvo la migración irregular que, pese a los controles, continuó durante 2020, creciendo desde septiembre, huyendo del hambre y la violencia en Venezuela. Pese a que el estallido social de octubre de 2019 en Chile debilitó la percepción de ser un país de oportunidades, cayendo incluso en recesión la economía nacional con la pandemia, los venezolanos siguen llegando a Chile, a través de distintos medios de transporte, así como caminando vía la ruta andina, desde Cúcuta, en la frontera con Colombia. No es raro tampoco que provengan desde otros países sudamericanos, donde sufrieron experiencias de discriminación, que los hicieron continuar su recorrido migratorio.

Estas distintas circunstancias sociales ocurridas recientemente en Chile han generado la exacerbación del miedo a los

⁴ Sentencia en causa rol Amparo-1402-2020, de la Corte de Apelaciones de Santiago, 3 de julio de 2020.

otros, aumentando las sospechas sobre la población no nacional, incluyendo la venezolana, los migrantes mejor incorporados (junto a argentinos y brasileños) en el país, entre 2016 y 2018, considerando los colectivos de América Latina y el Caribe. Ambos sucesos, junto al deterioro en las condiciones de vida, que en parte de la población migrante llevó a pérdidas laborales, imposibilidad de pagar arriendos de viviendas y de sostener un nivel digno de vida, producto de medidas como la cuarentena obligatoria, ha visto una salida en el retorno forzado, lo que suele ocurrir en condiciones de inseguridad física y jurídica. Los interlocutores tienden a narrar haber quedado en 2020 atrapados en territorios fronterizos, en un limbo de aeropuertos, terminales de autobuses y en albergues temporales en Santiago, Iquique y otras ciudades. Se suma a estos hitos el proceso constituyente, que pondrá en el debate público la participación de las personas extranjeras en política interna, y, por tanto, de los derechos culturales, la convivencia y la ciudadanía ampliada.

Estas experiencias hacen necesario que la óptica del reconocimiento de las personas inmigrantes que establecen relaciones con el Estado de Chile como sujetos de derechos, deba sustituir a la mirada *securitista*, de policía o de control, que deriva de la idea del extranjero-amenaza y los concomitantes miedos en los nacionales. Si bien es cierto que la ley chilena entrega a las autoridades facultades de control y la posibilidad de imponer sanciones frente a infracciones de naturaleza administrativa, con un cierto margen de discrecionalidad, esto no puede imponerse como si fuese el prisma desde el cual deba concebirse el fenómeno migratorio en Chile. Esta tesis ha sido afirmada incluso por el Tribunal Constitucional chileno, según el cual hay una dimensión inicial y propia de los flujos migratorios que se produce en escenarios de frontera y de controles administrativos. Sin embargo, resuelto el paso y el ingreso al país, se impone la lógica de la incorporación, esto es, el plano de los derechos de los inmigrantes a permanecer en el país (Tribunal Constitucional, 2013). Se requiere, ante la realidad de las crisis humanitarias, que la óptica *securitista* del Ministerio del Interior y Seguridad

Pública se invierta y pase, desde ahora, a ser predominante la perspectiva de los derechos fundamentales del migrante que habita en Chile. La hospitalidad, es pues, un desafío-país.

BIBLIOGRAFÍA

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2019), "Situación en Venezuela", www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html.
- (2019), *Venezuela: Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos. Actualización I*, www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html.
- Aninat, I. y L. Sierra (2019), "Regulación inmigratoria: Propuestas para una mejor reforma", I. Aninat y R. Vergara (eds.), *Inmigración en Chile. Una mirada multidimensional*, Santiago, FCE y CEP, pp. 31-63.
- Appadurai, A. (2001), *La modernidad desbordada*, Buenos Aires, FCE.
- Aranda, G. y N. Gissi (2020), "Díspora venezolana y receptividad suramericana: el caso chileno (2015-2019)", *Aldea Mundo. Revista del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI)*, Caracas, Universidad de Los Andes, núm. 49, pp. 45-56.
- Augé, M. (1996), *El sentido de los otros. Actualidad de la antropología*, Paidós, Barcelona.
- (2007), *Por una antropología de la movilidad*, Barcelona, Gedisa.
- Balibar, E. (2013), *Ciudadanía*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo Editora.
- Balibar, E. e I. Wallerstein (1988), *Raza, nación y clase*, Madrid, Iepala.
- Bauman, Z. (2016), *La globalización. Consecuencias humanas*, Ciudad de México, FCE.
- (2016), *Extraños llamando a la puerta*, Buenos Aires, Paidós.
- (2017), *Retrotopía*, Buenos Aires, Paidós.
- Beck, U. y E. Beck-Gernsheim (2002), *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*, Barcelona, Paidós.
- Benhabib, S. (2005), *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, Barcelona, Gedisa.

- Borja, J. (2013), *Revolución urbana y derechos ciudadanos*, Madrid, Alianza.
- Boucheron, P. y C. Robin (2016), *El miedo. Historia y usos políticos de una emoción*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Bravo, G. y C. Norambuena (2018), *Procesos migratorios en Chile: Una mirada histórica-normativa*, ANEPE, <https://anepe.cl/portfolio/libro-n43/>.
- Brown, W. (2015), *Estados amurallados, soberanía en declive*, Barcelona, Herder.
- Campillo, A. (2019), *Un lugar en el mundo. La justicia espacial y el derecho a la ciudad*, Madrid, Catarata.
- Castel, R. (2015), *Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social*, Buenos Aires, Topía.
- Castles, S. y M. Miller (2004), *The age of migration: International population movements in the modern world*, Nueva York, Guilford Press.
- CIDH-IACHR [CIDH] (2020), #Chile La @CIDH observa con preocupación las acciones de rechazo y cierre de solicitudes de un tipo de visa de residencia temporal destinado a personas venezolanas [actualización de Twitter], 17 de noviembre de 2020, <https://twitter.com/CIDH/status/1328752936873304071>.
- Contraloría General de la República (2020), Informe Final de Investigación Especial núm. 828, de 2019, sobre presuntas irregularidades en la Subsecretaría del Interior, de 1º de octubre de 2020, Santiago.
- Cortina, A. (2017), *Aporofobia. El rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*, Buenos Aires, Paidós.
- Crépon, M. (2019), *La cultura del miedo I. Democracia, identidad, seguridad*, Santiago, Lom.
- Departamento de Extranjería y Migración (DEM) (2015), Circular núm. 07, Instruye sobre visación temporaria por motivos laborales.
- (2018), Circular núm. 08, Deja sin efecto Oficio Circular núm. 07, de fecha 26 de febrero de 2015, e instruye lo que indica.
- (2020), *Minuta Refugio en Chile*, www.extranjeria.gob.cl/media/2020/07/Minuta_Refugio.pdf.
- Domenech, Emilio (2017), “Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo”, *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*, vol. 8, núm. 1, <https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/58156/>

- CONICET_Digital_Nro.e3a4c63c-5a7b48ad-8293-a957aee37c11_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- El Mostrador* (2019), “Piñera sobre migrantes en Chacalluta: ‘Estamos tomando medidas para proteger nuestras fronteras’”, 28 de junio de 2019, www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/06/28/pinera-sobre-migrantes-en-chacalluta-estamos-tomando-medidas-para-proteger-nuestras-fronteras/.
- Elias, N. y J. Scotson (2016) [1965], *Establecidos y marginados. Una investigación sociológica sobre problemas comunitarios*, México, FCE.
- Fassin, D. (2018), *Por una repolitización del mundo*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Fierro, J. (2017), *La ciudadanía y sus límites*, Santiago, Universitaria.
- Galaz, C., R. Poblete y C. Frías (2017), *Políticas públicas e inmigración. ¿Posibilidades de inclusión efectiva en Chile?*, Santiago, Universitaria.
- Gissi, N. (2020), “Buscando un lugar: venezolanos/as residentes en Santiago de Chile”, J. M. Saldívar y L. Boric (eds.), *Pasos al Sur. Migraciones transnacionales en territorios socioculturales de Chile*, Santiago, RIL.
- Gissi, N. y F. Aliaga (2017), “Repensando la identidad chilena a partir de la reciente inmigración latinoamericana: los colombianos en Santiago y el desafío de la interculturalidad”, A. E. Carretero (coord.), *Repensar la socialidad en la modernidad avanzada*, *Anthropos. Cuadernos de cultura crítica y conocimiento*, núm. 248, Barcelona, Anthropos, Siglo XXI Editores, pp. 189-202.
- Gissi, N., G. Ghio y C. Silva (2019), “Diáspora, integración social y arraigo de migrantes en Santiago de Chile: Imaginarios de futuro en la comunidad venezolana”, *Migraciones. Revista del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, núm. 47, Madrid, Universidad Pontificia Comillas, pp. 61-88.
- Glick Schiller, N., L. Basch y C. Blanc-Szanton (2009), “De inmigrante a transmigrante: aproximación teórica de la migración transnacional”, Raúl Sánchez (comp.), *La etnografía y sus aplicaciones*, Madrid, Universitaria Ramón Areces, pp. 335-364.
- Goffman, E. (2006), *Estigma. La identidad deteriorada*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Honneth, A. (2010), *Reconocimiento y menosprecio. Sobre la fundamentación normativa de una teoría social*, Buenos Aires, Katz.

- Huntington, S. (1997), *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Buenos Aires, Paidós.
- Instituto Nacional de Estadística de Chile (INE) (2018), XIX Censo Nacional de Población y VIII de Vivienda, 2017, Santiago.
- Instituto Nacional de Estadística de Chile (INE) y Departamento de Extranjería y Migración (DEM) (2020), *Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre de 2019* [informe], www.ine.cl/docs/default-source/demografia-y-migracion/publicaciones-y-anuarios/migraci%C3%B3n-internacional/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2018/estimaci%C3%B3n-poblaci%C3%B3n-extranjera-en-chile-2019-metodolog%C3%ADa.pdf?sfvrsn=5b145256_6.
- Izquierdo, A. (2000), “El proyecto migratorio y la integración de los extranjeros”, *Revista Estudios de Juventud*, núm. 49, Madrid, Injuve, www.injuve.es/sites/default/files/Revista49-3.pdf.
- Klein, N. (2002), *Vallas y ventanas. Despachos desde las trincheras del debate sobre la globalización*, Buenos Aires, Paidós.
- Kymlicka, W. (1996), *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2019), *Informe de desarrollo social 2019*, Santiago, www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Informe_de_Desarrollo_Social_2019.pdf.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2018), “Minuta: Reforma Migratoria y Política Nacional de Migraciones y Extranjería, Santiago, Ministerio del Interior y Seguridad Pública”, https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/bo/09/bo099d94-2ac5-44b9-9421-5f8f37cf4fc5/nueva_ley_de_migracion.pdf.
- (2018), Resolución Exenta núm. 5744, de 16 octubre de 2018, Santiago.
- (2019), Decreto Supremo núm. 237, de 20 de junio de 2019, Santiago.
- Mora, S. (2018), “Gobierno defiende plan de retorno para haitianos: ‘Chile no puede ser una agencia de viajes’”, *24 Horas*, 5 de noviembre de 2018, www.24horas.cl/nacional/gobierno-defiende-plan-de-retorno-para-haitianos-chile-no-puede-ser-una-agencia-de-viajes-2851303.
- Moya, M. (2008), “Inmigración y ciudadanía de la Unión Europea”, E. Soriano (coord.), *Educación para la ciudadanía intercultural y democrática*, Madrid, La Muralla.

- Nussbaum, M. (2020), *La tradición cosmopolita. Un noble e imperfecto ideal*, Barcelona, Paidós.
- (2019), *La monarquía del miedo. Una mirada filosófica a la crisis política actual*, Barcelona, Paidós.
- Portes, A. (2012), *Sociología económica de las migraciones internacionales*, Barcelona, Anthropos.
- Rojas, C. y A. Santoni (2013), “Geografía política del exilio chileno: los diferentes rostros de la solidaridad”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 21, núm. 41, pp. 123-142.
- Rojas, N., C. Silva y D. Gálvez (2019), “Condiciones de vida de los migrantes en territorio chileno: caracterización comparativa con la población nacional y sus contextos de origen”, N. Rojas y J. T. Vicuña (eds.), *Migración en Chile. Evidencia y mitos de una nueva realidad*, Santiago, Lom.
- Sánchez, R. (2018), *Cruzar fronteras en tiempos de globalización. Estudios migratorios en Antropología*, Madrid, Alianza.
- Sassen, S. (2013), *Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa fortaleza*, Madrid, Siglo XXI Editores.
- (2015), *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*, Buenos Aires, Katz.
- Sennett, R., (2014), *El extranjero. Dos ensayos sobre el exilio*, Barcelona, Anagrama.
- Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) (2020), “Base de datos elaborada a partir de solicitudes de acceso a la información pública dirigida a la Policía de Investigaciones de Chile”, Santiago.
- Stang, F. (2016), “De la Doctrina de la Seguridad Nacional a la gobernabilidad migratoria: la idea de seguridad en la normativa migratoria chilena, 1975-2014”, *Polis. Revista Latinoamericana*, vol. 15, núm. 44, pp. 83-107.
- Stang F., A. Lara y M. Andrade (2020), “Retórica humanitaria y expulsabilidad: migrantes haitianos y gobernabilidad migratoria en Chile”, *Si Somos Americanos*, vol. 20, núm. 1, pp. 176-201, <http://dx.doi.org/10.4067/So719-09482020000100176>.
- Stefoni, C. y S. Brito (2019), “Migraciones y migrantes en los medios de prensa en Chile: La delicada relación entre las políticas de control y los procesos de racialización”, *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, vol. 23, núm. 2, pp. 1-28.

- Stefoni C. y C. Silva (2018), “Migración venezolana hacia Chile: ¿se restringe o se facilita la migración de venezolanos hacia Chile?”, J. Koechlin y J. Eguren (eds.), *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*, Lima, UARM, pp. 167-188.
- Subsecretaría de Relaciones Exteriores (2018), “Oficio Circular núm. 96”, Santiago.
- Taylor, C. (1994), *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento*, México, FCE.
- Thayer, E., C. Durán *et al.* (2020), “Discursos sobre política migratoria en el campo político chileno”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 190, pp. 97-127, <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.190.04>.
- Tribunal Constitucional de Chile (2013), Sentencia en causa rol 2273-2012-INA, de 4 de julio de 2013, Santiago.
- Young, I. (2002), *Inclusion and democracy*, Oxford, Oxford University Press.

MIGRACIONES, REFUGIOS Y POLÍTICAS MIGRATORIAS: IMPACTOS EN LAS FRONTERAS BRASILEÑAS DE LA AMAZONÍA

JOÃO CARLOS JAROCHINSKI SILVA
ROSANA BAENINGER

INTRODUCCIÓN

Tras la caída del muro de Berlín y el inicio de un periodo que se creía más permisivo en términos de movilidad humana por parte de los países, en el que la globalización determinaría una nueva forma de organización del sistema internacional capaz de producir la contención de la soberanía estatal y atendería los anhelos más amplios de una práctica cosmopolita, se tiene, de hecho, una realidad que no contempló esas previsiones. El mundo prometido por los cambios producidos hace cerca de 30 años ni siquiera consiguió ser denominado de forma positiva o adquirir un nombre no vinculado al pasado, hasta el punto en que el uso del prefijo *pos* es el que se emplea para denominar la realidad actual, se mantiene incluso la negativa palabra *guerra* para describir el periodo actual.

No se sabe cómo los historiadores del futuro van a denominar el tiempo presente, probablemente dejarán de utilizar tantos *pos* en sus análisis —como posguerra fría—, pero ya se tiene claro que la realidad no ha producido un escenario en el que la circulación de personas por el mundo deje de ser vista desde una perspectiva estadocéntrica, como se llegó a creer al pensar en el surgimiento de un nuevo orden (Bauman, 2003). En el contexto actual, se percibe la ampliación de barreras físicas para evitar la circulación de personas, además de inversiones en tecnología para

controlar e impedir la llegada a determinados destinos para ciertos grupos (Foucher, 2009). Se vive una *era de muros* (Marshall, 2019). El nacionalismo de tipo excluyente, que se sirve de la retórica y de la práctica xenofóbica, tiene inmigrantes y refugiados como blancos seguros de la construcción de una narrativa en la que *impedir* y *expulsar* son verbos elegidos por aquellos que se colocan como representantes de la pureza nacional en detrimento de la “amenaza” extranjera.

Los movimientos migratorios son calificados como *crisis*, sobre todo cuando se afirma que sus cifras son muy elevadas, lo que impediría cualquier forma de organización estatal de quienes están llegando. El uso de este término no es inocente y da a los actores nacionales y transnacionales la oportunidad de perseguir sus objetivos y, en el caso expuesto, de impedir o expulsar a los migrantes, a través de antiguas prácticas —así como *seguritarias*— pero, principalmente, de nuevas dinámicas capaces de llevar a cabo acciones en el campo de las políticas migratorias en las que derechos garantizados, constitucionalmente o por convenios internacionales, no pueden ser garantizados para los que migran cuando ese acceso no es del interés del destino (Carrera *et al.*, 2019).

Las crisis normalmente requieren acciones urgentes y excepcionales, cuyo riesgo inherente es que la velocidad y la urgencia a menudo no respetan y actúan en contra de las leyes y protocolos que los agentes de seguridad consideran obstáculos en la búsqueda de sus intereses, siendo éstos orientados por agendas de seguridad o política electoral (Carrera *et al.*, 2019).

Parte de esta forma de tratar los flujos se deriva de una retórica utilizada principalmente en los países centrales del sistema internacional (Sassen, 2016), que resalta los impactos económicos de los migrantes y refugiados en términos de costos para los países de destino, pero que omiten los beneficios que estos movimientos ofrecen, especialmente cuando se evalúan las perspectivas de edad, niveles de salud y contribución al sistema social con baja tasa de utilización. Se trata de una construcción en la que sólo se destacan los gastos y se omiten los beneficios,

este discurso resulta en xenofobia institucional o de gobierno y que, en momentos de tensión, se transforma en xenofobia contestataria (Ventura, 2017).

Esta lógica de expulsión y construcción de barreras, que marcan tanto el Norte como el Sur global, ha hecho que algunas medidas implementadas por Brasil en el último decenio parezcan un verdadero oasis en un mundo cada vez más desértico en términos de acciones de acogida y de solidaridad ante las personas que emigran. Dichas disposiciones fueron adoptadas por las autoridades brasileñas como consecuencia de los flujos haitiano y venezolano, siendo aclamadas por la comunidad internacional y, principalmente, por las organizaciones involucradas con estos temas, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), hasta el punto en que el país ha recibido el sello de buena práctica internacional o de estándares que deben seguirse.

En el último decenio, la movilidad internacional por las fronteras amazónicas brasileñas destacó de manera importante dentro de los debates académicos y de la construcción de acciones y normas por parte de las esferas públicas nacionales y de la interacción de las agencias internacionales frente a una movilidad que posee algunas características inéditas dentro del contexto local, que históricamente estaba marcado por una movilidad transfronteriza de las poblaciones residentes dentro de la propia región amazónica, con bajo tránsito fuera del espacio de dominio del bioma amazónico.

La circulación de haitianos y, posteriormente, de venezolanos, por ese territorio determinó una nueva dinámica migratoria, la cual se caracteriza por la presencia de migrantes de países no pertenecientes a la región, como personas procedentes de Haití, además de otras nacionalidades que también utilizaban las mismas ciudades fronterizas brasileñas para instalarse, llegando hasta un inédito saldo migratorio en la frontera entre Brasil y Venezuela, en el que la entrada de venezolanos es significativa.

Se percibe, en estos flujos realizados dentro de una dinámica Sur-Sur, la presencia de una lógica sistémica responsable de la

expulsión de personas de sus lugares de origen. Se requiere de estos individuos hacer de la migración un factor fundamental, tanto para su propia sobrevivencia (Sassen, 2016) como para aquellos que permanecen en países de procedencia. Estos flujos tuvieron en las fronteras amazónicas su puerta de entrada a Brasil, debido a diversos factores, entre ellos, la construcción de políticas restrictivas de circulación en otras partes del mundo, especialmente en los países centrales, lo que impactó en la decisión de haitianos para dirigirse a Brasil, así como la crisis política y social que afecta a Venezuela en el último decenio y que ha limitado la capacidad de circulación y de construcción de proyectos migratorios, más allá del escenario regional.

Hay que destacar, además, la existencia de relaciones entre Brasil y los países de origen de esos movimientos, como es el caso de Haití, en el que acciones desarrolladas por las Fuerzas Armadas brasileñas en aquel país, hicieron que Brasil se convirtiera en un destino posible (Baeninger *et al.*, 2016). Ya en el caso del flujo venezolano, la existencia de una frontera entre los dos países, por más que se trate de una región con baja densidad demográfica y con índices de bajo desarrollo, acaba siendo un factor relevante para la elección de Brasil como uno de los destinos posibles, así como otros países de la región, especialmente Colombia.

A partir de estos supuestos, el objetivo de este análisis se centra en las respuestas estatales brasileñas a esos dos flujos que se dirigen a su territorio, en virtud de la necesidad de reflexionar sobre esas acciones y sus impactos para los migrantes y para la propia región, tales como el predominio de acciones enfocadas en la acogida y regularización migratoria, la ausencia de acciones de integración y de desarrollo local, la construcción de nuevos marcos normativos en materia migratoria, la inserción de fuerzas militares en la materia y la construcción de una retórica sobre la frontera en su relación con la movilidad humana.

LA AMAZONÍA Y LA MOVILIDAD INTERNACIONAL

La Amazonía posee extensas fronteras nacionales dentro de su superficie geográfica, sin embargo, son escasos los lugares de conexión entre los diferentes países con estructuras que permitan una mayor circulación entre los espacios. La ocupación del territorio es de baja densidad, excepto por algunas grandes ciudades presentes en la región. Las localidades fronterizas también están bastante alejadas de los centros políticos y económicos de los países. Por ejemplo, las capitales de los estados brasileños de esa región no son municipios fronterizos, a excepción de Porto Velho, que posee un territorio bastante extenso, llegando hasta el límite entre Brasil y Bolivia. Este municipio posee en su zona urbana más de 300 km del lugar de conexión entre los dos países en el municipio de Guajará-Mirim.

Esta distancia, en relación con los centros, hace que las estructuras de estos lugares sean bastante precarias en términos de atención a sus residentes, de modo que la movilidad transfronteriza se vuelve una de las formas en que los habitantes de esas localidades satisfacen demandas de servicios y productos. Este tipo de movimiento, a pesar de haber recibido alguna atención legal por medio de la creación de institutos como la del residente fronterizo¹ —que prevé la creación de documentación para esos residentes en regiones de circulación transfronteriza— nunca tuvo atención estatal para el efectivo cumplimiento de este tipo de medidas a gran escala, tanto que en trabajos de campo realizados en diversas localidades fronterizas de la Amazonía se registraron números ínfimos de personas con ese tipo de documentación, la cual permitiría la circulación entre los países sin mayores restricciones.

Además de esa circulación de dinámica ordinaria entre diferentes países, que ocurre, en muchos casos, cotidianamente, la

¹ De conformidad con el artículo 1º, §1º de la Ley núm.13.445/2017, “residente fronterizo: nacional de un país limítrofe o apátrida que conserva su residencia habitual en un municipio fronterizo de un país vecino”.

región también experimenta movimientos migratorios entre los países limítrofes que poco han llamado la atención de las autoridades, sobre todo cuando ese tipo de movilidad permanece restringida al espacio amazónico y no implica un aumento de cifras en términos de población. Incluso la dificultad de moverse por el espacio amazónico constituye una barrera para eventuales anhelos de salir de esa región. La propia Amazonía es vista y pensada como una frontera cuyas distancias y diferencias culturales se estrechan y son reelaboradas. Dentro de ese espacio de convivencia, marcado por una división geopolítica determinada, son reconfiguradas sociabilidades y se elaboran límites concretos y abstractos, construyendo otra forma de pensar su territorialidad (Haesbaert, 2004).

El aislamiento y la lejanía amazónicos también dificultaron la capacitación de personas en esas regiones o el desplazamiento de profesionales para atender esas áreas, porque las autoridades nacionales de los distintos países ni siquiera podían establecer estructuras adecuadas de atención a las poblaciones allí presentes. De esta forma, los Estados hicieron uso predominante de agentes de seguridad, especialmente de las Fuerzas Armadas y de agentes policiales (Moulin, 2010) en esos espacios, para garantizar el control del área frente a las supuestas amenazas provenientes del exterior, pues se percibe a la frontera como un espacio periférico y poroso que trae riesgos, como el tráfico de estupefacientes, contrabando, tráfico de armas, lo que hace que se asocie a esas localidades con la comisión de delitos. Así, pues, se consagra la idea de que se trata de *un no lugar* (Bühning, 2014), en el que sólo residen los que no están en condiciones de dirigirse a mejores sitios o para los que deben mantener el orden en esos espacios desprestigiados.

Foucher (2009) subraya que, para los gobiernos, los límites físicos de sus países son los espacios en los que la representación de su poder genera mayor atención, pues sería adverso para esas autoridades ser acusadas de no tener control sobre esa membrana que divide dos entes soberanos. La misión, en esos espacios, es la de garantizar la seguridad para preservar identidades y

separar grupos, y establecer una dinámica de *nosotros y ellos*, que es reafirmada por elementos contruïdos u olvidados para reforzar tal distinción. *Ellos* reciben una connotación negativa y merecen ser controlados, según esa premisa.

Sin embargo, en el caso amazónico, esta acción estatal no está tan presente como en otras regiones. Este desinterés estatal por quien circula en esta región se deriva del hecho de que para estos inmigrantes amazónicos existen dos fronteras; la primera es la membrana señalada por Foucher, en la que se establece el permiso de entrada o no a los territorios. En términos de esta frontera geopolítica tradicional, se observa que la realidad amazónica no es distinta de lo que ocurre en el escenario internacional, en lo que concierne a la consolidación de acciones de control y de una retórica de seguridad (Marshall, 2019) aunque, debido al escenario local de aislamiento frente a los centros, finalmente se permite tácitamente la circulación dentro de la Amazonía. Por su parte, la segunda frontera es interna, en la que se inscribe la dinámica de inclusión de los inmigrantes como sujetos de derechos. En este sentido, la movilidad humana en ese espacio siempre ha tenido muchas dificultades para superar ese obstáculo de la integración de esos inmigrantes en un contexto de bajo desarrollo y de acceso a derechos de forma adecuada, pues presupone acciones diversas, incluso el fortalecimiento de la presencia estatal en comportamientos que no son de seguridad y defensa (Jarochinski y Oliveira, 2015).

Las barreras creadas por el propio lugar y la dificultad de acceder a los derechos han hecho que los migrantes transfronterizos de la región gocen de relativa libertad de circulación, siempre que no salgan de la Amazonía. Tal realidad cambia cuando nuevas nacionalidades no pertenecientes a ese espacio comienzan a circular por las fronteras de la región y a buscar acceso a otros lugares dentro de los países.

LA LLEGADA DE LOS HAITIANOS POR LAS FRONTERAS AMAZÓNICAS

Por las fronteras amazónicas es por donde entraron al territorio brasileño las más numerosas corrientes migratorias, utilizando las vías terrestres en el último decenio, situación que aún permanece. Esto no significa que por los demás lugares fronterizos no se produzcan flujos. Hay algunos bastante tradicionales, como la entrada de bolivianos por Corumbá, entre otras rutas bien establecidas. Pero lo inédito de la entrada en 2010 fue el caso de los haitianos, un grupo no perteneciente a un país limítrofe con Brasil, lo cual ha traído mucha atención a la realidad de la movilidad en las fronteras al norte del país. A finales de ese año, la llegada de estos inmigrantes por Assis Brasil, en Acre, y luego por Tabatinga, en el Amazonas, sorprendió a las autoridades locales y nacionales.

Además de los haitianos, personas migrantes provenientes de países africanos, como Senegal y Ghana, también comenzaron a cruzar las fronteras amazónicas para adentrarse en Brasil (Sá y Fernandes, 2016). Esta realidad deja al descubierto las transformaciones de orden económico, demográfico, político, social e incluso cultural, en el contexto internacional, que impactaron en el escenario de la inmigración latinoamericana y brasileña (Baeninger *et al.*, 2016).

Otro factor importante dentro de estos flujos fue la imposibilidad de las personas migrantes de pasar desapercibidas por las autoridades y la población local, lo que impidió que se les protegiera de forma tradicional, que es el intento de hacerse invisibles socialmente. Los haitianos y los africanos trajeron el cuerpo negro, el *extraño* al paisaje amazónico, al menos en la visión de los grupos dirigentes de esos lugares, y acabaron por establecer, por medio de esa visibilidad, el debate sobre la temática migratoria (Jardim, 2013) y la propia exigencia de cambio por parte de las instituciones hacia aquella perspectiva desinteresada sobre la movilidad por las fronteras amazónicas.

Al inicio de la llegada de los haitianos al territorio brasileño, el país tenía una fuerte vinculación con Haití, a causa de la ac-

tuación de las Fuerzas Armadas en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH). Así, establecer en las fronteras de Brasil una simple lógica de exclusión o de impedimento de la entrada de esos inmigrantes tendría un coste político altísimo. Por otra parte, la realidad normativa y la ausencia de una política migratoria adecuada para este tipo de situación son evidentes, especialmente en un contexto aún regulado por el antiguo Estatuto del Extranjero (Ley 6815/80) (Jarochinski, 2016).

Debido a este marco normativo en el que el inmigrante era visto como una amenaza y la obtención de una de las formas de visado sería prácticamente imposible para la gran mayoría de esos inmigrantes, sólo quedó la solicitud de refugio para como opción para obtener la regularidad migratoria. No cabe duda de que el flujo haitiano está constituido por una migración forzada, principalmente cuando se analiza el hecho de que Haití es uno de los países más pobres del mundo y que en 2010 sufrió un terremoto que devastó diversas partes del país, lo que trajo enormes consecuencias y agravó aún más los diversos problemas económicos y sociales que marcan la trayectoria de esa nación.

El refugio es una categoría dentro de un grupo mayor de migraciones forzadas, ya que posee lineamientos bien específicos establecidos en los documentos internacionales. Para ser reconocido como refugiado, el migrante tiene que demostrar que el movimiento se ha derivado de una persecución o que existe, con fundamento, un temor de persecución por razón de religión, raza, nacionalidad, pertenencia a grupo social u opinión política, conforme a la Convención de 1951, que regula esta temática. La pobreza y el caos social en Haití no encajarían en esos lineamientos. Mientras tanto, la legislación brasileña contempla refugiados a las personas oriundas de localidades que atraviesan una grave y generalizada violación de derechos humanos, según lo establecido por la Declaración de Cartagena de 1984, instrumento regional no vinculante, incorporado a la legislación nacional. Sin duda, el escenario haitiano posterior al terremoto permitía el reconocimiento de esta realidad y la aplicación de estos lineamientos.

Reconocer la grave y generalizada violación de los derechos humanos que sufren los haitianos tendría una serie de consecuencias para las autoridades brasileñas. En primer lugar, reconocer que la MINUSTAH no pudo estabilizar Haití. En segundo lugar, la dinámica de categorización de los individuos por parte del Estado acabaría teniendo un peso político relevante, pues no reconocer a los haitianos como refugiados implicaría que Brasil no asume una serie de obligaciones legales derivadas de ese Estatuto, por el hecho de que el refugio es la categoría migratoria en la que hay mayor protección a los individuos reconocidos (Moulin y Thomaz, 2016).

Para solucionar el problema, Brasil creó una Resolución Normativa capaz de impedir los efectos de la aplicación del Estatuto del Extranjero para los haitianos, que dentendrían la entrada o la expulsión de esos inmigrantes, evitando así mayores limitaciones internacionales. La Resolución Normativa n. 97, de 2012, expedida por el Consejo Nacional de Inmigración (CNI) —en la época, órgano de política migratoria vinculado al Ministerio de Trabajo, distinto del Comité Nacional para los Refugiados (Conare)—, enfocado en acciones para los refugiados, posibilitó la construcción de una regularidad incluso con un cuerpo legal inadecuado. Además, conforme a la práctica tradicional en las acciones migratorias brasileñas, la norma permitió la inclusión de esos inmigrantes para fines laborales y generó la narrativa de que Brasil era un país de acogida preocupado por demandas humanitarias.

Sin embargo, esta resolución planteó un grave problema: el establecimiento de una cuota anual de migrantes que podrían ser contemplados, además de una serie de formalidades para su concesión, que ya se iniciaban en el propio Haití. Esa exigencia permitía pensar que uno de los intereses brasileños más acuciantes, al menos en ese primer momento, era, además de resolver una situación que ya ocurría en su territorio, impedir el ingreso de esos haitianos por la “puerta del fondo” amazónica y evitar, así, las restricciones internacionales que afectarían la imagen de país acogedor. El propio nombre es simbólico del uso de esta resolución para la construcción de una imagen interna-

cional positiva —visa humanitaria o acogida humanitaria—, pero la cuota prevista de apenas 1 200 personas siguió generando enormes dificultades para su atención.

La asignación se mostró insuficiente en términos numéricos y procedimentales, lo que llevó a que la resolución fuera alterada y esos errores corregidos, pues la ruta por la Amazonía ya se había establecido y en cifras mucho mayores de lo proyectado por la Resolución Normativa. Con esto, el visado ha tenido alto grado de eficiencia en términos de regularización de los migrantes, posibilitando la inserción laboral, algo que siempre ha sido el foco de las acciones de migración en el contexto brasileño. La regularización facilitó la instrumentalización de estos inmigrantes como mano de obra en un contexto de crecimiento económico y demanda de trabajadores para ciertos segmentos económicos, como el de frigoríficos y la construcción civil.

La Resolución permitió, así mismo, la expedición del documento de identidad, de la tarjeta de trabajo, así como el acceso a los servicios públicos de salud y educación. Sin embargo, debido a las características predominantes del flujo, el acceso a los derechos sociales distintos del derecho al trabajo fue bajo, pues no se trataba de una demanda de este flujo, el cual es predominantemente de adultos en edad laboral. El reconocimiento como refugiado también permitiría el acceso a esos mismos derechos, pero presentaría a las autoridades la desventaja de que no planteaba una solución precaria, es decir, que no puede modificarse en cualquier momento en interés de la autoridad otorgante, situación que fragmenta y despolitiza las demandas del avance del derecho y de la protección a los refugiados, pues no aclara cuáles son los derechos y deberes de ese grupo seleccionado (Moulin y Thomaz, 2016).

La opción por la precariedad del derecho de estos inmigrantes es una opción del país, que debilita los institutos históricamente desarrollados para estos temas, pero al mismo tiempo mantiene en el contexto internacional la buena imagen de un país acogedor, aunque *de facto* prevalezca una política migratoria reactiva, pensada caso por caso, en la que el factor de la

nacionalidad acaba representando una posibilidad para el acceso a derechos. No es de extrañar que algunos senegaleses hayan intentado hacerse pasar por haitianos en algunas situaciones.

Con esa resolución, se reforzó la idea de que la concesión de refugio no debe guardar relación con la demanda económica de esas personas, transmitiendo el mensaje de que al refugiado no le corresponde el derecho de establecer una estrategia migratoria para la definición de su destino, pero, al mismo tiempo, permite la explotación de esta presencia en el territorio (Moulin y Thomaz, 2016).

Brasil recibió, incluso durante la vigencia de la Resolución Normativa n. 97, a otros grupos de refugiados, pues la norma estaba enfocada sólo en haitianos. Estos refugiados, muy por debajo del número de entradas de personas naturales de la isla caribeña, no han generado tensiones en un sistema que parece haber sido establecido para atender a pocas personas. De esta forma, se construyó un marco normativo bastante avanzado capaz de garantizar derechos amplios, pero que no vino acompañado por la promoción de políticas públicas desarrolladas para ese grupo específico, principalmente en términos de integración (Castles *et al.*, 2002).

La afirmación de que el contexto de los migrantes haitianos era de crisis, justifica la perspectiva señalada de construcción de respuestas fuera de los marcos legales. La aplicación del Estatuto del Extranjero era, sin duda, peor para esas personas, pero existía la posibilidad de intervención del instituto del refugio que ofrecería una protección más efectiva que la Resolución Normativa. No se trata de una elección, las personas migrantes procedentes de Haití no tienen opción. Además, el hecho de que la Resolución estuviera concentrada en una sola nacionalidad que, tenía relaciones con Brasil como se destacó anteriormente, muestra que la respuesta no se deriva sólo del interés de la autoridad en establecer la mejora en las condiciones de los migrantes en Brasil, puesto que otras posibilidades de mejora dejaron de ser contempladas, como el ingreso de Brasil en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los

Trabajadores Migrantes y de los Miembros de sus Familias, la cual no se ha producido.

Las diversas iniciativas que marcaron el periodo posterior a la entrada de los haitianos, como los varios proyectos de modificación del Estatuto del Extranjero, fueron importantes, pero tardaron en surtir efecto en términos legales y fueron aún menos eficaces en términos de construcción de políticas públicas. Se tiene la impresión de que las autoridades analizaban el acontecimiento como un caso aislado, que no se repetiría. Después del declive del flujo migratorio por Acre y Amazonas, estas localidades continúan con las mismas estructuras de recepción, es decir, casi nulas. La experiencia histórica poco agregó a los lugares donde sucedió y, peor aún, generó mayor repulsión y miedo respecto a los que vienen de fuera, como se puede observar en la región fronteriza y en episodios que ocurrieron en las ciudades a las que esos haitianos se dirigieron, como demuestra el fortalecimiento de políticos con pautas xenófobas en esas áreas.

Incluso en términos legales, con el advenimiento de la nueva Ley de Migración, Brasil todavía necesita una norma infrajurídica, caso por caso, para conceder lo que está establecido en ley. La Ordenanza n°10, de 2018, que aborda la acogida humanitaria para haitianos, refuerza la idea de que no se trata de un derecho, sino simplemente de una concesión por parte de la autoridad brasileña. Se define, por tanto, el papel social del inmigrante como un instrumento, como una figura pensada a partir de su *utilidad*, que atiende a ciertas demandas, pero que difícilmente pertenecerá al espacio en que reside. Se deshumaniza al inmigrante con esa postura.

LA LLEGADA DE VENEZOLANOS POR RORAIMA

En la segunda mitad del decenio de 2010, se inició un gran flujo migratorio de salida de venezolanos de su país, a causa de una grave crisis social, económica, política y de abastecimiento que

afecta al país. El ACNUR y otras entidades informan que aproximadamente cinco millones de personas han abandonado Venezuela y se han dirigido a otros países, la mayoría de ellos en Sudamérica.

Se observó, por la vivencia en la frontera y por las entrevistas con sectores de la sociedad civil —quienes atendieron inicialmente a los inmigrantes, así como los que actúan en la Pastoral de los Inmigrantes—, que los primeros grupos en dejar Venezuela dirigiéndose hacia Brasil eran migrantes haitianos que vivían en ese país. Esos haitianos, que ya vivían en territorio venezolano desde 2014, relataban las dificultades y la necesidad de buscar otro destino, inclusive, insertándose en este nuevo lugar con acciones para poseer documentación venezolana que les garantizaba su regularidad y la posibilidad de compra de productos subvencionados allí, cuando estuviesen disponibles, para ser revendidos en el lado brasileño de la frontera (Level, 2020).

La llegada de nacionales venezolanos a Brasil comienza a ser más evidente a partir de 2015. Los primeros en llegar actuaban en una lógica pendular, es decir, se dirigían a Brasil para la realización de compras, en virtud de que el desabastecimiento era cada vez más frecuente, y de pequeños trabajos para la obtención de recursos para la compra de productos que, en su mayoría, eran llevados por estos migrantes a su país.

Después de esta primera movilidad, se inició un proceso de fijación de los migrantes venezolanos en Brasil, con la permanencia de la mayoría de ellos en la región de Roraima, lugar en el que hay una estructura vial para conectar los dos países. A pesar de contar con una frontera de 2199 km entre Brasil y Venezuela, la estructura de conexión está prácticamente limitada a esa carretera, por lo que la circulación ocurre en ese espacio. A partir de 2016, el saldo de entradas y salidas de venezolanos por la frontera terrestre brasileña creció bastante, llegando en ese año a un número cercano a 10 000 entradas más que las salidas (Jarochinski y Jubilit, 2018).

Ese movimiento por la frontera terrestre era la alternativa para quien no tenía posibilidad de soportar un proyecto migratorio más

costoso. A la llegada a Pacaraima (Roraima), la primera ciudad en el lado brasileño, la mayoría se había desplazado en autobús, en viajes con duración media de uno a dos días (Simões *et al.*, 2017).

Se evidenció un declive de la situación venezolana, en la que se agravó la escasez, así como la dificultad para obtener algunos recursos, principalmente medicamentos, además de un cuadro inflacionario que hacía que la moneda venezolana perdiera poder adquisitivo, generando lo que se puede denominar, según Betts (2010), como una “migración de sobrevivencia”. El establecimiento de estas personas en el territorio brasileño para realizar actividades y recibir pagos en reales, es una de las estrategias que parte de estos migrantes utiliza para obtener acceso a algunos bienes. A menudo, los productos adquiridos se envían a Venezuela en una especie de remesa *in natura*.

Los envíos comenzaron a formar parte de este contexto migratorio, todavía en pequeñas cantidades, pues la posibilidad de obtener trabajo en Roraima era bastante restringida, principalmente, cuando se estima que es el estado brasileño con la menor población, cuya empleabilidad se centra en el servicio público, en las tres esferas de gobierno. Este tipo de trabajo no es accesible a los inmigrantes, especialmente en un escenario en el que la capacidad de inversión de los organismos públicos es escasa, debido a las políticas de contención del gasto. Resta, en términos de trabajo, la opción en el sector productivo, que también es muy incipiente en dicha región, pues los índices industriales son pequeños, y en sectores limitados, lo que deja solamente al sector de la construcción civil y al de servicios (FGV, 2020).

Con la baja capacidad de inserción laboral formal, muchos de estos inmigrantes buscan garantizar su sobrevivencia y la de las personas con quienes mantienen relaciones de subsistencia en Venezuela mediante la realización de trabajo informal, normalmente, por medio de tarifas diarias o de actividades como la limpieza de vidrios de automóviles en los semáforos de la capital del estado, Boa Vista, o de actividades de mendicidad, que se han convertido en las facetas más visibles de ese proceso migratorio en su inicio, entre 2015 y 2017.

Ante la dificultad para obtener recursos, el movimiento de salida desde Brasil también se ha convertido en la alternativa para muchos. Hay varios casos de venezolanos que han venido a Brasil por vía aérea para, de esa forma, ir a otros destinos en Sudamérica o Europa. Los principales factores para este tránsito derivan de causas que van más allá de la estructura de transporte, como el idioma y las redes establecidas, en general, cuando buscan otros destinos en América del Sur. En el caso europeo, la ascendencia europea, muy presente entre los venezolanos —ya que el país ha recibido a gran número de inmigrantes durante mucho tiempo— ha incentivado el trámite para obtener la nacionalidad europea para aquellos que se encuentran en esta situación.

La opción migratoria que representa Brasil no es necesariamente una novedad en términos amazónicos, lo cual ocurre también en relación con los haitianos, a pesar de que la distancia entre este país y Brasil es mucho más difícil de superar (Dias *et al.*, 2020). Sin embargo, este tipo de circulación fue mucho menor de lo que se ve en relación con los venezolanos, ya que más de 50% de los que ingresan a Brasil terminan saliendo del país. Como explica Sidney da Silva (2016), para los haitianos la perspectiva de utilizar a Brasil como trampolín para migrar a otros lugares, incluso debido a factores raciales, es más difícil de realizar, lo que convierte a Brasil en el posible destino (Baeninger *et al.*, 2016).

En términos de acción estatal, el inicio de la migración venezolana tuvo un retraso en la recepción de las personas migrantes, como sucedió con la dinámica del flujo haitiano, sin embargo, de forma incluso más asertiva por parte de las autoridades, se llevó a cabo un intento de expulsión de estos migrantes del territorio brasileño. En 2016, se reportaron acciones en este sentido, algunas de las cuales fueron evitadas por órdenes judiciales, basadas en acciones de la sociedad civil y la Defensoría Pública Federal.² Las deportaciones masivas y sus intentos generaron una

² Uno de los informes sobre estas deportaciones fue elaborado por Paolo Cravero (2018).

sensación de vergüenza para Brasil, ya que se demostró la no participación de las autoridades federales en la regulación y recepción de estos venezolanos cuando el movimiento se hizo más numeroso.

Al igual que en el caso haitiano en Acre, la ausencia de acciones federales llevó a las autoridades estatales a actuar para otorgar algún grado de organización al flujo. La recepción en Roraima fue mucho peor que en Acre, pues, en este último, la conexión con el resto del territorio es posible por carretera y los migrantes tenían como objetivo salir de la región fronteriza y buscar los lugares centrales o con más oportunidades en el territorio brasileño. Esto no ocurrió en Roraima, ya que la inexistencia de una red migratoria bien establecida entre los migrantes y su origen, el escenario de dificultad institucional y económica de Venezuela, y la vulnerabilidad de gran parte de estos migrantes hizo que, para muchos, permanecer cerca de la frontera fuera la única opción.

En segundo lugar, la disputa política regional ha consolidado la instrumentalización de la acogida a los migrantes. Las acciones, principalmente de refugio de parte de los inmigrantes, se realizaron sin ninguna preparación de los agentes estatales y de los locales que iban a recibir a estas personas. Se recurrió a algunas entidades asistenciales para que pudieran llevar a cabo medidas de acogida, pero con escasa ayuda pública. El gobierno de Roraima, en estado de crisis financiera, vio en la llegada de estos inmigrantes la posibilidad de recibir más recursos para el estado y, de esta manera, mantener la dinámica de inversiones públicas que son determinantes para los ciclos de desarrollo de la región, además de la adquisición de un enorme peso político electoral. Con la ausencia de estos recursos, las autoridades se volvieron críticas de la presencia de estos inmigrantes y comenzaron a practicar acciones de xenofobia institucional (Ventura, 2017).

La propia dinámica de acogida estaba pensada para un escenario en el que los migrantes retornarían a Venezuela ante la menor señal de mejora de las condiciones en su país. De alguna manera, esta dinámica fue alentada por las acciones practicadas

a nivel federal y por organizaciones internacionales, como la Organización de los Estados Americanos (OEA), quienes actuaron más enfocados en cambiar el régimen venezolano como una forma de *resolver* el tema migratorio, sin prestar atención a ayudar a los destinos con el fin de implementar acciones más efectivas para la integración de esa población.

Al principio del flujo, se podía percibir en las investigaciones que desarrollamos el fuerte anhelo de estos migrantes por el regreso a Venezuela. Este tipo de comportamiento es común, ya que se trata de un proceso reciente y la dificultad de establecerse en el destino era un factor más a proyectar en el deseo de retorno como parte de la estrategia migratoria. Sin embargo, con el paso del tiempo, con la construcción de diversos tipos de redes y el agravamiento del cuadro venezolano, la perspectiva del retorno se ha vuelto muy distante. El hecho de prever el retorno de estos migrantes, por parte de las autoridades, ha perjudicado acciones más efectivas para la integración de estas personas en los países de destino.

En cuanto a los órganos del sistema de Naciones Unidas, estos estuvieron mucho más presentes en el flujo venezolano que con su homólogo haitiano, pero tardaron en cobrar mayor protagonismo. La presencia del ACNUR y la OIM sólo se produjo en Roraima a mediados de 2017, en un contexto en el que el uso político de la presencia de estos inmigrantes y la vulnerabilidad social en la que muchos se encontraban eran otro obstáculo a superar.

En términos de regularidad de estos migrantes en el territorio brasileño, la solicitud de refugio, como anteriormente había ocurrido con los haitianos, se convertía en la principal alternativa, en vista de la existencia de un escenario legal con pocas opciones, pues prácticamente no existían otras posibilidades de obtención de la regularidad por el Estatuto del Extranjero (Ley 6815/1980), aún vigente en ese momento.

Ante el aumento de las solicitudes de refugio, y ante la presión ejercida por la sociedad civil y por algunos órganos, incluso estatales, las autoridades migratorias brasileñas optaron por seguir su anterior *modus operandi* en términos de regularización:

la búsqueda de soluciones puntuales, estableciendo la Resolución Normativa n. 126 del CNI (Jarochinski, 2018). Esta opción reforzó de nuevo la perspectiva de temporalidad del flujo, ya que se concedía el permiso de residencia provisional.

El año 2017 terminaba y poco se realizaba en favor de este grupo migratorio venezolano en términos de acción de acogida, menos aún en términos de integración. Este contexto sólo cambiaría en 2018, año electoral marcado por temas de interés ejecutivo en el Congreso Nacional. Como el principal debate político en Roraima implicaba la migración y la frontera, el gobierno federal decidió interceder para garantizar el apoyo de los miembros del legislativo que eran representantes de Roraima. Se puede decir que la kinopolítica (Nail, 2016) se hizo presente para el contexto roraimense.

A partir de 2018, el gobierno federal asumió ciertas acciones frente al flujo migratorio venezolano. Como es característico del periodo político contemporáneo en Brasil, las Fuerzas Armadas fueron llamadas a ser las principales responsables de este proceso. Los argumentos para justificar esta elección fueron: la presencia de las Fuerzas en el territorio amazónico; la capacidad de desplazamiento de militares hacia la región; la posesión de instrumentos logísticos capaces de contemplar una región que posee bajo grado de integración con el resto del territorio; y la posibilidad de satisfacer la demanda de una región con bajo grado de desarrollo y de estructuras institucionales para la realización de acciones más complejas.

La Operación Acogida, como fue bautizada esta medida, sigue tres pilares de actuación: el primero es el ordenamiento de la frontera, en el que se realizan acciones para documentación y vacunación de esos migrantes, así como acciones de control de ese espacio; el segundo es la propia acogida, realizado por medio del alojamiento, alimentación y atención a la salud de los migrantes; y el tercero es la interiorización, en la que se da el desplazamiento de estos inmigrantes/refugiados hacia otras partes del territorio brasileño para incluirlos desde el punto de vista socioeconómico.

Son muy significativos los números que han resultado de la Operación Acogida y lo inédito de tal iniciativa, sin embargo, no se puede dejar de cuestionar el hecho de que, a pesar de contar con numerosos colaboradores, se trata de una acción militarizada, en la que se ha desarrollado poco en términos de formación de agentes civiles en el trato de las temáticas migratorias. Además, no se percibe en las estructuras que se están creando la mejora de las instalaciones fronterizas que posean un carácter permanente, lo que motiva el desarrollo de un marco en el que la salida de las Fuerzas Armadas haga regresar la estructura anterior, extremadamente precaria. La idea de lo provisional parece estar vigente en la iniciativa. Esta realidad no ha cambiado en 2019, manteniéndose igual con la elección de Jair Bolsonaro como presidente.

Hay, además, que problematizar el hecho de que una acción con la grandeza de la Operación Acogida sea desarrollada sólo para el flujo migratorio oriundo de Venezuela. Brasil sigue recibiendo personas inmigrantes de otros lugares y esas otras nacionalidades no son contempladas en todo ese aparato institucional, ni siquiera en una modalidad menor, en la que se ofrezcan las mismas posibilidades de prestación de servicios y derechos. Parece evidente que el hecho de que estos nacionales sean oriundos de un país con gran presencia retórica en las disputas políticas internas brasileñas es lo que define esa oportunidad.

Otro aspecto frágil de la operación, principalmente en su dinámica con la frontera, es el hecho de que la acción más efectiva de lo que puede denominarse “integración” es justamente la interiorización de esos venezolanos. Se parte del supuesto de que Roraima no manifiesta un proceso de desarrollo capaz de integrar a estas personas, por lo que se opta por su retirada del lugar.

Además de la operación, otra medida importante en ese flujo fue realizada por el Comité Nacional para los Refugiados (Conare). La medida, con cierta demora, resolvió la cuestión de las solicitudes de refugio hechas por los venezolanos, decidiendo por la aplicación del lineamiento de la grave y generalizada violación de derechos humanos para el caso. La decisión parece

acertada, ya que la lista de protección del refugiado es mayor que la de los demás instrumentos de regularización aplicados (Jarochinski y Jubilut, 2018).

Incluso en esta decisión, dos hechos causan extrañeza. El primero se deriva de las impresionantes cifras de solicitudes aprobadas, frente al proceso burocrático de análisis. La medida se justifica por el alegato de que los datos ya estaban bajo el control de las autoridades brasileñas. Aunque se puede comprender esa velocidad frente a lo que sería el proceso ordinario de esos análisis, no ha quedado claro cuáles son los datos y los tipos de control que se establecieron sobre los refugiados y los solicitantes de refugio. El segundo es el discurso contradictorio de las autoridades, pues hay cuestionamientos públicos al instituto del refugio, al mismo tiempo que se opta por la aplicación ampliada para los venezolanos (Jubilut y Jarochinski, 2020).

Otra incoherencia en términos de acción para los venezolanos es que, en 2020, con la pandemia de covid-19, la primera frontera de Brasil en ser cerrada fue con Venezuela. Después, fueron implementadas una serie de medidas en que la peor condición en términos de nacionalidad fue para los venezolanos, pues tenían restricciones de entrada a Brasil más fuertes que otros países, aun teniendo la documentación brasileña (Jarochinski y Jubilut, 2020). Es una contradicción que personas oriundas de un país en que las autoridades reconocen la grave y generalizada violación de derechos, no tengan acceso a un territorio seguro, contando con toda estructura que el gobierno y las organizaciones internacionales tienen en la frontera del lado brasileño.

CONCLUSIÓN

La movilidad humana por las fronteras amazónicas trajo una nueva visibilidad sobre el papel de Brasil y la Amazonía en el contexto de la movilidad humana internacional. Incluso con esta visibilidad, las acciones políticas en la región para ese público siguen

siendo puntuales e incapaces de desarrollar estructuras que puedan generar beneficios para los inmigrantes y refugiados, así como para quienes ya residían en esos espacios. La migración transfronteriza que allí ocurre cotidianamente sigue sin recibir la atención debida, excepto en casos como el de los venezolanos, cuando el número de personas en movimiento se vuelve significativo.

La realidad de esa región demuestra que Brasil sigue, incluso con un marco normativo de buena calidad técnica —las leyes de refugio y migración—, actuando en términos específicos, es decir, generando acciones caso a caso. Eso hace imposible visualizar cuál será el marco institucional de la temática en el futuro, lo que impide que se establezcan acciones en el sentido de mejora e intercambio de experiencias entre las prácticas desarrolladas, además de suscitar el temor de que se establezca una lógica de prevención o de expulsión de esos inmigrantes, como se verifica en algunas declaraciones gubernamentales.

Se percibe el uso político de los flujos, que no contempla la llegada y acogida de esos inmigrantes y refugiados como un derecho, sino como una concesión brasileña, que, en teoría, puede ser revisada en cualquier momento. La militarización de la respuesta al flujo migratorio venezolano es otro elemento que merece atención, ya que refuerza el estigma de inmigrantes y refugiados como una amenaza al territorio brasileño.

La integración también ha avanzado poco y se ha visto, sobre todo, desde la perspectiva laboral, manteniendo la instrumentalización de los flujos y no dando a los inmigrantes la plena inserción social. Al ser vistos como instrumentos, se mantiene la posibilidad de su descarte y de la precariedad de su situación.

Por último, es necesario destacar que los estándares producidos por Brasil no poseen una construcción y aplicación que permitan evaluar tales medidas como obligaciones que tendrán continuación en el futuro, con el fin de consolidar un repertorio que no estuviera sujeto a medidas restrictivas y de creación de barreras, como se ha observado en todo el mundo, pues en un momento de gran necesidad, como la pandemia, la respuesta fue el cierre de las fronteras.

BIBLIOGRAFÍA

- Baeninger, R., D. Fernandes *et al.* (2016), *Imigração haitiana no Brasil*, Jundiaí, Paco.
- Baeninger, R. y J. C. Jarochinski (coords.) (2018), *Migrações venezuelanas*, Campinas, Unicamp.
- Bauman, Z. (2003), *Vidas desperdiçadas*, Río de Janeiro, Zahar.
- (2017), *Estranhos à nossa porta*, Río de Janeiro, Zahar.
- Betts, A. (2010), “Survival migration: a new framework”, *Global Governance*, vol. 16, pp. 361-382.
- Bühning, M. A. (2014), “A questão da identidade e o não lugar”, III Encontro Internacional de Direitos Culturais — III EICD, Fortaleza.
- Carrera, S., J. Santos y T. Strik (2019), *The External Dimensions of EU Migration and Asylum Policies in Times of Crisis*, Northampton, Edward Elgar.
- Castles, S., M. Korac, E. Vasta y S. Vertovec (2002), *Integration: mapping the field*, Londres, Home Office Immigration Research and Statistics Service.
- Cravero, P. (2018), “Brazil was unprepared for its neighbor’s crisis”, <https://medium.com/latterly/brazil-was-unprepared-for-its-neighbors-crisis-c6586a55ce4b>.
- Dias, G., J. C. Jarochinski y S. da Silva (2020), “Travellers of the Caribbean: positioning Brasília in the Haitian migration routes through Latin America”, *Vibrant - Virtual Brazilian Anthropology*, vol. 17, pp. 1-19.
- Foucher, M. (2009), *Obsessão por fronteiras*, Sao Paulo, Radical Livros.
- Fundação Getúlio Vargas (FGV) (2020), *A economia de Roraima e o fluxo venezuelano - Evidências e subsídios para políticas públicas*, Río de Janeiro, <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29097>.
- Frota da Simões, G., L. Cavalcanti, A. T. Ribeiro (2017), *Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil: resumo executivo*, Brasília, CNI, 2017.
- Haesbaert, R. (2004), *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*, Río de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Jardim, D. (2013), “Os direitos humanos dos imigrantes: reconfigurações normativas dos debates sobre imigrações no Brasil contemporâneo”, *Densidades*, núm. 14, pp. 67-85.

- Jarochinski, J. C. y M. Oliveira (2015), “Migrações, fronteiras e direitos na Amazônia”, *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, vol. 23, núm. 44, pp. 157-169.
- Jarochinski, J. C. (2016), “Impactos políticos, jurídicos e sociais da migração haitiana para o Brasil”, R. Baeninger *et al.* (coords.), *Imigração haitiana no Brasil*, pp. 399-408, Jundiaí, Paco.
- (2018), “Uma política migratória reativa e inadequada: a migração venezuelana para o Brasil e a Resolução n. 126 do Conselho Nacional de Imigração (CNIG)”, R. Baeninger, L. Machado *et al.* (coords.), *Migrações Sul-Sul*, Campinas, Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (Nepo/Unicamp), pp. 637-650.
- Jarochinski, J. y L. Jubilut (2018), “Venezuelans in Brazil: challenges of protection”, *E-International Relations*, e-ir.info/2018/07/12/venezuelans-in-brazil-challenges-of-protection/.
- (2020), “Venezuelanos no Brasil e a covid-19”, en R. Baeninger *et al.* (coords.), *Migrações internacionais e a pandemia de covid-19*, Campinas, Núcleo de Estudos de População Elza Berquó (Nepo)/Unicamp, pp. 417-425.
- (2020), “Group recognition of Venezuelans in Brazil: an adequate new model?”, *Forced Migration Review*, núm. 65, pp. 42-44.
- Level, B. (2020), O “nós” e o “outro” nas relações de trabalho de venezuelanos e haitianos em Boa Vista — Roraima, tesis de maestría, Universidade Federal de Roraima.
- Marshall, T. (2019), *A era dos muros: como as barreiras entre nações estão a mudar o nosso mundo*, Portugal, Desassossego.
- Moulin, C. (2010), “Fronteiras solidárias, vidas solidárias: narrativas sobre o deslocamento na trílice fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru”, *REMHU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, vol. 18, núm. 35, pp. 189-210.
- Moulin, C. y D. Thomaz (2016), “The tactical politics of ‘humanitarian’ immigration: negotiating stasis, enacting mobility”, *Citizenship Studies*, vol. 20, núm. 5, pp. 595-609.
- Nail, T. (2015), *The Figure of the Migrant*, Stanford, Stanford University Press.
- (2016), *Theory of the Border*, Oxford University Press.
- Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), (2020), *Venezuela: Refugiados y migrantes de Venezuela. Amé-*

- rica Latina y el Caribe* [base de datos], <https://r4v.info/es/situations/platform/location/7509>.
- Rodrigues Costa P. y D. Magalhães Fernandes (2016), “Amazonian gateways: as rotas de acesso de imigrantes até o Brasil pela região Norte”, *Anais do Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas*, Campinas, Nepo Unicamp.
- Sassen, S. (2016), *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Silva da, S. (2016), “Haitianos em Manaus: mercado de trabalho e exercício da cidadania”, S. da Silva y G. Assis (coords.), *Em busca do El Dorado: o Brasil no contexto das migrações nacionais e internacionais*, Manaus, EDUA, pp. 183-205.
- Ventura, D. (2017), “La trampa: a ascensão da xenofobia contestatária ao governo dos Estados Unidos”, G. Berrón, K. Moura y L. Ribeiro (comps.), *Os impactos da eleição de Trump: texto para debate*, Série Análise núm. 27, São Paulo, Friedrich Ebert Stiftung-Brasil, pp. 29-32.

LA CRIMINALIZACIÓN DE LAS MIGRACIONES. UNA MIRADA DESDE BRASIL

HELION PÓVOA-NETO

DIRECCIONES DE LA CRIMINALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

La criminalización de la migración puede, en principio, entenderse como un conjunto de procesos en los que se cuestiona la movilidad espacial de las personas en materia de justicia penal por medio de prácticas, instrumentos legales y discursos (Dias y Sprandel, 2017: 153). Cuando carece de la documentación requerida, el acto de cruzar fronteras y establecerse en un determinado territorio nacional puede calificarse de actitud *criminal*. Esto ocurre en la medida en que representa un supuesto desafío, con la presencia del migrante, al *statu quo* de la sociedad afectada, o a la soberanía del Estado nación que controla su territorio (Solivetti, 2010: 339).

La cuestión de la seguridad —y, asociado a ella, el de la inseguridad— es, como observa Dias (2014: 17), la clave para comprender los procesos de criminalización del sujeto migrante y el propio proceso migratorio. El endurecimiento de las políticas migratorias europeas durante el decenio de 1990, agravado por las medidas de seguridad que siguieron al 11 de septiembre en Estados Unidos, radicalizó las medidas ya adoptadas por la legislación de 1996 (Bhartia, 2010: 339). Los temores sobre la seguridad pública frente a posibles “terroristas”, junto con supuestas amenazas a la “identidad nacional” estadounidense, se dirigieron principalmente contra árabes y musulmanes. Con el tiempo, se han extendido a hispanos y otros, promoviendo una serie de campañas de seguridad dirigidas a la frontera con México y al control de ingresos por vía aérea.

El principal tema de la criminalización de los procesos migratorios es su tensión ante una tendencia más generalizada hacia la liberalización de los mercados y la permeabilización de fronteras para servicios, bienes, capitales y también para determinadas categorías de personas. Se trata, básicamente, de aquellos que ocupan, en diferentes niveles de cualificación, puestos de trabajo imprescindibles para el funcionamiento de las economías avanzadas, así como los que encarnan la propia movilidad del capital, como empresarios, expatriados y técnicos de alta especialización.

Se considera que, en los últimos tres decenios, en el caso europeo, pero también en Estados Unidos, el espectro político se desplaza hacia la derecha, exigiendo tanto la liberalización de los controles fronterizos para la economía como la restricción de la movilidad de los llamados “indeseables”, o incluso “peligrosos”. Es necesario diferenciar, sin embargo, entre sectores políticos de derecha que, desde el punto de vista económico, requieren de una fuerza laboral flexible y fácilmente explotable para la inserción global (asociada al neoliberalismo), y sectores de la derecha más conservadora, inquieta con la mayor presencia política y cultural de inmigrantes y sus demandas en los países del Norte. Si bien esta diferenciación es visible, tanto en el caso europeo como en el estadounidense, los estados nacionales tuvieron que mediar, e incluso conciliar, las articulaciones entre estas dos personificaciones del espectro político de derecha. (Feldman, 2012, en Guilherme Mansur Dias, 2014: 17-18).

El llamado “fin de la guerra fría” en el decenio de 1990, o al menos la redefinición de los términos de su polarización durante la posguerra, trajo consigo la retórica de la relajación de los controles fronterizos y, de las mayores posibilidades, tanto tecnológicas como políticas, abiertos a quienes podían moverse y eran vistos como deseables para el dinamismo de la economía global. Sin embargo, varias estructuras de control y vigilancia de la movilidad, establecidas durante el colonialismo y la guerra fría, permanecieron activas y exigieron una justificación sobre su propia razón de existir. Estas estructuras, así como las buro-

cracias estatales asociadas a ellas, se han constituido tanto en las áreas de origen de la migración como en las de destino, mediadas por espacios de tránsito (Dias, 2014).

Los territorios nacionales que eran principalmente de tránsito Sur-Norte, hasta el decenio de 1980, se convirtieron en áreas de destino, ya que, en consecuencia, el control migratorio, externalizado por la Unión Europea y Estados Unidos, estableció diques en las antiguas áreas de tránsito (que se convierten, así, en sociedades de destino o de acogida). Todo un aparato de vigilancia y control, que se remonta a la guerra fría, no sólo se mantuvo, sino que se volvió considerablemente sofisticado para enfrentar las nuevas necesidades de gobernanza de todos estos procesos migratorios.

Si los procesos de criminalización de la migración se aprecian de manera integral, visualizando (como se enfatizó al inicio) prácticas, instrumentos legales y discursos, es necesario buscar comprender cómo se llegó a un consenso de que la migración no sólo debe ser controlada, sino también que, con la falta de los intentos de control, los migrantes deben enmarcarse en parámetros específicos de la justicia penal.

Considerando que los países del norte de América tenían comunidades de origen inmigrante ya estabilizadas y que exigían derechos, desde el ejercicio religioso hasta la expresión cultural, además de demandas de unificación familiar, los controles anti-migratorios debían ser cubiertos con un discurso justificativo en términos que no atacaran principios básicos de derechos humanos. Fue en este contexto que el llamado “enfrentamiento con el tráfico y la trata de seres humanos” asumió una hegemonía en los procesos de criminalización. En contraste con los argumentos en contra de la inmigración que lesionan el derecho al desplazamiento, o que pueden contradecir las demandas del mercado laboral, los argumentos para combatir la trata de personas aparecen como una defensa de las víctimas de la violencia.

En la práctica, sin embargo, los actos de colaboración entre traficados y traficantes, las situaciones de ambigüedad en cuanto a la responsabilidad y la existencia de flujos mixtos de migrantes

y refugiados, víctimas de trata y empresarios de la trata, a menudo conducen a una falta de diferenciación entre víctimas y responsables de los hechos, dichos criminales. La lucha contra la trata amplía así su alcance, incluyendo a personas que no pertenecen a mafias y organizaciones criminales, o que tienen poco poder de decisión en los procesos involucrados (Dias, 2014). Ya en la introducción al texto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que tuvo lugar en Palermo (Italia), en 2000, el tema del terrorismo, el crimen organizado en torno a las drogas y otros bienes se fusiona con el de la trata de personas.¹

A esta identificación entre migrantes, traficantes y víctimas de trata, se suma la polémica en torno a la definición de la trata de las personas, fuertemente asociada al trabajo sexual, especialmente a las mujeres. Las perspectivas de los grupos feministas que abordan el tema difieren, según Doezenia (2005), entre quienes buscan representar a las trabajadoras sexuales, defendiendo sus derechos laborales y, por otro lado, quienes, en una perspectiva más conservadora, tienden a considerar el trabajo sexual como un delito en sí mismo.

La asociación de la llamada “inmigración ilegal” con el narcotráfico justificó la construcción de la barrera fronteriza entre Estados Unidos y México, a partir del decenio de 1990, durante la primera administración Bush, y continuó en las administraciones siguientes. Durante la campaña de Donald Trump, y en su mandato presidencial, las justificaciones de seguridad y vinculadas a la detención del crimen y el terrorismo cobraron aún más protagonismo. Esto ocurrió no sólo en el discurso y la práctica oficial, sino también en la actuación de grupos paramilitares y milicias que realizan “trabajo voluntario” en vigilancia, colabo-

¹ “Se trata de terroristas, criminales, traficantes de drogas, tratantes de personas y otros grupos que desbaratan las buenas obras de la sociedad civil. Sacan ventaja de las fronteras abiertas, de los mercados libres y de los avances tecnológicos que tantos beneficios acarrearán a la humanidad” (Annan, 2004: III).

ran con las autoridades policiales, incluso en el activismo en la construcción de muros y vallas.²

La eficacia de la política para erigir barreras es dudosa, en términos de bloquear eficazmente la migración y reducir la delincuencia. Pero representa una industria que ha crecido en los últimos tres decenios y que ofrece a los opositores a la inmigración una excelente oportunidad para presentar al Estado nación como un defensor de su supuesta soberanía. Esto es cierto incluso en un mundo en el que la globalización ha reducido considerablemente la capacidad de contener los flujos materiales e inmateriales por medio de las fronteras. Wendy Brown destaca la calidad de espectáculo que ofrecen los muros en la delimitación de soberanías que ya no pueden garantizarse en la realidad de un mundo globalizado y desregulado. Pero destaca el papel de la construcción de barreras físicas en la significación de los migrantes como potenciales delincuentes, y en la señalización al público interno, en cada país, de las medidas que se estarían tomando para “enfrentar a los enemigos” (Brown, 2010; Póvoa-Neto, 2005).

Los muros expresan, así, una retórica de criminalización, seguridad, como “*íconos tranquilizadores*” (Innerarity, 2013: 4), haciendo distinciones claras entre *adentro* y *afuera*, entre *amigos* y *enemigos*, marcando claramente las fronteras nacionales como un lugar de separación. La frontera México-Estados Unidos se puede percibir, en esta perspectiva, como una demarcación de los límites entre el Sur y el Norte, posibilitando un discurso y una práctica de criminalización de las migraciones, tanto por los llamados “cruces ilegales fronterizos” como por la actuación de los coyotes y otros sujetos en la denominada trata de migrantes.

En este sentido, el estigma de la criminalización recae principalmente sobre el latinoamericano que emigra o busca emigrar

² En Estados Unidos, el caso más ilustrativo es el del grupo de vigilancia Minutemen, que trabaja en campañas publicitarias y en el activismo en la frontera, enfatizando siempre su militancia como “defensores del orden nacionales”. (Véase Aas y Bosworth, 2013: 4).

a Estados Unidos. Sin embargo, este proceso de estigmatización se ha vuelto más complejo de dos maneras. En primer lugar, porque otros flujos, de africanos, asiáticos y caribeños, comenzaron a transitar por América Latina en estos itinerarios hacia el Norte. En segundo lugar, porque los significados de la migración se han multiplicado y el problema del cruce transfronterizo se ha generalizado en todo el continente (Ceriani, 2011: 70). Aunque la sensación de migración de México a Estados Unidos siguió siendo la más perceptible, la inestabilidad económica y política de toda la región provocó que varios otros movimientos se reforzaran o incluso revirtieran, dentro del espacio de América Latina. Los países de tránsito migratorio se han convertido en destinos, los territorios principalmente de inmigración se han convertido predominantemente en expulsión, en definitiva, la complejidad ha ido en aumento.

Cabe señalar que, desde el punto de vista de la migración como derecho humano, y de la no criminalización de los migrantes, el continente (especialmente en su porción sudamericana) ha mantenido, durante los últimos decenios, un contraste, en materia de legislación, frente a Estados Unidos, Europa y otras regiones de destino migratorio.³ Si tales leyes fueron logros importantes desde finales del siglo xx y principios del actual, se debe considerar que el periodo posterior a la segunda guerra mundial, especialmente el periodo correspondiente a los decenios de 1960 y 1970, fue crítico en cuanto a los derechos de los migrantes y extranjeros en general en el continente sudamericano. Los gobiernos militares, presentes en la mayoría de los países de la región, estaban particularmente preocupados por la adopción de medidas restrictivas a la migración y la desconfian-

³ Diego Acosta (2018) destaca esta especificidad en su estudio de las leyes migratorias comparadas en diez países sudamericanos. También registra la reversión de algunos de estos logros, en términos de derechos migratorios, durante los últimos decenios, siguiendo las tendencias en Estados Unidos y la Unión Europea.

za hacia los extranjeros como una potencial amenaza a las doctrinas referidas a la seguridad nacional.

Las dificultades para documentar a los inmigrantes, las prohibiciones de participación en actividades políticas, el no reconocimiento de los derechos de asilo y refugio, e incluso la colaboración entre autoridades policiales y militares en la detención y expulsión de extranjeros, fueron prácticas frecuentes durante el periodo (Acosta, 2018: 101-104). Al mismo tiempo, desde el decenio de 1960, varios países de América del Sur han dejado de ser importantes destinos de inmigración para los europeos. Los movimientos que asumieron el primer plano se convirtieron en los del interior del continente, extendiéndose, al norte, al corredor de Centroamérica, México y la movilidad caribeña. Las migraciones fronterizas se volvieron gradualmente más frecuentes en comparación con el periodo de inmigración marítima transatlántica del siglo XIX y la primera mitad del XX. Esto tiene algunas implicaciones importantes para el control de la entrada de migrantes por tierra, así como para la regulación de los tránsitos fronterizos. En este sentido, el caso brasileño históricamente ha tenido algunas especificidades en comparación con la mayoría de los países de la región. Esto justifica que sea tratado, en adelante, en un apartado aparte, y con un tratamiento retrospectivo para un periodo anterior.

LA CRIMINALIZACIÓN HISTÓRICA DE LOS “INDESEABLES” EN BRASIL

La tardía abolición de la trata de esclavos y el trabajo servil, y el frecuente debate sobre qué inmigrantes eran los más “deseables” fueron marcas de la historia brasileña que superó el siglo XIX y se extendió a lo largo del siglo siguiente. Los objetivos de suplir las necesidades de mano de obra para la agricultura de exportación e inducir a la población destinataria, principalmente en las regiones sudeste y sur del país, fueron acompañados de la prefe-

rencia por los inmigrantes europeos, en línea con una orientación eugenésica que se ha manifestado con frecuencia en el discurso oficial del Estado.

Así, si bien Brasil ha promovido internacionalmente, junto con otros países de América Latina, el ideal de “hacer América”, del continente abierto a los campesinos sin tierra, a los trabajadores sin trabajo, sin restricciones y prejuicios, es necesario relativizar esta supuesta apertura. De hecho, la inmigración al país estuvo, desde el principio, sujeta a una cuidadosa selección en cuanto a qué inmigrantes debían ser alentados y cuáles debían evitarse, o incluso impedir su entrada. A lo largo de la historia de la inmigración brasileña del siglo xx, la devaluación, así como la criminalización de los inmigrantes no europeos ha sido una realidad innegable.

Un referente histórico significativo, en este sentido, fue el decreto que, en 1890, al inicio del periodo republicano brasileño, estableció las condiciones que permitían el ingreso de inmigrantes a los puertos del país. Según el primer artículo del texto, las personas que eran “válidas y aptas para el trabajo” podían ingresar libremente, siempre que no estuvieran sometidas a “acciones penales en su país” (de origen), a excepción de los “indios de Asia o África”, éstos sólo podrían ser admitidos con autorización del Congreso Nacional. Los siguientes artículos atribuyen a los agentes diplomáticos y la policía portuaria la función de impedir “el desembarco de tales individuos, así como mendigos e indigentes” (Seyferth, 2014: 120). El decreto, de hecho, aunque fue relativizado por otras medidas en los años siguientes,⁴ indicaba claramente la preferencia por los inmigrantes europeos, en con-

⁴ Pocos años después del decreto, una ley de 1892 permitió la entrada de chinos y japoneses, siempre que no fueran “indigentes, mendigos, piratas y otros criminales” (Seyferth, 2014: 120). En 1908, se inició la inmigración japonesa a Brasil, ante la demanda de trabajadores para la producción de café, dejando el decreto en la práctica sin efecto. Sin embargo, se indicó claramente el significado de la política migratoria, que señaló a ciertos grupos de inmigrantes como positivos o negativos, según su origen y su supuesta “propensión” a la criminalidad.

sonancia con la tesis del deseable *blanqueamiento* de la población de un país fuertemente marcado por la herencia indígena y la trata de esclavos africanos.⁵

La historia de la inmigración a Brasil durante los primeros decenios del siglo xx estuvo marcada por este dilema entre las opciones de la élite nacional ante la llegada de trabajadores preferencialmente europeos y la realidad de un mercado laboral internacional con una gran presencia de migrantes asiáticos. Incluso para los inmigrantes europeos, sin embargo, hubo restricciones. Otros decretos, en el decenio de 1920, sugirieron controles aún más estrictos, a fin de evitar la entrada de “mutilados, lisiados, ciegos, locos, mendigos, personas con enfermedades incurables o contagiosas, prostitutas, etc.” (Seyferth, 2014: 122). El pensamiento eugenésico, de creencia en una jerarquía científica de razas, justificó, en Brasil (como en otros países), no sólo una política de inmigración que expresaba preferencia por los europeos, sino también una asociación con la *higiene social*. En este sentido, se entendió que la inmigración estaba relacionada con el proceso más general de mestizaje en la sociedad brasileña, junto con la preocupación por las enfermedades mentales y la criminalidad.⁶

La necesidad del trabajo de los inmigrantes convivía, por tanto, con preocupaciones sobre la “seguridad nacional” y el “orden público”, con la preocupación, en los textos oficiales, por la “selección estricta de los elementos migratorios, incluyendo sus “cualidades mentales y morales” (Seyferth, 2014: 123). Sin embargo, existía una gran demanda de mano de obra inmigrante, en las zonas rurales y, cada vez más, también en los centros urbanos.

⁵ Cabe mencionar aquí, aunque sea brevemente, el temor de las élites, en el referido periodo histórico, a las amenazas que pudiera representar, tanto la inmigración china (invocando los casos de problemas ocurridos en Perú y Cuba), como la inmigración de negros de otras nacionalidades, incluidos los estadounidenses. Véase Ramos, 1996.

⁶ Sobre el debate acerca de los “buenos inmigrantes” que debe recibir el país y cuáles deben evitarse. Véase Koifman, 2015.

Sectores políticos nacionalistas se manifestaron, incluso, respecto a la tendencia al predominio de trabajadores extranjeros en determinadas ciudades y regiones, alegando la necesidad de defender al trabajador brasileño de la competencia de los inmigrantes.

A partir del decenio de 1930, se incrementó la tendencia a restringir la entrada de extranjeros. Se impusieron dificultades para la naturalización, se reforzó la preferencia por los trabajadores agrícolas y se amenazó con la expulsión de inmigrantes considerados indeseables. Un decreto de 1934 estableció la exclusión, para el ingreso al territorio nacional, de “toxicómanos, gitanos y otros nómadas, analfabetos” (Seyferth, 2014: 124). Un paso más enérgico, en este sentido, fue el establecimiento de un sistema de cuotas, en la Constitución de 1934, que estipulaba, para los extranjeros que podían ingresar en el país anualmente, un porcentaje máximo por nacionalidad.⁷

El contexto previo a la segunda guerra mundial, y especialmente durante ella, cuando Brasil entró activamente en el conflicto, al final del conflicto, junto a sus aliados, contribuyó a un agravamiento de los procesos de criminalización. Los italianos, alemanes, japoneses, así como sus descendientes, fueron tratados con sospecha, por medio de actitudes abiertamente xenóforas, y sujetos a la violencia estatal. Se llevó a cabo una “campana de nacionalización” en regiones con fuerte presencia de extranjeros de esos orígenes, prohibiendo publicaciones, clases, programas de radio e incluso conversaciones, en el espacio público, en idiomas distintos al portugués.⁸

⁷ El sistema de cuotas sirvió, en la práctica, a los opositores a la inmigración japonesa, extranjeros que representaron el mayor contingente en los tres primeros decenios del siglo xx.

⁸ Si bien la campaña de nacionalización se llevó a cabo con especial énfasis en áreas rurales y pequeñas ciudades, contra inmigrantes y descendientes de los países del eje, también en centros urbanos como Sao Paulo y Río de Janeiro, había una preocupación del gobierno por la militancia política de los trabajadores, así como, más específicamente, con los judíos, por su condición de “apátridas”. Véase Seyferth, 2014: 124-125.

El periodo de la guerra vio una interrupción casi absoluta en el flujo transatlántico de inmigrantes. Éste se retomó, luego de finalizado el conflicto, presenciando una continuidad en la inmigración de nacionalidades que ya venían llegando al país en el periodo anterior. Se mantuvo el énfasis en la “defensa del trabajador nacional” en relación con la competencia contra los inmigrantes, así como la preferencia eugenista por la “ascendencia europea” (Seyferth, 2014: 126).

Los decenios de 1950 y 1960 vieron una reducción progresiva en el flujo de inmigrantes que ingresaron al territorio brasileño, así como una continuación de la tendencia, ya señalada, de recibir trabajadores urbanos, especialmente técnicos y trabajadores calificados. Sin embargo, Brasil en la segunda mitad del siglo fue un país en el que los flujos migratorios internos llegaron a responder a la mayoría de las necesidades de la fuerza laboral, tanto en las áreas rurales como en las urbanas. La preocupación del extranjero como una posible amenaza a la identidad o seguridad de la nación ya no estaba en primer plano.

Sin embargo, el régimen dictatorial instalado tras el golpe militar de 1964 tuvo su política específica para los extranjeros, incluso en un contexto de reducción de las entradas al país. La preocupación por la seguridad nacional, potencialmente amenazada tanto por los “enemigos externos” como por los internos asociados a la subversión del exterior, dio origen, en 1980, al Estatuto de Extranjería. Esto ocurrió en el último gobierno del periodo militar, aún en un contexto de leyes de excepción, de persecución de opositores políticos y de la denominada Operación Cóndor, la cual consistió inicialmente en intercambios de información entre los gobiernos militares sudamericanos de la región (principalmente Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay). Posteriormente, se inició una activa colaboración entre policías y agentes de las Fuerzas Armadas, con canjes de presos y persecuciones, incluidos asesinatos, de militantes y simpatizantes políticos de la oposición (Sprandel, 2015: 153). En el caso de Brasil, el Estatuto buscaba obstaculizar el establecimiento, en el país, de extranjeros considerados enemigos del

régimen y facilitar su expulsión. Cabe señalar que los sudamericanos perseguidos que ingresaron en el país por medio de fronteras no fueron reconocidos como refugiados.⁹

Las presuntas “amenazas a la seguridad nacional” también estuvieron representadas por religiosos, especialmente de la iglesia católica, quienes participaron en el activismo a favor de los derechos humanos. Los involucrados en la defensa de los pueblos indígenas y campesinos sin tierra fueron vistos como una molestia para el régimen militar brasileño. Varios sacerdotes extranjeros incluso fueron condenados a prisión y expulsados de Brasil.¹⁰ El Estatuto de Extranjería se mantuvo vigente durante más de 30 años, entrando en el periodo democrático como una restricción permanente a los inmigrantes en sus actividades de organización y representación política. No sólo los agentes religiosos, sino también los estudiantes, intelectuales, artistas, sindicalistas, se sintieron impedidos de participar en la vida nacional en pie de igualdad con los brasileños.

⁹ Si bien Brasil era signatario de la Convención de Ginebra de 1951, el país había mantenido su “limitación geográfica”, recibiendo sólo refugiados del continente europeo. Incluso, con un acuerdo para la instalación temporal de una oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Brasil no reconoció su mandato como organización internacional. Como resultado, los exiliados argentinos, chilenos y uruguayos fueron en su mayoría protegidos por organizaciones de la sociedad civil, en alianza con ACNUR, durante su cruce del territorio brasileño, pero terminaron siendo reasentados en otros países, principalmente en el hemisferio norte (Jubilut, 2007: 173). Sólo en 1989, cuando la reserva geográfica se extinguió, y en 1997 una Ley de Refugio y un Comité Nacional para los Refugiados se crearían, ampliando las posibilidades de recepción de los solicitantes y el reconocimiento de su condición de refugiados.

¹⁰ Apenas tres meses después de la sanción del Estatuto de Extranjería, el sacerdote italiano Vito Miracapillo fue expulsado del país por haber realizado manifestaciones políticas. Al año siguiente, los sacerdotes franceses Aristides Camio y François Gouriou fueron condenados a prisión y luego también expulsados, acusados de militancia con los campesinos. Véase Sprandel, 2015:162 y Maria Pia Dalledone, 2016. La lista completa de religiosos extranjeros expulsados está en CNV, 2014: 171-172.

LA INMIGRACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DEL PAÍS

El periodo de la dictadura militar (1964-1985) había coincidido, en general, con una disminución en la entrada de trabajadores inmigrantes al país. Después del final de la dictadura, durante el decenio de 1980, surgió una situación históricamente nueva para Brasil: la del origen de los flujos al exterior, con un saldo migratorio negativo que se presenta por primera vez en términos de fenómeno demográfico.¹¹ Esta emigración se dio principalmente a Paraguay, Estados Unidos, Japón y, cada vez más, a Europa Occidental, tendencia que se acentuó a lo largo del decenio de 1990.

Sin embargo, en ese decenio se sintieron nuevos flujos migratorios, con énfasis en los provenientes del continente sudamericano. Una observación de las estadísticas de los extranjeros presentes en el territorio brasileño, durante los siguientes decenios (1990 y 2000) revela una progresiva desaparición de los contingentes provenientes de la inmigración histórica previa (portugueses, italianos, españoles y japoneses) y una creciente presencia de nuevos grupos: los paraguayos, argentinos, uruguayos y bolivianos (Fernandes, 2015: 25). A estos grupos nacionales, del Mercosur, se sumaron inmigrantes de otros países asociados al bloque, como Perú, Ecuador y Colombia.¹²

Esta nueva inmigración, iniciada en el decenio de 1980, no contó, como en periodos históricos anteriores, con el incentivo del Estado para la llegada y radicación de extranjeros. Pero respondió a la necesidad de mano de obra y emprendimiento por sectores de la economía nacional, cada vez más integrada con la de los países vecinos e incluso con otros continentes.¹³ Fue la inmigración que se

¹¹ Sobre la negatividad del saldo migratorio, véase Fernandes, 2015: 21.

¹² Cabe mencionar también la inmigración de asiáticos (chinos y surcoreanos), africanos y, posteriormente, en el decenio de 2010, haitianos.

¹³ Quizá el mejor ejemplo sea el de la pequeña y mediana industria textil desarrollada en la ciudad de Sao Paulo, inicialmente con empresarios y trabaja-

produjo con frecuencia al margen de la ley y, en el caso de los sudamericanos, principalmente por medio del tránsito transfronterizo.

El estado indocumentado de la mayoría de estos inmigrantes los hacía susceptibles de deportación, al tiempo que les impedía o dificultaba el acceso a derechos sociales, como documentación, vivienda, educación y salud, trabajo formal, organización política y sindical. Así fueron sometidos a situaciones de explotación laboral, e incluso a condiciones laborales similares a la esclavitud. No contaron con la protección del citado Estatuto de Extranjería de 1980, porque éste, junto con la preocupación por la peligrosidad política de los extranjeros, también fue diseñado para disciplinar el trabajo de los inmigrantes a las necesidades de las empresas por parte de trabajadores calificados (Lopes, 2015: 231).

Si bien la situación de los inmigrantes indocumentados no fue considerada un delito, sino una infracción administrativa, la falta de posibilidad de solicitar visas bajo la ley migratoria vigente dificultaba la vida de quienes se encontraban en situación irregular. El Estatuto de Extranjería se mantuvo en vigencia, a pesar de los diversos proyectos de actualización de la ley, y la situación de los indocumentados se resolvió mediante regularizaciones migratorias (amnistías), las cuales ocurrieron en intervalos de aproximadamente diez años.¹⁴ Para quienes no fueron alcanzados por las amnistías, la situación permaneció clandestina y sometida a condiciones de trabajo degradantes, ya que las denuncias ante las autoridades podrían resultar en la deportación, no sólo de los contratistas, sino también de los trabajadores sometidos.¹⁵

dores surcoreanos, luego utilizando la fuerza laboral de inmigrantes bolivianos indocumentados. Los dos flujos migratorios se asociaron entre sí y la relación entre ellos adquirió una complejidad creciente, a partir de los últimos decenios del siglo xx y los primeros del xxi. Véase Buechler, 2004 y Gomes, 2005.

¹⁴ Se llevaron a cabo amnistías para regularizar a las personas indocumentadas en 1988, 1998 y 2009. Véase Reis, 2011: 61.

¹⁵ Cabe señalar que, en el caso de la industria textil a la que se vinculaban bolivianos y otros inmigrantes sudamericanos en Sao Paulo, las situaciones de

Con el regreso de los gobiernos civiles en el decenio de 1980, el enfoque de seguridad nacional, aunque todavía está presente en la ley, ya no se utiliza para las deportaciones, pero éstas pueden ocurrir en casos de asociación con actividades delictivas y restricciones a la participación. La política y los sindicatos siguieron pesando sobre los trabajadores inmigrantes. Por tanto, incluso cuando no se considera un delincuente, el inmigrante suele aparecer en situaciones irregulares desde el punto de vista laboral. Como resultado, se le asoció no sólo con la indocumentación, sino también con casos de trabajo análogo a la esclavitud, trata de deportistas, explotación sexual, trabajo doméstico, arreglo irregular, etc. (Lopes, 2015: 226).

Si bien la ley heredada de los gobiernos militares se mantuvo vigente, en los decenios de 1990 y 2000 se implementaron acciones para reconocer los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias.¹⁶ El proceso de integración del Mercosur fue decisivo en este sentido, con un Acuerdo de Residencia que permitió la regularización de ciudadanos del bloque y países asociados (Muñoz, 2020). El acuerdo se firmó en 2002, pero entró en vigencia en 2009, incluyendo la posibilidad de residencia no sólo para los demás miembros del Mercosur (ciudadanos argentinos, paraguayos y uruguayos), sino también para países asociados (inicialmente, Bolivia y Chile, con posterior expansión a Perú, Ecuador y Colombia).

También fue en el decenio de 1990 cuando Brasil comenzó a tener una legislación y una política oficial específica para los re-

explotación laboral se encontraban a menudo en núcleos familiares o comunitarios, ejercidos especialmente sobre mujeres, adolescentes y niños. El consentimiento, incluso en situaciones de vulnerabilidad, a menudo dificultaba la caracterización del trabajo esclavo o análogo a la esclavitud.

¹⁶ Es interesante notar que la actuación de las organizaciones de la sociedad civil, en defensa de los derechos de los trabajadores inmigrantes en Brasil, estuvo muy influenciada por la militancia en torno a los derechos de los emigrantes brasileños en el exterior, también vulnerables por la situación indocumentada en varios países, como Estados Unidos, Paraguay y naciones europeas.

fugiados. Una vez que en 1989 se eliminó la reserva geográfica que sólo admitía solicitantes de origen europeo, el país se adhirió ampliamente a la Declaración de Cartagena, permitiendo la admisión de otras fuentes. Eso no tardó en llegar, principalmente por los conflictos en África, especialmente de cara a la guerra civil angoleña.¹⁷ En 1997, se promulgó una ley brasileña que prevé específicamente los casos de asilo y se creó el Comité Nacional de Refugiados (Conare). La nueva ordenación, combinada con el contexto internacional, permitió que el país se convirtiera progresivamente en un destino de solicitantes de asilo, a diferencia de lo que sucedió en el periodo militar, con hostilidad oficial hacia los exiliados de otras dictaduras sudamericanas.¹⁸

Sin embargo, una vez regulada la recepción de solicitantes de asilo, aún quedaba la expectativa de una nueva ley migratoria, que superara el Estatuto de Extranjería del periodo militar y extendiera, a otras nacionalidades, algunos derechos ya garantizados a los sudamericanos. No fue posible, para los extranjeros ya presentes en el territorio brasileño, la regularización migratoria fuera de las amnistías, lo que llevó a muchos a solicitar el refugio, aun cuando sus casos no encajaban en el régimen internacional y la ley brasileña de refugiados. Sin embargo, con las puertas cerradas en los países del Norte, muchos migrantes percibieron, en Brasil, la ocasión de una oportunidad laboral. El desempeño de la economía, inicialmente poco afectada por la crisis internacional de 2008, y la perspectiva de realizar grandes eventos deportivos en 2014 y 2016 (Copa del Mundo y Juegos Olímpicos), marcó perspectivas positivas que atraieron a inmigrantes de diferentes nacionalidades (Muñoz, 2020).

¹⁷ Además de Angola, a partir del decenio de 1990, Brasil recibió solicitantes de asilo de la República Democrática del Congo, Liberia y la antigua Yugoslavia. Los colombianos se irían sumando paulatinamente a ellos y, a partir del próximo decenio, tendrían la posibilidad de optar por la regularización en Brasil, tanto por medio de asilo como por el Acuerdo de Residencia del Mercosur.

¹⁸ Para una contextualización histórica del proceso de implementación del sistema de refugio en Brasil, véase Barreto, 2010:18-19; Fischel, 2017.

El grupo de inmigrantes que llegó a representar el mayor desafío para la regularización fue, en el segundo decenio del siglo XXI, el de los haitianos. Desde el terremoto de 2010, un número significativo de migrantes de esa nacionalidad ha ingresado al territorio brasileño, principalmente por vía terrestre, por medio de la frontera amazónica. Como no había posibilidad de ser aceptados como inmigrantes bajo el Estatuto de Extranjería de 1980, comenzaron a solicitar asilo, única forma en que podían permanecer legalmente en Brasil, a la espera de una decisión del Conare.

Si bien en un principio hubo demanda por el trabajo de los haitianos, las condiciones en las que se desarrolló el itinerario migratorio fueron sumamente problemáticas, desde el país de origen, pasando por Ecuador y Perú, cruzando la frontera brasileña y dentro del territorio nacional. Sujetos al trabajo de los coyotes en el exterior, intermediarios ya dentro de Brasil, y obligados a buscar refugio por no estar sujetos a la legislación migratoria, vivían situaciones altamente propicias para la xenofobia y la criminalización.

Sectores organizados de la sociedad brasileña, dentro y fuera del Estado, preocupados por los innumerables casos de violaciones de derechos ocurridos en el proceso de migración haitiana, llevaron al gobierno a una solución provisional pero significativa. Rechazadas las solicitudes de refugio dirigidas al Conare, los casos de haitianos comenzaron a ser remitidos al Consejo Nacional de Inmigración (CNI). El Consejo, que tramitó las solicitudes de visa de trabajo, comenzó a otorgar, excepcionalmente a los haitianos, la residencia permanente por razones humanitarias, que no estaba textualmente prevista en el Estatuto de Extranjería vigente desde 1980. El CNI también aprobó, en 2012, una Resolución Normativa que permitió obtener una visa en el consulado brasileño en la capital haitiana, Puerto Príncipe, permitiendo así a los haitianos migrar regularmente (Milesi y Marinucci, 2017: 38).

Tales medidas, de carácter de emergencia, permitieron a los haitianos permanecer en territorio brasileño de manera regu-

lar, pero no fueron del todo exitosas en abordar las violaciones de derechos al cruzar la frontera, en casos de explotación laboral. También contaron con la hostilidad de sectores políticos y mediáticos que adoptaron una retórica xenófoba y utilizaron el tema migratorio para expresar su oposición al gobierno federal.¹⁹

También quedó claro que una solución provisional, específicamente dirigida a los migrantes haitianos, no resolvió el problema de la continuidad de una legislación excesivamente desactualizada y la falta de coordinación entre los distintos sectores del Estado involucrados con la inmigración.²⁰ Además, quedaron insatisfechas las demandas de otros grupos de inmigrantes, que comenzaron a cruzar la frontera siguiendo itinerarios coincidentes con los de los haitianos.²¹ Estaba claro que el país necesitaba una nueva ley de inmigración que abarcara todos los orígenes nacionales y asignara funciones bien definidas a cada sector del aparato estatal que se ocupaba de los inmigrantes.

¹⁹ Cuando se intensifica el ingreso de haitianos por la frontera amazónica, especialmente de Perú, funcionarios de gobierno (municipales y estatales) y vehículos de la principal prensa nacional comienzan a usar el término *invasión* para calificar esa migración. En esa ocasión, el uso criminalizante e irresponsable del término fue criticado por Helion Póvoa-Neto, citado en Borges, 2014.

²⁰ La propia ubicación del CNI y el Conare en diferentes ministerios (trabajo y justicia), aunque con la participación de otros sectores del Estado, generó dificultades, tanto en su mal desempeño integrado como en su relación con otros ministerios (como relaciones exteriores) y con la Policía Federal. Este último, equipado para hacer frente a otras actividades delictivas, tenía serias dificultades para trabajar con inmigrantes y refugiados desde una perspectiva de derechos.

²¹ El caso más ejemplar fue el de los senegaleses que, al igual que los haitianos, solicitaron refugio para intentar mantenerse al día, pero que no se beneficiaron de medidas específicas.

POLÍTICA DE INMIGRACIÓN
EN UN CONTEXTO DE CRISIS POLÍTICA

Todo un movimiento de organizaciones no gubernamentales y sectores gubernamentales que defienden el principio del inmigrante, no como criminal, sino como sujeto de derechos, actuó a lo largo de los decenios de 1990 y 2000 para proponer una nueva política migratoria para Brasil. Los intentos de reforma del Estatuto de Extranjería de 1980 tropezaron, tanto en la oposición de sectores que insistían en la perspectiva de seguridad, como en la percepción de que la inmigración ya no tendría una centralidad política capaz de excitar a los actores más relevantes.²²

Si bien las movilizaciones para llegar a una nueva ley migratoria se originaron en un contexto previo, de avances en el reconocimiento de derechos, su aprobación por el Congreso Nacional se dio en una situación de radicalización política que avanzaba hacia la reversión de derechos que ya se consideraban asegurados. El contexto de aprobación fue el de un presidente interino, que sucedió al presidente destituido tras un duro proceso de juicio político, reconocido por muchos como un golpe de Estado. Además de la calificación de este particular proceso político, era el momento de avanzar en agendas contrarias a los derechos no sólo de los inmigrantes, sino de las minorías étnicas y sociales, causas con las que se confundía a menudo la defensa de los derechos de los inmigrantes.

El contexto internacional ha contribuido en gran medida a la radicalización de las posiciones políticas con respecto a la inmigración, incluso inspirado por el surgimiento de una derecha política antiinmigrante en Estados Unidos. La trascendencia del

²² La expresión numéricamente insignificante de la población inmigrante en términos nacionales a menudo se invocaba como una justificación de los intentos fallidos de proponer cambios en la legislación de inmigración. Estimaciones de que el contingente de extranjeros no llega ni al 1% de la población nacional actúan, en este sentido, como poco estimulantes al considerar la relevancia del tema migratorio en Brasil.

discurso —y, posteriormente, de algunas prácticas— de hostilidad hacia los inmigrantes, en cuanto a la supuesta “amenaza” que representarían para la identidad, seguridad y trabajo de los nacionales, estuvo presente en el gobierno del presidente interino, en la campaña presidencial que siguió, y profundizó en el gobierno electo en 2018. El discurso político nacionalista, que acusó a los inmigrantes de perjudicar a los brasileños en el acceso a empleos y servicios públicos, y de provocar la crisis social en las zonas fronterizas, logró imponerse en la agenda política nacional, que se agravó especialmente con la crisis económica —y, más tarde, sanitaria— provocada por la pandemia de covid-19 (Villen y Quintanilha, 2020: 133). Simultáneamente con la radicalización práctica y retórica de la presidencia de Estados Unidos, la creciente inestabilidad política venezolana introdujo un cuadro de graves tensiones en la frontera amazónica del norte.

El tránsito fronterizo es, en Brasil, un hecho ampliamente establecido y reconocido en los límites del sur del territorio nacional, donde las ciudades gemelas son numerosas (en las fronteras con Uruguay, Argentina, Paraguay y Bolivia). Sin embargo, dentro de los límites territoriales amazónicos (especialmente con Perú, Colombia, Venezuela, Guyana, Surinam y Guayana Francesa), el tema toca algunas otras sensibilidades. Con ciudades gemelas más pequeñas, densidades demográficas más bajas y, a menudo, sin una demarcación fronteriza física, la frontera amazónica siempre ha sido vista como menos protegida y más vulnerable a invasiones o tránsitos clandestinos. El pensamiento geopolítico de los militares, en particular, a menudo ha destacado la necesidad de asegurar esa frontera y minimizar los riesgos asociados con el contrabando, el tráfico de armas y drogas, y el desplazamiento de poblaciones indígenas.

La entrada de haitianos al Amazonas ya había, como se vio, activado señales de alarma sobre la migración indocumentada por esa ruta. La implicación del gobierno brasileño con la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah), en el decenio de 2000, por tanto, antes del terremoto, impulsó la búsqueda de una solución fuera de la restrictiva legislación mi-

gratoria de ese momento. Con eso, la solución de la regularización por razones humanitarias se encontró mediante visas que no estaban previstas en el Estatuto del Extranjero vigente.

En el caso de los venezolanos, sin embargo, la situación fue diferente. No hubo una participación directa del gobierno brasileño en el contexto interno del país, pero las condenas internacionales al régimen, especialmente por parte del gobierno estadounidense, y la alineación ideológica de los sectores políticos con este gobierno hicieron que el tema fronterizo se politizara y entrara en conflicto. El foco principal de la retórica agresiva fueron los venezolanos, el grupo más numeroso de inmigrantes y refugiados y con mayor visibilidad mediática, pero otros grupos de extranjeros también fueron blanco del discurso de criminalización.²³

Como consecuencia de la amplia repercusión mediática de los hechos en la frontera, el proceso de discusión y aprobación de la nueva ley migratoria se vio afectado. En vista del crecimiento de las entradas venezolanas, especialmente desde 2016, finalmente se aprobó la ley de 2017 con muchos vetos presidenciales, incluido el sacrificio de la protección de derechos en vista de imperativos de seguridad nacional (Vedovato y Assis, 2018).

La escalada de violencia retórica e incluso física hacia los venezolanos en la frontera norte, sin embargo, no cesó tras la aprobación de la nueva ley, al contrario. En el contexto de la campaña presidencial, durante la cual el candidato Bolsonaro hizo uso de términos hostiles hacia inmigrantes y refugiados, asociándolos con el régimen venezolano, ocurrieron hechos de notable gravedad. La más dramática de ellas fue la expulsión, en agosto de 2018, de cientos de venezolanos de la ciudad fronteriza de Pacaraima, por grupos que los amenazaron con consignas xenófo-

²³ Durante la semana de la votación de la nueva ley de inmigración, en mayo de 2017, una manifestación de activistas religiosos tomó las calles del centro de São Paulo gritando consignas contra la “invasión islámica”, y en ese momento hubo ataques contra refugiados palestinos que encontraron en el lugar.

bas y de carácter supuestamente “patriótico”, incluso acompañando el himno nacional brasileño.²⁴

Elegido presidente Jair Bolsonaro, en las elecciones de fin de año, no se ha agotado el repertorio de medidas hostiles a inmigrantes y refugiados, ya que varios puntos de la nueva ley migratoria aún no habían sido regulados y padecían restricciones por parte del nuevo gobierno federal en 2019. Un ejemplo significativo fue la Ordenanza, emitida por el Ministro de Justicia, que rescató la figura de la *persona peligrosa* como posible objetivo de deportación. Parecía reaparecer no sólo en el vocabulario de seguridad del periodo dictatorial más reciente, sino también la retórica del “inmigrante indeseable”, ya referido en relación con las políticas de principios del siglo xx (Villen y Quintanilha, 2020: 134-135).

Sin embargo, la posición de alineación permanente con la política de la administración Trump, en Estados Unidos, y de enfrentamiento con el régimen de Maduro, en Venezuela, trajo al gobierno brasileño la urgente necesidad de atender un flujo de desplazamientos fronterizos para reforzar la retórica oficial. Como el régimen venezolano fue clasificado como autoritario, el gobierno de Bolsonaro buscó obtener ganancias políticas en su retórica ideológica, involucrando a las Fuerzas Armadas, especialmente al Ejército, en la operación de control y ordenamiento fronterizo.

El gobierno continuó así la denominada Operación Bienvenida, iniciada durante la administración anterior, en 2018, con un papel central en la participación de los militares y la alianza con el ACNUR, la OIM, y organizaciones no gubernamentales (ONG). Se organizó una logística capaz de recibir a miles de ve-

²⁴ Las acciones de retórica y criminalización contra los venezolanos fueron un sello distintivo de la campaña presidencial de ese año, pero también de la campaña por los gobiernos estatales, especialmente en el estado de Roraima, donde se ubica la ciudad fronteriza de Pacaraima y la capital Boa Vista, que recibió gran parte de la afluencia de inmigrantes y refugiados venezolanos. Como indicador del carácter simbólico que asumió Roraima durante la campaña presidencial, basta señalar que el estado fue visitado y mencionado insistentemente por los candidatos, a pesar de que es el estado con menor población y menor electorado.

nezolanos en albergues, cercanos a la frontera y en la capital del estado de Roraima, Boa Vista, tramitar llegadas, solicitudes de refugio o regularización migratoria, albergue, y sumando a tales medidas un nueva etapa, la llamada *interiorización*.²⁵ Procede, de forma voluntaria, a otras regiones del país, generalmente por vía aérea, y para recibir, de forma descentralizada, entre organizaciones de la sociedad civil (osc), ayuntamientos y asociaciones religiosas.

El hecho innegable a destacar es la proporción de solicitudes de asilo recibidas y concedidas, absolutamente inédita en la historia de la política de acogida brasileña. Desde la creación del Conare y la Ley de Refugio, en 1997, nunca ha habido tal volumen de solicitudes, casi todas ellas concedidas.²⁶ En el contexto sudamericano, Brasil se ha convertido en uno de los principales destinos de los desplazamientos venezolanos, y con una alta proporción de refugiados reconocidos.²⁷ Al mismo tiempo que atiende una necesidad humanitaria indiscutible, la acogida de refugiados por parte del gobierno de Bolsonaro también cumple un objetivo propagandístico, de oposición al régimen venezolano y de alineación con la política exterior estadounidense.

Siendo este un proceso reciente, y con restricciones en el acceso a la información, tanto por el carácter de seguridad de la recepción e interiorización como por el contexto de la pandemia, que dificulta el seguimiento empírico, parece demasiado temprano para una cuidadosa evaluación de la política brasileña actual en materia de inmigrantes y refugiados. Si bien la recepción está fuertemente concentrada en el estado de Roraima (es-

²⁵ Véase más información, y una problematización de la Operación Bienvenida e interiorización, en Jarochinski, Jubilit y Pérez, 2020.

²⁶ Según Gustavo Junger da Silva *et al.* (2020: 41), en 2019 prácticamente no hubo rechazos y la mayoría de las solicitudes fueron aceptadas. Agradecemos a este autor el acceso a las publicaciones del Observatorio de Migraciones.

²⁷ Los datos cuantitativos para 2020 se pueden encontrar en George Wolfe, 2021.

pecialmente en las ciudades de Pacaraima y Boa Vista), el proceso de interiorización se dispersa por todo el territorio nacional. Los estados que recibieron más venezolanos reasentados fueron los del centro-sur del país, geográficamente alejados de la frontera norte y alojados en metrópolis como Sao Paulo y Curitiba, y en ciudades de tamaño medio.²⁸

También parece importante enfatizar que las cifras y la logística de la recepción conviven con un discurso humanitario oficial hacia los venezolanos, pero muchas veces con la criminalización de otros inmigrantes y refugiados. Cabe recordar que uno de los primeros actos del gobierno de Bolsonaro fue la retirada de Brasil del Pacto Global sobre Migraciones. Asimismo, la retórica fogosa de negar el racismo y la necesidad de proteger a las minorías acaba llegando a otros grupos de extranjeros, como haitianos, senegaleses, bolivianos e incluso emigrantes brasileños en el exterior, especialmente a los indocumentados en Estados Unidos (Pereira, 2020).

El momento actual, de restricción generalizada a diferentes formas de movilidad geográfica dentro del territorio brasileño, no anula las fuerzas sociales que continúan impulsando el desplazamiento de refugiados y migrantes. Por tanto, continúan llegando al país, según diversos itinerarios y modalidades de ingreso y regularización.

Hemos visto que la política migratoria de Brasil ha evolucionado históricamente a partir de un periodo en el que del extranjero valía su contribución como colono, trabajador o “civilizador”. Sin embargo, sospechaba de posibles actos contrarios a la seguridad e identidad de la nación, que lo convertirían en un indeseable e incluso, en el peor de los casos, en un criminal.

²⁸ La única metrópoli de la región amazónica que recibe contingentes importantes es Manaus, en el estado de Amazonas, accesible por tierra desde Roraima. En cuanto a los estados de las regiones sudeste y sur, que reciben más venezolanos internados por vía aérea, son San Pablo, Río Grande del Sur, Paraná y Santa Catarina. Los datos más recientes están en Ministério da Cidadania, Brasil, 2020.

El periodo de democratización que se inició en el decenio de 1990 parecía avanzar tanto hacia el reconocimiento de los migrantes como sujeto de derechos y contribuyente a la formación cultural del país, como hacia una progresiva simplificación de los procedimientos de acceso al mercado laboral. El largo proceso de reforma de la legislación migratoria heredada de la dictadura también debe ir acompañado de una mayor integración de los distintos ámbitos del Estado encargados de acoger, integrar y hacer participar activamente a los inmigrantes en la vida nacional.

Aunque la criminalización de estos sujetos representó un proceso de largo plazo en la historia de Brasil, la nación parecía estar en proceso de transición hacia un enfoque diferente basado en derechos. La situación política reciente, sin embargo, ofrece la posibilidad de un retroceso también en este campo. La experiencia de acoger venezolanos puede avanzar hacia una apertura también hacia otros grupos de inmigrantes y refugiados, o quedar restringida a un solo grupo, por razones de conveniencia política del actual gobierno.

Sólo el pleno reconocimiento del derecho a la migración y el deber del Estado de brindar asistencia a todos puede garantizar la continuidad de los logros obtenidos en decenios anteriores. Por el momento, hay una duda sobre esto. La criminalización de la migración, ahora en curso en el contexto internacional, puede seguir la misma tendencia en Brasil, o encontrar nuevos caminos a seguir en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Aas, K. F. y M. Bosworth (2013), *The borders of punishment. Migration, citizenship, and social exclusion*, Oxford, Oxford University Press.
- Acosta, D. (2018), *The National Versus the Foreigner in South America: 200 Years of Migration and Citizenship Law*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Annan, K. A. (2004), "Prefacio", Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, Nueva York, Naciones Unidas, pp. III-IV.
- Barreto, L. P. (2010), "A lei brasileira de refúgio - sua história", L. P. Barreto (ed.), *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*, Brasília, ACNUR, Ministério da Justiça.
- Bhartia, A. (2010), "Fictions of law: the trial of Sulaiman Oladokun, or reading Kafka in an immigration court", N. de Genova y N. Peutz (eds.), *The Deportation Regime. Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, Nueva York, Duke University Press, pp. 329-349.
- Borges Delfim, R. (2014), "Invasão' de haitianos? - Sobre o uso irresponsável do termo pela imprensa", *MigraMundo*, <https://migramundo.com/invasao-de-haitianos-sobre-o-uso-irresponsavel-do-termo-pela-imprensa/>.
- Brown, W. (2010), *Walled States, Waning Sovereignty*, Nueva York, Zone Book.
- Buechler, S. (2004), "Sweating it in the Brazilian garment industry: Korean and Bolivian immigrants and global economic forces in Sao Paulo", *Latin American Perspectives*, vol. 31, núm. 3, pp. 99-119.
- Ceriani Cernadas, P. (2011), "Luces y sombras en la legislación migratoria Latino-americana", *Nueva Sociedad*, núm. 233, pp. 68-86.
- Comissão Nacional da Verdade, Brasil (CNV) (2014), *Relatório: textos temáticos*, vol. 2, Brasília, CNV.
- Dalledone, M. P. (2016), *O padre e a pátria: direito, transição política e o Supremo Tribunal Federal na expulsão de Vito Miracapillo (1980)*, tesis de doctorado, Brasília, Universidade de Brasília.
- Dias, G. (2014), *Migração e crime: desconstrução das políticas de segurança e tráfico de pessoas*, tesis de doctorado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- Dias, G. y M. A. Sprandel (2017), "Criminalização das migrações", L. Cavalcanti, T. Botega et al. (coords.), *Dicionário crítico de migrações internacionais*, Brasília, Universidade de Brasília.
- Doezema, J. (2005), "Now you see her, now you don't: sex workers at the UN Trafficking Protocol negotiations", *Social and Legal Studies*, Londres, vol. 14, núm. 1, pp. 61-89.

- Fernandes, D. (2015), “O Brasil e a migração internacional no século XXI - notas introdutórias”, E. J. Peixoto do Prado y R. Coelho (coords.), *Migração e trabalho*, Brasília, Ministério Público do Trabalho.
- Fischel de Andrade, J. H. (2017), “Aspectos históricos da proteção de refugiados no Brasil (1951-1997)”, L. Jubilit y G. Galiano de Godoy (coords.), *Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97*, San Pablo, Quartier Latin/ACNUR, 2017, pp. 41-79.
- Gomes de Azevedo, F. A. (2005), *A presença de trabalho forçado urbano na cidade de São Paulo: Brasil/Bolívia*, tesis de maestría, Sao Paulo, Universidade de São Paulo.
- Innerarity, D. (2013), *A Walled World*, www.danielinnerarity.es/art%C3%ADculos/.
- Jarochinski Silva, J. C., L. Jubilit y M. Z. Pérez Velásquez (2020), “Proteção humanitária no Brasil e a nova lei de migrações”, A. de Carvalho Ramos, R. Vedovato y R. Baeninger (coords.), *Nova Lei de Imigração: os três primeiros anos*, Campinas, Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”- Nepo; Unicamp-Observatório das Migrações em São Paulo/FASDIB, 2020, pp. 47-65.
- Jubilit, L. L. (2007), *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*, San Pablo, Método.
- Koifman, F. (2015), *Imigrante ideal: o Ministerio da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Lopes, C. M. (2015), “Migrações, mundo do trabalho e atuação do Ministério Público do Trabalho”, E. J. Peixoto do Prado y R. Coelho (coords.), *Migração e trabalho*, Brasília, Ministério Público do Trabalho.
- Milesi, R. y R. Marinucci (2017), “Apontamentos sobre migrações e refúgio no contexto internacional e nacional”, L. Jubilit y G. Galiano de Godoy (coords.), *Refúgio no Brasil: comentários à Lei 9.474/97*, San Pablo, Quartier Latin/ACNUR.
- Ministério da Cidadania, Brasil (2020), Dados da Interiorização de migrantes e refugiados venezuelanos [bases de datos], <http://blog.mds.gov.br/redesuas/painel-de-dados-da-interiorizacao-de-migrantes-e-refugiados-venezuelanos/> y <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>.

- Muñoz Bravo, T. M. (2020), “El camino hacia la formulación de una nueva política migratoria en Brasil: de la visión militar restrictiva a la apertura”, *Desafíos*, vol. 32, núm. 1, pp. 1-37.
- Pereira, A. B. (2020), “Os usos e abusos políticos do refúgio”, *Nexo*, 15 de febrero de 2020, www.nexojornal.com.br/ensaio/2020/Os-usos-e-abusos-politicos-do-refugio.
- Póvoa-Neto, H. (2005), “A criminalização das migrações na nova ordem internacional”, H. Póvoa-Neto y A. Pacelli Ferreira (coords.), *Cruzando fronteiras disciplinares. Um panorama dos estudos migratórios*, Rio de Janeiro, Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios, Faperj, Revan, pp. 297-309.
- Souza de, J. (1996), “Dos males que vêm com o sangue: as representações raciais e a categoria do imigrante indesejável nas concepções sobre imigração da década de 20”, en M. Chor Maio y R. Santos (coords.), *Raça, ciência e sociedade*, Rio de Janeiro, Fiocruz, Centro Cultural Banco do Brasil, pp. 59-82.
- Rocha Reis R. (2011), “A política do Brasil para as migrações internacionais”, *Contexto Internacional*, vol. 33, núm. 1, 2011, pp. 47-69.
- Seyferth, G. (2014), “O estado brasileiro e a imigração”, M. de Oliveira Santos, R. Petrus, H. Póvoa-Neto y C. Gomes (coords.), *Caminhos da migração: memória, integração e conflitos*, Rio de Janeiro, Léo Cristiano, pp. 109-133.
- Silva da, G., L. F. Lima, F. Quintino *et al.* (2020), *Refúgio em números*, 5ª ed, Brasília, Observatório das Migrações Internacionais, Ministério da Justiça e Segurança Pública/Comitê Nacional para os Refugiados, www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros.
- Solivetti, L. M. (2010), “Criminallità e immigrazione”, en Graziano Battistella (coord.), *Migrazioni. Dizionario socio-pastorale*, Milán, San Paolo, pp. 339-347.
- Sprandel, M. A. (2015), “Migração e crime: a lei 6.815, de 1980”, *REMHU-Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, vol. 23, núm. 45, Brasília, pp. 145-168.
- Vedovato, L. R. y A. E. Assis (2018), “Os vetos à nova lei de migração brasileira: a interpretação como um passo necessário”, R. Baeninger, L. Machado *et al.* (coords.), *Migrações Sul-Sul*, Campinas, Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (Nepo/Unicamp).

- Villen, P. y K. Quintanilha (2020), “A nova Lei de Migração (13.445/2017) como espelho de forças ambivalentes”, A. de Carvalho Ramos, R. Vedovato, R. Baeninger (coords.), *Nova Lei de Imigração: os três primeiros anos*, Campinas, Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”-Nepo; Unicamp-Observatório das Migrações em São Paulo/FASDIP, pp. 129-142.
- Wolfe, G. (2021), *Where are Venezuelan Migrants and Refugees Going? An Analysis of Legal and Social Contexts in Receiving Countries*, Nueva York, Center of Migration Studies, 2021, <https://cmsny.org/publications/venezuelan-migrants-legal-contexts-wolfe-010421/>.

REDUCIR LA PATRIA GRANDE: EMBATES NEOLIBERALES CONTRA EL NUEVO PARADIGMA MIGRATORIO EN ARGENTINA

CORINA COURTIS

INTRODUCCIÓN

A lo largo de sus más de 200 años de historia, Argentina ha sido un país de recepción de inmigrantes. Desde su consolidación como Estado nación hasta entrado el siglo xx, fue receptora de un gran número de inmigrantes intercontinentales, mayoritariamente europeos. A su vez —en proporciones muy inferiores, que se mantuvieron relativamente estables a lo largo del tiempo y se han acentuado levemente sólo al albor del siglo xxi—, el país ha sido destino de inmigrantes intracontinentales. La dinámica de la migración regional se ha expresado tanto en el ingreso sostenido de personas provenientes de países limítrofes y vecinos (en especial de Paraguay, Bolivia y Perú) como en la llegada más reciente y repentina de migrantes de Colombia y Venezuela. Esta dinámica dominante no excluye la migración contemporánea, más reducida, desde otros orígenes: inmigrantes de países de Asia Pacífico, de Europa central y oriental, de República Dominicana y de Haití, y de diversos países de África, fundamentalmente de Senegal. Si, fomentada bajo un ideal de civilización y desarrollo, la inmigración europea fue acompañada de una normativa que legitimó la residencia y garantizó amplios derechos a la población extranjera,¹ la inmigración regional de-

¹ Ley de Inmigración y Colonización núm. 817/1876, conocida como Ley Avellaneda.

vino paulatinamente sujeto tácito de una serie de normas restrictivas y de control que decantaron, durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983), en la llamada Ley Videla², cuyos resortes, apoyados en la doctrina de seguridad nacional, obstaculizaron el acceso a la residencia, al trabajo remunerado y a derechos básicos hasta dos decenios después de recuperada la democracia formal.³

En efecto, recién en 2004, durante el gobierno del presidente Néstor Kirchner, la promulgación de la Ley de Migraciones núm. 25 871, que recoge los principios de los instrumentos internacionales de derechos humanos y adopta un enfoque regional, inició la tarea de revertir la situación de deslegitimación que aún afecta a gran parte de los/las inmigrantes en Argentina. Mucho se ha resaltado el carácter modelo y pionero de esta norma que consagra el derecho a la migración, garantiza salud, educación, justicia y asistencia social a todos los/las residentes con independencia de su situación migratoria, obliga al estado a informar y a facilitar la integración y la participación de los/las migrantes en las decisiones relativas a la vida pública, respeta la reunificación familiar e incorpora el derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión. Además, recogiendo el criterio de nacionalidad esbozado en el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile (2002), posibilita la admisión con residencia temporaria y permiso de trabajo a las personas provenientes de Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela. En el espíritu de esta ley, se desarrolló un programa de regularización migratoria para inmigrantes extra Mercosur⁴ y se implementó un

² Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración de núm. 22 439/1981.

³ En años de democracia, esta norma fue legitimada por los decretos reglamentarios 1484/1987 y 1023/1994.

⁴ Decreto de la DNM núm. 1169 (06/09/2004) sobre "Regularización migratoria de ciudadanos nativos fuera de la órbita del Mercosur".

programa de normalización documentaria migratoria para migrantes latinoamericanos, conocido como Patria Grande.⁵ Entre 2004 y 2015, el organismo encargado de la aplicación de la ley migratoria, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), otorgó aproximadamente un millón de residencias temporarias y un millón de residencias permanentes a personas extranjeras.⁶ Es decir, en unos pocos años, la perspectiva del Estado nacional hacia la migración, en general —y hacia la migración latinoamericana, en particular— se modificó significativamente con el propósito explícito de dejar atrás los mecanismos de generación de irregularidad migratoria sostenidos durante 25 años por la Ley Videla (Gustiniani, 2004; Courtis y Pacecca, 2007; Ceriani y Fava, 2009; Nicolao, 2011; Novick, 2012; Nejamkis, 2016).⁷ El cambio de perspectiva, promovido como un nuevo paradigma migratorio, se consolidó con la adopción de otra serie de medidas, entre las cuales se destacan la sanción de la Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado⁸ y la aprobación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en 2006, la aprobación de la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas y del Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados parte del Mercosur, en 2008, la sanción

⁵ Disposición de la DNM núm. 53 253 (13/12/2005), que implementa el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria para extranjeros nativos de los Estados Parte del Mercosur y sus Estados Asociados.

⁶ Dirección Nacional de Migraciones (DNM), www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/estadisticas.

⁷ No puede dejar de señalarse, sin embargo, que el criterio de nacionalidad constituye un criterio restringido que, en la práctica, ha dificultado la radiación de migrantes provenientes de países extra Mercosur. Tales dificultades han sido resueltas temporalmente por programas de regularización migratoria acotados y excepcionales, como sucedió con los casos de personas provenientes de República Dominicana, Senegal, Corea, en 2013 y 2014.

⁸ Ley núm. 26 165/2006. Posteriormente, se creó la Comisión Nacional para los Refugiados.

del decreto reglamentario de la nueva ley migratoria en 2010, la ampliación de la participación de las asociaciones de migrantes y la puesta en práctica de un programa de abordaje territorial para promover la regularización de los migrantes.

Sin embargo, este logro histórico, fruto tanto de una coyuntura política favorable en el nivel nacional y regional como de una larga lucha llevada adelante por diversos sectores de la sociedad civil, se constituyó en el blanco de fuertes embates a partir de 2016, con la asunción al poder de la Alianza Cambiemos, liderada por el presidente Mauricio Macri. El nuevo gobierno desplegó una política de corte conservador neoliberal marcado por la fuerte apertura económica, la desindustrialización y la especulación financiera, la precarización laboral, la reducción del gasto social, el vaciamiento del Estado, el endeudamiento a largo plazo y la represión de la protesta social. En ese marco, el presidente declaró como objetivos centrales de gobierno el combate contra el narcotráfico y el terrorismo, y pronto se revivieron viejas asociaciones entre migración, delito y seguridad. Lo que siguió fue una batería de actos y medidas que buscó meticulosamente poner en jaque los avances en materia de derechos de las personas migrantes, logrados entre 2003 y 2015, bajo gobiernos kirchneristas.

Este artículo tiene un doble propósito. Por un lado, apunta a repasar el complejo de modificaciones operadas durante el periodo 2016-2019 en contra de la política migratoria inspirada en el ideal de la Patria Grande —razón por la cual prestaremos particular atención a su impacto sobre los/las migrantes intrarregionales—. Por otro lado, dado que el proceso concitó amplia atención entre los/las investigadores/as, busca presentar un estado de la cuestión que sistematice los aportes de los abordajes realizados sobre el tema.

REDUCIENDO LA PATRIA GRANDE

Enumerar las intervenciones específicas en materia migratoria realizadas en el periodo analizado nos permite ofrecer una visión de conjunto de cómo se buscó destejer la trama de una política caracterizada por una “retórica de la inclusión” (Domenech, 2007) y reemplazarla por otra tejida explícitamente en torno a la figura del migrante como amenaza a la seguridad nacional. Los principales puntos de la política migratoria del periodo macrista incluyeron:

- 1] La finalización del Programa de Abordaje Territorial de la DNM, iniciado en 2013, que promovía y facilitaba, por medio de oficinas móviles, la regularización documentaria de la población migrante alejada de los centros de atención de trámites.
- 2] Una reorganización de la DNM que conllevó el recorte de personal y la restricción de los horarios de atención al público, además del refuerzo de las ideas de seguridad y los objetivos de control.
- 3] El incremento exponencial de “operativos de control de permanencia” en zonas públicas y en espacios de concentración de trabajadores migrantes. La información difundida por la propia DNM puso en evidencia que, de 2015 a 2018, dichos operativos —concebidos como una forma de “combate de la irregularidad migratoria”— sufrieron un aumento de 270% (Jaramillo, Gil y Rosas, 2020).
- 4] El recrudecimiento de la persecución y la violencia institucional hacia vendedores ambulantes migrantes —en particular, de origen senegalés, pero también latinoamericano—, de la mano de campañas contra la “migración irregular”, por medio de las redes sociales.
- 5] La creación de una aplicación informática para las fuerzas de seguridad y el personal médico de hospitales destinada al control de la irregularidad migratoria. Este Sistema de Identificación de Migrantes en Línea (SIMEL), instalable

en teléfonos celulares, habilita información sobre la situación migratoria, los últimos tránsitos y los antecedentes penales de las personas extranjeras, contenida en las bases de datos en red de la Policía Federal, Interpol y el Registro Nacional de las Personas.

- 6] La implementación de medidas que dificultan la regularidad migratoria: por un lado, los costos de los trámites migratorios aumentaron entre 200 y 700%, muy por encima de la inflación y los aumentos salariales;⁹ por otro lado, se amplió de tres a diez años el tiempo de cobertura del certificado de antecedentes penales del país de origen requerido para la tramitación del permiso de residencia.¹⁰
- 7] La importante demora en el otorgamiento de turnos para iniciar el trámite presencial de solicitud del permiso de residencia y la posterior instrumentación de un sistema electrónico a distancia que, en los hechos, resulta de difícil utilización para la mayor parte de la población migrante.¹¹ El Módulo de Radicación a Distancia para Extranjeros (Radex), puesto en funcionamiento por la DNM a fines de 2018, es una plataforma en línea, en español, que exige, sea niveles de conocimiento tecnológico y de acceso a dispositivos y a conectividad permanente que muchas personas no po-

⁹ Decretos de la DNM núm. 959/2016 y 475/2018. Para solicitar la eximición del pago de la tasa migratoria, se debe presentar un “Certificado de estado de vulnerabilidad”, cuya obtención conlleva un trámite que no es ni sencillo ni está exento de arbitrariedades.

¹⁰ Disposición de la DNM núm. 1027/2019.

¹¹ La inauguración de una más onerosa —y selectiva— vía preferencial expés tampoco llegó a paliar el tiempo de demora en el acceso al inicio de trámites migratorios. El sistema electrónico a distancia, que prometía una solución, supuso la anulación de los aproximadamente 195 000 turnos presenciales ya asignados para 2019. A casi un año del lanzamiento de la plataforma, se había iniciado *online* una cantidad equivalente de trámites, de los cuales sólo 45% había sido resuelto; es decir, la resolución de radicaciones descendió muy por debajo del promedio histórico de 200 000 residencias anuales (Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina “Gabriel Chausovsky”, 2020).

seen, sea recursos suficientes para costear los servicios de gestores privados, capacitados por la misma DNM. La medida redundó en una drástica reducción de las radicaciones resueltas anualmente por el órgano competente.

- 8] La elaboración de un proyecto de ley para establecer un régimen de reciprocidad, compensación y arancel para los/las extranjeros/as sin residencia permanente que utilicen los servicios de salud y educación universitaria (2018) (Petri, 2018), y la sanción, en la Provincia de Jujuy (colindante con Bolivia), de una ley impulsada por legisladores provinciales oficialistas que impuso el cobro de un seguro de salud para personas extranjeras con residencia transitoria.¹²
- 9] La creación de un organismo regulador y coordinador del funcionamiento de los pasos internacionales y centros de frontera con los países limítrofes, la Comisión Nacional de Fronteras, abocada a aumentar la integración fronteriza, facilitar el tránsito de personas, agilizar el comercio internacional y prevenir el delito transnacional.¹³
- 10] La iniciativa, publicitada en 2016 por la DNM, de crear un centro de detención en la Ciudad de Buenos Aires para alojar, en carácter de *retenidas* y previo a su expulsión, a personas infractoras de la Ley de Migraciones. El anuncio disparó el repudio generalizado de migrantes y de numerosas organizaciones de la sociedad civil.¹⁴ El proyecto finalmente no se concretó (Canelo, 2016).

¹² Ley núm. 6 116/2019, Sistema Provincial para Seguro de Salud para Personas Extranjeras.

¹³ Decreto presidencial núm. 68/2017.

¹⁴ Si bien la escena planteada presenta varias similitudes con lo acontecido en el decenio de 1990, el escenario no es el mismo: organizaciones de y para migrantes, organismos de derechos humanos, académicos y activistas en general cuentan con una larga historia de organización y articulación en pos de la defensa de los derechos de las personas migrantes, y una ley *modelo*, la 25.871,

- 11] El uso reiterado, por parte de altos funcionarios públicos, de declaraciones xenófobas que vinculan migración irregular, delito e inseguridad, luego recogidas y refrendadas por la prensa. Argumentos sobre la necesidad de controles migratorios más firmes o la atribución de responsabilidad por el narcotráfico a migrantes de ciertas nacionalidades fueron esgrimidos públicamente por el presidente de la nación, la ministra de Seguridad y el secretario de Derechos Humanos e, incluso, por un senador de la oposición ideológicamente afín al oficialismo¹⁵ (Canelo, Gavazzo y Nejankis, 2018).
- 12] La modificación de las leyes vigentes de migraciones y de ciudadanía¹⁶ mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU 70/2017). Dictada por el Poder Ejecutivo, que alegó la existencia de una situación crítica en materia de narcocriminalidad, esta medida de excepción embiste contra la Ley de Migraciones núm. 25 872, ensanchando significativamente el espectro de los delitos por los cuales las personas extranjeras pueden ser expulsadas. Además, establece que el procesamiento o la condena no firme son suficientes para iniciar el trámite de expulsión y dispone un procedimiento de expulsión sumarísimo que atenta contra el derecho a la defensa y el acceso a la justicia. Por otra parte, este DNU amplía los supuestos por los cuales la DNM puede cancelar permisos de residencia ya otorgados y denegar residencias o renovaciones. La medida también limita el régimen de dispensas: reserva ahora a la DNM (ya no al juez) la decisión de eximir a una persona de la

que defender. ¿Cuáles son, entonces, los recursos y estrategias que despliegan en este nuevo contexto, y con qué resultados?

¹⁵ Se trata de Miguel Ángel Pichetto, político del ala conservadora del justicialismo, quien renunció a su partido para acompañar a Mauricio Macri en la fórmula presidencial en las elecciones de 2019.

¹⁶ Ley de Nacionalidad y Ciudadanía núm. 346/1869.

expulsión y sólo en casos en que exista vínculo familiar estrecho. En relación con la Ley de Ciudadanía y Naturalización, al requisito constitucional de residencia continua de dos años en el país para solicitar la carta de ciudadanía, el DNU añade una precisión no contemplada en la norma: que se trate de la residencia autorizada en los términos que fija la Ley de Migraciones.

- 13] El aumento vertiginoso de la denegación de permisos de residencia, de las órdenes de expulsión, de las expulsiones efectivas y de las cancelaciones de residencia con orden de expulsión.¹⁷
- 14] El incremento de rechazos en frontera bajo la categoría de falso turista,¹⁸ en especial desde 2017 y en los puntos de

¹⁷ Por un lado, de 2015 a 2016, se duplicó la denegación de residencias temporarias mientras que, globalmente, la gestión macrista denegó aproximadamente 40% más de permisos de residencia permanente que la gestión precedente. Por otro lado, el número de órdenes de expulsión dictadas por la DNM se disparó, en 2016, a más del doble respecto al año anterior: pasaron de 1 900 a 4 600, para mantenerse, en adelante, por encima de las 4 000 anuales. Las personas de nacionalidad china fueron las principales destinatarias de estas medidas pero, en conjunto, entre 2014 y 2019, casi 60% de las órdenes de expulsión —en su mayoría, resultantes de cancelaciones de residencia a personas con antecedentes penales en el país que ya habían cumplido sus condenas, y emitidas sin mayor miramiento hacia su situación familiar y de arraigo— recayeron sobre personas provenientes de países latinoamericanos, en especial, de Paraguay, Bolivia y Perú. En cuanto a la ejecución de dichas disposiciones, entre 2016 y 2019 creció exponencialmente el número de expulsiones efectivas, particularmente aquellas motivadas por irregularidad migratoria, que aumentaron en más de 350% (Jaramillo *et al.*, Procuración Penitenciaria de la Nación y Caref, 2020).

¹⁸ Disposición de la DNM núm. 4362/2014, “Procedimiento para la resolución de casos sobre sospecha fundada en la subcategoría turista”. Esta forma de rechazo en frontera resulta de un procedimiento aplicable por las autoridades de control migratorio ante “sospecha fundada” de que la real intención de quien solicita el ingreso al país en calidad de turista difiere de ese propósito. El procedimiento conlleva un sondeo *ad hoc* de información sobre la persona y la exigencia de documentación respaldatoria (bolsa de viaje, tarjeta de crédito/débito, pasajes de retorno, etc.).

control dispuestos en aeropuertos (Trabalón, 2018). Orientado fuertemente contra migrantes haitianos/as, dicho procedimiento de rechazo también se ha aplicado sobre ciudadanos del Mercosur, sin atender al conflicto que ello supone frente a una ley migratoria que permite a estos últimos solicitar la residencia por el criterio de nacionalidad una vez en el país (Defensoría del Pueblo, 2016).

El impacto de este conjunto de medidas sobre la población migrante se reveló con crudeza ante el advenimiento de la pandemia de covid-19: la precariedad administrativa en que ha quedado un importante número de migrantes terminó por impedir su acceso a las ayudas de emergencia, necesarias para la supervivencia y para cumplir con las medidas de salud pública impuestas por el propio Estado.

MIRADAS ACADÉMICAS: UN ESTADO DE LA CUESTIÓN

La incorporación del Estado como actor de peso en la descripción y explicación de las dinámicas migratorias internacionales es relativamente reciente (Arango, 2003). En Argentina, el decenio de 1990 fue testigo de un tímido despunte de estudios que pusieron en el centro de la escena el rol del Estado en lo que —ya entonces— se conceptualizó como la producción de ilegalidad y la creación de situaciones de vulnerabilidad entre gran parte de la población migrante (Pacecca, 1998). La sanción de la ley migratoria que reemplazó a la Ley Videla, a inicios del decenio de 2000, suscitó gran interés académico y fue objeto de numerosos trabajos: algunos, desde perspectivas apegadas a la noción oficial de nuevo paradigma migratorio; otros, más distantes y cautelosos. En todo caso, esto generó una masa crítica de investigadores comprometidos con la población migrante, atentos/as a las argucias del Estado para discriminar entre *nacionales* y *no nacionales*, que observaron de cerca las medidas adoptadas por

el gobierno de signo neoliberal que asumió a finales de 2015. En los apartados que siguen, hago un intento por sistematizar las miradas académicas sobre este proceso.

Dos grandes focos de atención: de excesos y excepciones

La serie de normas y prácticas arriba enumerada, que generó gran preocupación entre organizaciones de migrantes, organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan con migrantes, entidades religiosas y académicas, contrabandea una de las claves en que se cifró la mirada de los/las investigadores/as para abordarlas: el exceso. En efecto, las investigaciones sobre la política migratoria de la gestión macrista tendieron a poner el foco en hechos tenidos por excesivos, en diversos sentidos. En primer lugar, el propio cúmulo de medidas que desafían el espíritu de la ley de migraciones vigente —muchas de las cuales involucraron, ellas mismas, incrementos exponenciales: de tasas migratorias, de operativos de control de permanencia, de órdenes de expulsión, de rechazos en frontera— se configuró como objeto de estudio.

Además, las investigaciones prestaron particular atención a las maneras en que el Poder Ejecutivo excedió sus funciones, avanzando sobre las atribuciones de los poderes Legislativo y Judicial hacia el desarrollo de una política migratoria anclada en la criminalización de las migraciones (o *crimmigration*, Stumpf, 2006). El DNU 70/2017, en tanto epítome de este exceso, ha sido examinado en diversos trabajos que analizan su contexto de producción, las modificaciones que introduce a las leyes de migración y de ciudadanía, las consecuencias sobre la población migrante, las reacciones de la sociedad civil¹⁹ y las respuestas

¹⁹ Canelo *et al.* (2018) se detienen en las respuestas de las organizaciones de migrantes, organismos de derechos humanos, académicos y activistas a esta medida de gobierno y plantean la disponibilidad de nuevas estrategias y

de la Justicia frente a las acciones legales que se iniciaron en su contra (Monclús, 2017; Canelo *et al.*, 2018; CELS, 2017; García, 2017; García y Nejamkis, 2018; Gil, 2019; Penchaszadeh y García, 2018; Penchaszadeh y Courtis, 2019; Galoppo, 2017). Puesto que, ante la obturación de otras formas de diálogo con el Estado, los esfuerzos por frenar los múltiples embates a los estándares establecidos por la ley vigente en materia migratoria fueron amplia y forzosamente localizados en el ámbito de la Justicia, también han surgido investigaciones que, bajo la noción de hiperdjudicialización, comienzan a tematizar este aumento del recurso a la vía judicial para dirimir la legitimidad de los actos de gobierno sobre la población migrante (Penchaszadeh y García, 2018; García, 2019).

Por otra parte, los estudios han puesto en foco una serie de medidas implementadas en el periodo en cuestión que, en apariencia, resultan alejadas de una política criminalizadora de las migraciones. Estas constituyen formas de tratamiento favorable hacia ciertos grupos de migrantes, generalmente formuladas en lenguaje humanitario. Dado que, de un lado, se despegan del discurso imperante de la seguridad al hacer hincapié en la protección de las personas migrantes frente a situaciones de crisis y, por otro lado, son discrecionales y apelan a modalidades menos usuales en el contexto local, han sido entendidas en el marco de la excepción. Entre las medidas de excepción más analizadas, que invocan razones humanitarias, se encuentran un programa de regularización para migrantes de Haití²⁰ —quizá la decisión

recursos adquiridos a lo largo de la lucha conjunta por la sanción de la Ley de Migraciones núm. 25 871.

²⁰ Disposición de la DNM núm. 1143-E/2017. Salvo contados casos, la mayoría de las personas migrantes llegadas de Haití a causa de la situación generada por el terremoto de enero de 2010 no tiene *criterio migratorio* para solicitar permiso de residencia en Argentina. Esta instancia de regularización, abierta por tiempo acotado, permitió a quienes hubieran ingresado en calidad de turistas —sin exigencia de visado en su momento— solicitar residencia temporaria por dos años. Luego, alegando la frecuencia con que los/las haitianas incurrierán

más cercana a un formato familiar en la Argentina: la amnistía migratoria— (Trabalón, 2018); el desarrollo de un programa de recepción de refugiados/as sirios/as basado en el patrocinio comunitario²¹ (Caref, 2018; Kim, 2018; Rovetta, 2018) y la creación de un programa especial para migrantes venezolanos/as a fin de facilitar su ingreso al país, la regularización de su condición migratoria y su inserción social.²² La concentración de estas medidas excepcionales en el lapso de un mismo periodo de gobierno contribuyó a orientar la mirada académica hacia el examen de las funciones de las medidas de excepción y de la retórica del humanitarismo en el marco de políticas migratorias de corte securitario (Clavijo, Pereira y Basualdo, 2019).

en la figura del *falso turista*, se impuso a los nacionales de Haití el requisito de visado de turista para el ingreso al país.

²¹ El Programa Especial de Visado Humanitario para Extranjeros Afectados por el Conflicto de la República árabe Siria fue creado por la disposición de la DNM núm. 3 915/2014 con el objetivo de dar una respuesta concreta, por un año, a la crisis humanitaria y a la situación de emergencia en que se encontraba la población refugiada en dicho país. El programa fue prorrogado un año más por medio de la disposición núm. 4499/2015. Durante el gobierno del presidente Macri, se inició una segunda etapa del programa, sin límite temporal *a priori*, enmarcada en una política exterior de recuperación de vínculos con Estados Unidos y la Unión Europea, a partir de asumir un rol activo en cuestiones humanitarias (disposición núm. 4683/2016; decreto del Poder Ejecutivo nacional, núm. 1034/2016). Con la promesa de recibir 3 000 refugiados/as sirios/as, se adoptó una estrategia novedosa, de inspiración canadiense, basada en el patrocinio comunitario, es decir, en la llegada de las personas refugiadas a partir del llamado —y con el apoyo— de familias o instituciones anfitrionas (disposición de la DNM núm. 1025/2019).

²² En Argentina, los/las venezolanos/as pueden solicitar permiso de residencia en virtud de ser nacionales de un Estado parte del Mercosur —situación que se mantuvo aún después de la suspensión de dicho país como miembro del bloque, en 2017—. Mediante la disposición de la DNM núm. 520/2019, se creó un Programa de Asistencia a Migrantes Venezolanos por el cual se permitió la presentación de documentación vencida a fin de acreditar identidad para solicitar residencia temporaria por dos años. El programa redundó en “beneficios” tales como la simplificación del acceso a la enseñanza media y universitaria. Véase también Aruj, 2018; Melella, 2019; Pedone y Mallimaci, 2019; Linares, 2020.

*El engranaje de la política migratoria bajo la lupa:
Diversificación y articulación*

Una característica común de las investigaciones sobre política migratoria en tiempos macristas es que, incluso cuando se ocupan de una acción o medida concreta de gobierno, operan con un mosaico de unidades de análisis y de observación. En todos los casos, la reflexión sobre la estrategia metodológica destaca la diversidad de los componentes —sectores, actores, discursos, normas, prácticas en distintos niveles— activados para instalar y legitimar una política que pivotea sobre la asociación entre migración irregular y delincuencia, y sobre el objetivo de combatir ambas. En uno de los primeros artículos publicados sobre el tema, Canelo *et al.* (2018) examinan “pequeñas acciones de gobierno, así como [...] grandes anuncios que fueron conformando un ‘cambio de paradigma’ según distintos referentes del campo migratorio” y seleccionan

normativas, notas periodísticas, discursos públicos, entrevistas, y trabajo etnográfico [...] debido a que en ellos se explicitaban las características y justificaciones de los principales cambios promovidos por el gobierno nacional en relación a la *cuestión migratoria* en Argentina, y por la centralidad que ellos adquirieron en el debate público sobre la temática (Canelo *et al.*, 2018: 154-155).

Asimismo, en un artículo que se aboca a explorar las relaciones entre la reconfiguración normativa y la producción de irregularidad migratoria entre 2016 y 2019, Jaramillo *et al.* (2020: 65-67) relativizan el protagonismo absoluto del DNU 70/2017 y destacan “los variados instrumentos a través de los cuales el estado interviene en la producción de la irregularidad migratoria que amenaza a la población migrante con la expulsión”, una de las razones por las cuales “el diseño metodológico [de la investigación] se sustenta en el análisis de documentos oficiales, entrevistas, observaciones y datos estadísticos”.

Además de coincidir en poner de relieve la diversificación de los componentes sobre los que se montó esta gestión de las

migraciones con enfoque explícitamente securitario, las investigaciones disponibles adoptan estrategias analíticas que, de uno u otro modo, resaltan la articulación entre ellos. Canelo *et al.* (2018), por ejemplo, apelan a una suerte de presentación cronológica para destacar la relación entre discursos públicos —declaraciones xenófobas de funcionarios, amplificadas por los medios de comunicación—, y normas —el dictado del DNU 70/2017—. Por su parte, Jaramillo *et al.* (2020) agregan sustancia a la concepción de irregularidad migratoria como producto de prácticas estatales y analizan cómo operaron combinadamente tres mecanismos específicos en la alteración del escenario migratorio para personas provenientes de países del Mercosur y sus estados asociados. Según las autoras, el aumento de los controles de permanencia —que genera desgaste entre los/las migrantes—, la implementación de medidas que dificultan el acceso a la documentación —que refuerzan la selectividad— y el incremento de las expulsiones —que, originadas en cuestiones penales y administrativas, ponen en evidencia el plus de corrección que se exige de la población migrante— son componentes del “proceso de clasificación de los inmigrantes en legales e ilegales y abre[n] la puerta a la criminalización de las migraciones, radicalizando la precariedad de cierta clase de fuerza de trabajo” (Jaramillo *et al.*, 2020: 85).

También Domenech (2020), al examinar las transformaciones en el campo de las políticas de control migratorio en el contexto argentino reciente, presenta un panorama en el que ilumina la articulación de diversas prácticas estatales. Desde su perspectiva, los cambios principales se vinculan con la espectacularización, la expansión y la intensificación del control de la “ilegalidad” migrante a partir de la preeminencia que adquirieron la detención, la expulsión y el rechazo en frontera. Con el fin de capturar el complejo de prácticas involucradas en el control de la migración ilegal, este autor apela al concepto de *régimen*, que alude a un espacio de conflicto, negociación y contestación por el control del movimiento de personas. En este espacio se despliegan, de manera relacionada, sin una lógica dominante y en

dinamismo permanente, las prácticas de una multiplicidad de actores (Hess, 2012), incluidas las luchas de los/las migrantes. En su análisis, Domenech presta especial atención a uno de los hilos conductores de este modo de intervención: la operatoria violenta del Estado sobre el espacio/tiempo de los/las migrantes. Así, ve en la intención de crear un centro de retención un modo de potenciar el poder de la autoridad migratoria privando de movilidad a las personas migrantes y disponiendo de su tiempo con una espera forzada. Y observa que el DNU 70/2017 apunta a agilizar la expulsión por medio de un “procedimiento migratorio especial de carácter sumarísimo”, a la vez que autoriza la extensión del tiempo de retención de la persona a expulsar y reduce los plazos para recurrir la medida. En suma, este investigador resalta que el control a través del tiempo (Tazzioli, 2018), en tanto tecnología de manejo de las migraciones, se erige como un mecanismo estructurante de estas prácticas de control migratorio y fronterizo que sustentan lo que él denomina “política de la hostilidad”.

Si, según Domenech, analizar esa política de la hostilidad supone captar articulada y relacionamente la diversidad de prácticas de control migratorio y fronterizo que van pretendiendo impedir el ingreso y permanencia de quienes encarnan la figura del extranjero delincuente, es igualmente necesario aprehenderla en vinculación con su contraparte, que el autor denomina “política de la hospitalidad selectiva”. Esto implica atender tanto a los discursos y prácticas que producen migrantes indeseables como a aquellos que construyen al siempre deseable buen migrante. Puesto que esta última figura ha abrevado crecientemente en el discurso humanitario, el investigador subraya la necesidad de estudiar la imbricación entre prácticas de securitización y narrativas humanitarias, que está en el centro del modelo de gestión migratoria o gobernanza de las migraciones en los estados occidentales liberales (Kalir, 2019 y 2020).

Contextualizando la política migratoria: Escalas de gobernanza

Más allá de las descripciones y análisis de coyuntura, los trabajos disponibles sobre los embates neoliberales contra el nuevo paradigma migratorio argentino insertan el tema en contextos temporales y geopolíticos más amplios para comprender o explicar el retroceso en materia de derechos humanos de las personas migrantes en el periodo 2016-2019. Podemos encontrar al menos cuatro líneas interpretativas, no necesariamente excluyentes —pues se solapan en diversos puntos— pero que acentúan factores y escalas diferentes.

Una de ellas sobresale por mirar la gestión macrista de las migraciones en perspectiva histórica, rastreando la relación entre políticas económicas y migratorias en Argentina (Novick, 2020). Para ello, avanza la hipótesis de que durante las experiencias distribuidoras, sustentadas en la nacionalización de la economía, se han perfilado procesos de desnacionalización de la política migratoria —desde la implementación de amnistías migratorias hasta la instauración del nuevo paradigma migratorio en la gestión kirchnerista—, e inversamente, en estrategias económicas conservadoras y concentradoras, basadas mayormente en la desnacionalización de la economía, la política migratoria ha tendido a nacionalizarse, en un aparente resguardo contra mano de obra innecesaria —el caso de las medidas securitistas adoptadas durante el gobierno macrista—. Este esquema de contraste, que enfatiza la importancia de la mirada histórica y local, se refuerza con un argumento en el que se combinan la escala global y regional: frente a las restricciones a la movilidad humana que caracteriza la etapa de la globalización neoliberal capitalista, la apuesta política a la integración regional es, junto al compromiso por un modelo de sociedad inclusiva, una de las condiciones que permitiría —como sucedió en Argentina durante el gobierno kirchnerista— sostener, a contrapelo de la tendencia mundial, una política migratoria con enfoque de derechos humanos.

Otra línea de lectura sobre el paso atrás en materia de derechos de las personas migrantes dado por el último gobierno de derecha neoliberal en Argentina recoge la perspectiva histórica pero hace hincapié en la continuidad, de larga data, de discursos securitistas que, junto con sus dispositivos prácticos y normativos, facilitaron la reciente reedición de viejas formas de abordaje estatal de la cuestión migratoria. En esa dirección, retoma una serie de trabajos que, un decenio atrás, notaban la persistencia, en la nueva política migratoria, de ciertos mecanismos con los que se fue construyendo la ilegalidad migratoria y su vinculación con los/las inmigrantes de países vecinos a lo largo del siglo xx (Courtis y Pacecca, 2007; Domenech, 2011). Siguiendo esta suerte de genealogía del paradigma securitista, Canelo *et al.* (2018) ven en la naturaleza híbrida —resultante de la negociación entre posturas de derechos y de seguridad (estas últimas, tanto heredadas como interiorizadas a partir de los hechos del 11 de septiembre de 2001)— del proyecto que dio lugar a la ley migratoria vigente una de las puertas de (re)ingreso de las nuevas (viejas) políticas migratorias de la Argentina bajo el gobierno macrista. Penchaszadeh y García (2018: 94) también sugieren que, en parte, el avance del paradigma securitario en la gestión migratoria se debe al hecho de que la Ley de Migraciones “se halla tensionada por una concepción de las migraciones como problema de seguridad, heredada de la precedente Ley Videla”. Esto permitió, entre otras cosas, que la DNM, organismo tradicionalmente orientado hacia la seguridad interior, mantuviera amplios márgenes de maniobra y discrecionalidad, evidentes a lo largo del gobierno kirchnerista, tanto en el lanzamiento esporádico de programas excepcionales de regularización migratoria para determinadas nacionalidades o en la voluntad política de suspender la ejecución de las órdenes de expulsión como en la decisión de reflotar la categoría de “falso turista” para justificar rechazos en frontera. Justamente, en esta última categoría, cuyo uso fue potenciado por el gobierno de la Alianza Cambiemos, se centra Alvites (2020), quien rastrea su origen hasta una resolución

establecida por la DNM²³ durante el primer gobierno constitucional (1983-1989), posterior a la última dictadura cívico-militar. La autora observa que esta figura nace bajo el ala de la Ley Videla y otorga a los agentes de frontera amplio poder de policía, para controlar fundamentalmente a los/las migrantes limítrofes que ingresan por tierra y que podrían devenir ilegales por permanencia. Domenech (2020), por su parte, recuerda que la asociación entre migración, crimen y seguridad ya se había reactivado antes de la llegada de la nueva derecha al poder y que, en 2014, en el marco de la reforma del Código Procesal Penal de la Nación, se había propuesto la introducción de un artículo que establecía la expulsión del extranjero en situación irregular que hubiera sido sorprendido “en flagrancia de un delito” o imputado por un delito con pena de prisión mínima no superior a tres años. Cabe destacar, además, que en el marco de la propuesta de interpretación que enfatiza la vinculación al pasado o el efecto herencia, la continuidad de representaciones y prácticas xenóforas y discriminatorias arraigadas en la sociedad civil y en un amplio espectro de agentes públicos cobra un rol primordial.

Una tercera mirada sobre la política migratoria macrista concibe esta vuelta securitaria como parte de las reacciones de los estados nacionales frente a las fuerzas erosivas de soberanía que acarrear los procesos de globalización y transnacionalismo (Sassen, 2003; Didier, 1998). En esta línea, Penchaszadeh y García (2018) interpretan el DNU 70/2017 como una instanciación de la aparentemente paradójica coexistencia de normas inspiradas en la criminalización de las migraciones y un marco normativo de derechos humanos. Esa tensa posibilidad se asentaría en que la búsqueda de (re)afirmación de soberanía estatal requiere de la naturalización de un vínculo apretado entre migraciones y seguridad. Recogiendo la propuesta crítica de Marramao (2013) en torno a la noción de crisis del Estado en el capitalismo tardío, las autoras sostienen que el refuerzo del control fronterizo y de

²³ Resolución de la DNM núm. 1089/1985.

las lógicas de extrañamiento no son sino un mecanismo de afirmación del Estado, el cual declina creciendo. El uso recurrente del derecho penal en el derecho migratorio sería una de las vías por las cuales se construye la concepción de las migraciones como problema de seguridad que permite justificar la vulneración de derechos de las personas migrantes. Los estados de los países de destino ganan, así, legitimidad creando un chivo expiatorio y erigiéndose en defensores de los intereses de la nación.

Por último, desde la perspectiva de los estudios críticos de la migración y las fronteras, Domenech (2020) aporta dos sugerencias para interpretar las transformaciones recientes en la política migratoria argentina. Por una parte, evitar acoplar de antemano y de manera automática la expansión e intensificación del control migratorio y fronterizo con determinados periodos de gobierno o pensar en términos de continuidades y rupturas entre unas gestiones y otras; en cambio, buscar capturar las diferentes temporalidades y espacialidades de las políticas y prácticas de control de las migraciones. Por otra parte, nos invita a mirar el proceso de criminalización y securitización de la migración más allá del espacio nacional argentino y a leerlo en el marco de la gradual consolidación de una política de la hostilidad en el espacio sudamericano, que amerita tanta atención, observación y estudio como los procesos homólogos del Norte global.

APOSTILLA

Argentina cuenta con una larga y variada experiencia como país de inmigración y ha generado —en contextos históricos muy diferentes y para destinatarios distintos— piezas normativas señeras tendientes a igualar en derechos a su población nativa y extranjera. La incorporación de estándares de derechos humanos en su legislación migratoria de 2004 la convirtió en un referente internacional como modelo alternativo a las políticas migratorias hegemónicas, seguido luego por diversos países de Sudamérica. Es por eso

que, si se quiere atender a las formas en que dicho modelo puede ser puesto en jaque, el caso argentino reviste especial interés.

Los estudios sobre los embates neoliberales al nuevo paradigma migratorio argentino han puesto en evidencia la rapidez y la facilidad con que puede iniciarse el desmantelamiento de un modelo inclusivo en materia migratoria y la fragilidad constitutiva del estatus de migrante. Las investigaciones muestran la diversidad de actores y de mecanismos discursivos, normativos, administrativos y penales que, operando desde el exceso y la excepción, se articularon para intensificar y expandir el poder de control y punitivo del Estado sobre los/las migrantes. Que la embestida haya sido impulsada explícitamente por un gobierno de signo neoliberal, más interesado en la apertura hacia los países centrales que en las alianzas latinoamericanas, es sólo una de las aristas del caso. Argentina es también dueña de una larga historia de producción de dispositivos de ilegalización de la población extranjera —algunos propios; otros, apropiados en el marco de procesos globales—. La latencia de las tensiones irresueltas entre una concepción de la migración como aporte y otra como amenaza, y la continuidad del enfoque securitista, son otras caras del prisma con que deben mirarse las transformaciones recientes. El hecho de que dichas transformaciones afecten los avances de una política migratoria con mirada regional habla de la dificultad de amplios sectores para pensar la migración latinoamericana —por contraste con la vieja migración europea— como algo más que una mera presencia temporaria, ligada al trabajo y privada de derechos, y hace una llamada de atención sobre la profundidad de nuestro racismo de raigambre colonial. Los análisis, además, nos alertan sobre otra cuestión: los supuestos logros en la protección y garantía de derechos de las personas migrantes en la región son débiles; antes bien, la formación de un régimen de control de la ilegalidad migrante y la creación de una política de deportación inserta en el complejo seguridad-humanitarismo —que el caso argentino permite rastrear en el largo plazo— echan luz sobre la consolidación de una política de la hostilidad en América del Sur.

Un régimen sudamericano de control migratorio sin duda empalma con objetivos de policiamiento global de las migraciones pautados desde los países centrales. Pero, toda vez que el control afecta la movilidad de la población entre países vecinos, también pareciera atentar contra un principio (central en la experiencia de la Unión Europea, por cierto) que es parte de las agendas de conformación de bloques regionales en América Latina y, en definitiva, parece poner (más) palos en la rueda en el lento y dificultoso camino hacia la organización intrarregional. Redoblar los esfuerzos por avanzar en la construcción de una ciudadanía del Mercosur servirá al logro de una región integrada que garantice derechos a su población. Abogemos también por que no los niegue a otras personas del mundo que quieran habitarla.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvites Baiadera, A. (2020), "Constitución de la categoría 'falso turista' en Argentina. Fronteras 'a medida' de migrantes de países limítrofes", *Estudios Fronterizos*, vol. 21, eo60, <https://doi.org/10.21670/ref.2018o60>.
- Arango, J. (2013), "La explicación teórica de las migraciones: Luz y sombra", *Migración y Desarrollo*, núm. 1, www.redalyc.org/articulo.oa?id=66000102.
- Aruj, R. (2018), *La migración de venezolanos en Argentina*, Buenos Aires, Untref.
- Basok, T. (2019), "Regional migration and Argentina's 'hospitality' in crisis", Cecilia Menjívar, Marie Ruiz e Immanuel Ness (eds.), *The Oxford handbook of migration crises*, Oxford, Oxford University Press, www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxford-hb/9780190856908.001.0001/oxford-hb-9780190856908-e-25.
- Canelo, B. (2016), "Acerca del centro de detención para migrantes. Del paradigma de los derechos al de la seguridad", *FiloDebate*, Secretaría de Investigación, FFyL-UBA, http://investigacion.filo.uba.ar/sites/investigacion.filo.uba.ar/files/u6/FILO%20Debate_Canelo.pdf.

- Canelo, B., N. Gavazzo y L. Nejamkis (2018), “Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio”, *Si Somos Americanos*, vol. 18, núm. 1, pp. 150-182.
- Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (Caref) (2018), *Programa Siria: visado humanitario + patrocinio privado. Una experiencia innovadora en Argentina*, Buenos Aires.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2017), *Derechos humanos en la Argentina: Informe 2017*, Siglo XXI Editores.
- Ceriani, P. y R. Fava (eds.) (2009), *Políticas migratorias y derechos humanos*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Lanús.
- Clavijo, J., A. Pereira y L. Basualdo (2019), “Humanitarismo y control migratorio en Argentina: refugio, tratamiento médico y migración laboral”, *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 46, núm. 84, pp. 127-157.
- Courtis, C. y M. I. Pacecca (2007), “Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al ‘nuevo paradigma’ para el tratamiento de la cuestión migratoria en Argentina”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, UBA, pp. 183-200.
- Defensoría del Pueblo (Ciudad de Buenos Aires) (2016), *Rechazos en frontera. La aplicación de la categoría pseudo-turista en ciudadanos de países del Mercosur*, www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2016/12/Rechazos-en-frontera-Informe-octubre-2016-FINAL1.pdf.
- Didier, B. (1998), “Sécurité et immigration: vers une gouvernementalité par l'inquiétude?”, *Cultures & Conflits*, núms. 31-32, <http://journals.openedition.org/conflits/539>.
- Domenech, E. (2007), “La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de Argentina”, *Revue Européenne des Migration Internationales*, vol. 23, núm. 1, pp. 71-94, <https://doi.org/10.4000/remi.3611>.
- (2011), “Crónica de una ‘amenaza’ anunciada. Inmigración e ilegalidad: visiones de Estado en la Argentina contemporánea”, B. Feldman-Bianco, L. Rivera Sánchez, C. Stefoni y M. Villa (coords.), *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*, FLACSO-Ecuador-CLACSO-UAH, 2011, pp. 31-77.

- (2018), “Gobernabilidad migratoria: producción y circulación de una categoría de intervención política”, *Temas de Antropología y Migración*, vol. 10, pp. 110-118.
- (2020), “La ‘política de la hostilidad’ en Argentina: detención, expulsión y rechazo en frontera”, *Estudios Fronterizos*, vol. 21, 2020, e057, <https://doi.org/10.21670/ref.2015057>.
- Galoppo, L. (2017), “Necesidad y urgencia en la protección de los derechos de las personas migrantes. El amparo presentado por organizaciones de la sociedad civil ante el dnu 70/2017”, *Revista Electrónica Temas de Antropología y Migración*, núm. 9, pp.143-153, www.migrantropologia.com.ar/images/stories/PDF/Revista9/arto7.pdf.
- García, L. (2017), “El año que (ahora sí) que vivimos en peligro. O de la urgente necesidad de agitar el vínculo entre migración y delincuencia”, *Bordes. Revista de Derecho, Política y Sociedad*, vol. 1, núm. 4, pp. 47-52.
- (2018), “Control migratorio en la Argentina reciente. Efectos de la modificación a la Ley de Migraciones a través de las acciones presentadas ante el Poder Judicial federal”, *Academia y Crítica*, vol. 2, núm. 2, pp. 86-113.
- (2019), “Decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina) sobre control migratorio (2004-2018)”, *Périplos: Revista de Estudos sobre Migrações*, vol. 3, núm. 1, pp. 84-111, https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/27285.
- García, L y L. Nejamkis (2018), “Regulación migratoria en la Argentina actual: del ‘modelo’ regional al recorte de derechos”, *Autoctonía. Revista de Ciencias Sociales e Historia*, vol. 2, núm. 2, pp. 219-241, <https://doi.org/10.23854/autoc.v2i2.55>
- Gil Araujo, S. (coord.) (2019), “Gobernar por decreto. Antecedentes, contenidos e implicaciones de los cambios en la política migratoria argentina (2016-2017)”, *Informes de Coyuntura*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, <http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/textos/documentos/IC6.pdf>.
- Giustiniani, R. (comp.) (2004), *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Hess, S. (2012), “De-naturalising transit migration. Theory and methods of an ethnographic regime analysis”, *Population, Space and Place*, vol. 18, núm. 4, pp. 428-440.

- Jaramillo, V., S. Gil Araujo y C. Rosas (2020), "Control migratorio y producción de irregularidad. Normas, prácticas y discursos sobre la migración en Argentina (2016-2019)", *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, vol. 18, pp. 64-90, <https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.81267>.
- Kalir, B. (2019), "Repressive compassion: Deportation caseworkers furnishing an emotional comfort zone in encounters with illegalized migrants", *PoLAR*, vol. 42, núm. 1, pp. 68-84, <https://doi.org/10.1111/plar.12281>.
- (2020), "Departheid. La gobernanza draconiana de los migrantes ilegalizados en los Estados occidentales", *Runa, Archivos*, vol. 41, núm. 1, pp. 89-114, doi:10.34096/runa.v41i1.8133.
- Kim, A. (2018), *Programa Siria, continuidades y cambios: del visado humanitario al modelo de patrocinio comunitario*, tesis de maestría, Universidad de San Andrés.
- Linares, M. D. (2020), "Motivaciones de la emigración venezolana reciente hacia la Argentina. El caso de Santa Rosa-Toay, La Pampa, Argentina", *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 168, pp. 123-143.
- Marramao, G. (2013), *Contra el poder. Filosofía y escritura*, Buenos Aires, FCE.
- Melella, C. (2019), "Crisis humanitaria e inmigración venezolana en la Argentina. ¿Migración de supervivencia?", *Espoiler*, Facso, UBA, <http://espoiler.sociales.uba.ar/2019/10/04/crisis-humanitaria-e-inmigracion-venezolana-en-la-argentina-migracion-de-supervivencia/>.
- Monclús Masó, M. (2017), "La reforma de la Ley de migraciones mediante Decreto de Necesidad y Urgencia: un retroceso en la política de derechos humanos", *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, vol. 18, pp. 166-179.
- Nejamkis, L. (2016), *Políticas migratorias en Argentina 1976-2010: de la "Doctrina de Seguridad Nacional" a la consolidación del Derecho Humano a la migración*, Buenos Aires, Prometeo.
- Nicolao, J. (2011), "La integración regional en la política migratoria argentina", *Ánfora*, vol. 18, núm. 31, pp. 101-121.
- Novick, S. (2012), "La política migratoria argentina: avances históricos, retrocesos durante el gobierno de Macri y transformaciones futuras", *Revista Movimiento*, vol. 20, pp. 45-51, www.revistamovimiento.com.

- com/politicas/la-politica-migratoria-argentina-avances-historicos-retrocesos-durante-el-gobierno-de-macri-y-transformaciones-futuras/
- (dir.) (2012), *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos*, Buenos Aires, Catálogos.
- Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina “Gabriel Chausovsky” (2020), *El dni ¿más lejos o más cerca? Regularización y documentación de migrantes a través del sistema radex*, https://drive.google.com/file/d/139zioE1zVfoIa8lwhZNA8Mu_AgiGRRoU/view.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (Caref) (2019), *Venezolanos/as en Argentina. Un panorama dinámico*, <http://argentina.iom.int/co/venezolanos-as-en-argentina-un-panorama-din%C3%A1mico-2014-2018>.
- Pacecca, M. I. (1998), “Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social”, ponencia presentada en las VI Jornadas sobre Colectividades, Buenos Aires, Ides-Museo Roca, (MIMEO).
- Pedone C. y A. Mallimaci (2019), “Trayectorias laborales de la población venezolana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, C. Blouin (coord.), *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana*, 2019, pp. 129-148.
- Penchaszadeh A. P. y C. Courtis (2019), “Los poderes del Estado frente a la población extranjera residente en la Argentina: la naturalización como campo de disputa”, *Revista Posdata*, vol. 24, núm. 2, pp. 301-329.
- Penchaszadeh, A. P. y L. García (2018), “Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque?”, *Urvio: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, vol. 23, pp. 91-109, <https://doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3554>.
- Petri, L. (2018), “Reciprocidad en la gratuidad de la educación y salud a extranjeros”, www.luispetri.com.ar/reciprocidad-para-el-uso-del-sistema-de-salud-para-extranjeros/.
- Procuración Penitenciaria de la Nación y Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (Caref) (2020), *Familias migrantes y detención. Una mirada sobre el impacto del proceso penal*, www.dropbox.com/s/x18nocnosw3qjbw/Familias%20migrantes%20y%20detencion.%20Una%20mirada%20sobre%20el%20proceso%20penal.%20PPN-CAREF.pdf?dl=0.

- Rovetta Cortes, A. I. (2018), "Explorando el Programa Siria en el noa a partir de los relatos de personas llamantes", ponencia presentada en IX Jornadas de Investigación en Antropología Social Santiago Wallace, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, (MIMEO).
- Sassen, S. (2003), *Los espectros de la globalización*, México, FCE.
- Stumpf, J. (2006), "The crimmigration crisis: immigrants, crime, and sovereign power", *American University Law Review*, vol. 56, núm. 2, pp. 367-419.
- Tazzioli, M. (2018), "The temporal borders of asylum. Temporality of control in the border regime", *Political Geography*, vol. 64, pp. 13-22.
- Trabalón, C. (2018), "Política de visado y regulación de las fronteras. Un análisis desde la movilidad de haitianos en Sudamérica", *Polis*, vol. 51, <http://journals.openedition.org/polis/16344>.

SOBRE LOS AUTORES Y LAS AUTORAS

Amalia Campos-Delgado. Postdoc/Lecturer en el Van Vollenhoven Institute de Leiden University. Durante 2019 obtuvo la beca posdoctoral del Centre International de Criminologie Comparée de la Universidad de Montreal. PhD en Politics por Queen's University Belfast. Maestra en Estudios Socioculturales por El Colegio de la Frontera Norte (El Colef)/Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Licenciada en Antropología por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP). Su agenda de investigación se vincula a los estudios de fronteras y migración, con especial interés en la externalización de fronteras y regímenes de control fronterizo y migratorio. Entre sus más recientes publicaciones destacan: "Abnormal bordering: Control, punishment and deterrence in Mexico's migrant detention centres", *British Journal of Criminology*; "Emotional geographies of irregular transmigrants journeys", *Migration Studies*; "Counter-Mapping migration: Irregular migrants' stories through cognitive mapping", *Mobilities*.
Correo electrónico: acamposdelgado01@qub.ac.uk

Jaime Rivas Castillo. Es doctor en Ciencias Sociales, con Especialidad en Antropología Social, por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), de México. Sus líneas de investigación son, por un lado, la vinculación entre migración, desarrollo y derechos humanos y, por otro, los estudios sobre juventudes. Ha investigado y ejercido la defensa de derechos humanos entre personas migrantes y solicitantes de refugio en México, así como entre jóvenes en riesgo de migración irregular, personas deportadas desde Estados Unidos y México, familiares de migrantes fallecidos y desaparecidos en

el camino, personas desplazadas internamente por la violencia e inmigrantes hondureños en El Salvador. Ha publicado capítulos de libro, informes de investigación y artículos en distintas revistas. Participa en redes de investigación que vinculan a Centroamérica con México y Estados Unidos. Es parte de la Asamblea del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, en Tapachula, Chiapas, desde 2013, y de la organización Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GMIES), desde 2020. Dirige el Observatorio de Juventud y Familia de la Universidad Don Bosco, en El Salvador.

Correo electrónico: jarivas@hotmail.com

Rafael Alonso Hernández López. Profesor-investigador en El Colef. Es doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología Social por el CIESAS y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel I. Es coordinador del Doctorado en Estudios de Migración en El Colef. Sus líneas de investigación son: migraciones internacionales (migrantes en tránsito, solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado/refugiados); política migratoria, derechos humanos, sociedad civil; migraciones internas (jornaleros agrícolas, mercados de trabajo, etnicidad y racismo). Coordina el proyecto “Perfiles, dinámicas y perspectivas en torno a la situación de las personas refugiadas en México”. Actualmente es presidente del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (INM) en México.

Correo electrónico: rahernandez@colef.mx

Carmen Fernández Casanueva. Profesora-investigadora en el CIESAS. Desde 2001, su trabajo se ha basado en el fenómeno migratorio desde Centroamérica a través de la frontera México-Guatemala. Perteneció al SNI, nivel, II. Ha sido su prioridad también la vinculación con la sociedad civil. Fungió como directora regional de la Sede Sureste del CIESAS. Colabora con el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, dentro de su Consejo Directivo. Anteriormente fue investigadora en El Colegio de la Frontera Sur (Ecosur) Tapachula (2007-2012). Sus lí-

neas de investigación son: dinámicas fronterizas, transnacionalismo, migración y movilidad, integración de inmigrantes; relación dinámica entre agencia y estructura.

Correo electrónico: cferncas@gmail.com

Alberto Hernández Hernández. Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y miembro del SNI, nivel III. Profesor-investigador en El Colef, actualmente ocupa el cargo de presidente en esa institución. Sus publicaciones recientes son: Hernández, A. y Curiel, J., “El documental *Over the Wall/Sobre el muro*. Una mirada a las transformaciones sociales por el muro fronterizo entre México y Estados Unidos” (*Encartes Antropológicos*, vol. 3, núm. 5, 2020); A. Hernández, R. Cruz, E. Vargas y A. M. López, *Los dreamers ante un escenario de cambio legislativo. Inserción social y económica en México* (El Colef, 2020); coordinador del libro *Puentes que unen y muros que separan. Fronterización, securitización y procesos de cambio en las fronteras de México y Brasil* (El Colef/Universidade Federal de Mato Grosso do Sul [UFMS], 2020).

Correo electrónico: ahdez@colef.mx

Aki Kuromiya. Doctora en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana (UI), Ciudad de México. Desde noviembre de 2020 realiza la estancia posdoctoral en el CIESAS Sureste. Es miembro del SNI. Ha trabajado en investigaciones sociales en la región fronteriza Chiapas-Guatemala en temas relacionados con urbanización, ciudadanía, derecho a la ciudad, trabajadoras migrantes, políticas públicas, entre otros temas emergentes.

Correo electrónico: akikuromiya@hotmail.com

Wooldy Edson Louidor. Investigador del Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ). Magíster en Filosofía Latinoamericana en la Universidad Santo Tomás (Colombia), y filósofo con especialización en Ciencias Sociales en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) en Guadalajara (México). Entre sus

más recientes publicaciones están: *Por una frontera garante de los derechos humanos. Colombianos, venezolanos y niños en riesgo de apatridia en el norte de Santander* (2015-2018), Bogotá, Editorial PUJ, 2019 (con Ó. J. Calderón Barragán, A. Castellanos Bretón, S. C. Leal Guerrero y P. J. Sierra Abril); *Entre la paz y la guerra: los lugares de la diáspora de la guerra colombiana*, Bogotá, Editorial PUJ y Ediciones Universidad de los Andes (Unian-des), 2018 (con Á. Iranzo Dosdad); *Introducción a los estudios migratorios. Migraciones y derechos humanos en la era de la globalización*, Bogotá, Editorial PUJ, 2017; *Articulaciones del desarraigo en América latina. El drama de los sin hogar y sin mundo*, Bogotá, Editorial PUJ, 2016; *El papel de la cultura en la construcción de la democracia. Una reflexión sobre la democracia cultural en Haití* (investigación reconocida por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), con el premio Jean-Claude Bajeux), Buenos Aires, CLACSO, 2015. Actualmente adelanta un doctorado en Filología en la Universidad de Leipzig (Alemania). Correo electrónico: wloudior@javeriana.edu.co

Corina Courtis. Doctora en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA), donde se desempeña como profesora asociada. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), con asiento en el Instituto de Antropología (Facultad de Filosofía y Letras [FFyL], UBA). Trabaja sobre diversas facetas de la relación entre migración y ciudadanía, y ha dirigido múltiples proyectos de investigación y de extensión universitaria sobre la temática. Es autora de libros y artículos sobre racismo y discurso, política/normativa migratoria, migración y derechos humanos, *naturalización* de extranjeros. Ha colaborado con organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos internacionales.

Correo electrónico: corinacourtis@yahoo.com.ar

Nicolás Gissi B. Académico del Departamento de Antropología, Universidad de Chile. Doctor en Antropología (Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM]). Investigador responsable

del proyecto “U-Nómades. Red de investigación socio-antropológica en migraciones, relaciones interculturales y políticas públicas”, Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo (VID), Universidad de Chile (2017-2021). Estancia posdoctoral en Estudios Migratorios, en Instituto de Migraciones, Universidad de Granada, España, con la investigación titulada “Trayectorias migratorias y arraigo: colombianos/as y venezolanos/as residentes en Santiago de Chile”, VID, Universidad de Chile. Participa actualmente como coinvestigador en el Proyecto Conicyt (Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica) titulado “Construyendo el futuro desde Chile: Prácticas, imaginarios y arraigo entre migrantes venezolanos, colombianos y haitianos residentes en Santiago y Valparaíso”, Proyecto Fondecyt Regular núm. 1200082 (2020-2023).

Correo electrónico: ngissi@uchile.cl

Tomás Greene P. Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Derecho (LLM) con mención en Derecho Constitucional por la misma casa de estudios. Actualmente se desempeña como jefe del Área Jurídica de la Fundación Servicio Jesuita a Migrantes, coordinando atención jurídica, litigios judiciales y acciones de incidencia para la promoción y defensa de derechos de personas migrantes y refugiadas en Chile. Es también docente de la Clínica Jurídica de Derecho Migratorio de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile y relator en cursos sobre contratación laboral de trabajadores extranjeros. Posee un diplomado en Docencia Universitaria y es miembro del Grupo de Estudios Migratorios de la propia universidad.

Correo electrónico: tpgreene@uc.cl

William Mejía. Investigador y consultor independiente, asociado al Grupo de Investigación en Movilidad Humana (Universidad Tecnológica de Pereira, Universidad Nacional Abierta y a Distancia, y Sistema Universitario del Eje Cafetero), que fundó en 2003. Cofundador y coordinador, desde hace más de un decenio, de la red sobre investigaciones en movilidad humana Colombiamigra y cofundador de la Red Colombo Venezolana de

Movilidad Humana. Como consultor-investigador ha participado en muchos proyectos sobre migraciones.

Correo electrónico: wmejia8a@yahoo.com

Rafael Fernández de Castro Medina. Director del Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego (UCSD). Es profesor titular en The School of Global Policy and Strategy de la misma universidad. Fue asesor de política exterior del presidente de la república, de 2008 a 2011. Ha publicado decenas de artículos y libros sobre la relación México-Estados Unidos. Entre sus últimas publicaciones destacan *Liderazgo y procesos de decisión en política exterior: momentos de decisión del presidente Felipe Calderón Hinojosa* y *La diplomacia consular en los tiempos de Donald Trump* (ed.).

Correo electrónico: rfernandezdecastro@gmail.com

Jacques Ramírez Gallegos. Doctor en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana (UI), Ciudad de México. Especialista en migración internacional. Docente en la Universidad de Cuenca en el Programa de Antropología de lo Contemporáneo. Profesor invitado en varias universidades de Ecuador y Latinoamérica. Investigador del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (Celag). Miembro del Comité Editorial de la revista *Comparative Migration Studies*. Exdecano de la Escuela de Relaciones Internacionales (IAEN). Exasesor en la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), en temas de migración y ciudadanía regional. Su principal línea de investigación es migración, Estado y política(s). Autor de varios libros y artículos científicos. Sus más recientes publicaciones son: “De la ciudadanía suramericana al humanitarismo: el giro en la política y diplomacia migratoria ecuatoriana” (2020); “Respuestas de los países del pacífico suramericano ante la migración venezolana: un estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú” (2020).

Correo electrónico: papodelalife1@gmail.com

Anitza Freitez. Doctora en Demografía por la Universidad Católica de Lovaina-Bélgica. Magíster en Estudios Sociales de Población por el Centro Latinoamericano de Demografía (Cela-de-CEPAL). Licenciada en Geografía por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Actualmente Directora General del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB). Coordinadora General del Proyecto de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi), única operación estadística vigente que permite monitorear la situación social de la población residente en Venezuela. Fundadora y coordinadora del Observatorio Venezolano de Migración (OVM), de la UCAB, una plataforma para la promoción de los estudios sobre migración y movilidad humana. Durante el último decenio ha participado en numerosos estudios y proyectos editoriales donde ha abordado el proceso de transición de Venezuela, de país de inmigración a país de emigración, las transformaciones en el perfil migratorio de los venezolanos, la opacidad de las estadísticas en Venezuela, políticas públicas migratorias en Venezuela, la migración forzada en un contexto de crisis, vulnerabilidades de los migrantes venezolanos en el contexto de covid-19. Correo electrónico: anitza.freitez.l@gmail.com

Yeim Castro. Realizó estudios de doctorado en Estudios de Población en El Colegio de México, con la tesis *Extranjero en mi propia tierra. Procesos familiares de retorno en Colombia*. Cursó una maestría en Cooperación al Desarrollo en la Universidad de Valencia, España. Actualmente es coordinadora del Doctorado en Estudios de Familia en la Universidad de Caldas, Colombia. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: “Retorno y familia en los estudios migratorios. Una revisión del campo”, *Revista Migraciones*, Centro Editorial Universidad de Comillas, 2020; “La dimensión afectiva en los procesos de retorno migratorio. El sinsabor del reencuentro familiar”, M. Ariza, *Las emociones en la vida social: miradas sociológicas*, UNAM e Instituto de Investigaciones Sociales, 2020; “Reinserción familiar y laboral de inmigrantes colombianos retornados desde España”, *Revista*

Latinoamericana de Estudios de Familia, Centro Editorial Universidad de Caldas, 2019.

Correo electrónico: yeim.castro@ucaldas.edu.co

Luisa Feline Freier. Profesora-investigadora en la Universidad del Pacífico. Profesora del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad del Pacífico e investigadora del Centro de Investigación Universidad del Pacífico (CIUP). Su investigación se centra en las políticas y leyes de migración y refugio en América Latina, la migración Sur-Sur y el desplazamiento venezolano. Ha publicado ampliamente en medios académicos y medios de comunicación internacionales. Ha brindado asesoría a diversas instituciones y organizaciones internacionales, como Amnistía Internacional, el CICR, el BID, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Banco Mundial y la UE. Es asesora de alto nivel de investigación y publicación sobre migración de la OIM.

Correo electrónico: lf.freierd@up.edu.pe

Isabel Berganza. Vicerrectora académica de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Doctora por la Universidad del País Vasco, cuenta además con una licenciatura en Derecho y en Sociología por la Universidad de Deusto en Bilbao, España. Sus investigaciones y publicaciones se centran en la dinámica migratoria y el desplazamiento, las políticas públicas, los derechos humanos y el sistema penitenciario.

Correo electrónico: isabel.berganza@uarm.pe

Jorge A. Bustamante.† Fue doctor en Sociología y profesor emérito de The University of Notre Dame. Fue el fundador de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef). Entre las principales distinciones que recibió estuvo la de ser Investigador Nacional Emérito del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), haber recibido el Premio Nacional de Ciencias 1988 y el Premio Nacional de Demografía 1994. Fungió como Relator Es-

pecial de Derechos Humanos de Migrantes del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 2005 a 2011. Fue galardonado por la Asociación Americana de Sociología (ASA) con el premio 2007 Cox-Johnson-Frazier. En 2010 le fue otorgado el Premio Nacional de Jurisprudencia por la Junta General de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados de México. Formó parte del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Fue miembro de la Junta de Directores del Center for Migration Studies, y se desempeñó como experto del Consejo Consultivo de Ciencias de la presidencia y el Faculty Fellow en el Kellogg Institute for International Studies.

Velia Cecilia Bobes. Profesora-investigadora y coordinadora del Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales de la FLACSO México; investigadora nacional (SNI, nivel II). Doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Ha publicado numerosos artículos, capítulos y libros de temáticas relativas a sus líneas de investigación (ciudadanía, sociedad civil y migración). Sus libros más recientes son: *Política migratoria y derechos de los migrantes en México* (ed., 2018), *El cambio constitucional en Cuba* (coord.), FCE, Madrid, 2017; *Política migratoria en México. Legislación, imaginarios y actores*, 2016; y *Cuba ¿Ajuste o transición? Impacto de la reforma en el contexto del restablecimiento de las relaciones con Estados Unidos* (ed., 2015). Correo electrónico: cbobes@flacso.edu.mx

Helion Póvoa-Neto. Profesor-investigador, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Geógrafo de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro. Master en Planeación Urbano y Regional del IPPUR-UFRJ. Doctor en Geografía Humana por la Universidad de São Paulo (USP), en Planeación Urbana y Regional por IPPUR-UFRJ. Posdoctorado en Estudios Migratorios del Centro Studi Emigrazione di Roma. Profesor asociado del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universi-

dade Federal do Rio de Janeiro y coordinador del Núcleo Interdisciplinar de Estudios Migratorios (NIEM). Investiga políticas de migración y refugio en Brasil y en el mundo, tanto históricamente como en términos contemporáneos. Actualmente lidera el proyecto Red Observatorio Políticas de Migración y Refugio en América Latina.

Correo electrónico: helionpovoaneto@gmail.com

Rosana Baeninger. Licenciada en Ciencias Sociales y maestra en Sociología por la Universidad de Campinas (Unicamp). Es doctora en Ciencias Sociales (área de Estudios de Población) por la misma institución. Realizó una estancia posdoctoral en la Universidad de California Davis. Actualmente, es profesora asociada del Departamento de Demografía del IFCH, Unicamp y coordinadora del Núcleo de Estudios de Población en esa institución. Ha sido secretaria general de la Asociación Brasileña de Estudios de Población (2005-2006), coordinadora adjunta del Área de Planeamiento Urbano y Regional/Demografía en el CAPES (2008-2010). Fue representante del Área de Demografía en el Comité Asesor do CNPq (2011-2014), Miembro de la Comisión Consultiva de Estadísticas Demográficas - IBGE (2014-2015). También ha fungido como coordinadora del Observatorio de las Migraciones en Sao Paulo (2008-2024). Sus temas de investigación son: la migración interna e internacional, urbanización y dinámicas de población.

Correo electrónico: baeninger@nepo.unicamp.br

Edgar Corzo Sosa. Profesor-investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador nacional nivel III. Doctor en Derecho Público por la Universidad Autónoma de Madrid y maestro en Derecho Público Comparado por la Universidad de París I, Panteón Sorbona. Sus líneas de investigación versan sobre temas de justicia constitucional, poder judicial y derechos humanos. En el Poder Judicial Federal se desempeñó como director general de Relaciones Internacionales y secretario de Estudio y Cuenta adscrito a la Segunda Sala de la Supre-

ma Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Fue Quinto Visitador General en la CNDH teniendo a su cargo los temas de migración, periodistas y trata de personas. Actualmente es integrante del Comité de Trabajadores Migratorios de la ONU para el periodo 2020-2023.

Correo electrónico: ecorzos@gmail.com

Rodolfo Cruz Piñeiro. Doctor en Sociología con especialidad en Estudios de Población por *The University of Texas at Austin*; maestro en Demografía por El Colegio de México (Colmex) y economista por la Universidad Veracruzana. Miembro del SNI, nivel III. Director del Departamento de Estudios de Población de El Colef y director de la revista *Migraciones Internacionales*. Entre sus últimas publicaciones se encuentran los libros: *Migración interna en México: tendencias recientes en la movilidad interstatal*; y *Los Dreamers ante un escenario de cambio legislativo. Inserción social y económica en México*.

Correo electrónico: rcruz@colef.mx

Alejandro I. Canales. Economista por la Universidad de Chile; maestro en Demografía y doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de México. Miembro del SNI, nivel III. Desde 1998 es profesor-investigador en el Departamento de Estudios Regionales de la Universidad de Guadalajara. Ha sido consultor de organismos internacionales, como el Celade, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Secretaría General Iberoamericana (Segib); y formó parte del Task Force on International Migration, equipo organizado con base en la *Initiative for Policy Dialog*, de la Universidad de Columbia. Es un destacado especialista en temas de migración.

Correo electrónico: acanales60@gmail.com

João Carlos Jarochinski Silva. Profesor-investigador, Universidad Federal de Roraima. Profesor adjunto de la Universidad Fe-

deral de Roraima (UFRR) del curso de Relaciones Internacionales y del Programa de Postgrado en Sociedad y Fronteras (PPGSOF). Investigador colaborador del Centro de Estudios de Población “Elza Berquó” (NEPO/Unicamp), donde realizó su posdoctorado. Doctorado en Ciencias Sociales por la PUC/SP con énfasis en Relaciones Internacionales y periodo sándwich en el Instituto de Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad de Lisboa (IGOT/UL). Fue investigador en el Centro de Estudios Latinoamericanos y Latinos de la American University en Washington D. C. (2019-2020) e investigador visitante en el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra (CES/UC) (2015-2016). Profesor vinculado al Procad/Amazônia en la Universidad Federal del Sur y Sureste de Pará (Unifesspa), en conjunto con la UFRR y la Universidad Estatal del Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF).

Correo electrónico: jcsilva98@hotmail.com

ÍNDICE

Presentación de Miradas Latinoamericanas	7
--	---

Introducción

ALBERTO HERNÁNDEZ HÉRNANDEZ Y AMALIA CAMPOS-DELGADO	11
--	----

I. Migración en las Américas

Teorías de las migraciones en América Latina ALEJANDRO I. CANALES	27
--	----

La situación vulnerable en frontera de las personas en movimiento EDGAR CORZO SOSA	77
--	----

Covid-19, inmigración, poder y derechos humanos. Weber y Hegel JORGE A. BUSTAMANTE	99
--	----

II. El circuito migratorio Centroamérica/ Caribe-Norteamérica

Nuevos procesos migratorios en la frontera México-Estados Unidos RODOLFO CRUZ PIÑEIRO	127
---	-----

El impacto del covid-19 en los arreglos migratorios en la frontera México-Estados Unidos y las claves para administrar los flujos pospandemia RAFAEL FERNÁNDEZ DE CASTRO	150
---	-----

Las organizaciones sociales frente a la nueva política migratoria de México RAFAEL ALONSO HERNÁNDEZ LÓPEZ	168
---	-----

Movilidad y anclaje. El rol de los balseros del río Suchiate, que divide a México de Guatemala, en la construcción del espacio fronterizo CARMEN FERNÁNDEZ CASANUEVA Y AKI KUROMIYA	195
--	-----

De repúblicas bananeras a repúblicas caravaneras: migración y desplazamiento forzado en los países del norte de Centroamérica a inicios del siglo XXI JAIME RIVAS CASTILLO	226
---	-----

Cambios recientes e impacto de las nuevas rutas de inmigrantes cubanos hacia Estados Unidos VELIA CECILIA BOBES	248
---	-----

Alteridad, desarraigo y nuevas formas de migración forzada: la experiencia de Haití WOOLDY EDSON LOUIDOR	274
--	-----

III. Circuitos migratorios en Sudamérica

La reversión de los flujos migratorios entre Colombia y Venezuela WILLIAM MEJÍA Y YEIM CASTRO	299
---	-----

Éxodo y retorno de migrantes venezolanos. Realidades y paradojas ANITZA FREITEZ	325
---	-----

Ecuador: entre la ciudadanía universal y el control migratorio JACQUES RAMÍREZ GALLEGOS	353
---	-----

Política migratoria y de refugio en Perú: desafíos para un país de acogida LUISA FELINE FREIER E ISABEL BERGANZA	380
Migración transnacional y política migratoria en Chile. Vínculos y brechas en los procesos de inclusión y exclusión de venezolanos/as en Chile (2016-2020) NICOLÁS GISSI B. Y TOMÁS GREENE P.	410
Migraciones, refugios y políticas migratorias: impactos en las fronteras brasileñas de la Amazonía JOÃO CARLOS JAROCHINSKI SILVA Y ROSANA BAENINGER	441
La criminalización de las migraciones. Una mirada desde Brasil HELION PÓVOA-NETO	466
Reducir la patria grande: embates neoliberales contra el nuevo paradigma migratorio en Argentina CORINA COURTIS	495
Sobre los autores y las autoras	522

Este libro tiene como objetivo analizar los distintos movimientos y desplazamientos en Latinoamérica. Sus capítulos ofrecen una mirada a las distintas movilidades de las poblaciones en la región, los esfuerzos en materia de política pública y la creciente volatilidad en la garantía de los derechos de las y los migrantes. Mientras que los aportes que componen la primera parte examinan los cambios en los planteamientos teóricos, jurídicos y de derechos humanos, los casos que se estudian en la segunda parte visibilizan las mutaciones recientes en la dinámica migratoria y de control en el corredor Centroamérica-Norteamérica, así como la creciente necesidad de estudiar y atender los procesos de refugio y asilo en México. Por su parte, las contribuciones de la tercera parte indagan las llamadas migraciones Sur-Sur en Sudamérica e incluyen estudios sobre las políticas migratorias y de refugio y asilo para migrantes en Perú, Ecuador, Chile, Colombia, Brasil y Argentina, con especial énfasis en el éxodo de población venezolana.

La colección Miradas Latinoamericanas. Un Estado del Debate tiene como objetivo relevar las novedades teóricas, metodológicas y temáticas en diversos campos del saber, tanto a través de perspectivas trans e interdisciplinarias, como desde diferentes tradiciones intelectuales.

Los libros que integran esta colección reúnen trabajos que exponen las novedades y dan cuenta de las transformaciones en relación con las temáticas, abordajes, enfoques teóricos, preguntas y objetos de investigación en los campos de las ciencias sociales y las humanidades, para poner en valor la originalidad, la relevancia y el impacto del conocimiento producido desde la región.