

NÚMERO

volumen 15

28

Primer Semestre de 2017

[www.migracionydesarrollo.org](http://www.migracionydesarrollo.org)  
ISSN 2448-7783



# MIGRACIÓN *y* DESARROLLO



*Migración y desarrollo* es una revista orientada a la investigación, reflexión y análisis sobre temas de migración y desarrollo desde la perspectiva de las ciencias sociales y las humanidades, mediante la colaboración de integrantes de la Red Internacional de Migración y Desarrollo y de investigadores adscritos a otras instituciones internacionales. Asimismo, forma parte del Índice de Revistas Mexicanas de Investigación Científica y Tecnológica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y está indexada en la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Redalyc), el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Latindex), Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (Clase) y Scientific Electronic Library Online (Scielo-México).

*Migración y desarrollo*, volumen 15, número 28, primer semestre 2017, es una publicación semestral editada por la Universidad Autónoma de Zacatecas «Francisco García Salinas», a través de la Unidad Académica de Estudios del Desarrollo, Jardín Juárez 147, colonia Centro, 98000 Zacatecas, Zacatecas. Teléfono: (01 492) 922 91 09, [www.uaz.edu.mx](http://www.uaz.edu.mx), [www.estudiosdeldesarrollo.net](http://www.estudiosdeldesarrollo.net), [revistamyd@estudiosdeldesarrollo.net](mailto:revistamyd@estudiosdeldesarrollo.net). *Editor responsable*: Mark Rushton. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo Vía Red Cómputo 04-2015-060212200400-203, ISSN: 2448-7783, otorgados ambos por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de última actualización: Unidad Académica de Estudios del Desarrollo, Maximino Gerardo Luna Estrada, Campus Universitario II, avenida Preparatoria s/n, fraccionamiento Progreso, Zacatecas, 98065. Fecha de la última modificación, junio de 2017. Todos los textos aquí incluidos © y ® por *Migración y desarrollo*. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de los editores de la publicación.



Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*



# Contenido

## Artículos

- Emergencia de refugiados en el Mediterráneo:  
evaluación de las respuestas políticas  
de la Unión Europea  
Anna Triandafyllidou  
Regina Mantanika **7**
- La política antimigrante de Barack Obama  
y el programa Frontera Sur: consecuencias  
para la migración centroamericana  
Daniel Villafuerte Solís  
María del Carmen García Aguilar **39**
- Construcción e influencia  
de las representaciones sociales en el proceso  
migratorio de cubanos hacia Angola  
Yulianela Pérez García **65**
- El antihaitianismo en la República Dominicana:  
¿un giro biopolítico?  
Samuel Martínez  
Bridget Wooding **87**
- ONG de migración como actores  
de un campo de acción solidaria  
Velia Cecilia Bobes **117**
- Coyuntura y debate**
- El vínculo entre los controles migratorios  
y la desigualdad global  
Helen Durgante **139**
- La voz de los actores**
- El modelo de desarrollo actual,  
el despojo en los territorios  
de los pueblos originarios y la migración  
Elizabeth Ibarra **149**



# Emergencia de refugiados en el Mediterráneo: evaluación de las respuestas políticas de la Unión Europea

The Mediterranean Refugee Emergency:  
Assessing the EU Policy Responses

---

Anna Triandafyllidou

Regina Mantanika\*

**Resumen:** La migración irregular ha sido una preocupación prioritaria de la política de la Unión Europea (UE) en los últimos veinte años. Hasta ahora, importantes normativas han sido promovidas sobre la base de la indiscutible distinción entre los que solicitan asilo —personas que escapan a la persecución o al conflicto, la violencia y la inseguridad— y migrantes irregulares en busca de una vida mejor y oportunidades laborales. Sin embargo, la reciente emergencia de refugiados de 2015-2016 muestra que esa distinción se vuelve cada vez más inadecuada para controlar los flujos de población. No solamente los flujos sino también las motivaciones de la gente son una mezcla de varias cosas. La gente que sale de sus países lo hace para escapar de la guerra o de regímenes opresivos, y con la intención de construir un mejor futuro para ellos y sus hijos. La línea que separa al asilo de los flujos migratorios es cada vez más difusa, incluso en el terreno, ya que la gente viaja por las mismas rutas y usa las mismas redes de contrabando de personas para cruzar ilegalmente las fronteras externas de la UE. Los recientes y masivos flujos de migrantes irregulares y de solicitantes de asilo a través del Mediterráneo hacia Grecia e Italia han puesto a prueba el sistema europeo de migración y asilo, por lo que son necesarias nuevas medidas y enfoques a fin de manejar la emergencia. Este documento ofrece una caracterización general de lo que en los dos últimos años se ha conocido como la «crisis de los refugiados» y discute de manera crítica las respuestas políticas más relevantes de la UE. Se evalúan los innovadores enfoques políticos que han sido adoptados durante ese periodo, además se explora la necesidad de nuevos dispositivos conceptuales y políticos con el propósito de abordar el paisaje global contemporáneo de migración y asilo.

**Palabras clave:** asilo, refugiados, crisis, migración irregular, Unión Europea, gestión de fronteras, cuotas, Declaración conjunta UE-Turquía, Cumbre Valetta, ruta de los Balcanes.

**Abstract:** Irregular migration has been a primary policy concern for the UE in the last 20 years. Relevant policies have so far been predicated on a watertight distinction between asylum seekers —people fleeing persecution and/or conflict, violence and insecurity— and irregular migrants in search of better life and work opportunities. The recent refugee emergency of 2015-2016 however shows that such a distinction is becoming increasingly inadequate to govern population flows. Not only flows but motivations of people on the move are mixed: People, who flee their countries, do so to escape from war or oppressive regimes but with a view also of building a better future for themselves and their children. The line drawn between asylum and migration flows is increasingly blurred also on the ground as people travel the same routes and use the same smuggling networks to cross the UE's external borders unlawfully. The recent massive flows of irregular migrants and asylum seekers across the Mediterranean to Greece and Italy have put to the test the European migration and asylum framework requiring for new measures and new approaches in order to deal with the emergency. This paper offers an overview of what has been known as the «refugee crisis» in the last two years and critically discusses the relevant policy responses at the EU level. It assesses innovative policy approaches undertaken during this period and further explores the need for both new conceptual and policy frameworks to deal with the current global migration and asylum landscape.

**Keywords:** asylum, refugee, crisis, irregular migration, European Union, border management, quotas, UE-Turkey joint statement, Valetta summit, Balkan route.

\*European University Institute, Florence, Italy.



## Introducción

La migración irregular ha sido una preocupación política prioritaria para la Unión Europea (UE) en los últimos veinte años y muchas medidas normativas han sido adoptadas a fin de combatir ese fenómeno. Las acciones han incluido el desarrollo de un sistema de gestión de la frontera común y de los procedimientos de deportación, sanciones contra los empleadores que contraten migrantes indocumentados y cooperación con otros países de origen y tránsito en la perspectiva de detener a los migrantes irregulares antes de que lleguen al territorio de la UE. Hasta ahora, las medidas han sido promovidas sobre la base de la distinción indiscutible entre solicitantes de asilo —personas que escapan a la persecución, al conflicto, la violencia y la inseguridad— y migrantes irregulares en busca de una vida mejor y oportunidades laborales; no obstante, esa distinción se vuelve cada vez más inadecuada para controlar los flujos de población. Asimismo, no solamente los flujos son mixtos —incluyen tanto a solicitantes de asilo como a migrantes laborales (irregulares)—, también hoy las motivaciones lo son.

Las personas que se marchan de sus países intentan escapar de la guerra o de regímenes opresivos, además lo hacen con la idea de construir un mejor futuro para ellos y sus hijos. La línea que separa al asilo de los flujos migratorios es cada vez más difusa incluso en el terreno, pues la gente viaja por las mismas rutas y recurre a las mismas redes de contrabando de personas para cruzar de modo ilegal las fronteras externas de la UE. Una vez en territorio de la UE, los migrantes pueden adoptar diversas estrategias según sus opciones; por ejemplo, pueden optar por solicitar asilo (aún sabiendo que su solicitud no tiene fundamentos) como una forma de ganar tiempo y permanecer temporalmente de manera legal en un país, o elegir no solicitarlo (incluso si cuentan con numerosas posibilidades de que su solicitud sea aceptada) porque prefieran ir a otro país de la UE.

A pesar de que las tendencias ya descritas se hicieron evidentes desde hace una década y de que existían temores de que la crisis de Medio Oriente, y en particular la guerra en Siria, generaría más olas de refugiados y personas desplazadas, la magnitud de los flujos de población que cruzaron el Mediterráneo en el periodo 2015-2016 fue inesperada, sin precedentes. Más de un millón de personas viajaron principalmente a través del corredor Turquía-

Grecia (cruzaron desde la costa turca hacia las islas griegas en el mar Egeo), y en segundo lugar por la ruta Libia-Italia (recorriendo Lampedusa o Sicilia), para arribar a las costas del sur de Europa, continuar más al norte y más al sur en 2015; mientras que otras 350 mil siguieron llegando durante 2016. Los dos corredores han atendido un conjunto diverso de nacionalidades: la ruta Turquía-Grecia ha sido recorrida sobre todo por sirios, afganos e iraquíes; en tanto, la ruta Libia-Italia fue transitada por eritreos, nigerianos, somalíes y otros grupos de nacionalidades subsaharianas.

Entre los desafíos fundamentales de la actual política de la UE es indispensable proveer protección a aquellos que la necesiten, reducir el riesgo de cruzar el Mediterráneo (la pérdida de vidas en el cruce de Libia a Italia es particularmente severa) y en última instancia, crear mecanismos legales para solicitantes de asilo y migrantes económicos. De manera que las políticas apropiadas requieren un enfoque amplio que incluya no solamente el control de la frontera sino la gestión del asilo y de la migración laboral. Las políticas inciden asimismo en el libre movimiento dentro del territorio de la UE y el Tratado de Schengen, ya que el flujo masivo de solicitantes de asilo o de migrantes irregulares en un país provoca considerables presiones en otros países.

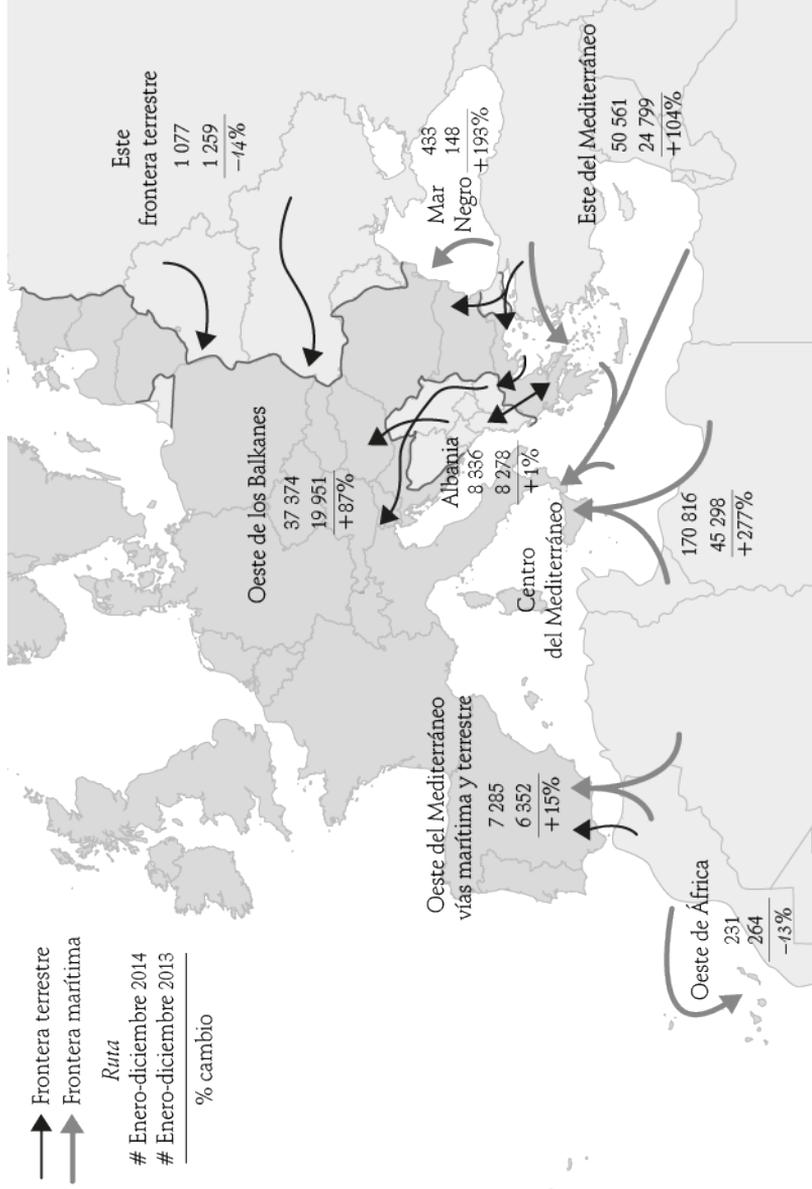
Este artículo ofrece una caracterización general de los flujos de migrantes y de solicitantes de asilo hacia Europa en los últimos dos años y discute de forma crítica las respuestas más importantes en la UE. Se evalúan los enfoques políticos innovadores que han sido adoptados a lo largo de ese lapso y se explora la necesidad de nuevos dispositivos conceptuales y políticos para abordar el paisaje global contemporáneo de migración y asilo.

### **La gente se mueve a través del Mediterráneo**

El mar Mediterráneo ha sido el área más intensamente transitada en lo que concierne a los flujos de migración irregular y solicitantes de asilo en la última década. Los flujos han seguido de modo general las direcciones sur a norte y este a oeste. Se identifican tres rutas principales: Mediterráneo occidental, de África occidental o subsahariana a través de Marruecos hasta España; central, de África oriental u occidental pasando por Libia (o Túnez) hasta Italia; y Mediterráneo oriental, desde Asia, Medio Oriente y en ocasiones también desde África oriental por Turquía hasta Grecia (véase gráfica 1).

GRÁFICA 1

Cruce no autorizado de fronteras por ruta, 2013-2014

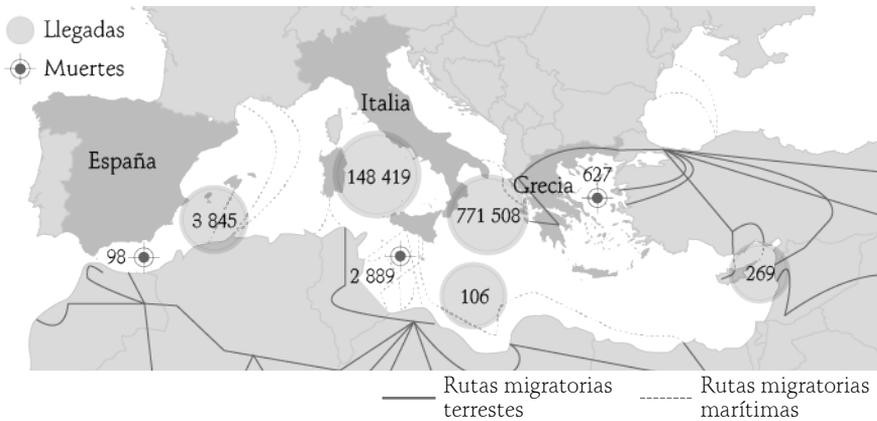


Fuente: Frontex (2014).

La ruta del Mediterráneo oriental ha estado bajo presión los últimos cinco años, incluso a pesar de que los flujos han cambiado constantemente durante ese periodo desde las islas (límite marítimo Grecia-Turquía) hacia tierra firme (límite terrestre Grecia-Turquía). Por ende, mientras que entre 2008 y 2009 la ruta preferida para cruzar era el mar de la costa turca a las islas egeas (Samos, Lesbos y Quíos), hubo un cambio repentino a finales de 2009: se quintuplicó el número de migrantes irregulares detenidos en la frontera terrestre Grecia-Turquía a la vez que el número de detenidos en la frontera marítima disminuyó en 70 por ciento. En 2012, la ruta se modificó de nuevo: las detenciones en la frontera terrestre disminuyeron dramáticamente, pero se triplicaron en 2013 y se cuadruplicaron en 2014 en las islas.

En 2015 se mantuvo la misma tendencia: la frontera marítima, y en particular la isla de Lesbos, concentró casi todos los cruces irregulares del país (Angeli y Triandafyllidou, 2016). De acuerdo con la Organización Internacional para la Migración (OIM), 853 mil personas llegaron a Grecia por esa ruta. La mayoría provenía de Siria, seguido en relevancia por Afganistán e Irak. Sin embargo, hubo también una pequeña proporción de personas provenientes de Palestina, Marruecos y Somalia en 2015 (gráficas 2 y 3).

GRÁFICA 2  
Llegadas a través del Mediterráneo, 2015



Fuente: OIM, Missing Migrants Project (2015).

### GRÁFICA 3

#### Llegadas a través del Mediterráneo, 2016



Fuente: OIM, Missing Migrants Project (2016).

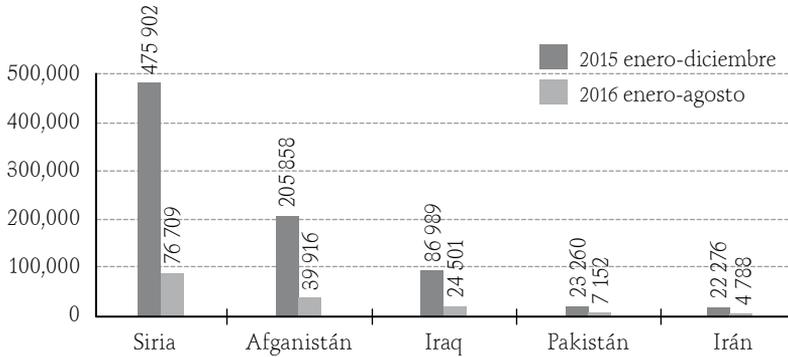
La composición sociodemográfica de los flujos cambió en el periodo de auge: a principios de 2015 los niños representaban 10 por ciento de los flujos, en otoño de ese año prácticamente una de cada tres personas que llegaba a Grecia desde Turquía era menor de edad. En cuanto a las mujeres, el porcentaje permaneció constante en alrededor de 20 por ciento. Según los datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR o UNHCR, por sus siglas en inglés), el número de mujeres y niños que viajaban por la ruta del Mediterráneo oriental pasó de 27 por ciento en septiembre de 2015 a 60 por ciento en marzo de 2016 (UNHCR, 2016a). Además, mientras los sirios fueron la mayoría en la primera mitad de 2015, el número de afganos se incrementó en verano, otoño e invierno de 2015, por lo que representaron una cuarta parte de los flujos.

Concerniente a la ruta del Mediterráneo central, ha registrado un elevado número de entradas irregulares a lo largo de los últimos 15 años. Italia ha reportado máximos de detenciones en su frontera marítima entre 2006 y 2007; después pasó a flujos mínimos y constantes entre 2009-2010 luego de que el gobierno de Italia firmara acuerdos con el régimen de Gaddafi en Libia para hacer retornar a la gente que se embarcó en la costa de Libia hacia Italia. Las cifras se incrementaron de forma dramática a principios de 2011 y de nuevo en 2013-2014. Las llegadas se mantuvieron elevadas a lo largo de 2015, aunque hubo un relativo descenso en el número total de llegadas irregulares en comparación con el año previo (Frontex, 2016a, b, c; Europol, 2016).

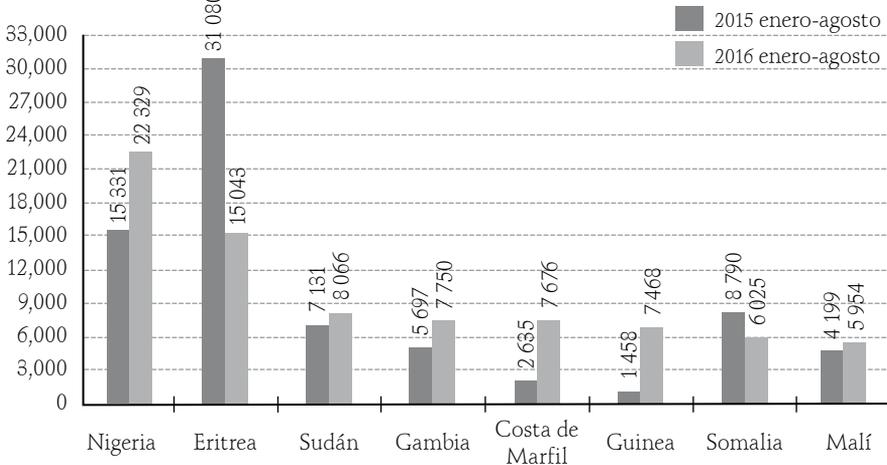
GRÁFICA 4

Principales nacionalidades que llegan a Grecia e Italia 2015-2016 (enero a agosto)

Grecia



Italia



Fuente: OIM, Missing Migrants Project (2016).

A pesar de que el número de llegadas a Italia en 2015 no es muy diferente en escala al registrado en 2014, la composición de los flujos de población migrante ha cambiado de modo notable (gráfica 4). Ha habido un claro descenso de sirios, de 24 por ciento de llegadas en 2014 a sólo 5 por ciento en 2015. Asimismo, si bien los provenientes de Eritrea componían el mayor grupo de nacionalidad única en 2015, en realidad la presencia de hombres jóvenes solteros de distintos países del África oriental y occidental subsahariana caracterizaba la ruta del Mediterráneo central en ese lapso. Dichas naciones —las más diversas entre los países de origen de

quienes llegan a Grecia— incluyen a Eritrea, Nigeria, Somalia, Sudán, Gambia, Bangladesh, Malí y Senegal.

La ruta del Mediterráneo occidental se origina en el África subsahariana y recorre Marruecos y España, pasando por las ciudades españolas Ceuta y Melilla en el norte de África o las Islas Canarias, o a través del estrecho de Gibraltar hasta tierra firme española. Una década atrás, esta ruta fue usada principalmente por migrantes marroquíes y argelinos que buscaban mejores oportunidades laborales en Europa. A mediados de los 2000 se convirtió en la ruta preferida de los migrantes irregulares del África subsahariana que se dirigían hacia el norte motivados por conflictos regionales. Sin embargo, durante los últimos cinco años el flujo ha disminuido en importancia y en alguna medida se ha abandonado la ruta. En 2015 el número total de llegadas se redujo aún más mientras que los sirios representaban la mayoría de los cruces irregulares de frontera (Frontex, 2016d).

Grandes naufragios han caracterizado el cruce por el Mediterráneo en los últimos dos años. No es sorprendente que tales naufragios hayan sido registrados en la ruta del Mediterráneo central más que en las otras rutas. De acuerdo con el Proyecto de los Migrantes Perdidos de la OIM, en los primeros meses de 2016, uno de cada 29 migrantes murió cuando intentaba cruzar por la ruta del Mediterráneo central; en tanto que en la ruta del Mediterráneo oriental, murió uno de cada 410. Resulta claro, entonces, que el tránsito desde la costa de Libia hacia el sur de Italia es más largo y peligroso cuando se navega en botes inadecuados y sobrecargados, en contraste con el cruce desde la costa turca hasta las islas del Egeo. No obstante, el incremento del número de personas muertas y desaparecidas también se relaciona con las políticas restrictivas aplicadas en la región, en las que el control de la frontera a menudo (aunque no siempre) ha tenido prioridad sobre las obligaciones de búsqueda y rescate.

## La apertura de la ruta de los Balcanes

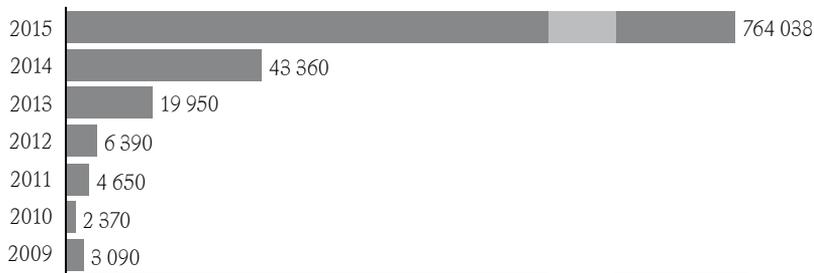
A finales de la década de 2000 y comienzos de la de 2010, los migrantes irregulares y solicitantes de asilo provenientes de Asia o África que arribaban a la frontera sudeste de la UE, normalmente continuaban su viaje hacia los países de Europa occidental, empero, para algunos los países del sur eran el destino principal. Por ejemplo, para mucha gente de Pakistán y Bangladesh, Grecia fue el país de destino desde los 1990; por otro lado, los nigerianos tienden a quedarse

en Italia (Kuschminder, de Bresser y Siegel, 2015; Triandafyllidou y Maroukis, 2010; Dimitriadi, 2012). Los movimientos secundarios al interior de Europa suceden según varias rutas. La ruta de los Balcanes era conocida pero no fue muy transitada hasta inicios de los 2010, ya que requería salir y volver a ingresar por las fronteras de la UE, lo que implicaba pasar por múltiples puestos de control. Sin embargo, el número de personas que viaja por la ruta de los Balcanes aumentó en 2013 por ser una alternativa al dificultoso cruce de frontera desde los puertos griegos de Patra e Igoumenitsa a Italia. Los movimientos secundarios constituían un segundo paso dentro de la UE de viajes largos que con frecuencia terminaban más al norte y al oeste en Suiza, Austria y Alemania, y algunos en Francia, Reino Unido o Suecia.

El dramático incremento en el número de llegadas de solicitantes de asilo y migrantes irregulares a las islas griegas se vincula con la activación de la ruta de los Balcanes ya descrita, la cual se convirtió en el corredor principal de los flujos de solicitantes de asilo hacia Alemania y otros países del norte de Europa (tal como Suecia) (véase gráficas 6 y 7). Aproximadamente, 900 mil migrantes viajaron por esta ruta en 2015 y otros 150 mil a principios de 2016 hasta que las fronteras fueron cerradas. Durante un periodo de varias semanas, conexiones organizadas de transporte (autobuses y trenes) facilitaron el tránsito de las personas hacia Austria y Alemania. En 2015, según Frontex<sup>1</sup> (2016f), 764 mil migrantes de Siria, Afganistán e Irak, pasaron por la Antigua República Yugoslava de Macedonia (FYROM por sus siglas en inglés) y Serbia hacia Alemania y otros Estados miembros occidentales de la UE. Ello representa un incremento de 16 veces en comparación con 2014 (gráfica 5).

GRÁFICA 5

Número de cruces de frontera en las rutas occidentales de los Balcanes 2009-2015



Fuente: Frontex (2016f).

<sup>1</sup> Organización conocida como la Agencia Europea de Fronteras y Guardacostas.

## GRÁFICA 6

### La ruta de los Balcanes vía Hungría



Fuente: elaboración propia.

El tremendo alcance de los flujos constituye una prueba dentro del argumento de que estaban creando un efecto de atracción para los sirios y en particular para los iraquíes, quienes por mucho tiempo fueron desplazados internamente, y los afganos, que se refugiaron en Irán, y quienes vieron en esta apertura una esperanza para un futuro mejor y más seguro. En el verano de 2015 las preocupaciones ya habían surgido en Hungría, lo que llevó al gobierno a cerrar sus fronteras con Serbia y más tarde a construir cercos en ambos lados de sus fronteras con Serbia, Austria y Croacia; luego los flujos se dirigieron a Croacia y Eslovenia. A mediados de noviembre de 2015, el tránsito por la ruta de los Balcanes se limitaba a solicitantes de asilo de Siria, Afganistán e Irak. Migrantes de otras nacionalidades fueron detenidos en la frontera de Grecia con FYROM y se los enviaba de vuelta al sur de Grecia con el propósito de procesar sus solicitudes (en el caso de solicitantes de asilo) o ser deportados (cuando se trataba de migrantes irregulares).

GRÁFICA 7  
La ruta de los Balcanes (vía Eslovenia y Croacia)



Fuente: ACAPS (2016:4).

Debido a que a pesar de todo los flujos permanecían elevados, las autoridades policiales en los Balcanes occidentales (FYROM, Serbia) y tres Estados miembros de la UE (las repúblicas de Eslovenia, Croacia y Austria) llegaron a un acuerdo regional en la perspectiva de cerrar sus fronteras y detener el flujo de refugiados en Grecia. Además, a finales de marzo 2016, los solicitantes de asilo que llegaban fueron bloqueados en Grecia lo que propició la disminución gradual de los flujos. A partir de las preocupaciones populares acerca del número de personas ya admitidas y la posible continuidad de dicho flujo, la UE acordó en conjunto con

Turquía, el 16 de marzo de 2016, que Turquía mantendría a la gente al interior del país y que todos los que llegaran a Europa después de esa fecha serían enviados a ese país. A cambio, a Turquía se le prometía un enorme programa de financiamiento que fomentaría la integración de cerca de 2 millones 500 mil refugiados sirios que alberga, así como facilidades de visa para sus ciudadanos.

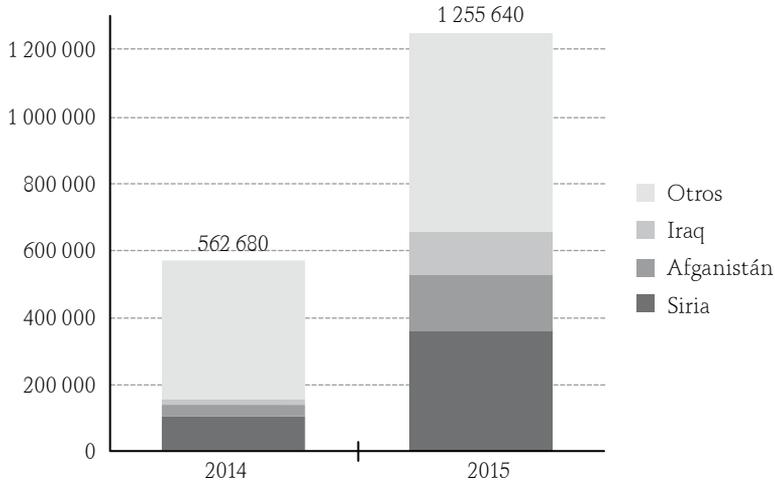
## Presiones sobre el sistema de asilo de la UE

Europa enfrenta su crisis más aguda de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial. Ello ha significado una presión intensa sobre el Sistema Común Europeo de Asilo. Según los datos de Eurostat, Alemania recibió el mayor número de solicitudes de asilo en 2015 y tuvo el mayor incremento absoluto en aplicaciones por primera vez en comparación con 2014, seguido de Hungría, Suecia e Italia. Alemania posee la mayor proporción en el total de solicitudes de asilo de la UE: de 31 por ciento en 2014 se incrementó a 35 por ciento en 2015.

Otros Estados miembros de la UE que presentan un aumento significativo en la proporción de solicitudes de asilo son Hungría (6.6 puntos porcentuales hasta 13.9 por ciento), Austria (2.2 puntos porcentuales hasta 6.8 por ciento) y Finlandia (1.9 puntos porcentuales hasta 2.6 por ciento). Por el contrario, la participación de Francia e Italia en el total de la UE cayó casi cinco puntos porcentuales entre 2014 y 2015, a 5.6 y 6.6 por ciento respectivamente (Eurostat, 2016). Siria, Afganistán e Irak destacan como los únicos países de origen con más solicitantes de asilo, mientras que en la categoría «otro», Eritrea y Somalia, al igual que los países de los Balcanes occidentales, mantienen una sobresaliente participación.

Los datos más recientes de Eurostat referentes a 2016 confirman las tendencias de 2015. En el segundo trimestre de 2016 Alemania registró el mayor número de aplicaciones, lo que representó el mayor incremento en términos absolutos (de 101 mil 700 en comparación con el segundo trimestre de 2015). Siguen Italia y Grecia con los mayores aumentos en términos absolutos al equiparlos con el segundo trimestre de 2015 con 12 mil 200 y 9 mil 200 aplicaciones adicionales registradas, respectivamente. En cambio, en Hungría el número de solicitantes de asilo se redujo de modo significativo en 17 mil 800 (lo que corresponde a 54 por ciento), mientras que Suecia y Austria reportaron una disminución de 9 mil 800 y 6 mil 600 solicitantes de asilo (un descenso de 69 y 38 por ciento, respectivamente) en el segundo trimestre de 2016, comparado con el segundo trimestre de 2015.

GRÁFICA 8  
Solicitudes de asilo en la UE, 2014-2015



Fuente: Eurostat (2016).

Grecia notificó el segundo mayor incremento relativo de los solicitantes de asilo por primera vez, lo que equivale a tres veces más solicitudes en el segundo trimestre de 2016 en contraste con el mismo trimestre en 2015 (es decir, 9 mil 200 solicitudes adicionales). A pesar del pequeño número de solicitudes de primera vez, Croacia ha reportado el mayor incremento relativo de 13 veces (es decir, 300 solicitudes adicionales) en el segundo trimestre de 2016, comparado con el mismo trimestre de 2015.

En la UE se tomaron cerca de 600 mil decisiones acerca de solicitudes de asilo realizadas por primera vez, de las cuales 40 por ciento fue asumido por Alemania. Adicionalmente, Alemania emitió 183 mil decisiones finales (51 por ciento del total). En 2015, 52 por ciento de las decisiones sobre asilo en primera instancia en la UE tuvo un resultado positivo (estatus de refugiado o de protección subsidiaria o autorización para permanecer por razones humanitarias).

Los sirios han sido favorecidos con el mayor número de decisiones de protección por parte de los Estados miembros de la UE, lo cual incluye la protección basada en legislaciones nacionales (86 mil 400 decisiones positivas de primera instancia, es decir, una tasa de 98 por ciento de aceptación); les siguen los iraquíes (10 mil 200, 61 por ciento) y los eritreos (7 mil 600, 93 por ciento). Durante 2015, las personas menores de 35 años conformaron la mayoría de solicitantes de asilo

por primera vez en la UE; entre ellos, el grupo de 18 y 34 años representaba 53 por ciento del total de solicitantes por primera vez y 29 por ciento de los solicitantes era menor de 18 años.

CUADRO 1  
Número total de solicitudes de asilo por país, 2014-2015

	2014	2015
Alemania	202 645	474 675
Hungría	42 775	176 325
Suecia	81 180	160 730
Italia	64 625	76 585
Austria	28 035	67 755
Francia	62 735	57 345
Holanda	26 210	43 505
Bélgica	22 710	43 010
Suiza	23 555	33 250
Finlandia	3 620	31 365
Reino Unido	31 745	30 390
Noruega	13 205	29 990
Bulgaria	11 080	20 055
Dinamarca	14 680	17 410
Polonia	8 020	10 615
Grecia	9 430	10 040
España	5 615	9 470
<i>Unión Europea-28</i>	<i>626 065</i>	<i>1 256 590</i>

Fuente: Eurostat (2016).

## Respuestas políticas a la emergencia de los refugiados

La emergencia de los refugiados desplegada en los últimos dos años (en especial desde el verano de 2015) no sólo ha afectado países en las fronteras de la UE como Grecia e Italia, sino a los países de tránsito en los Balcanes y de Europa oriental, así como a aquellos que han sido el destino final en el centro, occidente y norte de Europa. La emergencia también ha permitido apreciar que los Estados miembros de la UE son muy interdependientes y que es necesario asumir

respuestas políticas efectivas. La siguiente sección ofrece un panorama general de tales respuestas, de su evolución e interdependencia, a la vez que intenta evaluar su impacto en los flujos, en la seguridad de los migrantes y en la gestión general de la emergencia.

Durante 2006 y 2009 las diferentes estrategias establecidas entre los Estados miembros de la UE y otros países influyeron las trayectorias de los migrantes para lograr llegar a Europa. En específico, tales estrategias procuraban interceptar a los migrantes en el mar con la intención de evadir las responsabilidades con ellos en tierra. España e Italia pusieron en práctica dichas estrategias; el primero la aplicó en la deportación de migrantes senegaleses en 2006-2007 (Gagrielli, 2008) y el segundo para deportar migrantes tunecinos en 2008 y 2011 (Cassarino, 2013). Un acuerdo firmado entre Italia y Libia en 2009, siguiendo la misma lógica, selló efectivamente la ruta del Mediterráneo central hasta el momento de los levantamientos árabes.

A lo largo de ese periodo y poco antes de los levantamientos árabes, la frontera greco-turca mostró un claro incremento en las llegadas de migrantes, lo que cambió el énfasis desde la frontera marítima a la frontera terrestre y a la inversa. Sin embargo, estas políticas de manejo y prevención de los flujos migratorios y de solicitantes de asilo por medio de la externalización de los controles han sido anuladas por una serie de eventos y factores (véase Heller y Pezzani, 2016:6-7). Entre dichos eventos se incluyen la caída de regímenes que vigilaban la entrada, en el caso de Túnez y Libia en 2011; la ilegalización de los acuerdos de contención por parte de la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH) en 2012 (Cuttitta, 2014); y la creciente inseguridad en muchos países de origen cuyos migrantes califican para la protección internacional al arribar a la UE.

### *Del Mare Nostrum a la Fuerza Naval Mediterránea de la UE*

El incremento de las llegadas a través de viajes peligrosos desde Libia a Italia en 2013 y los grandes naufragios implicados al sur de Lampedusa (3 y 11 de octubre de 2013), convencieron al gobierno italiano de que se necesitaba una política diferente de gestión de la frontera marítima. La sensibilización pública y política obligó a Italia a implementar la operación Mare Nostrum, un enorme operativo de búsqueda y rescate que involucró a la marina italiana y envió barcos a buscar embarcaciones cerca a la costa Libia, los cuales rescataron más de 170 mil personas de octubre de 2013 a octubre de 2014.

No obstante, la operación *Mare Nostrum* fue cuestionada por ciertos políticos de la UE quienes argumentaban que generaba un efecto de invitación para los migrantes, en tanto que el gobierno italiano se agotaba al gastar 11 millones de euros mensuales por apoyar una operación orientada a enfrentar un desafío considerado un asunto compartido por los europeos y no un problema italiano. En consecuencia, *Mare Nostrum* fue reemplazada por una operación orquestada por Frontex, más pequeña (en presupuesto y misión), denominada Tritón y que comenzó a ser implementada en noviembre de 2014. Por tanto, se hizo efectivo el cambio desde una amplia política humanitaria hacia una política de gestión de las fronteras marítimas más enfocada en la seguridad. De acuerdo con Heller y Pezzani (2016), la decisión resultó ser desastrosa en cuanto a los riesgos que los migrantes enfrentan en el mar, y al mismo tiempo fracasó en la reducción de las llegadas. Los datos acerca de las llegadas y las muertes en el mar en los primeros meses de 2015 corroboran este punto: en los primeros cuatro meses de 2014 se registraron 26 mil cruces y 50 decesos; en el mismo periodo en 2015, con un número casi idéntico de cruces, el número de muertes se elevó a mil 687 (Heller y Pezzani, 2016:16).

Dos trágicos naufragios adicionales, ocurridos el 12 y el 18 de abril de 2015, evidenciaron las mortales consecuencias de la era post *Mare Nostrum*. Esto provocó un cambio en la respuesta de la UE a finales de abril que triplicó el presupuesto y los medios para la operación Tritón, también se incrementaron los navíos de rescate no gubernamentales y se inició una campaña militar masiva para enfrentar el contrabando de migrantes. La operación FUNAMEU<sup>2</sup> se encargó de realizar «reconocimiento, monitoreo y vigilancia de los cruces ilegales en el estrecho entre Turquía y Grecia» (Garelli y Tazzioli, 2016). Asimismo, en febrero de 2016 hubo un importante cambio en el control del Mar Egeo. Turquía, Grecia y Alemania solicitaron patrullas fronterizas reforzadas con el apoyo de una flota de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Por primera vez, barcos de guerra operaron tanto en aguas internacionales como en aguas territoriales con el objetivo de controlar la migración. De ese modo, la OTAN amplió su jurisdicción para controlar simultáneamente aguas internacionales y nacionales, es decir, en áreas donde las autoridades de la UE no tenían jurisdicción oficial. En opinión de Garelli y Tazzioli (2016), mientras en el Mediterráneo central tenían lugar operaciones

<sup>2</sup> Nota del traductor. La sigla corresponde a la Fuerza Naval Mediterránea de la Unión Europea, que se propone como una versión de la sigla original EUNAVFORMED correspondiente a «European Union Naval Force Mediterranean».

similares, la intervención de la OTAN debe considerarse parte de un enfoque general que se presenta como una intervención humanitaria en oposición al contrabando y una operación de seguridad centrada en la migración irregular.

Los patrones de la ruta del Mediterráneo central en comparación con la ruta oriental se han desarrollado de diferentes maneras, dada la extensión y los peligros del viaje. Mientras que por un lado, las políticas de búsqueda y rescate han salvado muchas vidas, por otro, han podido tener el paradójico efecto de hacer que las redes de contrabando sean más organizadas para evadir los controles y así evitar que éstos se conviertan en intervenciones de rescate (MEDMIG Project, 2016).

### *El enfoque de las zonas críticas*

Una de las primeras respuestas en 2015 fue el denominado enfoque de las zonas críticas (hotspots) establecido en Grecia e Italia, introducido por la Comisión Europea en su propuesta de Agenda Europea de Migración. El enfoque se resume como la identificación, el registro y la toma de huellas dactilares de los migrantes que llegan a través de procedimientos que se llevan a cabo en campos específicos situados en las fronteras. En Grecia existen cinco zonas críticas que operan en las islas en las que se monitorean y canalizan a los recién llegados por los procedimientos adecuados. En Italia hay cuatro zonas críticas que funcionan en el área de Sicilia y en el sur del país (Oxfam, 2016).

Una mirada más acuciosa al estado de la cuestión en las zonas críticas evidencia que en octubre de 2016 había un número significativo de expertos de Frontex y de la Agencia Europea de Apoyo a los solicitantes de Asilo,<sup>3</sup> que trabajaban en todos los centros de Italia y una cantidad considerablemente mayor de expertos en las zonas críticas de Grecia.<sup>4</sup> La presencia de la UE en las zonas críticas en Grecia se complementa con la asistencia de organizaciones internacionales tales como UNHCR, Médicos Sin Fronteras y el Consejo Noruego para los Refugiados. De manera similar, en Italia varias organizaciones actúan en las zonas críticas, por ejemplo UNHCR, OIM, Cruz Roja Italiana, Save the Children y Médicos Sin Fronteras, entre otros.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Nota del traductor. Se ha propuesto la denominación Agencia Europea de Apoyo a los solicitantes de Asilo como la traducción de EASO (European Asylum Support Office).

<sup>4</sup> A fin de tener un panorama general de la presencia de la UE en las zonas críticas y una presentación de las tareas de cada agencia, véase Comisión Europea (2016c).

<sup>5</sup> Para un análisis detallado de la situación de las zonas críticas en Italia, véase Oxfam (2016).

## *El Plan de Emergencia para la Reubicación y la práctica de la reinstalación*

En principio, el Plan de Emergencia para la Reubicación fue establecido en mayo de 2015 y más adelante se amplió en septiembre de 2015 (European Council Decision 2015/1061 del 22 de septiembre de 2015). Cabe resaltar que ha sido una importante respuesta política de la UE que buscaba promover la responsabilidad compartida respecto de los solicitantes de asilo entre los Estados miembros de una manera más equitativa al disminuir la presión sufrida por los Estados en la frontera. El plan contemplaba un total de 160 mil lugares de reubicación que serían asignados en un periodo de dos años (de septiembre de 2015 a septiembre de 2017); en particular, designaba 66 mil 400 lugares para reubicar a la gente desde Grecia y 39 mil para la de Italia. Bajo ese mecanismo, las nacionalidades elegibles para la reubicación son aquellas que ostentan una tasa de aceptación de al menos 75 por ciento<sup>6</sup> por toda Europa. En consecuencia, entre las nacionalidades se incluían inicialmente a los sirios, ya que los iraquíes y los afganos no cumplían el criterio por dos puntos porcentuales, al igual que los eritreos hasta ahora.

Ha sido difícil implementar este esquema pues muchos de los Estados miembros receptores fueron reticentes en aceptar a los refugiados reubicados, lo que creó numerosas demoras administrativas. Recientemente, la Comisión Europea estableció que los Estados miembros receptores deben explicar los fundamentos por los cuales rechazan la solicitud de reubicación (Comisión Europea, 2016i). No obstante, no existen medios legales que obliguen a un Estado miembro a justificar tales decisiones negativas porque es su derecho soberano (AIRE y ECRE, 2016). Amnistía Internacional (26 de septiembre de 2016) considera que el número de personas que serán reubicadas es insuficiente frente a la actual emergencia y que la mayoría de los países ha aceptado menos de 5 por ciento del total que prometieron acomodar, mientras que otros países no han recibido a ningún refugiado.

El esquema de reubicación inició en agosto y septiembre de 2016, principalmente desde Grecia con un pronunciado incremento en la población reubicada desde este país. No obstante, el número total de reubicaciones permanece bajo

<sup>6</sup> Es importante tener en cuenta que la tasa depende de estadísticas y promedios trimestrales, y cada vez algunas nacionalidades se hallan en riesgo de ser excluidas de la reubicación (Eurostat, 2016).

(para el 19 de octubre de 2016, mil 391 de Italia y 4 mil 846 de Grecia, en tanto que Grecia ha presentado cerca de 10 mil solicitudes).

CUADRO 2

El apoyo de los Estados miembros al plan de emergencia para la reubicación  
(para el 19 de octubre de 2016)

Estados miembros	Nombres de puntos de contacto nacionales	<i>Funcionarios de enlace nombrados</i>		<i>Reubicación</i>			Lugares restantes de los 160 000
		Italia	Grecia	Lugares disponibles	Reubicados desde Italia	Reubicados desde Grecia	
Austria			x	x	x	x	1 953
Bélgica				530	29	153	3 640
Bulgaria				1 302	x	21	1 281
Croacia		x	x	26	9	10	949
Chipre				80	10	42	268
República Checa		x	x	50	x	12	2 679
Dinamarca	N/A	N/A	N/A	x	x	x	N/A
Estonia				157	x	57	272
Finlandia				1 120	322	430	1 326
Francia				3 320	231	1 756	16 827
Alemania				2 250	20	196	27 320
Grecia		N/A	N/A	x	x	x	N/A
Hungría		x	x	x	x	x	1 294
Irlanda				353	x	69	531
Italia		N/A	N/A	x	x	x	N/A
Letonia			x	491	8	95	378
Lituania				500	x	147	524
Luxemburgo				200	40	104	413
Malta			x	131	46	24	61
Holanda				1 225	226	629	5 092
Polonia				100	x	x	6 182
Portugal				1 642	183	410	2 358
Rumania				1 502	43	284	3 853
Eslovaquia				100	x	3	899

*Funcionarios  
de enlace  
nombrados*

*Reubicación*

Estados miembros	Nombres de puntos de contacto nacionales	Italia	Grecia	Lugares disponibles	Reubicados desde Italia	Reubicados desde Grecia	Lugares restantes de los 160 000
Eslovenia				130	23	60	484
España				400	50	344	8 927
Suecia			x	300	39	x	3 727
Reino Unido	N/A	N/A	N/A	N/A	x	x	N/A
Noruega				170	x	x	tbc
Suiza				490	112	x	tbc
Liechtenstein	x	x	x	43	x	x	tbc
Islandia	x	x	x	x	x	x	tbc
<i>Total</i>	Todos los países miembros de la Unión Europea hasta ahora notificados	23	19	16 612 De 160 000 25 países	1 391 (Fuera de 39 600)	4 846 (Fuera de 66 400)	92 182 (De 98 255 iniciales)*

\* De las 40 mil decisiones, 7 mil 745 todavía deben ser asignadas.

De las 120 mil decisiones, 54 mil todavía deben ser asignadas.

Fuente: Comisión Europea (2016i).

El esquema que acompaña a la reubicación es la reinstalación. De acuerdo con la Comisión Europea, la reinstalación es la transferencia de una persona con una nacionalidad no-europea o apátrida que ha sido identificada como necesitada de protección internacional hacia un Estado de la UE donde será admitido ya sea por razones humanitarias o con el estatus de refugiado (Comisión Europea, 2016e). Según los reportes de la Comisión Europea, los Estados miembros han seguido incrementando sus esfuerzos para la reinstalación y hasta el momento han ofrecido alternativas legales y seguras a 10 mil 695 personas de las 22 mil 504 aceptadas bajo el esquema de julio de 2015. Adicionalmente, mil 71 refugiados sirios de Turquía han sido reinstalados entre junio y septiembre, triplicando el número de personas reinstaladas, lo que entraña a mil 614 personas atendidas bajo el acuerdo entre la UE y Turquía (Comisión Europea, 2016b).

## *Cooperación con otros países y la europeización de la gestión de las fronteras y el asilo*

En la medida en que los flujos crecieron y pese a la cálida bienvenida inicial de los ciudadanos europeos en los países de vanguardia y en los de destino (véase también Triandafyllidou, 2014; Triandafyllidou, 2017), se hizo evidente que era necesario una mayor cooperación con los países de origen y de tránsito, la misma que se orientaría a reducir los flujos. Esa política externa dentro de la UE ya había sido inaugurada por Federica Mogherini en la Cumbre Mediterránea Barcelona<sup>7</sup> de noviembre de 2014. Entre el 11 y el 12 de noviembre de 2015, la Cumbre Valetta reunió a los representantes de Estado y gobierno europeos y africanos a fin de aprobar un plan de acción para «mejorar la cooperación respecto del retorno, la readmisión y la reintegración». La Cumbre Valetta fue en realidad el primero de varios pasos que involucraban países de origen y tránsito.

El elemento clave que redujo dramáticamente el número de solicitantes de asilo y los flujos de migración irregular hasta la mínima expresión fue el acuerdo firmado entre la UE y Turquía el 18 de marzo de 2015. Tal como AIRE y ECRE observan: tras el cierre de la ruta de salida de Grecia en febrero de 2016, el estrecho vínculo de la UE con Turquía pronto condujo a una resolución que buscaba cerrar la ruta a Grecia (AIRE y ECRE, 2016:9). El acuerdo establece que todos los migrantes que lleguen a las islas griegas a través de Turquía o que sean interceptados en el Mar Egeo serán devueltos a Turquía, mientras que un selecto grupo de refugiados sirios (cuyo número es igual al de los migrantes retornados a Turquía desde Grecia) serían reubicados en Europa.

Hasta el momento (24 de octubre de 2016), mil 139 personas han sido devueltas siguiendo el acuerdo bilateral de readmisión entre Grecia y Turquía (que ha existido desde 2002), otras 687 personas a causa del acuerdo UE-Turquía y 51 por el acuerdo de readmisión UE-Turquía. Sin embargo, los retornos tienen un ritmo lento para procesar las solicitudes de asilo en primera instancia por parte del Servicio Griego de Asilo (incluso con la ayuda de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo) y también es lento el ritmo de procesamiento de apelaciones a cargo de la recién establecida Autoridad Griega de Apelaciones.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Nota del traductor. La denominación original es Barcelona Mediterranean Summit.

<sup>8</sup> Para conocer más al respecto, véase una evaluación crítica de la implementación del acuerdo UE-Turquía en ESI (2016).

Si bien, por un lado, el acuerdo UE-Turquía da continuidad al acuerdo de readmisión firmado en diciembre de 2016 y al acuerdo de readmisión entre Grecia y Turquía firmado en 2002 y renovado en 2010; por otro lado, ese acuerdo marca un nuevo nivel de involucramiento de la UE con países de tránsito y origen. Su apego al orden legal de la UE<sup>9</sup> y su respeto hacia los derechos fundamentales y al principio de no-rechazo ha sido cuestionado por expertos legales y por organizaciones de la sociedad civil.<sup>10</sup>

Las negociaciones entre la UE y Turquía durante el otoño de 2015 y la primavera de 2016 derivaron en la firma de la declaración conjunta que ha sido complementada con un fondo de tres billones de euros, que serán desembolsados por la UE a Turquía con el propósito de financiar la provisión de servicios para la integración de los refugiados sirios en el país. Hasta octubre de 2016, ya han sido comprometidos 2 mil 239 billones de euros de un total de 3 billones de euros previstos para 2016-2017. Los beneficiarios han sido organizaciones de la sociedad civil que trabajan en Turquía.

La adopción de la declaración UE-Turquía requirió de una reforma de la Ley de Asilo griega para que la declaración conjunta pudiera ser implementada. La Ley 4375/2016 introdujo, por tanto, un régimen excepcional aplicable a las fronteras de país cuando se enfrenta a un número de llegadas particularmente grande que presenta solicitudes de asilo en la frontera. La nueva ley permite a las autoridades policiales y soldados desarmados llevar a cabo el registro de las solicitudes de asilo y establece también una versión expedita del procedimiento de frontera de no más de 14 días en primera y segunda instancia. Siguiendo con la lógica de establecer una cooperación más cercana y efectiva con países de tránsito y origen —cueste lo que cueste— se ha realizado de modo reciente la conferencia UE-Afganistán en septiembre de 2016, la cual derivó en un convenio que facilita el retorno de migrantes irregulares al país.<sup>11</sup>

Finalmente, la nueva Agencia Europea de Fronteras y Guardacostas comenzó a funcionar en octubre de 2016, instancia que refuerza e incrementa el papel de Frontex en el mar Egeo, al aumentar su monitoreo y coordinar responsabilidades de intervención en situaciones de emergencia.<sup>12</sup> El impacto combinado de las zonas críticas, del patrullaje de la FUNAMEU y de las fuerzas de la nueva

<sup>9</sup> Véase Heijer & Spijkerboer (2016).

<sup>10</sup> Acerca de la paradoja del acuerdo UE-Turquía, véase Collett (2016).

<sup>11</sup> Para conocer más al respecto, véase Rasmussen (2016) y Comisión Europea (2016k).

<sup>12</sup> Acerca de las responsabilidades de Frontex, véase Comisión Europea (2016g).

Agencia Europea de Fronteras y Guardacostas marca un enorme cambio hacia la europeización de la gestión de las fronteras y la ampliación de la jurisdicción de la UE en este ámbito, junto con la estrecha cooperación (forzada de alguna manera), con los países de tránsito y de origen.

## **Evaluación de las respuestas políticas de la UE a la emergencia de los refugiados y reflexiones para el futuro**

Este artículo ha revisado la emergencia de los refugiados en los últimos dos años y ha analizado las respuestas desarrolladas por la UE a nivel nacional para enfrentarla. Los flujos de solicitantes de asilo y de migrantes irregulares que llegaron a Europa a través de las rutas central y oriental del Mediterráneo no han tenido precedentes y así también lo fueron las intervenciones políticas. Se tomaron varias medidas nuevas y muy drásticas dentro de la UE y en el país. Tales medidas se realizaron bajo presión para enfrentar la emergencia y se transformaron en los ejes principales del desarrollo de la política a futuro para la gestión de las solicitudes de asilo y en general de la migración (irregular). A continuación, se mencionan los diez avances más importantes en el ámbito, los cuales moldearán la política y la praxis en el futuro.

Primero, se ha probado la inadecuación de la regulación de Dublin y del principio del primer país seguro; no obstante, por el momento es muy prematuro pensar en el reemplazo o en el cambio radical de ese principio. Empero, ahora la responsabilidad con los solicitantes de asilo es compartida entre los Estados miembros, no a partir de la llegada por medio del principio del primer país seguro sino por los mecanismos de registro, reubicación (y reinstalación). La Comisión Europea ha establecido cuotas de reubicación con el fin de aliviar las presiones en los países de primera línea (y también en los países que son los destinos primordiales). Aunque tales soluciones fueron presentadas para la emergencia, es muy probable que se transformen en mecanismos permanentes y de más largo plazo. Los criterios esenciales (tamaño del país, PIB y número de refugiados ya existentes) han sido determinados.

Segundo, si bien la cooperación con países de tránsito y de origen ha constituido un tema fundamental por al menos diez años, ahora, y seguramente desde que se introdujo la Agenda Europea sobre Migración y Movilidad en 2011, ello se ha convertido en máxima prioridad. Aunque la idea en un inicio es correcta

(establecer el diálogo y profundizar la cooperación), la manera en que se implementa es incierta en la medida en que se convierte en el eje principal sobre el cual la UE negocia todos los demás asuntos (comercio, ayuda para el desarrollo, geopolítica). El énfasis en mejorar la cooperación con el África del norte y subsahariana y con países de origen asiático se ha inspirado en la iniciativa de la declaración conjunta UE-Turquía. Así, se tiende a pasar por alto muchos problemas: la migración no puede ser el único factor que guíe la política externa de la UE. El priorizar el problema de la migración implica sacrificar otras prioridades políticas (la protección de los derechos humanos de los solicitantes de asilo y de los migrantes irregulares) y geopolíticas. En adición, los países de tránsito y de origen podrían no ser capaces de realizar lo que se les pide, ya que su capacidad de gobernar sus ciudadanos puede ser relativamente débil. Por último, y quizá lo más importante, tal política hace recaer el peso de las solicitudes de asilo (y del manejo de la migración irregular) en los estados más débiles y pobres.

En la misma lógica se podrían crear regímenes fronterizos excepcionales en las fronteras externas de la UE cuando se verifique un flujo masivo de solicitantes de asilo o de migrantes irregulares. Tales regímenes dependen de los procedimientos de solicitud de asilo y en cierta proporción van de la mano con la cooperación entre países de origen y otros.

Tercero, existe gran preocupación para prevenir la pérdida de vidas humanas y combatir redes criminales que se aprovechan de la desesperanza de la gente. Las políticas orientadas a prevenir las pérdidas han sido temporales y parcialmente contradictorias. Con todo, la sensibilidad del público respecto de la trágica situación de numerosos solicitantes de asilo y migrantes ha crecido, lo que constituye un avance positivo. De hecho, hemos sido testigos del surgimiento, desde las bases, de un movimiento transnacional de solidaridad civil que ha actuado en Grecia, en Italia y en países de tránsito y de destino final. El movimiento ha sido espontáneo y sobre la marcha se ha beneficiado de una sustancial ayuda estatal e internacional en la medida en que los actores de la sociedad civil desempeñan un papel importante en el manejo de la emergencia. Al principio, la función de estos actores de la sociedad civil era más relevante en la búsqueda y el rescate. Antes de la disminución de los flujos sus acciones tuvieron gran trascendencia en la recepción, el acomodo y la integración a largo plazo.

Cuarto, en los ámbitos institucional y legal los avances han sido muy drásticos, muestra de ello es el establecimiento de la Agencia Europea de Fronteras y Guardacostas, lo que podría considerarse como un aspecto positivo que denota

interdependencia y solidaridad para enfrentar fenómenos globales como la demanda de asilo y la migración. Al mismo tiempo, es posible observar que las iniciativas se refieren sobre todo a la gestión de las fronteras mientras que la gestión de la demanda de asilo sigue siendo en gran medida una cuestión nacional. La Oficina Europea de Apoyo a los solicitantes de Asilo (OEAA) todavía es una agencia pequeña y en especial marginal en el contexto político e institucional de la UE.

A la luz de dichas iniciativas políticas y del esfuerzo por gestionar de modo óptimo la demanda de asilo y los flujos de migración irregular, el contener los flujos surge como la primordial preocupación junto con la idea de que la migración (y la demanda de asilo) tal vez podrían ocurrir de una manera ordenada. En el contexto del nuevo panorama de intensos flujos de migración y de solicitantes de asilo hacia Europa persisten varios asuntos que requieren una apropiada comprensión.

Se ha resaltado la función de las redes criminales organizadas y en particular el lucrativo negocio del contrabando migrante y del tráfico de personas como factores relevantes que facilitan el movimiento inseguro e ilegal. Aun así, los actuales enfoques son dominados por una lógica de seguridad incapaz de distinguir las formas en las que las redes de contrabando integran las comunidades de origen y tránsito. El estudio más detenido acerca de cómo el contrabando de personas o de migrantes se interconecta con las dinámicas sociales y económicas locales permitirá encontrar respuestas más efectivas en el país y en la UE. Además, el contrabando de personas es una de las áreas en las que es indispensable realizar más investigaciones y emprender mayores acciones para aumentar la seguridad. Más todavía, necesitamos enfoques más innovadores en la demanda de asilo con la perspectiva de que sea posible acceder a la protección internacional en condiciones seguras.

Es pertinente resaltar que hoy somos testigos de nuevas formas de agencias de migrantes que se apoyan en la tecnología de la información. En efecto, la capacidad de un migrante o solicitante de asilo y de sus familias para planificar y llevar a cabo su viaje en la era de los teléfonos inteligentes ha crecido exponencialmente. Los individuos por sí mismos se han convertido en los actores principales de sus proyectos de migración o asilo. Pueden obtener e intercambiar información en tiempo real con otros múltiples actores, negociar opciones, navegar entre obstáculos (fronteras cerradas, políticas restrictivas, cruces peligrosos) y aprovechar oportunidades (medios de transporte, prácticas informales flexibles) de modos muy diversos. En tanto este fenómeno ha «eclosionado»

durante la emergencia de los refugiados en los últimos dos años, es preciso investigar mejor sus dinámicas y cómo configura los flujos de migración irregular o de búsqueda de asilo. ¿Acaso simplemente facilita la movilidad? ¿Aumenta o disminuye los flujos? ¿Crea nueva demanda para la migración cuando surge una oportunidad o simplemente responde a estímulos preexistentes? ¿Acaso les resta poder a los contrabandistas y al gobierno?

Por último, pero no por ello menos interesante, un asunto vital continúa siendo la cuestión de las motivaciones mixtas. La emergencia de los refugiados ha dejado en claro que las distinciones rígidas y rápidas entre solicitantes de asilo y migrantes laborales son difíciles de aplicar en la realidad, dado que las personas tienen motivaciones políticas y económicas cuando inician la migración. Lo que varía es la importancia relativa de cada conjunto de factores y determinantes y sus márgenes de agencia entre el desplazamiento voluntario y forzado. Nuestra propuesta es que la noción de migración forzada versus voluntaria entendida como un continuo y que incluye factores políticos, económicos o sociales como determinantes de la migración podría ofrecer un enfoque conceptual y de política más prometedor para comprender las dinámicas de los flujos internacionales de población y desarrollar respuestas de política apropiadas.

## Referencias

- ACAPS (2016), «Refugee/Migrant crisis in Europe: Scenarios, possible developments in transit countries over the next six months», en [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/160324\\_greece-analysis-report.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/160324_greece-analysis-report.pdf)
- AIRE & ECRE (2016), «With Greece. Recommendations for refugee protection», en [http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/with\\_greece.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/with_greece.pdf)
- Amnesty International (2016), «Greece: Refugees detained in dire conditions amid rush to implement EU-Turkey deal», en <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/greece-refugees-detained-in-dire-conditions-amid-rush-to-implement-eu-turkey-deal/>
- Beloni, Milena (2015), *Cosmologies of Destination* (unpublished PhD Thesis), Italia, University of Trento.
- Bitoulas, Alexandros (2015), «Population and social conditions. Eurostat data in focus», en <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf/b7786ec9-1ad6-4720-8a1d-430fcfc55018>

- Bovens, Luc y Bartsch, Anna (2015), «Why the refugee quota system is unfair to poorer eastern and southern EU states», en <http://bit.ly/1j2X97L>
- Collett, Elizabeth (2016), «The paradox of the EU-Turkey refugee deal», en <http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal>
- Cuttita, Paolo (2014), «From the Cap Anamur to Mare Nostrum: Humanitarianism and Migration controls at the EU's maritime borders», en Matera, Claudio y Taylor, Amanda, *The Common European Asylum System and Human Rights: Enhancing Protection in Times of Emergencies*, Centre for the Law of EU External Relations, Den Haag, Asser Institute.
- Den Heijern, Maarten & Spijkerboer, Thomas (2016), «Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty?», en <http://eulawanalysis.blogspot.gr/2016/04/is-eu-turkey-refugee-and-migration-deal.html>
- Dimitriadi, Angeliki, (2013), *Transit and immigration to Greece. The case of Afghans, Pakistanis and Bangladeshis*, Athens, Nisos.
- ESI (2016), «How (not) to implement the Aegean Agreement» en <http://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20Pangloss%20in%20Brussels%20-%207%20October%202016.pdf>
- EU Commission (2014), «Statement of Commissioner Malmstrom on the entry into force of the Readmission Agreement between Turkey and the EU», en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-14-285\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-285_en.htm)
- \_\_\_\_\_ (2015a), «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration», en [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2015b), «Managing the refugee crisis: immediate operational, budgetary and legal measures under the European, Agenda on Migration», en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5700\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5700_en.htm)
- \_\_\_\_\_ (2016a), «Commission recommends extending temporary internal border controls for a limited period of three months», en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3501\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3501_en.htm)
- \_\_\_\_\_ (2016b), «Delivering on migration and border management: Commission reports on progress made under the European Agenda on Migration», en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3183\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3183_en.htm)

- \_\_\_\_\_ (2016c), «Hotspots state of play», en [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state\\_of\\_play\\_-\\_hotspots\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_hotspots_en.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2016d), «Managing the refugee crisis. Greece: State of play report», en [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/greece\\_state\\_of\\_play\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/greece_state_of_play_report_en.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2016e), «Member States support to Emergency Relocation Mechanism», en [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state\\_of\\_play\\_-\\_relocation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2016f), «Proposal for a Dublin regulation recast», en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1620\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm)
- \_\_\_\_\_ (2016g), «Questions & Answers: the new European Border and Coast Guard Agency», en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-3308\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3308_en.htm)
- \_\_\_\_\_ (2016h), «Recommendation addressed to the Hellenic Republic on the urgent measures to be taken by Greece in view of the resumption of transfers under Regulation (EU) No. 604/2013», en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016H0193>
- \_\_\_\_\_ (2016i), «Relocation and resettlement: EU Member States must act to sustain current management of flows», en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1763\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1763_en.htm)
- \_\_\_\_\_ (2016j), «Securing Europe's external borders. A European border and coast guard», en [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/20161006/a\\_european\\_border\\_and\\_coast\\_guard\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/20161006/a_european_border_and_coast_guard_en.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2016k), «The European Union and Afghanistan reach an arrangement to tackle migration issues», en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEX-16-3282\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-16-3282_en.htm)
- EU Council (2015), «Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece», en <http://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2015/1601/oj>
- \_\_\_\_\_ (2015), «Valletta Summit on migration 11-12/11/2015», en <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>
- EU Parliament (2016a), «Internal border controls in the Schengen area: Is Schengen crisis-proof?», en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL\\_STU\(2016\)571356\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571356/IPOL_STU(2016)571356_EN.pdf)

- \_\_\_\_\_ (2016b), «On the frontline: the hotspot approach to managing migration», en [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_STU\(2016\)556942](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2016)556942)
- European Union External Action (2016), «European Union Naval Force – Mediterranean Operation Sophia», en [https://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet\\_eunavfor\\_med\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet_eunavfor_med_en.pdf)
- Eurostat (2016), «Asylum statistics», en [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics)
- Frontex (2014), «Frontex joint operation Triton. Concerned efforts for managing migratory flows in the Central Mediterranean», en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-609\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-609_en.htm)
- \_\_\_\_\_ (2016a), «Risk Analysis for 2016 Annual Report», en [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annula\\_Risk\\_Analysis\\_2016.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2016b), «Eastern Mediterranean route», en <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/>
- \_\_\_\_\_ (2016c), «Central Mediterranean route», en <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/>
- \_\_\_\_\_ (2016d), «Western Mediterranean route», en <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-borders-route/>
- \_\_\_\_\_ (2016e), «Eastern Borders route», en <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-borders-route/>
- \_\_\_\_\_ (2016f), «Western Balkan route», en <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/>
- \_\_\_\_\_ (n.d), «Migratory routes map», en <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>
- Gagrielli, Lorenzo (2008), «Flux et contre-flux entre l’Espagne et le Senegal. L’externalisation du contrôle des dynamiques migratoires vers l’Afrique de l’Ouest», en *Asylon(s)*, 3.
- Garelli, Glenda & Tazzioli, Martina (2016), «Warfare on the logistics of migrant movement: EU and NATO military operations in the Mediterranean», en <https://www.opendemocracy.net/mediterranean-journeys-in-hope/glenda-garelli-martina-tazzioli/warfare-on-logistics-of-migrant-movem>
- Heijer, Maarten den & Thomas Spijkerboer (2016), «Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty?», *EU Law Analysis*, en <http://eulawanalysis.blogspot.mx/2016/04/is-eu-turkey-refugee-and-migration-deal.html>

- Heller, Charles & Pezzani, Lorenzo (2016), «Ebbing and flowing: The EU's Shifting Practices of (non-) assistance and bordering in a time of crisis», en <http://nearfuturesonline.org/ebbing-and-flowing-the-eus-shifting-practices-of-non-assistance-and-bordering-in-a-time-of-crisis/>
- IOM (2016a), «Global Migration Trends Factsheet», en <http://iomgmdac.org/global-trends-factsheet/>
- \_\_\_\_\_ (2016b), «Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond, Compilation of available data and information», *Reporting period Quarter 2*.
- Kuschminder, Katie, de Bresser, Julia & Siegel, Melissa (2015), *Irregular Migration Routes to Europe and Factors Influencing Migrant's Destination Choices*, Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG).
- McAuliffe, Marie (2016), «The appification of migration. A million applicants? There are apps for that», en <http://www.policyforum.net/the-appification-of-migration/>
- MEDMIG Project (2016), «Unpacking a rapidly changing phenomenon: Migration flows, routes and trajectories across the Mediterranean», en [https://www.compas.ox.ac.uk/media/PB-2016-MEDMIG-Unpacking\\_Changing\\_Scenario.pdf](https://www.compas.ox.ac.uk/media/PB-2016-MEDMIG-Unpacking_Changing_Scenario.pdf)
- Ministero della Difesa (2013), «Mare Nostrum operation», en <http://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx>
- Oxfam (2016), «Hotspot, rights denied. The lack of a legal framework is threatening the rights of migrants reaching the Italian shore», en <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/bp-hotspots-migrants-italy-220616-en.pdf>
- Rasmussen, Sune Engel (2016), «EU signs deal to deport to unlimited numbers of Afghan asylum seekers», *The Guardian*, en <https://www.theguardian.com/global-development/2016/oct/03/eu-european-union-signs-deal-deport-unlimited-numbers-afghan-asylum-seekers-afghanistan>
- Tardy, Thierry (2015), «Operation Sophia: tackling the refugee crisis with military means», *Institute for Security Studies*, 30(30), en <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/operation-sophia-tackling-the-refugee-crisis-with-military-means>
- Tazzioli, Martina (2015), «The Desultory Politics Of Mobility And The Humanitarian-Military Border In The Mediterranean. Mare Nostrum Beyond The Sea». *REMHU: Revista Interdisciplinar Da Mobilidade Humana*, 44(23).
- Triandafyllidou, Anna (2017), «A «refugee crisis» unfolding: «Real» events and their interpretation in media and political debates», *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, forthcoming.

- Triandafyllidou, Anna & Gropas, Ruby (2014), «Greece», en Triandafyllidou y Gropas (eds.), *European immigration, a sourcebook Ashgate*.
- Triandafyllidou, Anna, Gropas, Ruby & Vogel, Dita (2014), «Introduction», en Triandafyllidou y Gropas (eds.), *European immigration, a sourcebook Ashgate*.
- Triandafyllidou, Anna & Maroukis, Thanos (2012), *Migrant smuggling. Irregular migration from Asia and Africa to Europe*, Palgrave Macmillan, London.
- (2010), *Migration in 21st century Greece*, Kritiki, Athens.
- UNHCR (2016a), «Refugees Migrants Emergency response-Mediterranean», en <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>
- (2016b), «Weekly accommodation and relocation update», en <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Accommodation-Relocationupdateasof24October2016.pdf>

# La política antimigrante de Barack Obama y el programa Frontera Sur: consecuencias para la migración centroamericana

The anti-immigrant policies of Barack Obama and the Southern Border Program: consequences for Central American migration

---

Daniel Villafuerte Solís\*

María del Carmen García Aguilar\*

**Resumen:** En el artículo se analiza la política antimigrante del gobierno de Barack Obama y sus efectos en la migración centroamericana. La hipótesis de fondo es que las detenciones y deportaciones masivas en varios estados de la Unión Americana, así como el empleo de políticas de contención en la frontera sur de Estados Unidos y México, forman parte de una estrategia más amplia en materia de seguridad diseñada por el gobierno de Estados Unidos. Con la aplicación del programa Comunidades Seguras de acuerdos bilaterales, como Iniciativa Mérida y otras medidas de aparente manufactura mexicana, pero impulsadas y aprobadas por la Casa Blanca, en particular el programa Frontera Sur, están elevando el costo económico, social y humano para los migrantes y sus familias.

**Palabras clave:** migración de tránsito, políticas de contención, frontera sur, seguridad fronteriza.

**Abstract:** This article proposes an analysis of the anti-immigration policies of Barack Obama's government and its effects on Central American migration. The main hypothesis is that detentions and mass deportations in various states of the United States, as well as the detention policies on the southern borders of the U.S. and Mexico are part of a wider security strategy designed by the government of the United States. With the application of the Secure Communities program, bilateral agreements such as the Mérida Initiative, and other measures of apparent Mexican initiative, but promoted and approved by the White House, and particularly the Southern Border Program, the economic, social and human costs for migrants and their families continue to rise.

**Keywords:** transit migration, containment policies, southern border, border security.



## Introducción

Durante la administración de Obama, más allá del discurso en el que se manifiesta el interés de favorecer a los migrantes indocumentados en Estados Unidos, que jugaron un papel significativo en la elección y reelección del presidente Obama, se alentó una política antimigrante que se expresa con la implementación de programas como Comunidades Seguras, el incremento del presupuesto en materia de seguridad fronteriza, el aumento en el número de efectivos de la patrulla fronteriza, el reforzamiento físico y virtual de la frontera México-Estados Unidos, la tolerancia en la aprobación de leyes estatales antimigrantes, así como el crecimiento del número de detenciones y deportados centroamericanos. En este marco, se plantea la hipótesis de que las medidas implementadas en la frontera sur de México para contener la migración centroamericana constituyen una estrategia diseñada por el gobierno de Washington en un momento en que la crisis económica ha afectado al mercado laboral y cuando las posiciones antimigrantes de los grupos más conservadores de Estados Unidos han presionado para cerrar el paso a la prometida reforma migratoria.

El propósito de este artículo es hacer un balance crítico sobre el endurecimiento de las medidas de contención de migrantes centroamericanos en la frontera sur de México, en el marco de la política antimigrante de la Casa Blanca. En particular interesa destacar las acciones contenidas en el programa Frontera Sur puesto en marcha por el gobierno de Enrique Peña Nieto. Se pretende valorar tanto el alcance y eficacia de las medidas adoptadas, como sus límites, impuestos no sólo por el desafío de los migrantes a la vigilancia fronteriza y la inevitable violencia de que son objeto por parte de la delincuencia organizada, sino por la ausencia de una lectura autocrítica que obligaría a reconsiderar las bases y reglas en las que opera el sistema migratorio y el papel desempeñado por Estados Unidos en una región que vuelve a ser sujeta de un capitalismo de desposesión del que deviene la expulsión, y la inevitable «infiltración» (Kapuscinski, 2011).

### El coctel antimigrante de Obama

La Iniciativa Mérida, hermana del Plan Colombia, acordada por los presidentes Felipe Calderón y George Bush, fue aprobada por el Congreso de Estados Unidos

y puesta en vigor el 30 de junio de 2008. A pesar de que su temporalidad se estableció para tres años —debió haber terminado a mediados de 2011—, lleva ocho años vigente. Durante ese periodo, que abarcó la conclusión del mandato de Bush y la recta final del segundo periodo de la administración de Obama, la iniciativa se convirtió en un cajón de sastre donde se adicionaron varios elementos que según Rosario Green, antes presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República, «los legisladores no conocen y por ahí se ha colado todo, incluso la presencia de agentes de la CIA, DEA, FBI y el Pentágono, que llevan a cabo en México más que tareas de inteligencia» (Becerril, 2011).

En efecto, la iniciativa que tuvo el propósito esencial de combatir al narcotráfico fue incorporando nuevos elementos, en especial el tema migratorio y las instituciones encargadas de vigilar la frontera sur, particularmente el Instituto Nacional de Migración (INM), al que fue dotado de recursos y equipo para la detección e identificación de los migrantes mediante datos biométricos que alimentan una base de datos denominada Plataforma México.<sup>1</sup>

Por otra parte, Estados Unidos implementa el programa Comunidades Seguras (Secure Communities), una iniciativa antimigrante coordinada por fuerzas policiales federales, estatales y locales, con la Agencia de Inmigración y Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés).<sup>2</sup> Fue un instrumento aprobado por la administración de George Bush a finales de 2008 y comenzó su aplicación en el condado de Harris, en el estado fronterizo de Texas. Al 30 de agosto de 2009 (menos de un año) se había instalado en 81 jurisdicciones de nueve estados, y al cumplirse un año, en noviembre de 2009, la ICE había identificado a 111 mil inmigrantes deportables en centros locales de detención. El 2 de enero de 2011 el ICE firmó un acuerdo con los 72 condados de Wisconsin para instrumentar las Comunidades Seguras, lo que de acuerdo con Grzeca y Sisini (2011) no hará más que fomentar la discriminación racial en el estado.

<sup>1</sup> Este proyecto fue creado en enero de 2007 y hasta 2012 había invertido 4 mil 300 millones de pesos, el mayor gasto se realizó en 2011 con un monto de mil 898 millones de pesos (Castillo, 2012). Con la nueva administración del gobierno federal, pasó a manos de la Secretaría de Gobernación (antes por la Secretaría de Seguridad Pública); en ésta, según la Secretaría de Seguridad Pública, «se concentran más de 500 millones de registros de inteligencia, de los cuales 250 millones son textos periodísticos» (Castillo y Martínez, 2012).

<sup>2</sup> El programa Comunidades Seguras cuenta con una base de datos que maneja el Departamento de Seguridad Interna (DHS, en inglés) que permite a la policía local y estatal establecer el estatus migratorio de la persona detenida. Si la prueba biométrica muestra que la persona no tiene estatus legal de permanencia, es colocada en la lista de sujetos deportables. Los deportables son entregados a la ICE, una vez que toman carta en el asunto se abre un proceso de deportación.

Meses después se convirtió en el programa estrella de la administración de Obama; se extendió por toda la Unión Americana, de manera que hacia 2012 era implementada en mil 300 comunidades, incluidas todas las zonas fronterizas del suroeste, y se proyectaba que para 2013 su aplicación abarcaría todo el país.<sup>3</sup> Al respecto, la entonces secretaria de Seguridad Interna (DHS, por su siglas en inglés), Janet Napolitano, confirmó que el programa se convertiría en nacional a partir de 2013 y que «permitirá incrementar la detención de inmigrantes criminales y otras personas de interés prioritario —como los inmigrantes indocumentados— de reciente ingreso para que sean identificados y removidos de Estados Unidos» (Fredo, 2012).

Paradójicamente, el 29 de enero de 2013, en el primer discurso de su segundo mandato, Obama se pronunció a favor de una reforma migratoria: «Puedo garantizar que invertiré todo lo que tengo, no dejaré de hablar de ello». Luego agregaría: «Siento la esperanza de que podemos conseguirlo y no creo que debamos tardar muchos meses. Creo que es algo que podemos lograr este mismo año y me gustaría que incluso antes, si es posible, en la primera mitad de 2013» (Pareda, 2013).

La organización Grzeca Law Group resume el sentido del programa Comunidades Seguras de la siguiente manera:

No es más que otra táctica de inmigración que no trata de raíz el problema. Bajo este programa no se habla de ninguna reforma de inmigración. Lo que necesitamos es discutir un cambio a nuestra política de inmigración con programas que no sólo aborden los temas de seguridad fronteriza, sino que también proporcione una solución justa y razonable a nuestra política de inmigración (Grzeca y Sisini, 2011).

El programa Comunidades Seguras se articula con la serie de leyes promovidas en algunos estados de la Unión Americana. En 2010 se aprueba la Ley Arizona o SB1070, cuyo propósito es detener la inmigración indocumentada en su territorio. Esta ley desató una amplia controversia que involucró al ejecutivo federal y a la Corte Suprema, la cual prohibió algunas partes de ésta, entre las que destacan: 1) considerar delito tener o buscar un trabajo en Arizona si no se tiene un permiso federal para trabajar, 2) autorizar al policía detener a todos los

<sup>3</sup> Por decisión judicial el programa fue considerado anticonstitucional; fue sustituido por el programa de Deportación Prioritaria (Priority Enforcement Program, en inglés) y se aplicó desde el 1 de julio de 2015.

inmigrantes de los que se sospecha han cometido una ofensa que tiene como castigo la deportación.

La Ley HB-56 de Alabama sobre la inmigración de indocumentados (septiembre de 2011) es considerada una de las más restrictivas. Aunque fue modificada la parte que permite a la policía exigir a una persona los papeles (*stop and ask me the papers*) sin que exista una «sospecha razonable», mantiene la obligación de los empresarios a cumplir con el sistema de verificación federal (*E-Verify*).

En la lógica antimigrante, el estado de Georgia aprueba la Ley HB87 (julio 2011) con medidas muy semejantes a las leyes aprobadas en Alabama y Carolina del Sur. Es una ley que fue impugnada por organizaciones de migrantes y de agricultores que contratan mano de obra indocumentada. Haciendo eco de las protestas, la Corte de Apelaciones del Circuito 11 se pronunció sobre aspectos de la ley que fueron impugnados; sin embargo, se obliga a que todas las agencias estatales y los empresarios privados con más de 500 empleados verifiquen el estatus legal de los nuevos trabajadores. También se castiga con multas de hasta 250 mil dólares y penas de 15 años de prisión la utilización de documentos falsos, tales como licencias de manejo, tarjetas de seguridad social con el propósito de conseguir empleo.

A mediados de 2011 Carolina del Sur propone la Ley SB20 la cual fue impugnada por una coalición de sindicatos y organizaciones a favor de los migrantes; el juez federal Richard Mark bloqueó algunas disposiciones conflictivas, mientras otras se permitieron para entrar en vigor a partir de enero de 2012. Los aspectos bloqueados se refieren a la exigencia de la policía de que la persona detenida por «sospecha razonable» demuestre no estar ilegalmente en el país; así como el hecho de que se convierta en delito transportar, proteger o esconder una persona a sabiendas que es indocumentada con el objeto de facilitarle su entrada ilegal al país. Por otra parte, la Ley SB20 obliga a las empresas a emplear el sistema de verificación para garantizar que sus empleados cuenten con los permisos migratorios necesarios para trabajar en el país.

En el estado de Utah se aprueba el Proyecto 497 que limita la migración irregular, pero de manera contradictoria aprueba el Proyecto 116, mediante el cual se instituye un programa de trabajadores huésped (*gest worker*) que comenzaría su aplicación en 2013. Las disposiciones contenidas en el Proyecto 497 autorizan a la policía verificar la condición migratoria a toda persona detenida por delito grave o leve, en tanto que el Proyecto 116 permite a los migrantes irregulares y a sus familias trabajar legalmente en el estado bajo determinadas condiciones: probar

que residen y trabajan en Utah, pagar multa de hasta 2 mil 500 dólares por persona, no contar con antecedentes penales; tener permiso sólo por dos años.

La elaboración y aprobación, en algunos casos parcial, de leyes estatales se enmarca en un contexto de crisis económica en Estados Unidos y de una política antimigrantes. 2008 es un punto de inflexión que coincide con la aprobación del programa de Comunidades Seguras y también con la implementación de las leyes referidas, cuyo espíritu es aplicar medidas para disminuir la presión de la migración laboral. Sin embargo, una vez superado el periodo álgido de la crisis la política antimigrante se mantuvo, lo que hace suponer que las medidas obedecen a razones de seguridad.

### **Datos y reacciones frente a la política migratoria de Obama**

El gobierno de Obama ha excedido la intolerancia de su antecesor: en alrededor de seis años en la Casa Blanca fueron deportados más centroamericanos que en los dos periodos de gobierno de George W. Bush. Como se aprecia en el cuadro 1, en los ocho años de gobierno de Bush fueron capturados más de 8 millones de migrantes en la frontera sur de Estados Unidos,<sup>4</sup> 526 mil 509 provenientes de países centroamericanos. Por el contrario, desde el primer periodo de gobierno de Obama y hasta el año fiscal 2014 fueron detenidos 2 millones 574 mil 360 migrantes, 639 mil 312 originarios de Centroamérica; lo que arroja una proporción de 24.8 por ciento, frente a 6.5 por ciento durante la administración de Bush.

Con base en cifras de la patrulla fronteriza, entre 2011 y 2012 el número total de detenciones aumentó 7.2 por ciento, mientras que las capturas de migrantes centroamericanos incrementaron 83 por ciento. Las detenciones diferenciadas se mantienen en los años siguientes, de manera que entre 2012 y 2013 el total subió 15.3 por ciento, en tanto que para los centroamericanos se elevó 54.6 por ciento. Finalmente, entre 2013 y 2014 prácticamente mantuvo el mismo crecimiento en el total con 15.6 por ciento, y en el caso de los centroamericanos se amplió 68.2 por ciento.

<sup>4</sup> Esta cifra se correlaciona con el mayor flujo de migrantes mexicanos durante ese periodo.

CUADRO 1

Total de migrantes capturados por la patrulla fronteriza en la frontera sur de Estados Unidos y de países distintos a México, según años fiscal (octubre-septiembre) en dos periodos de gobierno

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Países distintos de México (Centroamérica)</i>
Periodo de gobierno de George W. Bush		
2001	1 235 718	30 328
2002	929 809	28 048
2003	905 065	39 205
2004	1 139 282	65 814
2005	1 171 396	154 987
2006	1 071 972	98 153
2007	876 704	58 004
2008	705 005	51 970
Total	8 034 951	526 509
Periodo de gobierno de Barack Obama		
2009	540 865	45 283
2010	447 382	50 912
2011	327 577	46 997
2012	364 768	94 532
2013	414 397	148 988
2014	479 371	252 600
Total	2 574 360	639 312

Fuente: U.S. Border Patrol Statistics.

Otro dato que confirma la existencia de una política dirigida a detener la migración centroamericana es el crecimiento en el número de migrantes deportados procedentes del Triángulo Norte de Centroamérica. Como se aprecia en el cuadro 2, la cifra hasta el año fiscal 2014 sumó 567 mil 830 migrantes deportados; 40.4 por ciento correspondió a guatemaltecos, le siguen los hondureños con 31.2 por ciento y salvadoreños con 28.4 por ciento.

CUADRO 2

Migrantes centroamericanos deportados de Estados Unidos, vía aérea

<i>Año</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Honduras</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Total</i>
2009	27 175	25 101	19 175	71 451
2010	29 095	22 878	18 739	70 712
2011	30 855	22 488	16 759	70 102
2012	40 647	32 340	19 685	92 672
2013	50 221	38 080	35 979*	124 280
2014	51 157	36 427	51 029*	138 613
Total	229 150	177 314	161 366	567 830

\*Información proporcionada por Mauricio Silva, portavoz de la Dirección General de Migración y Extranjería (Aguilar, 2014).

Fuente: para Guatemala, Dirección General de Migración; para Honduras, Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2015; para El Salvador, Dirección General de Migración y Extranjería, el número de deportados se estima en 21 mil 906.

A partir de las cifras presentadas es posible formular dos hipótesis respecto al incremento de las deportaciones de centroamericanos desde Estados Unidos: la primera es que México no estaba haciendo el trabajo asignado en materia de detenciones y deportaciones (devoluciones) de migrantes centroamericanos, pues las cifras presentaban una tendencia a la baja (cuadro 4), por lo que el gobierno de Estados Unidos decidió intensificar las detenciones en su frontera sur; la segunda es que se produjo una especie de racismo y xenofobia hacia los migrantes centroamericanos, que se expresó en un rápido aumento de detenciones a partir de 2012, año clave de recambio político en México y Estados Unidos.

Fuera del discurso oficial lo que modula las prácticas de los gobiernos y de poderosos sectores de la sociedad es la ideología racista y xenofóbica, que no se limita a los representantes republicanos. Según se refleja en las estadísticas, tal actitud racista tiene una relación directa con el endurecimiento de las medidas de vigilancia y de control fronterizo. El magnate Donald Trump es representante de estos sectores de ideología conservadora; en su alocución, a propósito de su postulación a la presidencia de Estados Unidos propuso levantar un gran muro en la frontera entre Estados Unidos y México, que debería ser pagado por los vecinos del sur: «México manda a su gente, pero no manda lo mejor. Está enviando a gente con un montón de problemas, están trayendo drogas, el crimen, a los violadores» (*BBC Mundo*, 2015). Otro ejemplo del creciente racismo es el caso

de Dylann Roof, que asesinó a nueve personas en una iglesia afroamericana de Carolina del Sur. Este hecho, calificado por el diario *El Mundo*<sup>5</sup> (19 de junio de 2015) como «la mayor matanza racista en EEUU en más de 90 años», fue justificado por el joven blanco de 21 años.

Janet Murguía, presidenta del Consejo Nacional de la Raza, acusó al presidente Obama de ser «deportador en jefe» o presidente de la deportación (*Milenio*, 6 de marzo de 2014). Siendo uno de los discursos más críticos expresados por este consejo, aquel calificativo se inserta en un marco donde uno de cada cuatro deportados es padre o madre de un niño que es ciudadano estadounidense.

Aracely Romero, la vocera del Centro de Atención al Migrante Retornado de Honduras, refirió en una entrevista a la agencia AFP: «La situación es alarmante porque al menos cuatro personas son deportadas cada hora de Estados Unidos, mientras una cantidad igual sale de aquí cada 60 minutos hacia esa nación» (*El Herald*, 31 de diciembre de 2013). Frente a las duras críticas de la política de deportación de Obama, cuyo argumento fue «no puedo ignorar estas leyes, como no puedo ignorar ninguna otra ley», el presidente pidió a Jeh Johnson, secretario de Seguridad Interna, que se revisaran «las actuales prácticas para ver si se puede conducir la aplicación de la ley de forma *más humana* dentro de los límites de la ley» (*Prensa Libre*, 14 de marzo de 2014, cursivas nuestras). La petición muestra el nivel de violencia que asume este hecho, una política deliberada para demostrar a la Cámara de Representantes el rigor de la ley, lo cual facilitaría la aprobación de una reforma migratoria bipartidista.

En los primeros días de abril de 2014, las protestas en contra de la política de deportaciones fueron creciendo. El día 1 la Conferencia de Obispos de Estados Unidos celebró una misa en Nogales, Arizona, en conmemoración a los 6 mil inmigrantes indocumentados muertos desde 1998, mientras intentaban cruzar el desierto. El director de la conferencia, Kevin Appleby, explicó la dimensión del fenómeno migratorio e indicó que «se trata de once millones de seres humanos que permanecen en las sombras. No podemos esperar hasta que los vientos políticos cambien. Hay un imperativo moral de actuar lo antes posible» (Cádiz,

<sup>5</sup> Se agrega también: «En los últimos diez meses EEUU se ha visto sacudido por cada vez más tensiones raciales entre los blancos, que son 63 por ciento de la población, y los negros, que son 12 por ciento. Violencia policial —en Ferguson, Clevelan, Baltimore, Nueva York y Dallas, entre otros sitios—, manifestaciones a veces violentas de afroamericanos y, en general, suspicacias mutuas, han dejado claro que Estados Unidos no es, como muchos de sus ciudadanos pensaban, una sociedad «post racial» o con «racismo residual».

2014). A las protestas se sumó el diario *The New York Times*, que en su editorial del 5 de abril de 2014, titulado «Yes He Can, on Immigration», formula una fuerte crítica:

Con cerca de dos millones de detenciones en los últimos cinco años, el gobierno de Obama está deportando personas a un ritmo más rápido que ha tenido lugar en virtud de cualquier otro presidente. Este esfuerzo enormemente costoso estaba destinado a obtener el apoyo republicano para una reforma más amplia. Pero todo lo que ha hecho es añadir a la carga de miedo, la desintegración familiar y la falta de oportunidades que enfrentan los 11 millones de personas que no pueden obtener bien con la ley. Debido a la aplicación de deportaciones de Obama, más de 5 mil niños han terminado en cuidado de crianza.

En paralelo, *La Jornada* en su sección editorial del 6 de abril titulada «Migración: la defección de Obama», se advierte:

Al igual que como ocurrió en otros ámbitos de su quehacer político, Obama decidió no sólo dar continuidad a las tradicionales políticas persecutorias y violatorias de los derechos humanos de su país en materia migratoria, sino que las recrudesció e intensificó. Con ello, el mandatario traicionó a los millones de votantes de origen latino –muchos de ellos descendientes de migrantes indocumentados– que sufragaron por él en las dos campañas presidenciales de 2008 y 2012.

Ambos comentarios editoriales, uno en Estados Unidos y otro en México, ocurren en un contexto de creciente repudio a la política de Obama. La nota del *Times* trascendió en la Casa Blanca, de manera que el vocero Jay Carney desmintió que la mayoría de las deportaciones realizadas durante este mandato eran de personas con delitos menores, y aseguró que «98 por ciento de las deportaciones de la Oficina de Inmigración y Aduanas (ICE) entran dentro de las prioridades marcadas por la administración, entre ellos aquellos que intentan ingresar al país ilegalmente, los reincidentes y fugitivos de los tribunales migratorios» (*La Prensa Gráfica*, 7 de abril de 2014).

Mientras tanto, «la primavera» de los migrantes en Estados Unidos amenazaba con descarrilar las tácticas extremas del gobierno de Obama: el 5 de abril de 2014 se registraron protestas en por lo menos ochenta ciudades de la Unión Americana. Por todos lados se extendían las protestas y huelgas de hambre;

frente a la Casa Blanca grupos de migrantes reclamaban parar las deportaciones, no pedían una reforma migratoria —como ocurrió con las masivas manifestaciones de finales de 2013—, sino que los dejaran trabajar en paz. Una de las secuelas de la deportación es el progresivo número de familias sin padre o sin madre o de niños que terminan en el orfanatorio. La comunidad más afectada ha sido la guatemalteca, que en 2013 alcanzó una cifra histórica en deportaciones. En ese sentido, migrantes radicados en Estados Unidos denunciaron que la administración de Obama causó en cinco años la separación de alrededor de 10 mil menores de sus padres (*Prensa Libre*, 5 de abril de 2014).

### **Programa Frontera Sur, ¿pieza de la política antimigrante de Estados Unidos?**

El programa Frontera Sur ha sido cuestionado por diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) defensoras de migrantes porque no se conoce documento formal que evidencie sus alcances y estrategias; aunado a ello su encargado, Humberto Mayans, renunció al cargo tras cumplir un año al frente del programa sin dar explicación alguna. Anteriormente Mayans auguraba cambios importantes: «Se fusiona la Unidad de Política Migratoria, la Coordinación de Atención a la Migración en la Frontera Sur, que es la que coordinó, y se fusiona también el Instituto Nacional de Migración» (Torres, 2015), tales cambios no podrían explicarse sino como parte de una estrategia antimigrante de mayor alcance alentada y financiada por el gobierno de Estados Unidos. En ese sentido, se advierte que la frontera sur de México se instala en la agenda de seguridad nacional, como lo declara Mayans: «México se encuentra en un serio problema de seguridad nacional, debido a que su frontera sur está junto a los países más violentos del mundo, sin estar en guerra: Guatemala, Honduras y El Salvador» (Torres, 2015).

Es en ese contexto de crisis humanitaria expresada en la detención de menores migrantes en Estados Unidos, que el gobierno de México lanza el programa Frontera Sur con el propósito de sellar la frontera y evitar que los migrantes centroamericanos llegaran a la Unión Americana. El resultado más visible a un año de su puesta en marcha (17 de julio de 2014) es el aumento en el número de detenciones (cuadro 3). Las consecuencias menos visibles son el sufrimiento, el alto costo económico y la proliferación de asaltos y extorsiones a los migrantes.

CUADRO 3  
Migrantes del Triángulo Norte de Centroamérica devueltos  
por las autoridades migratorias, total y menores de edad

<i>Mes</i>	<i>Julio 2013/ junio 2014</i>		<i>Julio 2014/junio 2015</i>		<i>Julio 2015/junio 2016</i>	
	<i>Total</i>	<i>Menores</i>	<i>Total</i>	<i>Menores</i>	<i>Total</i>	<i>Menores</i>
<i>Julio</i>	6 773	623	9 174	2 150	13 814	2 750
<i>Agosto</i>	7 180	824	7 971	1 221	12 221	2 440
<i>Septiembre</i>	5 543	650	10 068	1 369	11 311	1 992
<i>Octubre</i>	6 878	832	9 762	1 224	15 489	2 663
<i>Noviembre</i>	5 419	1 013	11 283	1 753	10 548	2 164
<i>Diciembre</i>	4 142	800	8 771	1 421	10 137	2 955
<i>Enero</i>	5 579	677	11 965	1 442	8 637	1 918
<i>Febrero</i>	7 140	899	12 639	1 808	9 756	1 807
<i>Marzo</i>	9 051	1 406	14 733	2 099	12 095	2 217
<i>Abril</i>	6 966	1 252	12 585	1 993	12 964	2 272
<i>Mayo</i>	9 214	2 104	13 981	2 479	13 008	2 647
<i>Junio</i>	9 290	2 445	14 135	2 201	9 080	2 064
<i>Total</i>	79 033	13 525	137 067	21 140	139 060	27 889

Fuente: Elaboración propia con información  
de la Unidad de Política Migratoria, 2013, 2014, 2015 y 2016.

La comparación entre el año previo a la puesta en vigor del programa Frontera Sur y un año después arroja resultados interesantes en términos del incremento en el número de migrantes deportados (devueltos, según la terminología empleada por el gobierno de México) provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica. Como se percibe en el cuadro 3, en el año previo las autoridades de México deportaron poco más de 79 mil migrantes; un año después la cifra fue mayor a 137 mil, lo que significa un incremento de 73.3 por ciento. El número de deportaciones de menores de edad, tema más sensible para el gobierno de Estados Unidos, también se incrementó de manera notable al pasar de 13 mil 525 a 21 mil 140, esto es, 56.3 por ciento.

También es relevante el registro de mayores deportaciones en el primer semestre de 2015, ya que sumó poco más de 80 mil, lo cual equivale al total de deportados en el año anterior al programa. Lo mismo ocurrió con los menores deportados que alcanzó en el mismo periodo casi 12 mil 22, cifra que también se equipara a la registrada al año precedente al Programa. Como se observa en

el cuadro, el aumento tendencial de deportados, es particularmente notorio en los menores de edad. Se deduce que el endurecimiento de la política de control migratorio en México se asocia con una relativa disminución en las deportaciones de centroamericanos desde Estados Unidos, que sin embargo comenzaron a aumentar desde el año fiscal 2016.

Al analizar los datos oficiales en un periodo de cinco años (cuadro 4), se constata que después de una caída en el número de deportaciones de migrantes del área del Triángulo Norte, a partir de 2012 se revirtió la tendencia, pero entre 2013 y 2015 se produjo un incremento sustancial de 94.4 por ciento, y esto se relaciona con la puesta en marcha del programa Frontera Sur. Asimismo entre 2013 y 2015 las deportaciones de menores aumentaron a 238.8 por ciento. Un dato interesante es que de los menores deportados en 2015, 52.4 por ciento pertenecía al grupo de los «no acompañados».

CUADRO 4  
Migrantes del Triángulo Norte de Centroamérica  
devueltos por autoridades migratorias de México

<i>Año</i>	<i>Total devueltos</i>	<i>Total menores de 0 a 17 años</i>	<i>Menores no acompañados</i>
2010	62 515	4 869	2 705
2011	58 597	3 863	2 638
2012	77 028	5 842	3 942
2013	77 216	8 173	5 380
2014	104 269	17 921	8 238
2015	150 170	27 697	14 514

Fuente: Elaboración propia con información del Centro de Estudios Migratorios-Unidad de Política Migratoria.

A pesar de que el programa Frontera Sur ha demostrado su eficacia en materia de detenciones, la migración no se ha detenido ni se detendrá mientras no cambien las condiciones que la generan. El incremento en las detenciones en México ha hecho que las deportaciones desde Estados Unidos comiencen a bajar; el caso más notorio es la cifra de guatemaltecos, que entre agosto de 2014 y agosto de 2015 disminuyó a 36.8 por ciento (Dirección General de Migración, 2015), y la de los hondureños, que hasta julio bajó 48 por ciento respecto al mismo mes del año anterior.

## Escándalo por el programa Frontera Sur

Frente a los alcances del programa Frontera Sur, varias organizaciones defensoras de los derechos humanos de los migrantes han denunciado sistemáticamente el acoso de las autoridades migratorias, las redadas a La Bestia,<sup>6</sup> así como la revisión sistemática en camiones y hoteles. En este contexto, las reacciones de alto nivel no se hicieron esperar: por un lado, se convocó a una Reunión de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de México y Centroamérica bajo el lema «Derechos Humanos de las Personas en Contextos de Migración», realizada en Tapachula por iniciativa de México, con presencia de siete Ombudsman de Centroamérica. Como parte de los resultados de esta reunión, el 10 de junio de 2015 se produjo un comunicado de prensa en el que se destacan dos cuestiones de trascendencia señaladas por el *ombudsman* mexicano Luis Raúl González:

1. La urgencia de que el ordenamiento jurídico de cada país incorpore los principios internacionales de derechos humanos, que no se criminalice la migración y se reconozca la trata de personas como un crimen de lesa humanidad en los términos del Estatuto de Roma.
2. Se lamentó que algunos Estados centroamericanos no hayan ratificado aún la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares a 25 años de su adopción por la Asamblea General de la ONU como el principal referente en la materia.

Por otro lado, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos declaró en un comunicado del 10 de junio de 2015:

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresa su preocupación ante el endurecimiento de las acciones contra personas migrantes y sus defensores en México, el cual estaría teniendo lugar desde la puesta en marcha del «Plan Frontera Sur». Asimismo, la información recibida indica que las personas migrantes y sus defensores continúan siendo objeto de agresiones en el país.

<sup>6</sup> Se denomina coloquialmente así al ferrocarril en el que viaja una cantidad significativa de migrantes centroamericanos; parte de la frontera sur de México y se conecta en el centro del país a tres rutas que llegan a la frontera México-Estados Unidos.

Según la información recibida por la Comisión, a partir de la puesta en marcha del Plan Frontera Sur, en julio de 2014, las autoridades habrían endurecido sus acciones contra las personas migrantes y sus defensores, y se habrían incrementado las medidas de seguridad en la frontera sur de México. Se habría creado una Gendarmería en Tapachula, Chiapas, consistente en 5 mil agentes de la Policía Federal de México con entrenamiento militar. Asimismo, se habrían colocado nuevos puestos de control fronterizo y habrían aumentado las redadas. Esto habría resultado en un aumento del número de detenciones y deportaciones de personas migrantes desde 2014. Según datos recabados por el INM, en 2013 fueron detenidas 86 mil 929 personas migrantes, y en 2014 fueron 127 mil 149, lo cual representa un aumento de 46 por ciento. Entre enero y febrero de 2014, el INM detuvo a 14 mil 612 personas migrantes y, para el mismo periodo del 2015, detuvo a 28 mil 862 migrantes, lo cual representa un aumento de aproximadamente 98 por ciento (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015).

Otra reacción no menos importante, aunque más conservadora, fue la de Christopher Gascon, Jefe de Misión en México de la Organización Internacional para las migraciones (OIM), quien expresó: «La migración no se va a detener de un día para otro. Hay programas gubernamentales que buscan generar mejores condiciones en los países de origen para desincentivar la migración, pero van a tener resultados a mediano y largo plazos» (Pérez, 2015). No obstante, en realidad no se tiene conocimiento de la existencia de programa alguno con ese propósito. El funcionario refirió también que Naciones Unidas ha destinado dos millones de dólares, además de la aportación de empresas y organizaciones civiles, para proporcionar asistencia técnica a organismos oficiales encargados de atender el fenómeno de la migración y fortalecer los albergues. Evidentemente que esto no desincentiva la migración, sólo atenúa el calvario de algunos migrantes.

El problema fundamental es entender que la migración se convirtió en un fenómeno estructural frente a la permanencia de condiciones adversas para encontrar un trabajo medianamente digno en el lugar de origen del migrante, a lo que se añade la ineficacia institucional para contrarrestar los efectos perversos del modelo económico y del clima de violencia social y de Estado.

Como bien indicó el funcionario de la OIM, la migración «no se va detener de un día para otro». La evidencia empírica es que los migrantes siguen atravesando las fronteras y el territorio mexicano, las estadísticas reflejan esa realidad: la patrulla fronteriza registra entre el año fiscal 2013 y el 2014 un incremento de

76.8 por ciento de menores no acompañados, al pasar de 38 mil 759 a 68 mil 541.<sup>7</sup> México deportó entre julio de 2014 y junio de 2016 a poco más de 49 mil menores (cuadro 3).

Remontar la realidad fetichizada es el punto de quiebre. Normalmente los gobiernos o las instituciones multilaterales tienen enormes dificultades para entender que el fenómeno migratorio hunde sus raíces en una profunda desigualdad económica y social que excluye a vastos sectores de la sociedad. Por ello, las declaraciones del papa Francisco tienen un enorme valor moral porque reconocen de manera directa que los migrantes «son víctimas de la injusticia, de la economía del rechazo y de las guerras. Los seres humanos no deben ser tratados como mercancía» (*Prensa Libre*, 21 de junio, 2015).

En México varias voces se han dejado escuchar en esa misma línea: en un foro organizado por el Senado de la República, Javier Urbano, coordinador del Programa Puntos Migratorios de la Universidad Iberoamericana, expuso que la política de control del gobierno mexicano «ha convertido a los migrantes en mercancía y en carne humana, que utiliza para comprar, vender, tranzar, cobrar y sobornar» (Senado de la República, 2015). Esta consideración alude a la búsqueda de nuevas rutas que incrementan la vulnerabilidad del migrante y encarecen el precio de la migración. Desde la formación del capitalismo la fuerza de trabajo se convirtió en mercancía, una mercancía especial, un «instrumento directo de valorización del capital» (Marx, 1974 [1857]:291). Sin embargo, en estos tiempos hostiles, la fuerza de trabajo irregular o indocumentada tiene significado especial porque no hay consideración de carácter legal que la proteja, ni siquiera en su condición humana, es más, tiene en contra al Estado y sus instituciones, que a nombre de la seguridad nacional hacen cumplir la ley, cabría preguntarse entonces ¿a quién beneficia la aplicación de esa ley?

Una de las grandes paradojas en la era de los tratados de «libre» comercio, donde casi todo se liberaliza menos la mano de obra, es que se plantean nuevos negocios a partir de los migrantes y sus remesas. En la era de la globalización las fronteras para el capital se diluyen y para el trabajo se construyen muros físicos y virtuales (radares, aviones no tripulados, rayos infrarrojos). No obstante, al final, los migrantes que logran pasar las barreras, encontrar empleo y generar

<sup>7</sup> Información actualizada al 23 de septiembre de 2015, en [http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Southwest%20Border%20Family%20Units%20and%20UAC%20Apps%20FY13%20-%20FY14\\_0.pdf](http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Southwest%20Border%20Family%20Units%20and%20UAC%20Apps%20FY13%20-%20FY14_0.pdf)

remesas, adquieren un nuevo estatus económico que el capital reconoce como sujeto de crédito y lo convierte en el nuevo «emprendedor» al que se le ofrecen diversos productos, propios de la flexibilidad del capital financiero.

Como nunca antes, Estados Unidos está obligando al gobierno de México a endurecer la política de contención en su frontera sur y a lo largo de la frontera vertical. En opinión de Hardt y Negri (2002:51), «podría decirse que la soberanía del imperio mismo se ejerce en los márgenes, donde las fronteras son flexibles y las identidades híbridas y fluidas». Detrás de todo hay un manejo biopolítico de la migración. Esta perspectiva, como refiere Foucault, «es un elemento indispensable del capitalismo; éste no pudo afirmarse sino al precio de la inserción controlada de los cuerpos en el aparato de producción y mediante un ajuste de los fenómenos de población a los procesos económicos» (1998:171).

Además, la política antimigrante está salpicada por la desigualdad del orden neocolonial que marca el mundo en dos y explica el fenómeno migratorio más allá de lo aparente: «La originalidad del contexto colonial es que las realidades económicas, las desigualdades, la enorme diferencia de los modos de vida, no llegan nunca a ocultar las realidades humanas» (Fanon, 1983:19).

En los países centroamericanos, en sus espacios rurales y urbanos, se vive una realidad dominada por la pobreza y la exclusión de grandes sectores de población que obliga a la migración. Entre la disyuntiva de permanecer o emigrar se juega la posibilidad de fallecer o tener algún futuro. La decepción, la falta de sentido, la carencia de futuro incentivan la migración. Ésta se convierte en un medio de vida para los condenados en su propia tierra. Es por ello que Norbert Elías (1994:147) considera que los jóvenes migrantes «necesitan perspectivas de futuro; necesitan un ideal, una meta que dé sentido a su vida»; la migración les ofrece esa posibilidad de cambiar su vida y están dispuestos a pagar el precio. Un adolescente hondureño de 16 años afirma: «Si me matan, me matan y si sigo vivo, le doy para adelante»; otro joven de la misma edad que fue capturado en la frontera norte de México, confiesa: «Yo quiero salir de esto y le pido a Dios porque, me agarren o pase, yo lo vuelvo a intentar, hasta que se pueda algún día estar allá» (*La Prensa*, 27 de junio de 2015).

En Estados Unidos, Europa y México el discurso es «combatir el tráfico de migrantes», el cual no existe por sí solo, se genera porque hay una población dispuesta a emigrar, a buscar empleo en un mercado laboral que le ofrece mayores oportunidades y mejor salario. En consecuencia, los traficantes no provocan la migración, sirven de vehículo por el que reciben un pago, una ganancia y esto

es lo que amplía el negocio. La «industria de la migración» (Castles y Miller, 2004:41), de la que forman parte contrabandistas e intermediarios, subsiste gracias a esa disposición por emigrar.

Entonces, ¿en qué medida se vuelve redituable el tráfico de migrantes? Entre más barreras imponen los gobiernos a la migración el precio sube, se encarece el viaje porque el tiempo es mayor debido a que se toman rutas más largas o medios de transporte más caros, incrementa la cuota de sobornos y se requiere mayor personal para ampliar la red. Incluso puede considerarse al migrante como un beneficiario del negocio si llega a su destino. De esa manera, las barreras sólo impulsan el surgimiento de grupos delincuenciales que extorsionan, secuestran y hasta asesinan a los migrantes. En este escenario los riesgos y las vulnerabilidades para los migrantes van más allá del costo monetario, implican su propia vida.

Pero si no son la fuente primordial de la migración, ¿por qué hay que combatir al tráfico y a los traficantes de migrantes?, ¿por qué gastar millones de dólares con ese propósito a sabiendas de que la migración no se va a detener? Evidentemente hay una contradicción, pero se crean negocios importantes: el reforzamiento de las fronteras mediante infraestructura y personal produce demanda de vehículos, armas y demás dispositivos que benefician a las compañías privadas.

Asimismo se advierte una dirección ideológica impulsada por las políticas de seguridad de Estados Unidos que ve al traficante como «una especie de quintaesencia del mal» (Fanon, 1983:20). Si se logra capturar al «enemigo» disminuirá la migración; en esta línea de razonamiento, un comunicado del gobierno de Estados Unidos a través de su embajada en México refiere:

El Departamento de Justicia está trabajando con México<sup>8</sup> y países como Honduras, Guatemala<sup>9</sup> y El Salvador para identificar y procesar a los traficantes que introducen a menores no acompañados a Estados Unidos. Los esfuerzos coordinados también

<sup>8</sup> Se expide el 25 de mayo de 2011 el decreto por el cual se crea la Ley de Migración, que en su artículo 159 sanciona a quien trafique con personas con penas de «ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal» (INM-Secretaría de gobernación, 2011:77).

<sup>9</sup> El 19 de noviembre de 2015 el Congreso de Guatemala aprobó reformas a la Ley de Migración mediante el Decreto 10-2015, también conocida como Ley anticoyotaje, para castigar hasta con 13 años de cárcel a quien trafique con personas. En el artículo 1 de este decreto, que reforma el artículo 103, prevé un castigo de entre seis y ocho años de prisión a quien incurra en ese delito; el artículo 8, que introduce reformas al artículo 108, habla sobre «los agravantes» y aumenta la pena hasta dos terceras partes; y el artículo 11, que reforma el artículo 327B, versa acerca de la «agravación por delitos migratorios» (Congreso de la República de Guatemala, 2015).

van contra los facilitadores que operan fuera de Estados Unidos. Entre los años 2009 a 2014, el Departamento de Justicia presentó cargos contra más de 18 mil personas por traficar o retener migrantes (Embajada de Estados Unidos en México, 2015).

La política migratoria no reconoce las causas profundas de la migración y las intrincadas estrategias de sobrevivencia de los migrantes. Políticamente es incorrecto criminalizar al migrante, por lo que toda la carga se vuelve en contra de los traficantes de personas. El «Estado generoso» protege los derechos humanos de los migrantes, por eso no los deja subir a La Bestia, evita que crucen fronteras porque encontrarán grupos delincuenciales que intentarán asaltarlos. En esa dirección va también el discurso del programa Frontera Sur: combatir a los traficantes de personas y proteger a los migrantes.

En un encuentro reciente entre funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación y obispos de la Conferencia del Episcopado Mexicano, el secretario Osorio Chong expresó: «El gobierno del presidente Enrique Peña Nieto pone a la persona en el centro de la política pública en materia migratoria y que busca ser un instrumento para su bienestar»; también «destacó las acciones que el Gobierno de la República ha puesto en marcha tanto en la frontera norte como en la frontera sur para garantizar los derechos humanos de los migrantes, así como su seguridad» (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2015).

Este es el marco en el que inscribe la política de contención de la migración irregular manifiesta con toda su crudeza en la crisis del sistema migratorio Centroamérica-México-Estados Unidos. Con el argumento de procurar la protección de los migrantes y garantía a los derechos humanos, el peso del Estado mexicano recae sobre el traficante de indocumentados; no obstante, el rostro humanitario de la política de contención migratoria esconde la verdadera intención: disuadir, contener y deportar a los migrantes centroamericanos que pretendan transitar por México con miras a llegar a Estados Unidos. Veamos algunas declaraciones y acciones contenidas en el tercer y cuarto informe de gobierno del presidente Peña Nieto:

Con base en el Programa Frontera Sur, la SEMAR concluyó la construcción de cuatro Estaciones Navales Avanzadas en el estado de Chiapas: Vaso de la Presa la Angostura, Frontera Corozal y La Libertad; así como una en Chetumal, Quintana Roo, con el fin de incrementar la eficacia de las medidas contra los grupos delictivos que

han atacado y lastimado de manera sistemática a la población migrante y a los habitantes de la región Sur-Sureste de nuestro país, lo que permitirá fortalecer la presencia y capacidad de respuesta a lo largo de la línea fronteriza (2015:63).

La Procuraduría General de la República realizó diversas acciones para fortalecer la seguridad en la frontera sur, entre las que destacan las siguientes: respecto al tráfico de indocumentados, en coordinación con la Secretaría de Marina, Secretaría de Gobernación, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria (Administración General de Aduanas), participa en el Programa Frontera Sur Segura que busca tener el control migratorio y de seguridad permanente en los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. El objetivo principal del programa es procurar la seguridad y protección de los migrantes provenientes de Centroamérica, que garanticen el respeto a los derechos humanos (2016:88).

En general, el capitalismo es incapaz de resolver la contradicción fundamental entre el «libre comercio» y las barreras que limitan la movilidad humana. No obstante, en los intersticios del sistema se pueden implementar mecanismos que hagan disminuir la migración forzada al invertir en programas de generación de empleos decentes y reorientar el gasto público hacia nuevos dispositivos de seguridad; reactivar el campo para producir el sustento de las familias y mantener el empleo rural; redistribuir el gasto de manera que los grupos más amplios de la población se beneficien de los servicios de educación y salud; implementar acuerdos de cooperación fronteriza y transfronteriza para mejorar la movilidad de la población.

Hasta ahora no existe ninguna propuesta encaminada a disminuir la migración mediante instrumentos del desarrollo social y económico. El plan en ciernes concebido por los gobiernos de Guatemala, Honduras y El Salvador, denominado Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, impulsado por el gobierno de Obama y el Banco Interamericano de Desarrollo, es un programa de corte empresarial-neoliberal que por su orientación no reducirá la migración.

Mientras tanto, México sigue la línea dura de contención de migrantes. En 2015 se incrementó el gasto en materia de seguridad en poco más de 2 mil 718 millones de pesos (aproximadamente 170 millones de dólares), al pasar en números redondos de 75 mil millones a 77 mil millones de pesos (DOF, 2014), alrededor de 5 mil millones de dólares. La gendarmería nacional, la nueva policía federal, tuvo un presupuesto para ese año de 5 mil millones de pesos y la oficina del

programa Frontera Sur contó con poco más de 102 millones de pesos. Parte del dinero invertido en seguridad podría reorientarse a generar fuentes de empleo para disminuir la migración forzada.

## Conclusión

En el análisis de coyuntura es inevitable que el tratamiento analítico pondere las fuerzas en juego y reconozca las potencialidades y límites de los actores e instituciones que en este caso visibiliza: *a)* el sentir de las manifestaciones en diversas ciudades de la Unión Americana; *b)* una política deliberada de reforzamiento de la frontera con un descomunal presupuesto para la patrulla fronteriza de 22 mil millones de dólares durante el periodo 2008-2014, la implementación del programa Comunidades Seguras (recién sustituido por Deportación Prioritaria), y la aprobación de leyes antimigrantes en varios estados de la Unión Americana; *c)* el corrimiento de la frontera sur de Estados Unidos hacia el sur de México con la continuidad de la Iniciativa Mérida y el programa Frontera Sur.

La coyuntura, que cubre el entorno de las crisis recientes, también registra desde sus intersticios un horizonte estructural impulsado por el viejo-nuevo capitalismo, caracterizado por la desposesión a escala global que altera de manera frontal el tratamiento analítico y práctico de la sociedad y la política. El fenómeno migratorio, y la violencia que trae consigo, es hoy un fenómeno estructural. Como política de Estado, su tratamiento pasó del control y la regulación a la abierta expulsión, instituyéndose en amenaza a la seguridad nacional. Las consecuencias de esta demencial expulsión de la población migrante y el entorno que la hace posible, son innombrables e inservibles para un escenario de «libre comercio» y de neoliberalismo global que ha terminado por destrozar el mito de un tejido político instituido por el Estado y sus fundamentos —territorio, soberanía y Constitución nacional— como referente de toda práctica política (Abrams, 2015).

El periodo de gobierno de Barack Obama termina en enero de 2017, y con ello la promesa de una reforma migratoria. Sin embargo, la migración no se detendrá, así lo demuestran las estadísticas y las evidencias empíricas; el cambio de rutas migratorias no sólo es indicativo de que la migración se constituyó en un medio de vida fundamental para la subsistencia de miles de familias centro-

americanas, dispuestas a seguir pagando un precio alto, también es la expresión más violenta de la miseria de los poderes públicos globales.

## Referencias

- Abrams, Philip (2015), «Notas sobre la dificultad de estudiar el estado», en Abrams, Gupta, Mitchell, *Antropología del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 17-70.
- ACNUR (2014), *Caracterización de la población hondureña retornada con necesidades de protección*, Tegucigalpa, Honduras, ACNUR.
- Aristegui Noticias (26 de junio de 2015), «Hasta 180 mil esperan de flujo migratorio en México para 2015: Campa», en <http://aristeguinioticias.com/2606/mexico/hasta-180-mil-esperan-de-flujo-migratorio-en-mexico-para-2015-campa/>
- BBC Mundo (2015), «El ataque a los mexicanos del excéntrico Donald Trump», en [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150616\\_trump\\_mexico\\_candidatura\\_cch](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150616_trump_mexico_candidatura_cch)
- Becerril, Andrea (24 de agosto de 2011), «La Iniciativa Mérida debe pasar a revisión en el Senado, asegura Green», *La Jornada*.
- Brooks, David (8 de abril de 2014), «Crece en EU el clamor para que Obama cambie la política migratoria», *La Jornada*.
- Cádiz, Antonieta (7 de abril de 2014), «Tácticas extremas reactivan la lucha contra las deportaciones en Estados Unidos», *El País*.
- Castles, Stephen y Mark J. Miller (2004), *La era de la migración*, México, Cámara de diputados LX legislatura/Fundación Colosio/UAZ/Miguel Ángel Porrúa/Instituto Nacional de Migración.
- Castillo, Gustavo y Fabiola Martínez (13 de diciembre de 2012), «Por conducto del Cisen, dirigirá Cenapi y Plataforma México», *La Jornada*.
- Castillo, Gustavo (13 de diciembre de 2012), «Plataforma México costó 4 mil 300 millones de pesos hasta agosto pasado, informa la SSP», *La Jornada*.
- Centro de Estudios Migratorios-Unidad de Política Migratoria (del 2010 al 2015), *Boletín Mensual de Estadísticas migratorias*, México, Instituto Nacional de Migración.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (10 de junio de 2015), «CIDH expresa preocupación ante el Plan Frontera Sur de México», comunicado de prensa, Washington, D.C., en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/065.asp>
- Congreso de la República de Guatemala (8 de diciembre de 2015), «Decreto número 10-2015 que reforma la Ley de Migración (decreto 95-98)», *Diario de Centroamérica*.

- Dirección General de Migración (2015), Estadísticas, gobierno de Guatemala, en <http://www.migracion.gob.gt/index.php/root1/estadisticas.html>
- Dirección General de Migración y Extranjería (2015), Estadísticas, gobierno de El Salvador, en <http://www.migracion.gob.sv/index.php/novedades/estadisticas/verjs/153>
- Diario Oficial de la Federación* (3 de diciembre de 2014), «Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015», Secretaría de Gobernación.
- El Heraldo* (31 de diciembre de 2013), «Más de 70,000 hondureños deportados en 2013».
- El Mundo* (19 de junio de 2015), «Dylann Roof: estoy aquí para matar negros», en <http://www.elmundo.es/america/2015/06/19/558344efe2704e37348b458f.html>
- Elías, Norbert (1994), «Civilización y violencia», *Reis*, 65, pp. 141-151, en <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=revistas&numero=65>
- Embajada de Estados Unidos en México (2015), «Departamento de Justicia presentó cargos contra más de 2,700 traficantes de seres humanos en el año fiscal 2014» (boletín de prensa), en <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/spress/departamento-de-justicia-present-cargos-contra-ms-de-2700-trafficantes-de-seres-humanos-en-el-ao-fiscal-2014.html>
- Fanon, Frantz (1983), *Los condenados de la tierra*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, Michael (1998), *Historia de la sexualidad*, vol. I, México, Siglo XXI Editores.
- Fredo, Carlos (10 de julio de 2012), «Estados Unidos defiende programa de Comunidades Seguras», *Notimex*, en <http://noticias.starmedia.com/hispanos/estados-unidos-defiende-programa-comunidades-seguras.html>
- Grzeca, Jerry y John Sisini (2011), «Comunidades Seguras en Wisconsin», en [http://www.grzecalaw.com/cm/pdfs/2011\\_March\\_Byline\\_Spanish.pdf](http://www.grzecalaw.com/cm/pdfs/2011_March_Byline_Spanish.pdf)
- Hardt, Michael y Antonio Negri (2002), *Imperio*, Barcelona, España, Paidós Ibérica.
- INM-Secretaría de gobernación (2011), *Ley de Migración*, México, Gobierno Federal.
- Kapuscinski, Ryszard (2011), «Del muro de Berlín a las Torres Gemelas», *Claves de Razón Práctica*, 117, pp. 34-38.
- La Jornada* (6 de abril de 2014), «Migración: la defección de Obama».
- La Jornada en línea* (21 de septiembre de 2015), «Hispanos desafían a gritos a Jeb Bush», en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/09/21/manifestantes-hispanos-interrumpen-mitin-de-jeb-bush-en-houston-5869.html>
- La Prensa Gráfica* (7 de abril de 2014), «La Casa Blanca asegura que las deportaciones entran dentro de los estándares», en <http://www.laprensagrafica.com/2014/04/07/la-casa-blanca-asegura-que-las-deportaciones-entran-dentro-de-los-estandares>

- La Prensa* (27 de junio de 2015), «Me agarren o pase, lo vuelvo a intentar: migrante hondureño», en <http://www.laprensa.hn/honduras/853421-417/me-agarren-o-pase-lo-vuelvo-a-intentar-migrante-hondure%C3%B1o>
- Marx, Karl (1974 [1857]), *El Capital*, tomo I, México, Fondo de Cultura Económica.
- Milenio* (6 de marzo 2014), «Obama, deportador en jefe, acusa influyente líder hispana», en [http://www.milenio/internacional/obama/deportador-jefe-lider-hispana\\_0\\_256175028.html?print=1](http://www.milenio/internacional/obama/deportador-jefe-lider-hispana_0_256175028.html?print=1)
- Pereda, Cristina F. (31 de enero de 2013), «Obama: Invertiré en la reforma todo lo que tengo», *El País*, España.
- Peña-Nieto, Enrique (2015), *Tercer Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República.
- \_\_\_\_\_ (2016), *Cuarto Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República.
- Pérez, Ciro (20 de mayo de 2015), «Migrantes centroamericanos enfrentan nuevas rutas y peligros en México», *La Jornada*.
- Prensa Libre* (5 de abril de 2014), «Miles de niños quedan abandonados», en [http://www.prensalibre.com/noticias/migrantes/Miles-ninos-quedan-abandonados\\_0\\_1114688571.html?print=1](http://www.prensalibre.com/noticias/migrantes/Miles-ninos-quedan-abandonados_0_1114688571.html?print=1)
- \_\_\_\_\_ (14 de marzo de 2014), «Obama pide deportaciones más humanas tras avalancha de críticas», en [http://www.prensalibre.com/noticias/migrantes/obama-deportaciones-migrantes-criticas-washigton-congreso-reforma\\_migratoria\\_0\\_1100890165.html](http://www.prensalibre.com/noticias/migrantes/obama-deportaciones-migrantes-criticas-washigton-congreso-reforma_migratoria_0_1100890165.html)
- \_\_\_\_\_ (21 de junio 2015), «El Papa denuncia corrupción y mafias y pide apertura hacia los migrantes», en <http://www.prensalibre.com/internacional/el-papa-denuncia-corrupcion-y-mafias-y-pide-apertura-hacia-migrantes>
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2015), «Los secretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores atienden con integrantes de la CEM tema migratorio», comunicado conjunto SEGOB-SRE, en <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/6342-350>
- Senado de la República (2015), «Migrantes transita por nuevas rutas y se enfrentan a más riesgos, señalan especialistas», Comunicado 575, en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/20208-migrantes-transitan-por-nuevas-rutas-y-se-enfrentan-a-mas-riesgos-senalan-especialistas.html>
- Silva, Héctor (2 de diciembre de 2013), «EUA ha deportado a 64 salvadoreños cada día en 2013», *La Prensa Gráfica*, El Salvador.

- Torres, Katia (11 de agosto de 2015), «Reordenar la frontera sur tardará 3 sexenios», *El Universal*, en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2015/08/11/reordenar-frontera-sur-tardara-3-sexenios>
- The New York Times* (5 de abril de 2014), «Yes He Can, on Immigration».
- Unidad de Política Migratoria (2013), *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2013*, México, Instituto Nacional de Migración.
- \_\_\_\_\_ (2014), *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2014*, México, Instituto Nacional de Migración.
- \_\_\_\_\_ (2015), *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2015*, México, Instituto Nacional de Migración.
- \_\_\_\_\_ (2016), *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2016*, México, Instituto Nacional de Migración.
- U.S. Border Patrol Statistics, en [http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Total%20Apps%2C%20Mexico%2C%20OTM%20FY2000-FY2014\\_0.pdf](http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Total%20Apps%2C%20Mexico%2C%20OTM%20FY2000-FY2014_0.pdf)
- \_\_\_\_\_ , en <http://www.cbp.gov/border-security/along-us-borders/overview>

# Construcción e influencia de las representaciones sociales en el proceso migratorio de cubanos hacia Angola<sup>1</sup>

The development and influence of social perceptions in the Cuba-Angola migratory process

---

Yulianela Pérez García

**Resumen:** Se presenta un análisis acerca de la construcción de las representaciones sociales existentes en la migración de cubanos hacia Angola, así como su intervención en el proceso migratorio, lo que ha permitido su reproducción y continuidad en el tiempo. Para ello se examinan las siguientes dimensiones: las representaciones sociales sobre el proyecto migratorio y el país de destino construidas desde Cuba, la imagen «triumfalista» que se atribuye a los cubanos que optaron por la emigración y la importancia de las cadenas sociales. El estudio se realizó a partir del procesamiento de entrevistas realizadas a cubanos emigrados en el país africano, familias de emigrantes en Cuba y colaboradores que trabajaron en Angola.

**Palabras clave:** representaciones sociales, contexto social, migración externa, cubanos, Angola.

**Abstract:** This article analyzes the development of existing social perceptions in the migration of Cubans to Angola, as well as their contribution to the migratory process, which has led to their reproduction and continued expression over time. It examines the following dimensions: social perceptions surrounding migration and the destination country created from within Cuba, the «triumphalist» conception that is attributed to those Cubans who opted for emigration and the importance of social ties. The study was carried out utilizing a series of interviews with Cuban emigrés in that African country, families in Cuba of emigrants, and collaborators working in Angola.

**Keywords:** social perceptions, social context, out-migration, Cubans, Angola.

<sup>1</sup> Este artículo constituye una continuación y profundización del tema esbozado parcialmente en el informe de investigación «Migración y trabajo entre las regiones del Sur desde la perspectiva global. Un análisis del flujo de cubanos hacia Angola», elaborado entre 2014-2015 y que resultó ganador del Concurso de Becas Sur-Sur 2014 «Trabajo y bienestar en el Sur», organizado por el Programa de Colaboración Tricontinental Sur-Sur 2013-2015 entre el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), el Consejo para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en África (CODESRIA, por sus siglas en inglés) y la Asociación Internacional de Economía del Desarrollo (IDEAS, por sus siglas en inglés), financiado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI).



## Introducción

La idea de investigar el contexto y los elementos que conforman las representaciones sociales concernientes a la migración de cubanos hacia Angola no es propia, surgió de las investigaciones realizadas por Gabriela Montero (2006) y Claudia Pedone (2002) centradas en los emigrantes ecuatorianos en España. La aplicación de tales referentes metodológicos al caso de Cuba, con sus características y peculiaridades, aportó significativos resultados, pues constituye una aproximación crítica a las condicionantes que motivan y moldean el proceso migratorio cubano durante las últimas décadas, aunado a aquellos flujos dirigidos hacia los centros de destino no tradicionales, como los continentes africano y asiático.

En ese sentido, la migración de cubanos hacia Angola no es un fenómeno tan reciente, si bien desde la década de 1990 mostró un ligero incremento debido, entre otros factores, a la situación socioeconómica que contextualizó a Cuba y a las relaciones históricas entre ambos Estados, que entrelazaron dos realidades nacionales diametralmente diferentes mediante múltiples vínculos (Pérez, 2013). Sin embargo, una nueva interrogante ha despertado el interés en continuar la investigación: ¿de qué manera las representaciones sociales intervienen en el proceso migratorio externo de cubanos hacia este nuevo destino?

A partir de la brecha enunciada, se pretende demostrar las formas en que la construcción de representaciones sociales, ya sean positivas o negativas, participan en el proceso migratorio de los cubanos a Angola, hecho que permite su reproducción y continuidad, pese a los riesgos que presupone el proyecto migratorio hacia un destino no tradicional, muy distante de Cuba, donde el número de cubanos radicados no es significativo en comparación con el total de cubanos emigrados y con las dificultades intrínsecas de un país en vías de desarrollo que se reconstruye tras largos años de conflicto bélico.

Tres elementos esenciales hicieron factible identificar y evaluar la contribución de las representaciones sociales:

1. Las experiencias de las familias de cubanos emigrados, de los mismos emigrados y las de aquellos que han trabajado como colaboradores en Angola por más de un año.

2. La imagen «trionfalista» atribuida a los cubanos que optaron por la emigración como estrategia de «compensación de las distorsiones estructurales».<sup>2</sup>

3. La importancia de las cadenas sociales que facilitan el intercambio de información en dos direcciones interrelacionadas: inciden en la configuración de las representaciones sociales sobre la migración y en la reproducción del proceso migratorio a partir de la suma de nuevas experiencias.

Cabe resaltar que la consecución de los objetivos implicó el uso de técnicas procedentes de la metodología cualitativa, es el caso de la aplicación de entrevistas en profundidad, que desde una perspectiva triangulada permitieron la interpretación de las experiencias migratorias de los cubanos radicados en Angola, con las de los que son colaboradores<sup>3</sup> y con la de los familiares en la isla. Para tal propósito se realizaron 28 entrevistas: diez dirigidas a familiares de emigrados cubanos establecidos, otras diez a cubanos radicados y ocho a colaboradores cubanos que laboraron en ese destino por más de un año. Las personas seleccionadas responden a criterios de selectividad cualitativa atendiendo a sexo, nivel educacional alcanzado en Cuba, profesión, antigüedad de la migración y ocupación en Angola.

El trabajo de campo se llevó a cabo en la provincia de La Habana, entre los meses de enero a junio de 2015. Todas las familias de los cubanos emigrados

<sup>2</sup> La categoría «compensación de las distorsiones estructurales» fue concebida por el historiador y economista cubano Edel J. Fresneda Camacho para referirse a «las estrategias que buscan contrarrestar los efectos socioestructurales de las distorsiones propias del sistema productivo cubano y su interacción en el contexto global» (2014:118).

<sup>3</sup> Los antecedentes históricos de la política de colaboración cubana se remontan a la proyección internacionalista y solidaria desarrollada por Cuba desde inicios de la década de 1960, cuando implementó su programa de colaboración civil gratuito en salud, educación y otros sectores, en el marco de la plataforma de Cooperación Sur-Sur. A partir de esa iniciativa llegó al continente africano la primera brigada médica cubana en 1963. Se calcula que en el año 2008 laboraban en el exterior más de 41 mil colaboradores cubanos en 97 países y seis territorios de ultramar; de ellos, más de 31 mil colaboradores pertenecían al sector de la salud y estaban presentes en 71 países (García y Anaya, 2009:11). Sin embargo, es necesario precisar que las autoridades cubanas no reconocen que la exportación de servicios profesionales, vista además bajo los principios de la colaboración internacional, constituya un modo de migración temporal con fines laborales de la fuerza de trabajo calificada. En ese sentido, la Organización Mundial del Comercio (OMC, 1995) tampoco considera el desplazamiento de prestadores de servicios como migración de trabajo. La distinción esbozada por la OMC se basa en que los prestadores de servicios no compiten por empleos en el mercado de trabajo y no tienen una relación de trabajador-patrón con el importador de servicios en el país de destino. De hecho, sus relaciones no se definen por un contrato de empleo, sino por un contrato para proporcionar servicios específicos; de ahí que en este artículo no se considere a esa categoría como parte de la migración laboral, sino como colaboradores.

residen en dicha provincia. Los inmigrantes, procedentes de Luanda, fueron entrevistados durante sus vacaciones en la isla, mientras que a los colaboradores se les interrogó al término de su misión de trabajo. La misión de colaboración comprende los años 1999 y 2010, excepto por un individuo que además estuvo en una primera ocasión entre 1983 y 1985, en el contexto de la Misión Militar Cubana durante la etapa de la guerra. La mayoría de los colaboradores trabajó en Luanda y otros en Kuanza Sul, Benguela y Cabinda.

### **Migración de cubanos hacia Angola: contexto histórico y características**

Desde finales de los 1990 y en especial a partir del siglo XXI, los espacios geográficos de África y Asia se han convertido en nuevos destinos de la migración externa de cubanos (Sorolla, 2013). Las relaciones de Cuba con esos lejanos continentes se remontan a la histórica movilidad que impuso la expansión del capitalismo mercantilista europeo en la forma de sistemas coloniales sobre África, Asia y América Latina, por la cual millones de africanos y centenares de campesinos asiáticos llegaron a costas cubanas como esclavos y *culíes* (Chailoux, 2007). El triunfo del gobierno revolucionario en Cuba catalizó los vínculos políticos, económicos y culturales entre la isla y las naciones africanas y asiáticas, que han fomentado las conexiones transnacionales entre estos pueblos.

África, principalmente, y en particular Angola, se ha beneficiado por la política de solidaridad internacional cubana a comienzos de la década de 1960 (González, 2011; González y Lord, 2014). El apoyo del gobierno y pueblo cubano al movimiento anticolonial africano, la presencia de personal cubano en las esferas militar y civil para la colaboración en materia de salud, educación y desarrollo tecnológico, son algunas de las dimensiones de los lazos promovidos entre Cuba y África. La constante superación de las fronteras nacionales de los Estados a favor de un nuevo espacio de cooperación transnacional multidimensional contextualiza el flujo de cubanos hacia esta región del Sur en las últimas décadas.

No obstante, otros elementos de carácter contemporáneo también han intervenido en la migración de cubanos y se relacionan con la naturaleza actual de la migración internacional, cuya dinámica interviene en el funcionamiento del

sistema capitalista mundial, lo que contribuye al redimensionamiento geográfico de las relaciones de producción y al reordenamiento jerárquico de las redes de poder global. A la vez, dichos procesos inciden en la configuración mundial de la migración y en su creciente mercantilización dentro del sistema capitalista con las consecuencias que ello implica (Castles, 2013; Castles y Delgado, 2012; Márquez, 2010). A continuación se definen los elementos enunciados:

1. Consolidación de la tendencia globalizadora, bajo paradigmas neoliberales, de las relaciones capitalistas de producción.
2. Extensión del mercado capitalista mundial por la imposición de políticas neoliberales de ajuste estructural en las regiones periféricas y desmantelamiento del sistema socialista en Europa Oriental.
3. Reconfiguración del mercado laboral mundial por la liberación de amplios contingentes de fuerza de trabajo.
4. Creciente mercantilización de la fuerza de trabajo.
5. Aplicación de políticas migratorias restrictivas y regulatorias que se contraponen a las necesidades del mercado laboral capitalista.
6. Profundización de la brecha entre regiones con desiguales niveles de desarrollo estructural.
7. Marcada colonialidad del patrón de poder mundial manifestada en la dominación hegemónica de un modelo de consumo político y cultural «euro y norteamericacentrado».
8. Acortamiento de los espacios geográficos como resultado de la revolución tecnológica en el ramo de las comunicaciones y el transporte.

La confluencia de los procesos anteriores a inicios de los 1990 marcó un punto de inflexión importante en cuanto a la dimensión del fenómeno migratorio global y la diversificación de sus corrientes, tipologías y destinos. La migración externa cubana no estuvo ajena a dicho contexto pese a que el sistema de producción nacional había seguido derroteros históricos diferentes a las relaciones capitalistas desde 1959.

Desde esos años es perceptible la ampliación y diversificación de los flujos migratorios externos cubanos, lo cual coincide con otros factores socioeconómicos internos asociados con elementos propios del desarrollo histórico de Cuba.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> A principios de los 1990 la economía cubana experimentó una profunda crisis cuyo detonante primordial fue la acumulación de errores y deficiencias de ciclos productivos previos, el impacto negativo

Sin obviar la corriente hacia el destino tradicional por excelencia desde comienzos del siglo XX (Estados Unidos), emergieron nuevos países receptores en Europa Occidental, América Latina y, en menor medida, en África, Asia y Oceanía. Concerniente a Angola, como país receptor de emigrados cubanos, aunque a finales de los 1970 se registraron casos aislados de cubanos establecidos mediante uniones con cónyuges angolanos que conocieron durante su misión de colaboración en el país africano (Amaro, 2013), es después de los 1990 en que aprecia un número mayor de asentamientos; en 2007 había mil 96 cubanos asentados (López, 2008:15). Estadísticas más recientes muestran que desde 2010 y hasta 2013 la cantidad de cubanos en Angola fluctuaba alrededor de 2 mil individuos (Pérez García, 2013:47; Colectivo de Autores, 2014:10).

Con base en el análisis de los resultados del proceso de aplicación de un cuestionario diseñado por el Centro de Estudios de Migraciones Internacionales (CEMI), de la Universidad de La Habana,<sup>5</sup> se estableció que no existen diferencias significativas entre este grupo de emigrados y el resto de la emigración cubana internacional en cuanto a las características sociodemográficas básicas como sexo, color de piel, edad y nivel de escolaridad (Martín, Aja, Casaña y Martín, 2007). Al respecto, se observa una migración mayoritariamente masculina, de composición predominantemente blanca, en edad laboral activa (entre 30 y 50 años), con una elevada representación de personas calificadas<sup>6</sup> que se insertaron en el espacio angolano de manera significativa después del año 2000. Se trata de una migración

que indujo el derrumbe del sistema socialista en Europa Oriental, la reinserción del país al sistema capitalista mundial en condiciones de intercambio desigual y el recrudecimiento del bloqueo económico impuesto por Estados Unidos desde 1962. Esta crisis económica y las decisiones tomadas para amortiguar sus efectos se reflejaron inmediatamente en el deterioro general de las condiciones de vida de la población cubana (Pérez, 2009).

<sup>5</sup> El cuestionario se aplicó a una muestra intencionada, constituida por cubanos inscritos en el Consulado de Cuba en Angola a partir de la necesidad de realizar trámites consulares. El proceso de aplicación comprendió los meses de febrero a abril de 2015. La muestra se compone de 10 por ciento de los cubanos radicados en Angola, cifra que no incluye a los colaboradores civiles que han prestado sus servicios en el país. Los sujetos se distribuyen entre hombres y mujeres de 24 a 69 años de edad, todos radicados en diez provincias, de ellas Luanda es la más representativa con 90 por ciento de los casos. Para consultar más información sobre el procesamiento y el análisis de los datos que proporcionó el cuestionario véase Pérez García (2015).

<sup>6</sup> En los resultados de la aplicación del cuestionario resalta que el nivel educacional predominante terminado en Cuba es el de universitario (60 por ciento); en tanto que 32 por ciento cursó estudios de posgrado. En ese sentido, del total de encuestados con nivel universitario o superior, los graduados de especialidades relacionadas con el área de la salud, como medicina general, enfermería, estomatología maxilofacial y anestesiología, entrañan 41 por ciento. Por otra parte, 73 por ciento de los encuestados declaró trabajar en la esfera de la salud o la educación (Pérez, 2015).

con carácter temporal, compuesta por individuos que viajan solos y que se sienten estimulados por objetivos laborales y económicos.

Es pertinente comentar que Angola emergió como un destino migratorio significativo en el continente en 2002 con la firma de los acuerdos de alto al fuego y la proclamación del fin de la guerra civil que se había extendido por más de 25 años. Tales acontecimientos consolidaron el camino acelerado hacia la estabilidad política del país por medio del multipartidismo y permitieron retomar el proyecto de reconstrucción socioeconómica nacional.

Desde entonces, Angola es una de las economías de más rápido crecimiento en el mundo. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estimó que la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) del país entre 2002 y 2011 fue de 11.6 por ciento, superior a China, Nigeria, India, Rusia, Brasil y Sudáfrica (Jover, Lopes y Marchand, 2012:8). No obstante, el esfuerzo de reconstrucción nacional ha demandado la existencia de un recurso vital del que Angola carece: suficiente mano de obra y de preferencia calificada. Como alternativa, el Estado ha flexibilizado la inmigración de trabajadores, en específico de individuos calificados, de origen africano y extracontinental, atrayéndolos con jugosas remuneraciones. Son varias las fuentes que indican el incremento del número de extranjeros en el país y la creciente incidencia de expulsiones de inmigrantes en situación irregular (Baldé, 2012; Agencia Angola Press, 2014).

De esa manera, la dirección del flujo cubano hacia Angola está condicionada por varios elementos que la determinan y contextualizan. El marco de las relaciones históricas entre ambas naciones faculta el análisis de la migración contemporánea de cubanos como una nueva dimensión en el intercambio constante de información, cultura, ideología y bienes. La movilidad internacional entre las regiones del Sur, las que además responden a las políticas migratorias cada vez más restrictivas impuestas por los principales centros receptores en el Norte desarrollado, y la reciente afluencia de migrantes provenientes de una Europa en crisis, constituyen evidencia de un proceso más global y no exclusivo de la migración externa cubana; la constante y mayor diversificación de los destinos emigratorios es más que un reto para Cuba, una tendencia global. Asimismo, las determinantes estructurales que también se encuentran en las limitaciones socioeconómicas coyunturales que laceran a Cuba en la actualidad y las opciones de crecimiento económico ofrecidas por Angola componen otro elemento, que en el plano local (nación) y micro (familiar e individual) cubano, determina su elección como destino.

En efecto: se crea una emigración no diferenciada del resto de la emigración cubana, a partir de sus características esenciales, y que se articula sobre la base de las condiciones estructurales de la condición socioeconómica de los centros de emisión y recepción implicados en el proceso, en un contexto histórico-global que presenta ciertas particularidades.

### **Breve reflexión teórica en torno de las representaciones sociales de la migración y su estudio en Cuba**

Montero expone:

Las representaciones sociales que se construyen sobre la migración pertenecen a una realidad concreta que se inserta dentro de un contexto a partir de las experiencias y vivencias de un grupo socio-cultural, donde la presencia de elementos subjetivos —sentimientos, motivaciones, expectativas— influyen sobre sus comportamientos y en la toma de decisiones (2006:38).

Es decir, las representaciones sociales son una interpretación idealizada de un proceso social y son originadas por individuos que interactúan en contextos sociales definidos. Mato propone que las representaciones sociales son

formulaciones sintéticas de sentido, descriptibles y diferenciables, producidas por actores sociales como formas de interpretación y simbolización de aspectos clave de su experiencia social. En tanto unidades de sentido, las representaciones sociales «organizan» la percepción e interpretación de la experiencia (...) De este modo, orientan y otorgan sentido a las prácticas sociales que esos actores desarrollan en relación con ellas, y son modificadas a través de tales prácticas (2001:133).

Según la bibliografía consultada, el aporte de las ciencias sociales a la teorización de las representaciones exhibe una larga tradición y sus resultados se manifiestan en casi todas las áreas disciplinares. La historia, la literatura, las ciencias políticas y psicológicas, han hecho aportaciones teóricas y metodológicas a los modos de representación, sus prácticas y sistemas representacionales como forma del conocimiento social (Szurmuk y McKee, 2009:252).

Referente a los estudios sobre la migración externa cubana, se habían realizado aproximaciones acerca de «la evolución de la connotación social de la emigración en una perspectiva psicosocial histórica» desde los primeros años del siglo XXI (Martín, Aja, Casaña y Martín, 2007). Los estudios, impulsados en su mayoría por la profesora e investigadora Consuelo Martín Fernández, se concentraron en investigaciones derivadas de entrevistas a individuos procedentes de La Habana y con vínculos o no con la emigración hacia Estados Unidos. En esta ocasión se les interrogó por sus percepciones de la emigración en el país en periodos históricos concretos (1959-1979, 1980-1989, 1990-1999) que se establecieron de acuerdo con la historia y las características de la emigración cubana.

Sin embargo, en sus resultados se demuestra que en los 1990 y comienzos del siglo XXI han ocurrido cambios y modificaciones en la manera en que las familias estudiadas consideran a la migración externa y su connotación en la sociedad cubana, lo que evidencia las condiciones del contexto histórico nacional de ese momento:

La representación social de emigrar se asocia a elementos directamente relacionados con las alternativas de «solución» a las situaciones generadas por la «crisis económica» que atraviesa el país. Esto significa un importante cambio de tendencia en los contenidos centrales que estructuran la representación social de emigrar; en el pensamiento cotidiano la dimensión clasista ha desaparecido y la dimensión político-ideológica se ha movido para abrir el espacio a un espectro mucho más matizado por lo económico y lo familiar y por tanto, menos politizado (Fernández, Aja, Casaña y Martín, 2007:157).

Se generaliza, entonces, en la población y el ámbito académico la representación social de la migración como estrategia de enfrentamiento y como solución a nivel individual y familiar a la situación socioeconómica que enfrenta la nación (Fernández, Aja, Casaña y Martín, 2007; Fresneda, 2013 y 2014).

### **Construcción de las representaciones sociales sobre el proceso migratorio y el país de destino**

En el proyecto migratorio es de significativa relevancia la forma en que se representan los potenciales lugares de destino desde el lugar de origen, elemento que

constituye parte del conjunto de condicionantes de la decisión migratoria (Pedone, 2002:57). En opinión de Montero, la dimensión cultural del proceso migratorio revaloriza su componente de «imitación de modelos impuestos», que también influyen en la toma de decisiones para iniciar el proyecto migratorio. Complementariamente, explica que son varios los elementos que intervienen:

La poca difusión de los elementos culturales de los países subdesarrollados y la mayor difusión de las culturas que se han convertido en culturas dominantes, por el nivel de desarrollo alcanzado, bienestar, estilos y formas de vida, asociado a la imagen de modernidad. Estos hechos contribuyen a que la población llegue a sobrevalorar aquello que no es propio y se construya en el imaginario colectivo la idea positiva del país que será el lugar de destino final. Se insiste en denominar a esta situación de anhelo por llegar a estos países como el sueño americano o el sueño europeo (2006:38-39).

Correspondiente a la emigración cubana hacia Angola gracias a las entrevistas se comprobó que predomina una imagen positiva del país de destino, la cual se manifiesta mediante las motivaciones económicas, laborales y personales de los emigrados, quienes además se sentían seguros de materializarlas en dicho país. La representación social elaborada sobre Angola desde el lugar de origen se refiere en específico a un país que ha cambiado mucho tras la época de la guerra y que ahora ofrece una economía en crecimiento y expansión, con oportunidades en todos los ámbitos, especialmente en el laboral, indispensables para mejorar las condiciones de vida de los inmigrantes y sus familias en el país de origen.

La sobrevaloración del lugar de destino contrasta con la imagen del lugar de origen, en particular en la dimensión socioeconómica, en cuanto a las dificultades que encuentra la fuerza de trabajo en Cuba, primordialmente aquella con capacitación para mantener niveles relativos de consumo y acceder a los mecanismos de movilidad social con sus bajos ingresos. En adición, sobresale la referencia de que en Angola es posible encontrar trabajo, que corresponda con el nivel educacional alcanzado en Cuba y que devenga en un salario muy superior por la misma actividad. En seguida, se ofrecen diversos testimonios.

Cuando llegué a Angola en 1993 el país había salido de una etapa de guerra interna, estaba muy destruido, mucha basura en la calle, escasez de mercados, tiendas donde comprar los productos, por lo que todo o casi todo tenía que comprarse en plazas

sin condiciones de higiene, existía un índice elevado de delincuencia, de mutilados de guerra en la calle exigiendo limosnas, se respiraba un clima de inseguridad enorme, pocas escuelas, en fin. Para serle sincera por algunos momentos sentí deseos de volver a Cuba, la realidad de Angola en aquellos tiempos era bien diferente de lo que es ahora (testimonio de una emigrada cubana en Luanda).

Llegué en un momento difícil del país pero en Cuba también la cosa estaba dura. Llevaba pocos años ejerciendo como médico, estaba recién graduado, como dicen salido del cascarón, y mi hijo acababa de nacer. Mi salario, como el de muchos, no era nada y a ver, tampoco es que hubiera mucho para comprar. Digamos que surgió la oportunidad de ir a trabajar a Angola, es muy difícil irte y dejar a los tuyos atrás y saber que pasará mucho tiempo para volverlos a ver, pero también tienes que pensar en darles una vida mejor. La situación en Angola estaba muy complicada en esos años pero se vislumbraba que el país tendría una oportunidad cuando la situación política se normalizara. Es un país con muchos recursos, tiene de todo. En los últimos años ha tenido un crecimiento económico asombroso y los que estábamos ahí desde la época de la guerra estamos cosechando lo nuestro también (testimonio de un emigrado cubano en Luanda).

Me fui para Angola porque ya tenía resuelto un trabajo con un buen salario. Allá si trabajas se vive, no se sobrevive (testimonio de un emigrado cubano en Luanda).

Se retoma la idea de la estrategia migratoria como una opción, una alternativa para enfrentar las consecuencias negativas de las «distorsiones estructurales» propias del sistema productivo cubano, y que afectan a su población y a gran parte de la fuerza productiva calificada. Tanto los emigrados como los familiares en Cuba «conciben la migración como una oportunidad beneficiosa, un anhelo positivo en el sentido económico que permite mejorar sus condiciones de vida mediante el cumplimiento de expectativas concretas vinculadas a la adquisición de ciertos bienes materiales que permitan proyectarse en un futuro mejor» (Montero, 2006:39).

He podido desarrollar mi profesión y vivir mejor, aquí hay muchas oportunidades para los profesionales, una vez tienes trabajo en seguida puedes mejorar tus condiciones de vida y ayudar a tu familia, además de que como profesional puedes vivir bien, tener cosas que era difícil, casi que imposible conseguir en Cuba (testimonio de un emigrado cubano en Luanda).

Conseguí con grandes esfuerzos ser una empresaria bien exitosa, tengo una empresa en Portugal de exportaciones e importaciones, en Angola soy una empresaria en el ramo de la construcción y ahora entré en el área de salud con un Centro Médico especializado. Cuando mi padre murió tenía 16 años, no estudié mucho, quería ser cirujana, por eso ahora con 52 años estoy realizando el sueño de tener algo relacionado con la salud (testimonio de una emigrada cubana en Luanda).

Creo que vivir en otro país es bueno, todos tenemos el derecho de vivir donde mejor nos desarrollemos y donde mejores oportunidades tengamos económicamente (testimonio de un emigrado cubano en Luanda).

Mi hijo se fue hace casi diez años, después se llevó a mi nuera y los niños. Están muy bien allá. Los dos trabajan y ganan bien. Han ido de vacaciones a varios lugares y les están dando una buena vida a los niños. A nosotros nos han ayudado cantidad, nos mandan dinerito para los gastos aquí y cosas que aquí son caras. A mí me invitaron de vacaciones para que estuviera con los niños (testimonio de un familiar de emigrante en La Habana).

Pese a que predomina un criterio entre los emigrados relativo a los elementos positivos del país de destino y del proyecto migratorio como estrategia, resaltan cuestiones negativas: la añoranza por la familia y la vida en la isla, la abundancia de enfermedades desconocidas hasta ahora en Cuba, la amplia brecha de desigualdades y contrastes sociales inexistente en la isla, la violencia y la corrupción.

La verdad le digo que independientemente de donde vivamos y el motivo por el cual salimos de Cuba seguimos amando a nuestra patria, nuestra identidad no se anula por haber adquirido otra nacionalidad, que en el fondo sólo nos ayuda en cuestiones profesionales o económicas porque a los ojos de los demás seguiremos siendo cubanos eternamente y dicho sea de paso con mucho orgullo. No recuerdo una semana en que en mi casa no se haga una comida típicamente cubana, no se escuche una música, no bailemos hasta mambo y no se nos llenen los ojos de lágrimas al recordar Cuba. Fuera de Cuba podemos constituir familia (la mía es adorable), tener tal vez mejores condiciones económicas diría yo, más bien materiales, pero no tenemos amigos de infancia, parque infantil que nos sirva de referencia para llevar a nuestros hijos, no tenemos el abrazo de un hermano, ni mamá para que nos permita llorar en su hombro y muchas cosas más que quizá no entienda (testimonio de una emigrada cubana en Luanda).

Allá los cubanos somos muy respetados y queridos por todo lo que hemos hecho por ellos, hay muchas opciones de trabajo porque es un país que se está desarrollando pero la cultura es muy diferente a la nuestra, aquello es África y nada tiene que ver con el Caribe. El país no tiene un sistema sanitario eficiente, hay sobrepoblación en muchas grandes ciudades, en Luanda esto es muy visible, la gente vive ahí sin condiciones de higiene, ni salubridad, así que las enfermedades contagiosas están a la orden del día. El sistema vial aún es un caos, es insuficiente para la cantidad de carros por lo que siempre hay congestión. Las desigualdades sociales son muy marcadas, hay clase media y alta y una gigantesca parte de la población muerta de hambre (testimonio de un emigrado cubano en Luanda).

Aunque entre las familias de los emigrados también predominan las representaciones positivas del país de destino y el proyecto migratorio, se contraponen las cuestiones negativas ya señaladas. La mayoría de los familiares entrevistados en Cuba declaró que recomendaba la opción migratoria hacia este país de acuerdo con la experiencia transmitida por sus parientes.

Mi primo vive allá desde el 2003, al principio pasó mucho trabajo porque estaba lejos de su familia y por la inestabilidad laboral. Dice que es un país con cosas buenas y malas, pagan buenos salarios, las cosas son baratas pero hay que evitar salir de noche, hay mucha desigualdad en el desarrollo del país y zonas de peligro (testimonio de un familiar de emigrante en La Habana).

Desde que mi hermano está allá ha podido ahorrar dinero y vivir bien, también me ha ayudado a mí. Pero aquello no es fácil, dice que hay muchas enfermedades a las que nosotros no estamos acostumbrados, hay que cuidarse y más cuando uno va con niños pequeños (testimonio de un familiar de emigrante en La Habana).

En el proceso de construcción social intervienen las experiencias de los emigrados transmitidas a las familias en la sociedad de origen a través de las llamadas telefónicas, los mensajes por correo y las visitas a Cuba, al igual que las informaciones que circulan en las redes sociales de los medios de comunicación nacionales que dan seguimiento al desarrollo económico angolano y que a la vez denuncian y analizan la grave situación social y humanitaria que contextualiza al continente africano en general. Resulta pertinente enunciar la influencia de criterios y testimonios emitidos por los miles de colaboradores cubanos, que han prestado sus servicios en diferentes momentos históricos y regiones del país, en

el proceso de construcción de las representaciones sociales sobre Angola como destino migratorio.

La totalidad de los colaboradores entrevistados declaró haber viajado a Angola con el anhelo de mejorar económicamente gracias a los ingresos obtenidos por su trabajo, los cuales eran superiores en comparación a los percibidos en Cuba. Además, destacó la posibilidad de comprar un automóvil o enriquecer las condiciones en su vivienda y poder traer objetos materiales que favorecieran la vida de su familia en Cuba (ropa, zapatos, equipos electrodomésticos, celulares, entre otros). Todos manifestaron el beneficio positivo de su experiencia migratoria temporal en lo económico y en su desarrollo profesional por la acumulación de nuevas experiencias laborales en un contexto diferente. Sin embargo, expresaron las condiciones difíciles que impone el proyecto migratorio en cuanto a la separación del ámbito familiar y adaptación a un país en las condiciones del subdesarrollo africano.

Angola era más de lo que yo esperaba. No estaba tan atrasada como había pensado. Es un país en desarrollo y con mucha riqueza pero desorganizado y sin planificación. No me arrepiento de haber ido, aunque es muy duro para uno solo, sin tu familia, siendo mujer, no siendo ya tan joven. Aunque fui por poco tiempo logré cosas que en Cuba eran impensables (testimonio de una colaboradora en La Habana).

Se logra un estatus económico más estable y es más fácil obtener condiciones de vida que le son propias al ser humano según se prepara para ello y que en estos momentos en Cuba no son posibles de alcanzar por muchas causas (testimonio de un colaborador en La Habana).

### El emigrado que «triunfa»

En las entrevistas realizadas se constató la construcción de una imagen «trionfalista» en torno a los cubanos que optaron por la migración hacia Angola como estrategia de «compensación de las distorsiones estructurales». Tomando en cuenta los elementos indicados por los emigrados y sus familiares, el «triumfo» se vincula con la consecución de las metas personales, económicas y laborales, que motivaron la migración y que se deben alcanzar en un destino geográfico muy particular. Es decir, en el proyecto migratorio interviene una realidad innegable, Angola y sus especificidades en un desarrollo socioeconómico nacional

sostenido a inicios del siglo XXI. Es un país que emergió luego de un dilatado conflicto con enormes potencialidades a causa de sus recursos naturales, demanda de mano de obra para el proceso de reconstrucción y capacitación de su fuerza laboral (por demás recientemente descolonizada); además cuenta con importantes inversiones extranjeras que movilizan todos los sectores económicos.

Los emigrados que llevan de seis a diez años en Angola están establecidos con residencia o ciudadanía, poseen un trabajo de acuerdo con su profesión o nivel educacional que les permite ganar dinero y ahorrar, han viajado a Cuba en varias oportunidades y han ayudado a su familia; en ellos recurre la idea de regresar a Cuba a pasar la vejez. Los que han permanecido de cuatro a cinco años ostentan también estatus de residente, tienen un trabajo que se corresponde con su nivel educacional y les proporciona buen salario, y aunque no hayan viajado a Cuba más de una vez de vacaciones envían remesas periódicas o han invitado a sus familiares cercanos a Angola.

El regreso a Cuba es una constante en todos los casos, ya sea luego de un tiempo de hallarse en el exterior o a pasar la vejez; la oportunidad de establecerse en una sociedad que les garantiza niveles de vida relativamente mejores que en el país de origen y que les permite ayudar a sus familiares es un incentivo para continuar el proyecto migratorio. Pese a los elementos negativos que deben enfrentar como inmigrantes, prevalece la idea de trabajar en el exterior y regresar después de acumular cierto capital y garantizar óptimas condiciones de vida en la isla (arreglar la vivienda o comprar una nueva, adquirir un automóvil, montar un negocio, entre otras).

Incluso la familia reproduce y transmite la imagen del emigrado «triunfador» cuando se alude al dinero que ha podido reunir en el país de destino y la trascendencia de dicho capital para la economía familiar: «Las representaciones sociales y los imaginarios que se han construido en el país de origen corresponden al éxito y bienestar que la migración puede generar y que es palpable ante la materialización de los bienes materiales como casas, terrenos, vehículos» (Montero, 2006:37).

Mi hija sólo lleva allá cuatro años y ha conocido todo Angola, y además fue a Sudáfrica de vacaciones. Vive sola en una casita con todo y tiene su carro. Todos los meses me manda dinero y siempre me está diciendo que lo que necesite se lo pida, que ella me lo manda. Ya me arregló el baño y la cocina, ahora quiere ver si podemos vender esta casa para comprar otra mejor en un barrio más céntrico (testimonio de un familiar de emigrante en La Habana).

Además, la imagen de «triunfo» se trasluce en el discurso oral con las frases «está bien» o «le va bien», identificadas en una parte de las entrevistas efectuadas a los familiares de emigrados cubanos en Angola, y que implican que su pariente se encuentra en una situación estable en ese país, que dispone de un trabajo que le ha facilitado obtener bienes materiales y propiedades de los que carecía en Cuba.

## La doble función de las cadenas sociales

Con anterioridad se había comentado la importancia de las cadenas y redes sociales<sup>7</sup> en la construcción de las representaciones sociales acerca del país de destino y el proyecto migratorio. Todos los familiares de emigrados entrevistados reconocieron que la opinión de sus parientes y amigos establecidos o que vivieron en Angola es el elemento fundamental en la construcción de su representación social del país, seguido por las informaciones que brindan los medios cubanos de comunicación.

En tanto, los emigrados indicaron que los criterios de amigos que ya vivían en este lugar o de familiares ya radicados influyeron en su decisión migratoria. Lo anterior implica que en algunos casos saber que contaban con el apoyo de esas personas hizo más seguro el proyecto migratorio.

Mi hermano vive allá hace algunos años, es ingeniero y trabaja en la construcción, le va bien y siempre me ha dicho que tengo oportunidades, que vaya para allá con él. En ese momento estaba recién graduado, esperé a terminar el servicio social para irme (testimonio de un emigrado cubano en Luanda).

<sup>7</sup> Concerniente a la definición de estas categorías se coincide con la diferenciación teórico-metodológica propuesta por Pedone: «La cadena migratoria se refiere a la transferencia de información y apoyos materiales que familiares, amigos o paisanos ofrecen a los potenciales migrantes para decidir, o eventualmente, concretar su viaje. Las cadenas facilitan el proceso de salida y de llegada, pueden financiar en parte el viaje, gestionar documentación o empleo y conseguir vivienda. También en ellas se produce un intercambio de información sobre los aspectos económicos, sociales y políticos de la sociedad de llegada (...) Las cadenas forman parte de una estructura mayor: las redes migratorias, las cuales son más extendidas y relativamente afianzadas, desarrollan una dinámica propia, pueden desprenderse incluso de los estímulos y desestímulos de la sociedad de destino. A la luz de los procesos de globalización, estos vínculos mantenidos entre diferentes actores tanto en la sociedad de origen como en la de llegada, estarían conformando espacios sociales transnacionales» (2002:58). Para los propósitos de este artículo y por las características del objeto de estudio se asume la categoría de cadenas sociales restringidas a la unidad familiar y grupo de amigos, que a su vez pueden alcanzar niveles transnacionales.

Un amigo de mi hijo le consiguió trabajo allá en una empresa como contador, él le aseguró que allá tenía oportunidades y que lo ayudaría. Mi hijo legalizó sus papeles y se fue por contrato de trabajo. A los dos años de estar allá y de ver que la cosa era segura y que marchaba bien inició los trámites para llevarse a mi nuera y los niños. Todo eso es muy caro, se necesitaron muchos papeles y dinero, pero él ya estaba bien y podía pagarlo todo. Ahora él quiere ayudar a mi sobrina, ella está estudiando en la universidad y quiere conseguirle algo para cuando termine pueda ir a trabajar allá (testimonio de un familiar de emigrante en La Habana).

Así, además de las condiciones histórico-estructurales en que surge y se desarrolla el proyecto migratorio, las cadenas sociales intervienen en la decisión de emprender el viaje, no sólo por su capacidad de circular información que posibilite construir las representaciones sobre el lugar de destino y los costos/beneficios de la acción migratoria, sino por su capacidad de proporcionar los medios necesarios para efectuar el proyecto. De acuerdo con Montero:

Las redes de familiares y de amigos, tanto en el país de origen como en el de destino, agilizan y reproducen el proceso migratorio al intercambiar información para construir representaciones: crear el imaginario del país de destino como el lugar idóneo para cumplir sus aspiraciones personales y las de sus familiares, incentivar e invitar a realizar el viaje, préstamo de dinero para pagar el mismo, facilitar el acceso a la vivienda, al trabajo y la inserción misma en el país de destino, es decir, llegan a crear una especie de institución de soporte y solidaridad para los nuevos inmigrantes (2006:37).

En un círculo estrechamente interrelacionado, las cadenas sociales transnacionales contribuyen al intercambio de información que permite la configuración de las representaciones sociales en torno al país de destino y los beneficios que brinda el proyecto migratorio, incluso en ciertos casos pueden llegar a apoyarlo. Cada nuevo hecho migratorio refuerza los elementos que sustentan la representación del país de destino, a la vez que crea un nuevo eslabón en la cadena de circulación de la información migratoria.

## Conclusiones

Aunque Angola es un destino de corta tradición desde la perspectiva histórica y los cubanos que han emigrado hacia ese país no constituyen un número significativo en comparación con el total de emigrados cubanos a escala internacional, ni con los grupos establecidos en otros países receptores, las representaciones sociales construidas desde el país de origen sobre este destino y el proceso migratorio intervienen en la decisión individual de emprender el viaje, a la vez que contribuyen a la reproducción de la emigración. Tal relación ocurre a partir de varios elementos: la imagen positiva de Angola como lugar en el que se pueden alcanzar las metas propuestas con el proyecto migratorio pese a que es un país subdesarrollado y africano; la visión «triumfalista» que se ha creado en torno a los cubanos emigrados, cuando en su mayoría son profesionales y laboran en los sectores de salud y educación; y la presencia de cadenas sociales activas capaces de facilitar la circulación de información que contribuye a la generación de las representaciones que competen a esta acción social y que además sustentan el proyecto migratorio mediante sus múltiples nexos.

El individuo no actúa de manera aislada, ni las representaciones sociales de su proyecto migratorio se construyen de forma aislada. El contexto social, económico y político en el que interaccionan los individuos a niveles familiar, local (nacional) y global, determina sus trayectorias y las múltiples opciones en que son representadas socialmente. A la par, las representaciones tributan al proceso migratorio e influyen, entre otros factores, en su reproducción y continuidad en el tiempo una vez que intervienen en la decisión de iniciar el viaje y permiten la validación de la estrategia migratoria como solución a una situación socioeconómica individual, familiar o local.

## Referencias

- Aja Díaz, Antonio (2006), *Cuba: país de emigración a inicios del siglo XXI*, en [www.uh.cu/centros/cemi/wp-content/uploads/2011/11/8CubaEmig.pdf](http://www.uh.cu/centros/cemi/wp-content/uploads/2011/11/8CubaEmig.pdf)
- Amaro Cano, Leonor (2013), «Angola y Cuba. Familias limitadas por la política y la guerra», *Catauro. Revista Cubana de Antropología*, 27(14).
- Agencia Angola Press (ANGOP) (2014), «Más de 1400 extranjeros expulsados de Angola por estancia ilegal la última semana», en <http://www.portalangop.co.ao>

- Baczko, Bronislaw (1999), *Los imaginarios sociales. Memorias colectivas y esperanzas*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Baldé, Assanatou (8 de junio de 2012), «África, ¿nuevo El Dorado de los migrantes europeos?», *Diario Granm*, 157(16).
- Castles, Stephen (2013), «Migración, trabajo y derechos precarios: perspectivas histórica y actual», *Migración y Desarrollo*, 20(11).
- Castles, Stephen y Raúl Delgado Wise (2007), «Introducción. Migración y desarrollo: perspectivas desde el sur» en Stephen Castles y Raúl Delgado Wise (coords.), *Migración y desarrollo: perspectivas desde el Sur*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa/ Universidad Autónoma de Zacatecas/ Secretaría de Gobernación/ Organización Internacional para las Migraciones.
- (2012), «Apuntes para una visión estratégica sobre desarrollo, migración y derechos humanos», *Migración y Desarrollo*, 18(10).
- Colectivo de Autores (2012), *Evaluación del proceso migratorio externo y la emigración cubana en el periodo 2010-2015. Principales tendencias e implicaciones para Cuba*, Cuba, Centro de Estudios de Migraciones Internacionales (CEMI).
- (2014), *Balance del proceso migratorio externo cubano tras un año de la aplicación de la nueva Ley de Migración y su Reglamento*, Cuba, Centro de Estudios de Migraciones Internacionales (CEMI).
- Chailloux, Graciela (coord.) (2007), *De dónde son los cubanos*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- Feldman-Bianco, Bela, Liliana Rivera Sánchez, Carolina Stefoni, Marta Inés Villa Martínez (coords.) (2011), *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador/ Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/ Universidad Alberto Hurtado.
- Fresneda Camacho, Edel José y Raúl Delgado Wise (2013), «Migración y desarrollo en Cuba: socialismo, subdesarrollo productivo y globalización neoliberal», *Migración y Desarrollo*, vol. 11, núm. 20, en [www.migracionydesarrollo.org](http://www.migracionydesarrollo.org)
- Fresneda Camacho, Edel José (2014), «Migrantes en el socialismo: el desarrollo cubano a debate», *Problemas del Desarrollo*, 45(176).
- García Álvarez, Anicia y Betsy Anaya Cruz (2009), *La política social cubana: derrame hacia otras regiones del mundo*, Cuba, Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC).
- González López, David (2011), «Solidaridad, compromiso y deber de retribución: medio siglo de interacción de Cuba con África perfilando el espíritu de la cooperación

- Sur-Sur», en Mbuyi Kabunda Badi (coord.), *África y la cooperación con el Sur desde el Sur*, Madrid, Observatorio sobre la realidad social del África Subsahariana.
- González López, David y Walterio Lord Garnes (2014), *Legado africano. Herencias, antillanidad, panafricanismo y reanudaciones*, Santiago de Cuba, Editorial del Caribe/ Editorial Oriente.
- Jover, Estefanía, Anthony Lopes Pinto y Alexandra Marchand (2012), *Angola Private Sector Country Profile*, en [www.imara.co](http://www.imara.co)
- López-Calleja, Cristina (2008), *Las migraciones internacionales potenciales y efectivas en Cuba*, en [www.alapop.org/2009/images/DOCSFINAIS\\_PDF/ALAP\\_2008\\_FINAL\\_95.pdf](http://www.alapop.org/2009/images/DOCSFINAIS_PDF/ALAP_2008_FINAL_95.pdf)
- Márquez Covarrubias, Humberto (2010), «Desarrollo y migración: una lectura desde la economía política crítica», *Migración y Desarrollo*, 14(VIII).
- Martín Fernández, Consuelo, Antonio Aja Díaz, Ángela Casaña Mata y Magali Martín Quijano (2007), «La emigración de Cuba desde fines del siglo XX y principios del XXI: lecturas y reflexiones mirando a la Ciudad de La Habana», en *Anuario Digital CEMI 2007-2008. Migraciones Internacionales y Emigración Cubana*, en <http://www.uh.cu/centros/cemi/index.htm>
- Mato, Daniel (2001), «Producción transnacional de representaciones sociales y transformaciones sociales en tiempos de globalización», en *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*, Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100912040753/9mato.pdf>
- Montero, Gabriela (2006), «Las representaciones sociales de los emigrantes ecuatorianos en España sobre el proceso migratorio», *Revista Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 14, en [http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/6504/1/ALT\\_14\\_03.pdf](http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/6504/1/ALT_14_03.pdf)
- Organización Mundial de Comercio (1995), *Acuerdo general sobre comercio de servicios*, en [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/gatsqa\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/gatsqa_s.htm)
- Pedone, Claudia (2002), «Las representaciones sociales en torno a la inmigración ecuatoriana a España», *Revista de FLACSO-Ecuador ICONOS*, 14, en [www.flacso.org.ec/docs/i14\\_pedone.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/i14_pedone.pdf)
- Pérez García, Yulianela (2013), «La migración hacia África en la actualidad: el caso de los cubanos residentes en Angola», *Novedades en población*, 18, en <http://www.cedem.uh.cu/revista>
- \_\_\_\_\_ (2015), *Migración y trabajo entre las regiones del Sur desde la perspectiva global. Un análisis del flujo de cubanos hacia Angola*, en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20150626075115/InformeFinalYulianelaPerezGarciacontapa.pdf>

- Pérez Villanueva, Omar Everleny (2009), «La estrategia económica cubana: medio siglo de socialismo», *Cahiers des Amériques latines*, núms. 57-58, en <http://cal.revues.org/1206>
- Sorolla Fernández, Ileana (2013), «Apuntes de un cuaderno de bitácora: continuidades y cambios en el patrón migratorio externo cubano (2000-2010)», en Eliana Cárdenas Menéndez y Ligia Sierra Sosa (coords.), *Encuentros y divergencias: dinámicas migratorias desde la frontera sur*, México, Universidad de Quintana Roo.
- Szurmuk, Mónica y Robert McKee (coords.) (2009), *Diccionario de estudios culturales latinoamericanos*, México, Siglo XXI.

# El antihaitianismo en la República Dominicana: ¿un giro biopolítico?

## Anti-Haitianism in the Dominican Republic: A bio-political spin?

Samuel Martínez\*

Bridget Wooding\*\*

**Resumen:** La Sentencia 168, sentencia del 23 de septiembre de 2013, dictada por la máxima instancia de justicia de la República Dominicana, el Tribunal Constitucional, ha sido comúnmente representada como un decreto que expulsa de la República Dominicana a todos los residentes haitianos no autorizados, y además despoja de la ciudadanía a aquellos nacidos en la República Dominicana de padres haitianos. Sin embargo, en conjunto, la evidencia es que la sentencia no busca la exclusión territorial de los haitianos y los descendientes de haitianos tanto como su inclusión en la economía política dominicana como ciudadanos de segunda clase, inmovilizándolos durante el tiempo que sea conveniente dentro de una subclase de carácter hereditario. Después de la sentencia, los antiguos «excesos» (de intimidación y expulsión masiva) han continuado y posiblemente empeorado. Pero más escalofriante aún es la adición de una reciente exclusión social legalizada y burocratizada. Los objetivos siguen siendo evidentemente antihaitianos. Sin embargo, lo que se busca no es expulsar a los descendientes de haitianos ni limitarlos visiblemente detrás de las alambradas, sino disuadirlos de acumular invisiblemente el capital humano, las credenciales económicas y los documentos de ciudadanía necesarios para aspirar a las comodidades y el respeto de la clase media. La sentencia señala así el cambio de un régimen señorial a un modo biopolítico de gobierno de grupos minoritarios, basado en el uso de nuevas tecnologías legales y de almacenamiento y recuperación de información. De esta manera, el nuevo modo biopolítico de exclusión anti-haitiana encaja mejor que el anterior con formas más variadas y flexibles de incorporación del trabajo haitiano a la economía neoliberal.

**Palabras clave:** República Dominicana, derechos humanos, derechos de las minorías, derechos de los migrantes, biopolítica, domínico-haitianos, inmigrantes haitianos

**Abstract:** Sentence 168, handed down on the 23 September 2013 by the highest court of justice in the Dominican Republic, the Constitutional Tribunal, has been commonly depicted as the decree that expelled all unauthorized Haitian residents from the Dominican Republic, and further stripped the citizenship of those born in the Dominican Republic of Haitian parents. However, the overall evidence suggests that the Sentence did not seek the territorial exclusion of Haitians and their descendants so much as their inclusion in Dominican political economy as second-class citizens, paralyzing them for a convenient period within a hereditary sub-class. After the Sentence, the old «excesses» (of intimidation and mass expulsion) have continued and possibly become worse. But even more chilling is the addition of a recent legal and bureaucratic social exclusion. The aims continue to be clearly anti-Haitian. However, the goal is not to expel the descendants of Haitians nor visibly fence them in, but rather to dissuade them from silently accumulating human capital, economic credentials and the necessary citizenship documents in order to aspire to the comfort and respectability of the middle class. The Sentence thus indicated a change in a feudal system toward a bio-political mode of governance over minority groups, based on the use of new, legal, technologies and the mass storage and recovery of information. Thus, the new anti-Haitian biopolitical mode of exclusion is more capable of using a greater variety and more flexible ways of incorporating Haitian labor into the neoliberal economy.

**Keywords:** Dominican Republic, human rights, minority rights, migrant rights, bio-politics, Dominican-Haitian, Haitian immigrants.

\*Universidad de Connecticut

\*\*Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe)



La República Dominicana dio un nuevo giro legal en el manejo de la situación de los inmigrantes haitianos y los dominicanos de ascendencia haitiana. Gran parte del mundo se enteró por primera vez de los importantes acontecimientos que se desarrollaban en las relaciones de este estado caribeño con su vecino República de Haití el 23 de septiembre de 2013, cuando la Sentencia 168 del Tribunal Constitucional fue muy censurada por haber ordenado la expulsión de los inmigrantes haitianos no autorizados y la anulación de la ciudadanía de los dominicanos nacidos de padres que no residieron legalmente en el país. Aunque no se discutió mucho en ese momento, la sentencia no fue un acontecimiento repentino o aislado, fue más bien la culminación de un proceso de diez años de reforma legal anti-haitiana: desde principios de la década de 2000 se había forjado una nueva política de inmigración y ciudadanía, misma que fue enarbolada y expandida por la sentencia.

En este artículo se sostiene, primeramente que una *juridicalización reaccionaria* del exclusionismo antihaitiano ya estaba en marcha en la República Dominicana años antes de la Sentencia 168. Cabe denominar al proceso «juridicalización» porque la ley y los procedimientos burocráticos están suplantando el poder arbitrario como el medio principal para contener la libre movilidad, y las aspiraciones de ascenso socioeconómico de los haitianos y descendientes de haitianos. Dirigidos hacia objetivos reaccionarios son los mismos procesos legales en los que creen firmemente los guardianes de los derechos humanos a nivel internacional: la deliberación legislativa, la autoridad en los tribunales de justicia y el rechazo de la discriminación arbitraria a favor de procedimientos aparentemente no discriminatorios. Una especie de mimetismo inverso de los principios internacionales de derechos humanos de la no discriminación está al descubierto, por ejemplo, en la ausencia de las palabras «Haití» o «haitiano» en los instrumentos jurídicos de la última década. Este es el prejuicio modernizado, que se implementa mediante la aplicación de un barniz de normatividad legal sobre una arquitectura preexistente de exclusiones étnicas y raciales.

En segundo lugar, la juridicalización reaccionaria es algo más que el revestimiento de la xenofobia que antes era en gran parte informal, además ha traído cambios sustantivos, que caracterizamos como un giro biopolítico. Algo que marca el giro legal como un fenómeno «biopolítico» es que asume como objetivo hacer que la exclusión antihaitiana funcione menos a través de la vigilancia, la dominación violenta y el confinamiento físico o expulsión territorial de individuos, y más a través de la gestión pública, el almacenamiento computarizado de

los registros civiles y la clasificación de poblaciones en una jerarquía de grupos desigualmente dotados por ley. Este giro biopolítico se ajusta a las demandas laborales más flexibles de la economía neoliberal de la República Dominicana; a los haitianos y los dominicanos de ascendencia haitiana ya no se les tratará de guardar dentro de los enclaves de exportación, sino que serán confinados socioeconómicamente, a perpetuidad, a un estado civil deteriorado y una posición económica hiper-explotable.

Nada de lo anterior tiene como finalidad minimizar la incertidumbre y la preocupación que la sentencia desencadenó entre los inmigrantes haitianos del país y los dominicanos de ascendencia haitiana. La resolución de la sentencia desencadenó expresiones justificadas de indignación entre dichas poblaciones y los partidarios de derechos liberales en el país y en el extranjero. A pesar de esta oposición pública y de la sociedad civil, la sentencia ha sido interpretada como vinculante tanto por el Ejecutivo Dominicano como por la legislatura, la cual respondió con amplias reformas de inmigración y nacionalidad; asimismo hace referencia a un caso que había sido presentado por una dominicana de ascendencia haitiana, Juliana Deguis Pierre (República Dominicana, Tribunal Constitucional 2013). Ella cuestionó la constitucionalidad de un edicto burocrático, ampliamente conocido como la Resolución 12/07, que ordena a las oficinas de registro civil dominicano a que se nieguen a expedir documentos oficiales a personas nacidas en República Dominicana, cuyos padres no ciudadanos no presentaron documentos oficiales de identidad dominicanos al registro del nacimiento de los hijos. Deguis, nacida en 1984 en la República Dominicana, hija de padres haitianos, había ido a una oficina de registro civil en 2008 con su partida de nacimiento para solicitar una Cédula de Identidad y Electoral, la tarjeta de identidad nacional requerida para una amplia gama de funciones legales y administrativas en la República Dominicana. En la oficina de registro, los funcionarios incautaron su certificado de nacimiento y se negaron a expedir la tarjeta de identidad. La sentencia rechazó la solicitud de Deguis de que se devolviera su certificado de nacimiento original y de que se renovaran sus documentos de identidad dominicanos.

La sentencia del Tribunal Constitucional fue más allá, no sólo generalizando su decisión a todos los individuos en una situación como la de Deguis, sino también pronunciándose sobre asuntos que ni siquiera fueron discutidos en su caso. De igual forma, ordenó a varias ramas del gobierno que diseñaran y coordinaran esfuerzos para resolver el estatus de ciudadanía de los dominicanos de

ascendencia haitiana, como Deguis, y los derechos de residencia de los ciudadanos haitianos indocumentados.

No sólo el alcance y los modos de reforma previstos por la Sentencia 168 eran nuevos. La sentencia —junto con las leyes que respondieron a sus directivas mediante el establecimiento de procedimientos para regularizar la residencia de extranjeros residentes no autorizados y la nacionalidad de los dominicanos descendientes de inmigrantes irregulares— constituye algo nuevo en la escena dominicana. Tampoco marca un retroceso al impulso genocida del «corte» de 1937 (la masacre ordenada por Trujillo en la frontera dominicana con Haití), sino una progresión en una nueva política de la República Dominicana hacia sus inmigrantes y su minoría haitiana, que conlleva la aplicación de la tecnología al control individual de la identidad y la división de la sociedad en segmentos que merecen protección estatal o abandono (Ajana, 2013:2). Michel Foucault utiliza el término biopolítica para hablar de cambios como éste, que empezaron a transformar el concepto de «población» y las ideas sobre el gobierno en los estados industrializados de Europa entre finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX (Virno, 2004:81). El giro biopolítico destaca una disminución en el derecho del soberano a tomar vida o dejar vivir y un aumento en el papel del gobierno en orquestar la distribución desigual de recursos de vida entre la ciudadanía.

En la República Dominicana de hoy se proclama la defensa de la soberanía como justificación de las reformas puestas en marcha por la Sentencia 168, si bien esas reformas marcan el paso a un nuevo estilo de control migrante/minoritario, más adecuado a una economía política neoliberal. El viejo estilo de control se emblemizaba por el espectáculo de la «esclavitud azucarera dominicana», nombre siempre inapropiado en la medida en que pocos braceros azucareros fueron cautivos, en todo caso se trataba de un régimen señorial, donde una soberanía extensa fue concedida por el estado a los productores azucareros. En las naciones, que antes de la reforma neoliberal eran las plantaciones azucareras, los jefes de las compañías eran soberanos menores, que ejercían la vigilancia directa y el control sobre los migrantes a través de los guardias de la compañía y supervisores de nivel inferior. El declive de la producción azucarera durante los 1990 y 2000 disminuyó las barreras geográficas a la movilidad que anteriormente limitaba a los inmigrantes haitianos y a los descendientes haitianos a las plantaciones azucareras y otros enclaves económicos. En su lugar, un nuevo sistema de control, esbozado por la Sentencia 168, busca instalar vallas institucionales para restringir la movilidad socioeconómica de los inmigrantes haitianos y los

dominicanos de ascendencia haitiana. Lo que el nuevo sistema de control intenta bloquear no es la huida geográfica de las plantaciones, sino el escape socioeconómico de la pobreza y el trabajo pesado que se ejecutaría mediante un anhelado ascenso a la clase media por personas profesionalmente calificadas.

Bloquear la movilidad socioeconómica implica aparte de una vigilancia policial en los puntos de control de carreteras, el establecimiento de sistemas de información que posibiliten a los burócratas seleccionar quién obtenga acceso a qué tipo de documentos y, con eso, quién obtenga qué tipo de oportunidades económicas. Cercas invisibles de discapacidad burocrática son proyectadas por medio de la sentencia y su posterior legislación, para convertirse algún día en una forma de control del obrero haitiano que elimine en gran medida los modos forzosos de contención laboral que el estado patrimonial habilitó al servicio del capital exportador, bajo Trujillo y su sucesor, Joaquín Balaguer, presidente de la república de 1966 a 1978 y de 1986 a 1996 (Hintzen, 2016).

De esta manera, la sentencia, sus edictos y leyes asociadas no buscan la eliminación física de la presencia haitiana de la República Dominicana, ya sea a través de la limpieza étnica o la expulsión masiva. En todo caso busca la construcción de lo que Foucault (1980) llamó un nuevo «dispositivo» —estructuras de conocimiento y mecanismos institucionales, físicos y administrativos que potencian y mantienen el ejercicio del poder estatal— con el fin de suplantar los obstáculos físicos con unas barreras documentales y cibernéticas mucho más eficientes.

### La Sentencia 168/13

Concretamente con el caso de Deguis, el alto tribunal dominicano confirmó que la Junta Central Electoral (JCE), la agencia que maneja el sistema del registro civil dominicano, tenía razón al negarse a emitir a Deguis una identidad oficial, sobre la base de la Resolución 12/07. El tribunal mantuvo la determinación de la Junta Central de que Deguis, nacida en República Dominicana en 1984 de padres haitianos, había sido incorrectamente registrada como dominicana al nacer, incluso nunca ostentó el derecho a la ciudadanía dominicana, por lo que ahora podía ser despojada legalmente de ella (Amnistía Internacional, 2013). El tribunal superior estipuló que su sentencia se aplicaba no sólo a Deguis, sino a todas las personas que compartían su estatus.

A finales de 2015, el ACNUR revisó y redujo su cifra inicial de 210 mil personas despojadas de la ciudadanía dominicana como consecuencia de la Sentencia 168. Esta nueva estimación, de 133 mil 770 personas despojadas de nacionalidad, únicamente incluye la primera generación nacida en el país de ascendencia haitiana, ya que no existen cifras consistentes para las generaciones posteriores. También excluye a los individuos nacidos de parejas étnicamente mixtas, que habían sido incluidos en la estimación anterior (Acento, 2016). Estas personas, si uno de los padres es dominicano, tienen el derecho constitucional a la nacionalidad dominicana. El ACNUR declaró que esta última cifra se revisaría a medida que se publicaran cifras oficiales sobre el número de personas a las que la Ley 169 del 2014 restableció efectivamente la nacionalidad dominicana después de haber sido despojadas de ella por la sentencia.

Inicialmente, periodistas y otros observadores extranjeros reconocieron la gravedad de la Sentencia 168, pero a menudo no lograron situarla de modo correcto como parte de recientes interpretaciones oficiales de leyes y decretos burocráticos, que ya habían tenido impactos negativos en los dominicanos de ascendencia haitiana durante las décadas de 1990 y 2000 (Martínez, 2014a). Por tanto, algunos antecedentes sociales e históricos podrían ayudar a llenar este vacío histórico.

En la República Dominicana se requiere presentar copias oficiales de los documentos de identidad para llevar a cabo distintas transacciones legales: obtener un pasaporte, inscribir a un niño en la escuela o renovar la cédula nacional de identidad. A su vez, la cédula es requerida rutinariamente como verificación de identidad para otras tareas (reclamar una remesa enviada por familiares en el extranjero). La Resolución 12/07, decreto emitido en 2007 por la JCE, exige que el personal de las oficinas de registro civil locales y las oficinas centrales de la junta no expidan cédulas o copias oficiales de actas de nacimiento o cualquier otro documento de registro civil, a quien aparezca en sus archivos bajo el registro de un padre que presentara un documento de identidad distinto de la cédula oficial, en específico se trata de hijos de inmigrantes no autorizados, no obstante la posterior Circular 32/11 que pretende derogar la disposición anterior 12/07. Después, dicha revocación anunció no haber tenido efecto porque fue emitida por la Dirección Nacional del registro civil y no por la Plenaria de la JCE (Movimiento por un Registro Civil Libre de Discriminación, 2011).

Durante las décadas anteriores a la de 1990, un número desconocido de personas de ascendencia haitiana nacidas en República Dominicana obtuvieron la ciudadanía oficial cuando los padres haitianos registraron el nacimiento de sus hijos usando tarjetas de identificación temporales para los trabajadores estacionales de la caña de azúcar (García, 2006). Aunque el racismo antinegro ha dificultado el conseguir la ciudadanía dominicana a lo largo de varias décadas fue facilitada por funcionarios del registro civil a nivel local. Estos funcionarios de nivel local aprobaron la emisión de decenas de miles de certificados de nacimiento válidos a los hijos dominicanos de padres haitianos, a menudo sin solicitar ninguna prueba de identidad que no fueran las cédulas de identidad temporales (carnets temporeros o fichas) expedidas a los trabajadores temporeros por las empresas azucareras a su llegada de Haití. Rafael Trujillo, gobernante dictatorial del país de 1930 a 1961, siempre favoreció la emisión de la cédula a todos, como herramienta de control político.

Posteriormente, la política electoral y la creación de pequeños bolsillos de electores y clientes políticos agradecidos en las plantaciones azucareras con seguridad pudieron haberse involucrado en ello. En los 1980, las perspectivas del mercado del azúcar pasaron de optimistas a deprimidas y la permisividad oficial fue reemplazada por una restricción creciente. En 1990 se descubrió que a los hijos de ascendencia haitiana de origen dominicano se les negaban certificados de nacimiento bajo el pretexto de que la Constitución dominicana eximía a los hijos de las personas «en tránsito» del derecho del *jus soli* a la nacionalidad dominicana (Cedeño, 1992:139; Lawyers Committee for Human Rights, 1991:13-14). El Centro Cultural Dominico-Haitiano (CCDH), en 1997, encontró una clara indicación de que a los jóvenes se les impedía adquirir sus cédulas: se estima que un 80 por ciento de los dominico-haitianos de más de treinta años poseían una cédula, pero sólo el 30 por ciento de los menores de treinta años tenían este documento (CCDH, 1997:16).

En 2004, la Sección VII, artículo 10 de la Ley General de Migración (República Dominicana, 2004:22) declaró oficialmente que todo aquel que no fuera residente legal estaría, a efectos de la ley, «en tránsito» y, por lo tanto, los nacidos dominicanos con ascendencia haitiana quedaban excluidos del derecho a la ciudadanía de nacimiento (Baluarte, 2006:28). Desde hace algunos años se les niegan de forma provisional copias de sus documentos oficiales cuando los solicitan en las oficinas del registro civil. Mientras esperan la investigación de las historias de inmigración de sus padres, las personas afectadas viven en un limbo legal y su

ciudadanía es revocada. Para el derecho internacional se trata de una forma de apatridia (van Waas, 2007:445-450): la relación de pertenencia que los afectados han tenido desde su nacimiento con el estado de su nacimiento queda suspendida y quizá anulada, sin tomar en cuenta si en la práctica es posible alcanzar la nacionalidad haitiana de sus antepasados inmigrantes. Miles han sido arrojados a una ciudadanía en limbo cuando al intentar renovar sus cédulas u obtener documentos oficiales de réplica para la matrícula universitaria o viajes al extranjero, la inspección de sus certificados de nacimiento constata que podrían ser descendientes de un residente irregular (García, 2006:21). Ahora el gobierno argumenta que la exclusión «en tránsito» de los hijos de inmigrantes indocumentados del *jus soli* ha sido su política oficial desde siempre, si bien esa política careció de contenido jurídico público hasta la Resolución 12/07 de 2007; en ese momento, la JCE anunció que podría suspender la ciudadanía de cualquier solicitante en espera de una investigación forense de la situación migratoria de sus padres al nacer.

A pesar de que la decisión del 23 de septiembre iba más allá de confirmar la validez de la Resolución 12/07, la sentencia no contemplaba de forma explícita las deportaciones masivas, ni mucho menos las ordenaba. En cambio, la corte exigió grandes tareas que serían realizadas en el plazo de un año por otros tres sectores del gobierno, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional con sus autoridades de Migración, la JCE y el Congreso Dominicano. En principio, el tribunal demandó a las autoridades de policía y migración que elaboraran una lista de los individuos que vivían en el país y que no tenían un permiso de residencia legal. En segundo lugar, encomendó a la JCE que recopilase una lista de «extranjeros» (es decir, los hijos nacidos en la República Dominicana de padres extranjeros sin residencia legal) cuyos certificados de nacimiento hubieran sido «irregularmente» inscritos en el registro civil de la nación desde 1929 (el año en que la excepción «en tránsito» de la constitución a la elegibilidad para la ciudadanía *jus soli* se hizo efectiva). Un indicador clave de la inscripción irregular se relaciona con el hecho de si el nacimiento del niño fue registrado por los padres que llevaban una cédula legalmente expedida o algún otro tipo de documento de identidad, como un carnet temporero. La lista de JCE debería extenderse para incluir asimismo a aquellos que han sido fraudulentamente «cedulizados», al ser inscritos como hijo(s) de un dominicano que no era en realidad su madre o padre, última estrategia con frecuencia utilizada para obtener la cédula por haitianos y dominicanos descendientes de haitianos. La sentencia ordenó que dichas

personas fueran despojadas de la ciudadanía dominicana si su nacimiento se remontaba a inmigrantes sin residencia legal permanente. En tercer y último lugar, el Tribunal Constitucional pidió al Congreso que elaborara un Plan Nacional de Regularización de Extranjeros Residentes no Autorizados, tal como ya se solicitaba en la Ley General de Migración de 2004. Ese plan tendría como objetivo proporcionar un camino a la residencia legal a los que carecieran de estatus legal y a los de origen dominicano que debían ser despojadas de su ciudadanía tras el análisis forense de sus certificados de nacimiento por parte de la JCE. Estas tres piezas fueron pensadas para encajar de manera unificada en un esquema legal, forense y administrativo.

### Respuesta del gobierno dominicano

En el frente administrativo, un primer acontecimiento se suscitó en noviembre de 2013, cuando el presidente dominicano, Danilo Medina, decretó el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros Residentes no Autorizados (PNRE, República Dominicana, Oficina de la Presidencia, 2013). El plan entró en vigor a principios de junio de 2014, con la eventual apertura de instalaciones especiales de registro en las oficinas del registro civil en 24 de las 32 provincias del país (OBMICA, 2015:4). Antes de que tuviera efecto era previsible incluso que muchos inmigrantes haitianos indocumentados no podrían reunir los tipos de documentos que solicitaban para probar su elegibilidad. Luego de la sentencia, Martínez (2014b) previó que aquellos que tuvieran empleo formal y propiedad propia tendrían un acceso más fácil a los documentos que atestiguaran el tiempo que habían vivido en la República Dominicana, el lugar donde estaban empleados y los vínculos familiares que tenían. Cabe destacar que éstos poseían una clara ventaja sobre aquellos que carecían de documentos que demostraran que merecían permanecer como residentes legales. Las cifras oficiales de la Oficina Nacional de Estadística (ONE, 2013), en la primera encuesta nacional de los inmigrantes en 2012 en la República Dominicana, anunció que 458 mil 233 personas no contaban con un estatus migratorio positivo.

Adicionalmente, en octubre de 2016 se notificó que 249 mil 830 personas se habían inscrito en el PNRE (34 por ciento mujeres y 66 por ciento hombres) (República Dominicana, Ministerio de Interior y Policía, 2016). Es importante precisar que un porcentaje muy pequeño de los que se inscribieron (menos de 10 mil

personas), completaron la documentación requerida y se les concedió la residencia permanente, en realidad ese había sido el objetivo neto del programa. Una ventaja de este último estatus es que tal residencia legal es un requisito previo para que los extranjeros registren a sus hijos nacidos en la República Dominicana como dominicanos. Los decepcionantes resultados se explicarían de dos modos posibles, que la barra de documentación se estableció demasiado alta para que la mayoría de los inmigrantes irregulares fueran descalificados, o bien que el plazo para la regularización era muy corto, o ambos.

Un desafío particular para los indocumentados fue conseguir los papeles de identidad haitianos de los que muchos carecían. En apoyo del PNRE, las autoridades haitianas iniciaron un Programa de Identificación y Documentación de Inmigrantes Haitianos (PIDIH). A pesar del decreto de hacer operacional este programa en enero de 2014 (République d'Haïti, 2014), el gobierno sólo logró establecer cinco centros, uno de ellos en Barahona, en abril de 2015, días antes de que terminara el periodo de inscripción del PNRE. Alrededor de 45 mil personas lograron registrarse en la PIDIH, pero sólo el 5 por ciento recibieron sus pasaportes antes del vencimiento del proceso de inscripción para el Plan de Regularización, el 17 de junio de 2015.

Aquellos que se registraron en el PNRE pero no obtuvieron la residencia permanente han sido elegibles para estadías temporales de dos años; dichas residencias temporales llegarán a la fecha de su renovación, desde mediados de 2017 en adelante. La incertidumbre continúa en cuanto a los derechos que los migrantes temporalmente regularizados pueden tener a los servicios y subsidios gubernamentales, incluida la seguridad social. Aunque ciertas disposiciones complementarias se están poniendo en práctica, necesitarán intensificarse a fin de que los residentes legales condicionales y permanentes obtengan beneficios por encima de la suspensión de la deportación.

El Congreso dominicano prosiguió en mayo de 2014 con la referida Ley 169, estableció un protocolo especial para afirmar la ciudadanía dominicana de aquellos a quienes se les habían otorgado documentos de identidad oficiales previo a 2007 sobre la base del registro de su nacimiento en suelo dominicano (República Dominicana, Congreso Nacional, 2014). En el caso de los nacidos en República Dominicana de ascendencia extranjera cuyos nombres no aparecían en el registro civil, la ley también proporcionó un camino a la residencia legal y luego a la ciudadanía dos años después. La Ley 169 se caracterizó por ser una ley liberal, aun cuando indicó un principio básico de exclusión, acordado en una enmienda

de 2010 a la Constitución Dominicana, que a los hijos dominicanos de inmigrantes no autorizados se les negaría la ciudadanía. En lo que respecta al derecho de los descendientes de haitianos a la nacionalidad del *jus soli* —cuestión tratada por la Ley 169— los observadores de la derecha xenófoba y de la izquierda liberal habían entendido que la Sentencia 168 era clara al confirmar que la ciudadanía sería revocada de manera retroactiva a los descendientes de inmigrantes no autorizados. La Ley 169 asentaba medidas contrarias a ese objetivo, en el preámbulo argumentaba que ni siquiera los registrados de modo indebido eran culpables si otros cometieron el error de registrarlos al nacer como dominicanos. Asimismo, se mencionaba el interés del Estado en proteger una gama de derechos individuales, incluyendo la igualdad, el desarrollo humano y la nacionalidad, como fundamento para establecer procedimientos con la intención de otorgar la nacionalidad dominicana a los nacidos en la República Dominicana. Esa concesión se distinguió como excepcional, con una fecha límite en 2007 vinculada a la elegibilidad, se fijaron fronteras que permitían a los autores de la ley conducirse con al menos tres requerimientos políticos: permanecer fiel a lo estipulado en la Sentencia 168, mitigar el enorme potencial de la sentencia de promover la disrupción social y el conflicto legal, y trazar una línea luminosa en el tiempo pasado mediante la cual no más hijos de haitianos sin derecho legal de residencia serían aceptados como nacionales dominicanos.

Como se ha comentado, la Ley 169 clasificó a las personas nacidas en el país de padres extranjeros residentes irregulares no como dominicanos sino como extranjeros. La ley dividió a estas personas en dos grupos. El grupo A comprende a los que poseían documentos oficiales de identidad dominicanos. Tal nacionalidad sería reconocida efectivamente porque el Estado asumió su error administrativo al efectuar el registro sin haber nacido en territorio dominicano. El grupo B contiene a aquellos que carecían de cualquier tipo de documento de identidad. A ellos la ley los clasificó como extranjeros en su propio país de nacimiento, además les obligó a seguir un proceso de naturalización a fin de conseguir la ciudadanía dominicana, aun cuando todo el tiempo la habían asumido como suya por derecho.

De inmediato, la ley sobrecargó a los proponentes de los derechos liberales de la sociedad civil dominicana con un dilema: cooperar, ayudando a los dominicanos que estaban en riesgo de convertirse en apátridas para presentar demandas legales sólidas al Estado, o mantener su superioridad moral rechazando todo el proceso como descaradamente antihaitiano. Las organizaciones de la sociedad

civil vieron una valiosa oportunidad dentro de la Ley 169 para reducir la vulnerabilidad de las personas del grupo B, que no tenían documentos de identidad y por tanto se encontraban en riesgo de apatridia. Los activistas consideraron que el lado positivo de la ley fue que dio visibilidad a la situación de esas decenas de miles de descendientes de haitianos nacidos en República Dominicana cuyo nacimiento nunca había sido registrado. En ambos grupos los resultados en los hechos han sido mixtos.

En junio de 2015, la JCE publicó los nombres de alrededor de 55 mil personas del grupo A, a quienes en teoría les restauraron sus documentos dominicanos. Las organizaciones de la sociedad civil meses después informaron que muy pocos en la lista habían recibido sus cédulas (Acento, 2015). Dicha denuncia parece haber precipitado una nueva disposición administrativa 24/15 de noviembre de 2015 (El Caribe, 2015), revocaba la Resolución 12/07. Tanto la presión internacional como la local conminó para que al grupo A se le regresaran de manera más sistemática los documentos. El estatus de los defensores de derechos liberales en la sociedad civil dominicana, como interlocutores válidos con el Estado, se ha consolidado, al menos mientras los representantes de instituciones internacionales como Human Rights Watch o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos permanezcan de su lado (Diario Libre, 2016). No obstante, al asumir sus funciones en noviembre de 2016, la nueva Junta Central Electoral observó que apenas 13 mil personas del grupo A habían recuperado algunos de sus documentos.

El destino del grupo B es todavía más turbio. En teoría, las personas no registradas de ascendencia extranjera estaban obligadas a presentar sólo uno de los cuatro tipos de los documentos siguientes: *a)* un certificado de nacido vivo emitido por el hospital, *b)* una declaración jurada notarial con siete testigos, *c)* una declaración jurada de la comadrona, *d)* una declaración jurada notarial de parientes dominicanos. Con todo y eso, los solicitantes aseguran haber sido rechazados luego de que se les solicitó más de uno de los documentos o se añadió un documento a la lista, por lo común un documento de identidad de la madre. Este último requisito refuerza el sesgo de género en la Ley General de Migración de 2004, al exigir que las madres extranjeras registren a sus hijos nacidos en suelo dominicano a través de los «papeles rosados», diferenciándolos de las madres nativas y dejando de lado los derechos del padre en el proceso (Petrozziello *et al.*, 2014). Los documentos de identidad de los padres de los solicitantes se incluyeron como requisito en las instrucciones difundidas por el Ministerio del Interior y la

Policía el 9 de septiembre de 2015 para solicitar la inscripción en el Libro de Extranjería, como registro especial de los nacidos vivos de residentes extranjeros, creados por la Ley General de Migración. Las actas de nacimiento de las madres sólo serían aceptadas si se autentificaban legalmente y se traducían al español. En resumen, se requería una documentación adicional costosa, a pesar de que las instrucciones del ministerio del 9 de septiembre fueron retiradas después (Riveros *et al.*, 2015:151-153).

Cualquiera que fuera a la razón, sólo unas 8 mil 755 personas del grupo B al finalizar el periodo de inscripción, el 1 de febrero de 2015, aprovecharon la oportunidad de inscribirse para la naturalización conforme a la Ley 169. Las autoridades informaron que 2 mil 464 personas habían recibido residencia permanente a principios de 2016 (Faxas, 2016). Así, las perspectivas de naturalización definitiva entre el grupo B como dominicanos siguen siendo inciertas.

### Exclusionismo anti-haitiano: la nueva generación

Los tres años siguientes a la sentencia vieron la indignación inicial dar paso primero a un optimismo cauteloso y luego a la decepción. El gobierno de Santo Domingo parecía ceder a la defensa local y de ultramar al mostrar una voluntad de regularizar los estatus de los indocumentados y de personas apátridas por la anulación de su ciudadanía. Sin embargo, como ya se demostró, ahora que los periodos de registro han expirado, los tres procesos han dado resultados mixtos.

Con probabilidad, el futuro brindará razones aún más alarmantes. Una medida que la Ley 169 no modificó y que casi no se discutió en los debates públicos sobre el despojo de la nacionalidad, es la que excluye «lícitamente» de la ciudadanía a los hijos dominicanos de inmigrantes indocumentados nacidos después de 2007. Quizá este grupo de dominicanos de nacimiento sin ciudadanía crezca gradualmente a proporciones de crisis, ya que el PNRE no alcanza a contabilizarlos a todos, el número continúa ascendiendo. En perspectiva, lo que se contempla tácitamente en el corpus de la juridización reaccionaria —sobresalen la Ley General de Migración, la Resolución 12/07, la Constitución de 2010 y la Sentencia 168— no es la expulsión territorial de haitianos y descendientes de haitianos, sino su incorporación como personas de segunda clase en la economía política dominicana. A los descendientes de haitianos se les excluirá no necesariamente

del territorio dominicano, sino de los beneficios más importantes de la ciudadanía dominicana. En ese sentido, lo más escalofriante no es la expectativa de que los «excesos» del estilo antiguo continúen (aunque de esto queda poca duda), sino la adición a esos abusos de un nuevo estilo de exclusión legal y burocratizada. La distinción entre el viejo exclusionismo y un nuevo exclusionismo «biopolítico» es fundamental referente a lo que se pretende plantear y demanda una mayor explicación.

El exclusionismo antiguo consiste en abusos que han sido conocidos por los defensores de los derechos durante décadas y que han sido descritos de modo extenso por Human Rights Watch (2015, también Boalt Hall School of Law, 2002; Granne, 2001). Cualquiera que parezca o suene «haitiano» a la policía, los militares o los funcionarios de migración, es vulnerable a golpizas, acoso e incluso expatriación sin el debido proceso. Las expulsiones extrajudiciales han sido tema de particular preocupación de los derechos humanos internacionales y han ocurrido a un ritmo acelerado desde que el primer gobierno de Leonel Fernández PLD tomó el poder en 1996. Decenas de miles de haitianos indocumentados han sido repatriados cada año a través de procedimientos que ignoran estándares mínimos del proceso adecuado. En contravención de la disposición de la ley dominicana de los derechos del justo proceso a los extranjeros en los procedimientos de deportación, las expulsiones a Haití se realizan en cuestión de horas o días después de la detención, sin autorización judicial ni una comparecencia ante un tribunal. Probablemente la derecha xenófoba incrementa la presión para expandir aún más las expulsiones, en especial si los resultados alcanzados a través del PNRE y la Ley 169 continúan fallando en lograr lo que el Tribunal Constitucional ha ordenado. En enero de 2016, Jonathan Katz (2016), reportero del *New York Times*, reveló que miles de inmigrantes y dominicanos del grupo B se habían agrupado en un asentamiento provisional de desplazados forzosos, Parc Cadeau, justo al otro lado de la frontera haitiana desde la ciudad suroccidental dominicana de Pedernales. Según Katz, varias de estas personas desplazadas habían sido hostigadas por nacionalistas dominicanos para repatriarse o expatriarse a Haití al temer por su seguridad. Tal parece que el uso de las vejaciones al estilo antiguo mediante amenazas y fuerza bruta sigue vigente.

Es todavía peor el efecto del fallo de la corte sobre las generaciones futuras de personas dominicanas de ascendencia haitiana. Serán ellos los que se enfrentarán al amargo destino de no tener acceso ni a la ciudadanía dominicana ni a las medidas de regularización promulgadas por el Presidente Medina y el

Congreso Dominicano. En la comprensible urgencia que se ha otorgado a la difícil situación de los dominicanos que se convirtieron en personas apátridas a consecuencia de la anulación de la nacionalidad, se ha prestado poca atención al futuro de los niños nacidos de padres que no residen legalmente en el país desde 2007. Dentro de la nueva forma de exclusión «normativa» y burocratizada, apoyada y esbozada por la Sentencia 168, el estado civil deteriorado de los padres inmigrantes indocumentados, ahora será heredado a perpetuidad por sus hijos nacidos en territorio dominicano y por sus descendientes. La exclusión de la ciudadanía *jus soli* perseguirá a los niños nacidos después de 2007, incluso a aquellos que pudieran sentir un alivio de su pesadilla al ser retroactivamente despojados de la ciudadanía. Las oportunidades de los futuros descendientes haitianos de escapar de la pobreza estarán amuralladas, no por cercas de alambre de púas y guardias de armas (Martínez, 2012), sino de forma invisible por documentos de identidad, bases de datos computarizadas y guardianes institucionales. Más probable que la deportación en masa y casi tan aterrador es la creación de una nueva y cada vez mayor clase de ciudadanos con discapacidad civil, personas que en términos culturales son dominicanas pero que ostentarán ciudadanía extranjera (haitiana) o no gozarán de ciudadanía en absoluto. Los primeros serán funcionalmente apátridas si no tienen la intención de vivir en Haití y los últimos serán apátridas de manera formal y aunque parezca irónico incapaces de salir del territorio dominicano a menos que sean expulsados. Los miembros de esta minoría interna permanentemente desnacionalizada tendrán, en el mejor de los casos, oportunidades desiguales para obtener títulos universitarios y visas para viajar al extranjero, ejercer derechos de propiedad legales, los canales a través de los cuales los dominicanos por millones han buscado movilidad social ascendente. Así, las reformas de nacionalidad que los nacionalistas dominicanos defienden como un medio para frenar el crecimiento de la presencia haitiana, con seguridad tendrán el efecto contrario, de hacer más difícil que los descendientes de haitianos abandonen la República Dominicana.

### ¿Un giro *biopolítico*?

La lógica de la Sentencia 168 no es la limpieza étnica, ni la esclavitud moderna, ni siquiera la aplicación obligatoria de la ley de inmigración, sino una legalización del no-otorgamiento de la ciudadanía y los derechos. El bloqueo al acceso de los descendientes de haitianos a las escalas de adelanto socioeconómico,

como la educación y los viajes al extranjero, obstaculizará su capacidad para realizar su máximo potencial humano y, por ende, los confinará, sin guardias, puertas cerradas o cercas, a vidas de subordinación, explotación injusta y pobreza. Mediante las nuevas tecnologías legales y de la información, los descendientes de haitianos no quedarán físicamente detrás de las vallas de alambre de púas, sino imposibilitados de acumular capital humano o credenciales económicas como títulos universitarios y visados de viajes internacionales, necesarios para conseguir comodidad y respeto. Esta restricción civil de las capacidades de los descendientes de haitianos es lo nuevo y posiblemente más peligroso de la Sentencia 168. Juridicalizar una antigua agenda antihaitiana por medio de normas legales y administración de datos burocráticos, más que cubrir viejas formas de maltrato bajo una capa de legitimidad jurídica, también implica una nueva forma de control, más insidiosa y más difícil de evadir de lo que fue el antiguo exclusionismo.

La novedad de este giro es subestimada y merece un escrutinio. Evidencia de lo poco que se entiende la situación actual en el extranjero, incluso entre personas bien informadas sobre noticias latinoamericanas; un colega en literatura latinoamericana nos comentaba que los recientes acontecimientos en la República Dominicana eran «como un regreso a 1937» (año de la masacre de Trujillo a decenas de miles de personas de ascendencia haitiana en áreas de la frontera con Haití). Es cierto que el genocidio es más una técnica del estado moderno que un antiguo atavismo (Foucault 1978:137) y, al igual que los asesinatos masivos de 1937, la Resolución 12/07 y la Sentencia 168 son actos a través de los cuales los líderes del estado promueven la consolidación nacional mediante la exclusión del otro, nacional y racialmente definido. Sin embargo, resulta determinante que la Resolución 12/07 sea, como dijo el periodista dominicano Juan Bolívar Díaz (2011), un «genocidio civil» y no un genocidio armado. Mientras que la aspiración nacionalista es todavía hoy cimentar una frontera etnoracial con Haití, los medios previstos por la Sentencia no son amenazas, golpizas, asesinatos y expulsiones sino tecnologías burocráticas de registro personal y manejo de datos. En esencia, es fundamental que las armas favorecidas de exclusión biopolítica no sean escopetas y alambradas sino computadoras y documentos del Registro Civil.

No somos los primeros en caracterizar estos recientes desarrollos en el exclusionismo antihaitiano como un giro biopolítico (Lippmann y Marcelino, 2014:167-168), al marcar una progresión lenta pero discernible del «derecho a

tomar vida o dejar vivir» Trujillista y hacia «un poder para fomentar la vida o prohibirla hasta el punto de la muerte» (Foucault, 1978:138). Foucault (1978:Ch. 5), en su tan citado capítulo, «Derecho de muerte y poder sobre la vida», acuñó el término «biopolítica», cuyo significado es la creación de nuevas formas de conocimiento sobre la sociedad y la población, y luego cómo ese conocimiento se usa en el gobierno. La biopolítica es una cibernética social que funciona clasificando subpoblaciones, en niveles que van desde el individuo a la población en su conjunto, ya sea por medio de diversas cuantificaciones de hechos o mediante la cartografía de la desviación humana de las normas, o ambos. Existen diversas acciones clave del gobierno en torno a la biopolítica: encuestas, registros, asignaciones y sistemas de recuperación e integración de información en registros civiles, escuelas, policía y ejército, o más generalmente, «las previsiones, las estimaciones estadísticas y las medidas generales (...) mecanismos de seguridad (...) instalados alrededor del elemento aleatorio inherente a una población de seres vivos para optimizar un estado de vida» (Foucault, 2003:246).

La línea entre «hacer vivir» y «dejar morir» se dibuja cuando el Estado otorga a un ciudadano condiciones de prosperidad humana o retiene derechos a quienes caen en el lado equivocado de la norma dentro del esquema clasificatorio del estado de regularización. El estado biopolítico mejora las condiciones de vida de un segmento de la población mientras que el otro es desechable debido a la negligencia. En un extremo, durante los estados de excepción, el descuido puede agravar la persecución y reducir ciertos segmentos enteros de la ciudadanía a la mera supervivencia biológica, sin derechos o incluso su conversión en objetivos de eliminación, como ocurrió con judíos, gitanos y otros en los campos de concentración nazis. «Vida desnuda» es el nombre que el filósofo Giorgio Agamben (1998) otorga a esta condición de ser biológicamente vivo pero sin derechos. Los teóricos políticos John Lechte y Saul Newman (2013:13) afirman de manera categórica: «Los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes ilegales», debido a su falta de estatus legal y político, se reducen precisamente a una «vida desnuda». En vez de emplear esos artificios retóricos, creemos que es más exacto decir que los inmigrantes haitianos y los dominicanos de ascendencia haitiana están siendo relegados a los peldaños inferiores de un sistema de *variegated citizenship*, lo que los vuelve más vulnerables al daño, a muertes tempranas y prevenibles, que Foucault lo denomina ser «dejado a morir».

La etnóloga Aihwa Ong (1999:217) percibe el funcionamiento de sistemas de *variegated citizenship* en diversos estados de acogida de inmigrantes, «en los cuales

las poblaciones sometidas a diferentes regímenes de valor disfrutaban diferentes tipos de derechos, disciplina, cuidado y seguridad». Bajo esquemas de *variegated citizenship* «algunos sujetos están investidos de derechos y recursos, otros son descuidados de manera directa» (127). Mientras que los resultados varían, la privación resultante en extremo puede ser mortal. Proyectada en la geopolítica, principalmente a través del control migratorio, la biopolítica perpetúa «la distribución del mundo globalizado en «zonas de vida» (donde los ciudadanos están protegidos por una serie de técnicas de salud y seguridad) y «zonas de muerte» donde existen «vidas sin valor» (que están expuestas a enfermedades, accidentes y guerras, y son dejadas a morir» (Campbell y Sitze 2013:19). Todavía más, el asentamiento de desplazamiento forzado de Parc Cadeau puede incluirse entre las «zonas de muerte» del mundo.

Lo que también marca ese momento como biopolítico es que trae a consideración distintas cuestiones de lo que significa para el gobierno dominicano ser un Estado y gobernar, asuntos que Foucault llamó *gouvernementalité* (gubernamentalidad). Él mismo en sus conferencias sobre el nacimiento de la biopolítica, abordó la gubernamentalidad como un aparato de poder administrativo «que tiene como objetivo a la población, a la economía política como su principal forma de conocimiento y a los aparatos de seguridad como su instrumento técnico esencial» (Foucault, 2007:108-09). Silenciosamente cirniéndose sobre la Sentencia 168 se encuentra la distancia entre el Estado dominicano tal cual es y el estado que la sentencia presenta como «el que debe ser construido» (Foucault, 2008:3-4). Cuando se ordenó la compilación de listas de todos los inmigrantes sin estatus legal del país y de todos los individuos irregularmente cedulizados en menos de un año, el Tribunal Constitucional imaginó una burocracia estatal de muy alto funcionamiento. La brecha entre este estado imaginado y el actual estado dominicano conduce a la incógnita de si el fallo tenía grandes expectativas o estaba en realidad diseñado para fracasar. De cualquier manera, una agenda velada de la sentencia fue la de mejorar la inteligencia, la burocracia, la policía y las tecnologías legales para llevar a cabo sus fines; para que el Estado dominicano, en suma, pudiera gobernar más como debería.

En consecuencia, la JCE, cuya función principal fue en un principio garantizar el proceso electoral, está apostando ahora, con agresividad, a la pretensión de ser un garante biométrico de la seguridad nacional. La tecnología se concibe como el próximo baluarte contra la temida haitianización: procesos en curso de digitalización de documentos básicos del registro civil, eliminación de individuos

«cedulizados» de manera irregular e introducción de una cédula nueva, «segura», con los datos biométricos únicos de su titular, todos son proyectos de alto perfil, que dan esperanzas a los nacionalistas dominicanos de que un muro biopolítico virtual pronto podrá lograr una exclusión más absoluta de lo que jamás podría haber logrado una policía de gran alcance. Resta observar si el Estado dominicano estaría a la altura de esa aspiración. Lo que no se puede negar es que una poderosa coalición de actores políticos apoya el proyecto de la JCE con el objeto de que se convierta en el constructor tecnológico tácitamente imaginado por la sentencia. Y aquí, una vez más, la conformidad se coloca por encima de la desviación de los estándares globales de gobierno: medidas de seguridad exigidas por los Estados Unidos y la Unión Europea y subcontratadas de forma contractual por empresas multinacionales para el desarrollo son adoptadas pero luego transformadas con el propósito de alcanzar metas exclusionistas de carácter étnico.

Cabe mencionar que lo que para nosotros marca las tendencias recientes en el antihaitianismo como «biopolítico», es que se prevé un nivel de control estatal hasta ahora nunca imaginado, además dicho control se ejercerá cada vez menos íntimamente, «de primera mano», por el ojo del policía y por su bastón, y cada vez más institucionalmente, «por control remoto», a través de documentos y mecanismos de gestión de datos. Ello no representa una disminución de la ley a favor de la norma, sino una redefinición de la ley con la intención de trabajar menos como un instrumento para el confinamiento de los individuos y más como un instrumento para la clasificación y manejo de las poblaciones como conjuntos diferenciados. A fin de tomar el lugar de la fuerza directa, interpersonal y la vigilancia constante, la Sentencia 168 anticipa una dotación selectiva, legalmente codificada y administrada de modo burocrático, a distintos niveles de la población. Entre las líneas de la sentencia existe un muro virtual que permitirá la entrada selectiva a los haitianos, según sea necesario; no obstante, su estancia será precaria y nunca consentirá que la población de ascendencia haitiana pertenezca plenamente a la sociedad dominicana.

Este objetivo concuerda con un tercer y frecuente comentado aspecto de la biopolítica, que Foucault enfatizó en su obra posterior sobre la gubernamentalidad; se refiere a los efectos de la biopolítica respecto de la subjetividad de cada persona como individuo. La biopolítica forja cada sujeto en un autónomo «empresario de sí mismo, siendo para sí su propio capital, siendo para sí su propio productor, siendo para sí mismo la fuente de sus ganancias» (2008:226). Esto corresponde al ideal neoliberal del buen ciudadano como uno para quien el

comando estatal es superfluo, porque responde de forma racional a los incentivos para seguir los canales establecidos por el poder. El buen ciudadano se responsabiliza de sí mismo sin intervención ni castigo (Hamann, 2009).

Aquellos que no pueden ejercer una responsabilidad efectiva (por ejemplo, reuniendo los documentos necesarios para demostrar que merecen residencia legal permanente), de acuerdo con la ideología neoliberal, no tendrán a quien culpar por «perder» más que a sí mismos: «El neoliberalismo gobierna al metaforizar el mercado como un juego, al metaforizar al Estado como su árbitro y al metaforizar a individuos y poblaciones como jugadores para quienes todas las opciones son en principio posibles —con la única excepción de la opción de no jugar el juego» (Campbell y Sitze, 2013:20). En ese juego, la responsabilidad se echa sobre cada individuo para demostrar su merecimiento de la protección estatal, los deberes y los derechos. Así, a medida que los procesos de regularización y naturalización se desarrollaron en la República Dominicana en 2014, 2015 y 2016, se evidenció que quienes podían producir un expediente con documentos de su escolaridad e historias de empleo en el sector formal, tenían una clara ventaja sobre aquellos sin un «papel legal» al aprobársele su nuevo estatuto jurídico, sin que se tuvieran en cuenta las diferencias en la capacidad de los individuos.

La nueva marca de exclusionismo antihaitiano ha estado tomando forma en la República Dominicana desde la aprobación de la Ley General de Migración de 2004. Esa ley equiparaba a los residentes no autorizados con personas «en tránsito», sin importar cuánto tiempo tales residentes extranjeros habían residido en realidad en el país. La torpe lógica mediante la cual un residente de décadas, se podría decir «en tránsito», hizo a los niños nacidos en la República Dominicana excluibles de la ciudadanía dominicana. Desde ese incómodo comienzo, una serie de revisiones de la ley ha buscado controlar a las personas de ascendencia haitiana cada vez menos mediante la fuerza arbitraria, y cada vez más a través de leyes codificadas y procedimientos burocráticos.

En el sueño del xenófobo, cada descendiente haitiano en la República Dominicana nacido después de 2007 llevará un documento oficial que lo verifique como sujeto a quien no le corresponden ciertos derechos. El objetivo no es la exclusión sino la inclusión con una restricción de capacidades. Y aun cuando se persigue un objetivo antiliberal, de crear una subclase proletaria permanente, una apariencia liberal de la normatividad legal prevalece la nueva exclusión. Con la aprobación de la Ley General de Migración de 2004, seguida por la Resolución

12/07 y luego la adopción de la Constitución Dominicana en 2010 para permitir la exclusión de niños de inmigrantes no autorizados de los derechos de ciudadanía *jus soli*, por las decisiones de los tribunales superiores dominicanos en 2005, 2011 y 2013, la base del exclusionismo antihaitiano atraviesa de la costumbre y la fuerza grosera, a la ley y la administración pública. Frente a ese telón de fondo histórico, la Sentencia 168 parece ser nada menos que el clímax de una tendencia de años.

### **Un nuevo antihaitianismo para una nueva economía política dominicana**

Si este giro es o no «biopolítico» no es tan importante a nuestro juicio como lo es mantener un diálogo acerca de lo que es nuevo aquí. Consideramos que lo que hoy ocurre en la República Dominicana no es ni un regreso a 1937, ni una toma de posición defensiva de una elite prehistórica detrás de muros de piedra metafóricos. La novedad de la situación actual es irónicamente oscurecida cuando medios audiovisuales anticuados de justicia social (como el documental *The Price of Sugar* de 2007 y las constantemente reproducidas imágenes del pogromo antihaitiano en Pueblo Nuevo, Mao, de 2005) son desplegados ahora por activistas de derechos liberales con la finalidad de hacer las líneas del conflicto dramáticamente visibles. Ni las llamas y el clangor del pogromo ni las imágenes de los haitianos que se mantienen a punta de pistola detrás de alambradas de alambre de púas representan lo que la crisis es en el presente. En los últimos años, los inmigrantes haitianos y los dominicanos de ascendencia haitiana se mueven cada vez más libremente por el territorio dominicano, pero cada vez son menos capaces de escapar de los viciosos y cíclicos efectos de ser indocumentados, no calificados y sin credenciales. Las salidas de la pobreza están siendo burocráticamente selladas, incluso cuando las circunstancias económicas dejan a la mayoría de los descendientes de haitianos con la única opción de huir de un sector agroexportador senescente.

Algunos podrían preguntar qué diferencia hace si la contención social y económica de los descendientes de haitianos se hace de manera legal y burocrática o arbitraria y por la fuerza. ¿No es el resultado final que los descendientes de haitianos estén confinados a las labores relacionadas con el trabajo doméstico, el trabajo agrícola, la excavación de cimientos y el transporte de baldes de cemento en los sitios de construcción?

Una de las razones por las que importa es que el nuevo modo de exclusión concuerda mejor que el viejo con las demandas más variadas y flexibles de incorporación del trabajo haitiano. El reemplazo de las vallas físicas por barreras socioeconómicas se ajusta a la perfección con una nueva agenda política económica: mantener a los inmigrantes haitianos y los descendientes de haitianos necesitados y vulnerables, pero libres de moverse hacia donde su trabajo puede estar en demanda. Según el filósofo Paolo Virno, el control sobre la fuerza de trabajo (la capacidad de trabajo del individuo que Marx dijo se convirtió en una mercancía comercializable bajo el capitalismo) puede explicar por qué no es coincidencia que tanto la reforma de la migración/nacionalidad como una agenda neoliberal emerjan simultáneamente en el post-1990 en la República Dominicana: «La vida está en el centro de la política cuando el premio que se gana es... poder de trabajo. Por esta razón, y sólo por esta razón, es legítimo hablar de «bio-política» (Virno, 2004:83). Ello puede ser una manera abstracta de hablar de los matrimonios de la xenofobia con el oportunismo económico que se suscitan cuando los comentaristas de derecha denuncian la inmigración fuera de control, para llamar más inmigrantes al momento siguiente para sus trabajos de jardinería y construcción. En opinión de la politóloga y comentarista Rosario Espinal (2015), «la mayoría de los haitianos en territorio dominicano no se irá, ni serán repatriados ni legalizados, porque el Estado dominicano y muchos empresarios necesitan esa mano de obra barata para explotarla».

## Conclusión

Entre los nuevos y más destructivos efectos del legalizado exclusionismo anti-haitiano actual es que mella más en la sociedad que el antiguo exclusionismo informal. Las primeras víctimas de la Resolución 12/07 han sido en su mayoría jóvenes adultos que habían estado seguros en su ciudadanía dominicana, siendo portadores de auténticas cédulas oficiales. Ahora, no sólo los oprimidos y los sin papeles, sino los aspirantes y los hasta ahora ciudadanos dotados, son objeto de exclusión como «haitianos». Pareciera que la frontera que sus antepasados cruzaron hace años se hubiera replegado en forma de fantasma legal/burocrático y, metafóricamente hablando, los hubiera cruzado nuevamente. La «frontera» es desterritorializada, proyectada a través del territorio dominicano «dondequiera que se encuentren los controles selectivos» (Balibar, 2002:34).

Dichas «fronteras interiores» pueden ser tan evidentes como los puntos de control en las principales vías o tan sutiles como los mecanismos para solicitar servicios de salud pública, abrir una cuenta bancaria, acceder a prestaciones de desempleo y pensiones u obtener tarjetas nacionales de identificación (Ajana, 2013:57).

Esa tecnología legal/forense apunta a una segunda forma en la que el exclusionismo antihaitiano de hoy combina el atavismo moral con el progreso técnico: el despojo de identidad es una práctica de la ley y las tecnologías computarizadas del almacenamiento, recuperación e intercambio de datos. Si bien una vez los descendientes de haitianos sufrieron discriminación arbitraria, carente de fundamento jurídico claro, hoy el exclusionismo antihaitiano se encuentra cada vez más codificado legalmente, tecnológicamente vigilado y rigurosamente aplicado. Incluso la imagen de una huella digital que conforma el logotipo actualizado de la Junta Central Electoral (véase <http://jce.gob.do/>) parece presumir un compromiso con el aseguramiento de la biopolítica oficial. Los agentes del nuevo exclusionismo no son hombres que blanden escopetas a caballo, sino burócratas instalados en cubículos fuera de la vista pública.

Por último, el caso en cuestión merece ser estudiado como un cuento cauteloso para los derechos humanos internacionales. Mediante una serie de leyes, veredictos de tribunales superiores y medidas burocráticas internas en la República Dominicana, los nacionalistas dominicanos han contrarrestado una estrategia legal pro-derechos con una juridicalización reaccionaria del exclusionismo anti-haitiano. Nuestro temor es que los proponentes de derechos liberales estén apartando la atención del público de lo que es cualitativamente nuevo en el actual exclusionismo antihaitiano oficial, al destacar las expulsiones masivas y otros casos de violencia, intimidación o fuerza arbitraria, como rasgos principales del antihaitianismo dominicano. Nadie puede negar que tales actos de odio sean chocantes. Sin embargo, los liberales también deberían constatar no sólo la antigüedad del prejuicio antihaitiano sino también la novedad de los medios en que se despliega la República Dominicana. La señal principal de lo nuevo en esta situación consiste en la aparente paradoja de que los haitianos y los descendientes de haitianos son más libres de desplazarse por el país aun cuando su movilidad socioeconómica se halla más rígidamente contenida. Ahora libres de alejarse de las plantaciones de azúcar tan fácilmente como llegan (Verité, 2012:50), los descendientes de haitianos son, no obstante, incapaces de escapar de la sombra de los muros cibernéticos sociales a través

de los cuales la ley y la burocracia los incluyen en una segunda clase, dentro de la condición de forasteros.

Agradecimientos: Damos las gracias a Karen Richman y Henry Carey por haber convocado el taller en la Universidad Estatal de Georgia sobre Haití-República Dominicana (19 de mayo de 2016), en el que se presentó una versión preliminar de este documento, así como al ponente Ernesto Sagás y a los otros participantes del taller por sus sugerencias detalladas y de apoyo para la mejora del mismo. De igual modo, reconocemos el magnífico trabajo de traducción que hizo Milena Almira del inglés. Los firmantes son, salvo que se indique de manera debida, los autores originales del contenido de este documento y son responsables también de todos los errores u omisiones que puedan quedar.

## Referencias

- Acento (26 de octubre de 2015), «DXD en audiencia CIDH: Demanda acuerdo solucionar problemática desnacionalización», en <http://acento.com.do/2015/actualidad/8294727-dxd-en-audiencia-cidh-demanda-acuerdo-solucionar-problematika-de-desnacionalizacion/>
- \_\_\_\_\_ (8 de enero de 2016), «ACNUR reitera que existen 133,770 personas apátridas en la RD, y que podrían ser más», en <http://acento.com.do/2016/actualidad/8313829-acnur-reitera-que-existen-133770-personas-apatridas-en-la-rd-y-que-podrian-ser-mas/>
- Agamben, Giorgio (1998), *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*, Stanford, Stanford University Press.
- Ajana, Btihaj (2013), *Governing through Biometrics: The Biopolitics of Identity*. Houndmills, Basingstoke, UK, Palgrave Macmillan.
- Amnesty International (2013), «Dominican Republic Must Retract Ruling that Could Leave Thousands Stateless», en <http://www.amnesty.org/en/news/dominican-republic-must-retract-ruling-could-leave-thousands-stateless-2013-10-18>
- Balibar, Etienne (2002), *Politics and the Other Scene*, London, Verso.
- Baluarde, David C. (2006), «Inter-American Justice Comes to the Dominican Republic: An Island Shakes as Human Rights and Sovereignty Clash», *American University Human Rights Brief*, 2(13), pp. 25-28, 38, en <http://www.wcl.american.edu/hrbrief/13/2baluarde.pdf?rd=1>
- International Human Rights Law Clinic (2002), *Unwelcome Guests: A Study of Expulsions of Haitians and Dominicans of Haitian Descent from the Dominican Republic to Haiti*.

- Berkeley, Boalt Hall School of Law, University of California, en [http://www.law.berkeley.edu/files/Unwelcome\\_Guests.pdf](http://www.law.berkeley.edu/files/Unwelcome_Guests.pdf)
- Campbell, Timothy & Adam Sitze (2013), «Introduction: Biopolitics: An Encounter», in *Biopolitics: A Reader*, pp. 3-40, Durham, North Carolina, Duke University Press.
- Centro Cultural Dominicano-Haitiano (1997), *Análisis de la situación inmigrantes haitianos en la República Dominicana*, Santo Domingo, CCDH.
- Cedeño, Carmen (1992), «La nacionalidad de los descendientes de haitianos nacidos en la República Dominicana», en Lozano, Wilfredo (ed.), *La cuestión haitiana en Santo Domingo: Migración internacional, desarrollo y relaciones inter-estatales entre Haití y República Dominicana*, pp. 137-143, Santo Domingo, FLACSO-Programa República Dominicana y Centro Norte-Sur, Universidad de Miami.
- Díaz, Juan Bolívar (29 de octubre de 2011), «JCE suspende su «genocidio civil», *Hoy*, en <http://hoy.com.do/jce-suspende-su-«genocidio-civil»/>
- Ministerio de relaciones exteriores (10 de enero de 2016), «Cancillería coordina segunda reunión de la JCE con la sociedad civil y organismos internacionales», *Diario Libre*, en <http://www.diariolibre.com/noticias/cancilleria-coordina-segunda-reunion-de-la-jce-con-la-sociedad-civil-y-organismos-internacionales-GJ2391190>
- El Caribe* (1 de diciembre de 2015), «Rosario admite en una circular que hay presiones», en <http://www.elcaribe.com.do/2015/12/01/rosario-admite-una-circular-que-hay-presiones>
- Espinal, Rosario (1 de julio de 2015), «El avispero con los haitianos», *Hoy*, en <http://hoy.com.do/el-avispero-con-los-haitianos/>
- Faxas, Natalí (12 de enero de 2016), «52,665 extranjeros no han retirado su carné migratorio», *El Caribe*, en <http://www.elcaribe.com.do/2016/01/12/52665-extranjeros-han-retirado-carne-migratorio>
- Foucault, Michel (1978), *The History of Sexuality, Volume I: An Introduction*, New York, Vintage Books.
- \_\_\_\_\_ (1980), «The Confession of the Flesh», en Colin Gordon (ed.), *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*, pp. 194-228, New York, Pantheon Books.
- \_\_\_\_\_ (2003), *«Society Must Be Defended»: Lectures at the Collège de France, 1975-1976*, New York: Picador.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977-1978*, New York, Palgrave Macmillan.
- \_\_\_\_\_ (2008), *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978-79*, Hampshire, Palgrave Macmillan.

- Garcia, Michelle (2006), «No Papers, no Rights», *Amnesty International Magazine*, otoño 2006, pp. 20-23, 30.
- Granne, Michael (2001), *Expelled: Mass Expulsions of Individuals of Haitian Descent from the Dominican Republic*, New York, Witness Productions.
- Hamann, Trent H. (2009), «Neoliberalism, Governmentality and Ethics», *Foucault Studies*, 1(6), pp. 37-59.
- Hintzen, Amelia (2016), «Cultivating Resistance: Haitian-Dominican Communities and the Dominican Sugar Industry» (Tesis doctoral), Departamento de Historia, Universidad de Miami.
- Human Rights Watch (2015), *We are Dominican. Arbitrary Deprivation of Nationality in the Dominican Republic*, en <https://www.hrw.org/report/2015/07/01/we-are-dominican/arbitrary-deprivation-nationality-dominican-republic>
- Katz, Jonathan M. (13 de enero de 2016), «In Exile: Deportations and Violence Have Driven Tens of Thousands of People of Haitian Descent from their Homes in the Dominican Republic-While the World is Silent», *New York Times*, en [http://www.nytimes.com/2016/01/17/magazine/haitians-in-exile-in-the-dominican-republic.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/01/17/magazine/haitians-in-exile-in-the-dominican-republic.html?_r=0)
- Lawyers Committee for Human Rights (1991), *A Childhood Abducted: Children Cutting Sugar Cane in the Dominican Republic*, New York, Lawyers Committee for Human Rights.
- Lechte, John & Saul Newman (2013), *Agamben and the Politics of Human Rights: Statelessness, Images, Violence*, Edinburgh, Edinburgh University Press.
- Lippmann Mazzaglia, Natalia & Pedro F. Marcelino (2014), «Migratory Policy as an Exclusionary Tool: The Case of Haitians in the Dominican Republic», *Laws*, vol. 3, núm. 1, pp. 163-178.
- Martínez, Samuel (2012), «Allegations Lost and Found: The Afterlife of Dominican Sugar Slavery», *Third World Quarterly*, 10(33), pp. 1855-1870.
- \_\_\_\_\_ (2014a), «The Price of Confrontation: International Retributive Justice and the Struggle for Haitian-Dominican Rights», in George Andreopoulos & Zehra Arat (eds.), *The Uses and Misuses of Human Rights: A Critical Approach to Advocacy*, pp. 89-115, New York, Palgrave.
- \_\_\_\_\_ (12 de marzo de 2014b), «Anti-Haitian Exclusionism in the Dominican Republic: A Biopolitical Turn?», College of the Holy Cross, Carson Lecture Series, en <https://www.youtube.com/watch?v=TLIUztLPJkk>
- Movimiento por un Registro Libre de Discriminación (3 de noviembre de 2011), «La Circular 32/11 es un paso insuficiente», nota de prensa.

- OBMICA (2015), «Arreglos institucionales para la implementación del PNRE», *Boletín informativo OBMICA*, 2(5), en <http://obmica.org/images/Publicaciones/Boletines/boletin%20OBMICA-junio%202015%20FINAL.pdf>
- Oficina Nacional de Estadística (2013), *Primera encuesta nacional de inmigrantes en la República Dominicana* (Informe general ENI-2012), Santo Domingo, ONE.
- Ong, Aihwa (1999), *Flexible Citizenship: The Cultural Logics of Transnationality*, Durham, North Carolina, Duke University Press.
- Petrozziello, Allison J., Amelia Hintzen y Juan Carlos González Díaz (2014), *Género y el riesgo de apatridia para la población de ascendencia haitiana en los bateyes de la República Dominicana*. Santo Domingo, OBMICA, en <http://obmica.org/index.php/publicaciones/libros/92-genero-y-el-riesgo-de-apatridia-para-la-poblacion-de-ascendencia-haitiana-en-los-bateyes-de-la-republica-dominicana>
- República Dominicana (27 de agosto de 2004), «Ley General de Migración, No. 285-04», *Gaceta Oficial*, 10291, pp. 5-46, en <http://docs.republica-dominicana.justia.com/nacionales/leyes/ley-285-04.pdf>
- República Dominicana, Congreso Nacional (2014), «Ley No.169-14», en [http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi\\_normativa/ley\\_ndeg169\\_de\\_2014\\_regularizacion\\_y\\_naturalizacion\\_de\\_extranjeros\\_en\\_el\\_registro\\_civil\\_dominicano.pdf](http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_normativa/ley_ndeg169_de_2014_regularizacion_y_naturalizacion_de_extranjeros_en_el_registro_civil_dominicano.pdf)
- República Dominicana, Ministerio de Interior y Policía (2016), «Ministro Interior y director Migración analizan componentes del Plan de Regularización», en <http://www.mip.gob.do/index.php/noticias/item/ministro-interior-y-director-migracion-analizan-componentes-del-plan-nacional-de-regularizacion>
- República Dominicana, Oficina de la Presidencia (2013), «Decreto No. 327-13», en <http://www.refworld.org/pdfid/52fcaf984.pdf>
- República Dominicana, Tribunal Constitucional (2013), «Sentencia TC/0168/13», en <http://noticiasmicrojuris.files.wordpress.com/2013/10/sentenciatc0168-13-c.pdf>
- République d'Haïti (2014), «Arrêté accordant à toute personne dépourvue d'acte de naissance, un délai de cinq (5) ans pour faire régulariser son état civil», *Le Moniteur*, núm. 10.
- Riveros, Natalia, Carlos Abaunza, Adriana Salcedo y Eddy Tejeda (2015), *Estado del Arte de las Migraciones que Atañen a la República Dominicana 2014* (Informe), Santo Domingo, OBMICA, en <http://obmica.org/index.php/publicaciones/informes/126-estado-del-arte-de-las-migraciones-que-atanen-a-la-republica-dominicana-2014>
- Verité (2012), *Research on Indicators of Forced Labor in the Supply Chain of Sugar in the Dominican Republic*, en <https://www.verite.org/wp-content/uploads/2016/11/>

Research-on-Indicators-of-Forced-Labor-in-the-Dominican-Republic-Sugar-Sector\_9.18.pdf

Virno, Paolo (2004), *A Grammar of the Multitude: For an Analysis of Contemporary Forms of Life*, Los Angeles, Semiotext(e).

Waas, Laura van (2007), «The Children of Irregular Migrants: A Stateless Generation?», *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 3(25), pp. 437-458.



# ONG de migración como actores de un campo de acción solidaria

## Migration NGOs as Actors in Solidarity

---

Velia Cecilia Bobes

**Resumen:** El artículo reflexiona sobre el trabajo de las organizaciones no gubernamentales (ONG) de migración en México y analiza su papel como actores relevantes en la política y la gestión migratoria. Este tipo de ONG tiene un modo particular de accionar al combinar funciones de asistencia y defensa de los migrantes con labores de difusión, debate y monitoreo del tema migratorio, a partir de lo cual han logrado colocar sus propuestas de atención a los derechos humanos en la discusión pública, por lo que se han convertido en actores con capacidad simultánea para presionar al gobierno y asistirlo en la política y gestión migratoria. Este trabajo examina de manera general el repertorio de acción de las ONG de migración como un recurso de poder frente al Estado.

**Palabras clave:** ONG, repertorio de acción, migración, actores no estatales, México.

**Abstract** This article seeks to ponder the work of non-governmental organizations (NGOs) in the field of migration in Mexico and analyze their role as actors within migratory policy and management. We have come to see that this kind of NGO has a particular mode of action, combining assistive functions as well as migrant defence with acts of awareness, debate and monitoring migration matters, upon which they have succeeded in placing their proposals for attention to the human rights of migrants on the public agenda, positioning themselves as an actor with the ability to simultaneously apply pressure on the government while assisting in managing migration and policy formation / implementation. This work analyzes in a broad approach the range of actions undertaken by migration NGOs, showing that through these actions there exists a powerful capability to engage with the State.

**Keywords:** NGO, range of action, migration, non-state actors, Mexico.



## Introducción

La migración en México constituye una realidad compleja que se ha convertido en uno de los problemas más acuciantes de la actualidad. No obstante, los numerosos estudios que se publican sobre las diferentes dimensiones de los procesos migratorios (flujos, remesas, migrantes de tránsito y retorno, etcétera) no existen aquellos que profundicen en la contribución que realiza la sociedad civil en la asistencia y la defensa de los migrantes. Este artículo busca enfatizar el trabajo de las organizaciones no gubernamentales (ONG) de migración y analizar su función como un actor relevante en la política y la gestión migratoria.

Si bien por definición las ONG se ubican en el contexto de lo social,<sup>1</sup> su reconocida vocación de influencia en las políticas públicas permite examinarlas como actores no estatales que participan en el espacio público y cuyas acciones adquieren significados políticos. Desde esos espacios asociativos se «amplían» los repertorios de participación y se generan nuevos ámbitos desde los cuales se plantean demandas, formulan proyectos de cambio y hacen valer los intereses de grupos subalternos (Revilla, 2002).

Se partió de entender que las ONG, insertas en un sistema de relaciones (de poder, conflicto, jerarquías), instauran un campo de acción solidaria desde donde intervienen en la política a través de la mediación y la interlocución para demandar la incorporación de sus valores y perspectivas en la política y la legislación.<sup>2</sup> En ese sentido, la acción de las ONG de migración evidencia su configuración como actores colectivos con capacidad de ejercer presión sobre el Estado y difundir su visión de lo migratorio basada en una postura de derechos humanos.

Además de que se examinan los recursos y las capacidades de acción de las ONG de migración, se resumen algunos hallazgos de una investigación cualitativa desarrollada entre 2014 y 2015, la estrategia metodológica incluyó un análisis

<sup>1</sup> Como organizaciones que se definen por ser no gubernamentales y no lucrativas se colocan en un ámbito diferenciado del Estado y del mercado.

<sup>2</sup> La definición de campo de acción solidaria está inspirada en el trabajo de diversos autores que si bien no han abordado específicamente las ONG de migración, han propuesto ideas importantes para la caracterización de este tipo de asociaciones como actores contenciosos y sobre el significado político de su actuar (véase López, 2015; Revilla, 2002; Díez, 2002).

documental<sup>3</sup> que comprende la revisión de estudios previos y la realización de entrevistas a miembros y directivos de distintas organizaciones de migrantes. El primer objetivo fue establecer el universo de organizaciones; por lo que el punto de partida fue el valioso trabajo de la ONG Propuesta Cívica: *Atlas de organizaciones de apoyo a personas migrantes* (Guillén y Pérez, 2014). Allí se encuestaron 63 ONG de migración (en su gran mayoría albergues y Casas del Migrante), a ellas se agregó un conjunto de asociaciones que abordan el tema de migración dentro de una agenda más amplia; de modo que se identificó un universo de 71 ONG de migración,<sup>4</sup> del que se efectuaron 16 entrevistas en profundidad.

Cabe mencionar que el análisis de las entrevistas y el trabajo documental representaron un primer ejercicio de descripción y clasificación, que resultó en la división del universo en dos tipos de organizaciones: ONG dedicadas a labores de asistencia, protección y apoyo a personas migrantes (tipificadas como «Casas de Migrantes»); y ONG vinculadas con lo migratorio mediante incidencia, investigación y monitoreo («ONG de perfil amplio»)<sup>5</sup>. Posterior a esa clasificación se realizó una comparación de las organizaciones a fin de identificar el repertorio de acciones y los recursos que poseen como actores.

La primera parte del artículo muestra una caracterización de los dos tipos de organizaciones de acuerdo con un modelo que permite distinguir con claridad sus diferencias y similitudes. Se elaboraron siete categorías: origen, actividad principal, ubicación/localización, población que atienden, financiamiento, evolución, desarrollo y percepciones sociales de su trabajo. En la segunda, se examinan las ONG en tanto actores de la política y la gestión migratoria en México, su lugar en el sistema de relaciones de la sociedad mexicana actual y su capacidad para demandar e intermediar entre la sociedad y el Estado. Al respecto, se definieron cuatro categorías: relaciones entre ellas (redes), relaciones con la academia, relaciones con la sociedad civil (doméstica y global) y relaciones con el Estado. Los resultados se estructuran a partir de tales categorías y se exponen mediante la contrastación de ambos tipos de organizaciones.

<sup>3</sup> Estudios acerca de migraciones en México; páginas *web* de ONG, del gobierno mexicano y de organismos internacionales.

<sup>4</sup> Aunque no se presenta aquí un inventario completo de las ONG de migración que existen en México en la actualidad, sí se ofrece un panorama general y comprensivo de las mismas.

<sup>5</sup> Esta distinción (54 Casas del Migrante y 14 ONG de perfil amplio) sólo persigue fines analíticos, ya que todas las asociaciones coinciden en el tema y los objetivos de defensa de los derechos humanos de las personas migrantes.

## Origen, actividades y evolución en el tiempo

Aunque en la actualidad en México se estima que existen entre 20 y 35 mil organizaciones de la sociedad civil (Centro Mexicano para la Filantropía, 2011), sólo alrededor de 71 se centran en el tema de la migración.<sup>6</sup> Sobresalen dos etapas: una que inicia en la segunda mitad de la década de los 1980, en la que surgen las primeras organizaciones de atención a migrantes; y otra en la que se crea (o se suma al tema) un tipo de asociación no centrado en la asistencia, sino en problemas asociados con la democracia y el Estado de derecho (derechos humanos, seguridad y justicia), así como en la incidencia dentro de las políticas públicas.

La primera etapa se ubica en las décadas de 1980 y 1990 y coincide con un momento en el que la sociedad civil mexicana<sup>7</sup> se hallaba inmersa en la lucha por la democracia, el proceso de paz en Chiapas y su reconocimiento por parte del gobierno (Centro Mexicano para la Filantropía, 2011). En ese contexto se fundan las primeras Casas de Migrantes al amparo del trabajo caritativo y altruista de diferentes denominaciones religiosas (principalmente católicas) y como resultado de iniciativas de diversas parroquias y congregaciones, preocupadas por dar auxilio a grupos de mexicanos que esperaban en la frontera para cruzar al norte y a aquellos que llegaban a esas poblaciones tras su deportación por las autoridades estadounidenses.<sup>8</sup>

En la segunda etapa (a partir de 2000) aparece la mayor parte de las ONG de perfil amplio.<sup>9</sup> Este momento coincide con la democratización del sistema político (alternancia) y el proceso de fortalecimiento y diversificación de la sociedad civil mexicana, en un contexto político más favorable a su accionar y con la

<sup>6</sup> Es importante destacar que el estudio involucra organizaciones *para* migrantes y que trabajan el tema de la migración en México. No se trata de organizaciones *de* migrantes (creadas o integradas por las propias personas migrantes).

<sup>7</sup> Durante los 1980 y principios de los 1990, los tópicos que articulan el surgimiento de nuevas ONG son varios: derechos humanos, cooperación para el desarrollo, ayuda humanitaria, promoción por la paz y género (Elías, 2006). Dicho contexto es el que fundamenta la idea de la aparición de un campo de acción solidaria más allá del tema de la migración.

<sup>8</sup> Si bien se concentraron primero en ciudades fronterizas como Tijuana, Ciudad Juárez y Matamoros, a lo largo de las tres últimas décadas el número de centros de atención y albergues ha crecido significativamente, de manera que se ha ampliado el área geográfica en que se asientan y el tipo de poblaciones que atienden.

<sup>9</sup> Aunque así ocurre para la mayoría, al menos dos de las ONG de perfil amplio estudiadas se fundaron en la década de 1990, ambas incluyen la asistencia legal y humanitaria como parte de sus acciones.

aprobación de la legislación que las ampara.<sup>10</sup> Dichas ONG surgen ya como organizaciones independientes, con una identidad laica y forman parte de un asociacionismo orientado al activismo civil que busca trascender el asistencialismo para posicionarse en la interlocución con el Estado.

A fin de caracterizar los contrastes entre ambos tipos de organizaciones conviene atender a sus actividades principales. Las Casas de Migrantes son organizaciones de asistencia humanitaria y defensa de los derechos de los migrantes. Constituyen un conjunto diverso de albergues, centros de acogida o refugio, comedores y dispensarios de salud que ofrecen servicios de hospedaje, comida, asistencia médica y (en menor medida) legal; por ello su actividad fundamental es la ayuda y la protección.

En cuanto a las ONG de perfil amplio, sus actividades son complejas, plurales y polifacéticas. Muchas asumen el tema de la migración dentro de una agenda que incluye la democracia, la transparencia y los derechos humanos; otras se dedican específicamente al tema migratorio.<sup>11</sup> No son asociaciones filantrópicas ni de asistencia, al contrario, son organizaciones que atienden lo migratorio desde la perspectiva de la discusión pública de la política y la gestión. Se trata de igual modo de un conjunto diverso, pues algunas se enfocan en la investigación y el monitoreo, otras en la incidencia en políticas públicas, la capacitación, la construcción de espacios de diálogo y la *visibilización* del tema en la agenda pública.

Dadas las diferencias entre las actividades de ambos tipos de ONG, difieren asimismo en las poblaciones que atienden. Las de perfil amplio orientan su actividad hacia los migrantes y las políticas de migración del Estado mexicano, mientras que las Casas de Migrantes atienden a personas en su proceso de movilidad: mexicanos en ruta, migrantes de retorno y extranjeros de diferentes nacionalidades.<sup>12</sup> En los dos tipos hay algunas que se especializan en la atención de grupos vulnerables como menores no acompañados, mujeres y adultos mayores.

<sup>10</sup> En 2003 se promulgó la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, se generaron y fortalecieron mecanismos de diálogo con el Estado y gracias al establecimiento de un Registro Oficial de organizaciones se les otorgó la posibilidad de acceso a fondos públicos.

<sup>11</sup> De las ONG de perfil amplio estudiadas, seis se dedican al tema migratorio en concreto, mientras que ocho incluyen lo migratorio como uno de sus temas.

<sup>12</sup> De las 57 organizaciones encuestadas en el atlas, 52 atienden migrantes de tránsito centroamericanos, 31 mexicanos, 27 migrantes de retorno. Complementariamente, 27 atienden mujeres, 17 a familias en situación de riesgo, 13 a menores migrantes no acompañados y tres a adultos mayores (Guillén y Pérez, 2014:183).

Concerniente a su ubicación, las ONG de perfil amplio se concentran principalmente en la Ciudad de México y en grandes ciudades; mientras que las Casas de Migrantes se dispersan a lo largo de las diferentes rutas de cruce hacia Estados Unidos, por lo que tienen presencia en casi todas las entidades de la república. Tal situación afecta el alcance de sus acciones: las Casas de Migrantes inciden en las comunidades por donde pasan los migrantes y mantienen presencia local; la mayoría de las ONG de perfil amplio se encuentra en zonas urbanas, lo que implica que su incidencia a escala local es limitada. En consecuencia, la actividad de las Casas de Migrantes influye poco a nivel nacional y su incidencia es menor en el debate y las políticas de migración.

Las Casas de Migrantes funcionan con financiamientos privados y donaciones de particulares (en dinero y especie), fincadas en redes solidarias de apoyo de modo local y con un peso significativo del trabajo voluntario de sus miembros.<sup>13</sup> En el caso de las ONG de perfil amplio para financiar sus proyectos y su funcionamiento acuden primordialmente a fundaciones y organismos internacionales —Ford, McArthur, Kellog, Organización de las Naciones Unidas (ONU), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), Unión Europea—, en segundo lugar a agencias nacionales —Monte de Piedad y asociaciones civiles— y en menor medida a fondos estatales —Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), Secretaría de Desarrollo Social y Equidad para las Comunidades (Sederec).

Puesto que en ambos casos se trata de asociaciones que son obligadas a auto sustentarse, la cuestión de los recursos económicos es crucial y constituye uno de los mayores problemas que enfrentan ambos tipos. Los entrevistados refieren que en la actualidad los financiamientos son cada vez más escasos y competidos. Las Casas de Migrantes deben proveer alimentación, hospedaje, servicios médicos y otras formas de asistencia (legal, psicológica) a un grupo cada vez más numeroso de personas, por lo que es imprescindible contar con fondos corrientes que sustenten su labor cotidiana. Para las otras, la escasez de recursos impacta en el personal que pueden contratar y el número restringido de proyectos que pueden acometer.<sup>14</sup> A lo anterior se suma que las agencias financiadoras tienen

<sup>13</sup> No obstante a que algunas reciben financiamiento público e incluso participan con programas del gobierno, esto es excepcional, la mayoría opera con fondos de procedencia privada.

<sup>14</sup> «La disminución de los financiamientos, hay menos gente para hacer las cosas o estamos en condiciones sin los derechos laborales que deberíamos tener que tanto peleamos...» (entrevista a ONG perfil amplio). «La otra cosa tiene que ver mucho al final del día con el dinero, del financiamiento, las organizaciones

prioridades y jerarquías relativas a temáticas o tipos de proyectos que prefieren financiar, lo que supone la necesidad en ciertas ocasiones de «ajustar» las agendas con el interés de conseguir recursos y cumplir con condicionantes o reglas que vienen con el dinero (es el caso del cabildeo). Por último, el aumento de los controles fiscales y la vigilancia acerca de su uso ha propiciado la necesidad de contratar auditores u otro personal especializado.

Desde la óptica de su desarrollo y evolución, al observar el conjunto de organizaciones con una perspectiva histórica, se aprecian cambios importantes. Si las primeras Casas de Migrantes fundadas en los 1980 dependían de la Iglesia, con el tiempo se han ido constituyendo como Instituciones de Asistencia Privada (IAP) y Asociaciones Civiles (AC), autónomas e independientes que establecen sus propias agendas y prioridades y organizan el trabajo a su manera y en función de las características del contexto en que se desenvuelven.<sup>15</sup> Han transitado de la filantropía a una visión de derechos humanos; además de la asistencia, ofrecen asesoría, denuncian abusos, sensibilizan a la sociedad y demandan a las autoridades el cumplimiento del respeto a los derechos humanos.<sup>16</sup> Algunas han alcanzado un protagonismo en la esfera pública que ha potenciado su labor de denuncia y defensa; muestras de ello son el albergue Hermanos en el Camino, dirigido por el padre Alejandro Solalinde; Las Patronas o el Albergue la 72; y la Casa del Migrante de Saltillo.

Referente a las ONG de perfil amplio, cuya principal actividad es la incidencia, encontramos una diversificación de sus acciones que se refleja en: 1) la ampliación del enfoque sobre la migración (más allá de la situación de los migrantes les interesa la modificación de las leyes, sus reglamentaciones y la gestión del proceso migratorio como totalidad);<sup>17</sup> 2) consultorías y asesorías técnicas; 3) capacitación y educación de la sociedad; 4) especialización y profesionalización

cada vez estamos más vigiladas con mayores requisitos fiscales, etcétera y obviamente eso requiere de capacidades administrativas técnicas cada vez más altas y el tema de acceder a recursos cada vez es más complicado» (entrevista a ONG perfil amplio).

<sup>15</sup> «En los últimos diez años, yo creo, es cuando ha habido más cambio y se empezaron a abrir más albergues que desarrollaron rápidamente una mayor visión de derechos humanos y rebasaron el estadio de la asistencia ¿no? y eso en sí, me parece que es un nuevo actor social también ¿no? que además se está articulando... Antes, era básicamente al amparo de la pastoral de movilidad ¿no? de la Iglesia formal tradicional, actualmente (...) hay organización autónoma» (entrevista a ONG perfil amplio).

<sup>16</sup> «Y entonces nosotros siempre queremos distinguirnos ¿no? Somos un albergue de la sociedad civil... porque no queremos que los migrantes vean todo esto como una opción de beneficencia... nosotros les decimos, nosotros estamos aquí porque estamos defendiendo sus derechos humanos» (entrevistas a Casa del Migrante).

<sup>17</sup> Tránsito, recepción, expulsión y retorno.

de la investigación;<sup>18</sup> 5) esfuerzo por traducir los resultados de la investigación en un lenguaje útil para la elaboración de la política migratoria; 6) foros de debate y discusión con repercusión nacional.

Otro aspecto destacado de la evolución y el desarrollo de las ONG de migración es un proceso que apunta a su conversión en grupos de interés (Revilla, 2002). Si bien actualmente las ONG de perfil amplio y las Casas de Migrantes ocupan un lugar como la «voz de los migrantes», se proponen ir más allá y construir espacios donde los propios migrantes puedan posicionar sus demandas; ya no se trata tanto de asumir su «representación», sino de propiciar que se conviertan en actores con voz que pueda ser escuchada.<sup>19</sup> Adicionalmente, aunque por las normativas de los financiamientos, casi todas las organizaciones tienen prohibido hacer cabildeo; con el trabajo de consultoría, asesoría técnica y su participación en foros y debates encuentran intersticios que proporcionan una oportunidad para ejercer presión sobre los legisladores y los encargados de la toma de decisiones en el tema migratorio.<sup>20</sup>

Por último, las ONG también intervienen en la gestión migratoria y la implementación de las leyes y programas de migración: a través de la asesoría legal que brindan y la posibilidad de presentarse como sitios alternativos a la detención y la mediación con las autoridades migratorias durante los procesos de aseguramiento, presentación y retorno asistido. En ese sentido, las Casas de Migrantes participan

<sup>18</sup> Lo que ha redundado en un aumento en la producción de un conocimiento relevante para las autoridades, la academia y la sociedad civil; junto con la elaboración de informes acerca de la situación de los migrantes se realizan investigaciones más especializadas, se construyen indicadores y bases de datos, se publican libros y documentos de trabajo.

<sup>19</sup> «Entonces no queremos ser voz, queremos que sus demandas ellas mismas las posicionen. Lo que hemos logrado hasta ahora es, por lo menos, recoger y hacer procesos participativos para tener un documento; que ellas vean que sus demandas están ahí y entonces nosotras ser interlocutoras. En ese sentido, tratamos de abrir espacios para que estén las personas» (entrevista a ONG perfil amplio). «Porque nosotros entendemos que es la gente ¿no? Que hay que convertir en sujetos activos, involucrarlos más en estos procesos...» (entrevista a Casa del Migrante).

<sup>20</sup> «Hemos logrado hasta ahora por lo menos recoger y hacer procesos participativos... por ejemplo, en el Programa Especial de Migración logramos que hicieran cinco foros y que no fuera uno solo en el DF» (entrevista a ONG perfil amplio). «Yo creo que en términos del proceso de aprobación de la ley de migración el mayor logro que tuvimos de la sociedad civil no es tal vez en sí en el texto de la ley ¿no?... creo que ahí el logro fue hacer público el proyecto, torcerle un poco la muñeca al ejecutivo y al legislativo ¿no? y levantar algo de debate ¿no? que sin nuestra insistencia y nuestra intervención hubiera sido un proceso que se hubiera llevado completamente a puertas cerradas ¿no? y probablemente por una vía rápida, entonces por lo menos se levantó un debate y yo creo que eso facilitó también después otro tipo de participación en la elaboración del reglamento, logró visibilizar varios problemas muy serios que tiene la ley...» (entrevista a ONG perfil amplio).

de manera más activa en los procesos administrativos ante la autoridad, mientras que las de perfil amplio inciden en la gestión mediante la publicitación de informes en torno a la situación de los migrantes y la actuación de las autoridades, el monitoreo de estaciones migratorias y los observatorios de migración.

Así, las ONG de migración han ido aumentando progresivamente su visibilidad y presencia públicas en la sociedad mexicana, por lo que es fundamental no terminar el análisis sin atender a la percepción de la sociedad relativa a su trabajo. En esa dimensión también hay diferencias: mientras las Casas de Migrantes actúan en concreto en comunidades pequeñas donde las organizaciones y los migrantes que reciben son muy visibles, las ONG de perfil amplio se relacionan con la sociedad en general y la opinión pública.

En la encuesta ya citada (Guillén y Pérez, 2014), al indagar con las organizaciones referente a la percepción de la comunidad sobre su trabajo, 82 por ciento (47 de las 57 organizaciones entrevistadas) manifestaba haber logrado influir de forma positiva en la percepción de sus comunidades (Guillén y Pérez, 2014:181). En la investigación, pese a que se evidencian opiniones positivas, emergió una situación más compleja, porque las entrevistas arrojaron que las percepciones sociales del trabajo de las ONG y los prejuicios contra las personas migrantes son algo que se modifica poco a poco y requiere de un trabajo específico de la organización encaminado a convencer, luchar contra estereotipos, educar y acercar a la comunidad a las actividades de asistencia y ayuda a las personas migrantes.<sup>21</sup> Las ONG de perfil amplio, aunque piensan que su labor es poco difundida, sienten que los que la conocen tienen buena opinión de su trabajo. Este cambio de opinión puede deberse, entre otras razones, a que (a diferencia de las Casas de Migrantes) se encuentran ubicadas en centros urbanos donde se diluye la presencia física de un grupo de extranjeros y a que su labor se enfoca más a la investigación y la presión hacia las autoridades, que son tareas que no impactan directamente en las comunidades en las que se ubican. El estudio realizado hasta

<sup>21</sup> «Y de repente la población local nos dice: «es que los migrantes están en las ciudades, hay migrantes acá», y eso ha causado una alarma en la propia población. Entonces de repente empiezan a saltar esas alarmas típicas ¿no? Por eso ahora la casa, decidimos y analizamos que habría que entrarle muy fuerte a una incidencia o un plan de sensibilización a la comunidad...» (entrevista a Casa del Migrante). «Después de aprender mucho tiempo, porque me tocó vivir la experiencia junto con ellos de que nos quisieran quemar los vecinos y querer quitar la casa del migrante. Entonces esta experiencia nos obligó a aprender cómo involucrar a la comunidad en un tema de desarrollo y de beneficio, cambiar la percepción y crear una cultura más de acogida y de protección para ambas poblaciones...» (entrevista a Casa del Migrante).

aquí revela un proceso de desarrollo, consolidación y empoderamiento de las organizaciones que permite y a la vez demanda una reflexión en torno a su constitución como actores no estatales de la política migratoria.

### ONG de migración como actores de un campo social

La constitución de las ONG como actores se asocia con su capacidad de mediación e intervención social, al grado tal que logran influir en las decisiones estatales. Por ello, el análisis demanda una reflexión del conjunto de estrategias y recursos mediante los cuales las ONG de migración adquieren capacidades y ejercen influencia dentro de la política migratoria. Como se ha demostrado en otros contextos, la creación de redes y coaliciones es una de las estrategias para potenciar dicha capacidad (Moskovich & Binhas, 2014); en este caso también es notorio que su articulación en redes (nacionales, regionales e internacionales) ha contribuido a fortalecer su impacto.<sup>22</sup> Así, las redes son el modo principal en que las ONG de migración se relacionan entre ellas para generar alianzas amplias a partir de una agenda común. Se constituyen como frentes de lucha por la defensa de los migrantes, sin perder su propia identidad ni la especificidad de sus proyectos y objetivos, con lo que alcanzan una mayor presencia en los medios de comunicación y en el debate de la política pública.

Existen dos tipos de redes, las que conforman Casas de Migrantes y albergues y las que articulan a ONG de perfil amplio. Entre las primeras sobresalen dos de reciente creación:

⊕ Colectivo de Defensores de Migrantes y Refugiados (Codemire).<sup>23</sup> Ostenta requisitos de pertenencia más allá del tema migratorio al concebirse como «de inspiración cristiana» y de trabajo en campo, por lo cual no admiten entidades laicas ni organizaciones que no trabajen directamente con personas migrantes.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> «Cada vez trabajamos con mayores alianzas, hay más espacios de articulación... Eso por un lado, por otro tiene que ver con la parte de lógica de poder que va más allá de la política como tal, o sea, es cómo poder hacer presión a través de vías no tradicionales» (entrevista a ONG perfil amplio).

<sup>23</sup> Creado en abril de 2015 y conformado por 28 casas y albergues para unificar esfuerzos en la lucha por la defensa y protección de los migrantes en tránsito.

<sup>24</sup> «Una peculiaridad que tiene Codemire es que sólo la componemos gente que estamos en terreno y gente que sabe que es un colectivo con inspiración cristiana. Entonces para quien forma parte de Codemire esas son como las dos reglas máximas, una matriz. Si un académico dice yo quiero

⊕ Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (Redodem).<sup>25</sup> Recopila información y elabora una base de datos estadísticos sobre los perfiles de los migrantes en tránsito, a la vez que documenta las violaciones a sus derechos con datos y testimonios. Cabe mencionar que esta red publica informes de violaciones y análisis de las políticas migratorias del gobierno de México.

Los objetivos de las dos redes apuntan a la potenciación de las capacidades de atención e incluyen entre sus estrategias la capacitación y las transferencias de saberes de unas organizaciones a otras. El otro gran objetivo que las anima es la protección de las propias organizaciones y sus miembros, ya que unidos como red amplían el impacto de sus denuncias y logran medidas cautelares para los defensores de migrantes.<sup>26</sup>

En el segundo tipo se hallan las redes temáticas de migración, cuya finalidad es la incidencia en la construcción de políticas (en las que se incluye a ONG de perfil amplio y a algunas Casas de Migrantes). Se involucran en diversas iniciativas de reforma a la legislación migratoria y representan actores colectivos del debate en torno de las migraciones en México. De ellas, las de mayor visibilidad son tres:

*Foro Migraciones.* Fundada en 2001, es un espacio de diálogo, análisis y denuncia para incidir en la promoción y defensa de derechos y en la definición de propuestas de reforma a la legislación. Busca fortalecer el conocimiento, el intercambio de información, la comunicación y la difusión. Organiza eventos de discusión, participan en procesos de consulta y elabora documentos e informes sobre la situación migratoria del país.

*Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria.* Se formó en 2010 con el objetivo de incidir en la ley de migración, sus reglamentos y programas. Agrupa a ONG con redes regionales y nacionales y con académicos. Cuenta con tres líneas de trabajo: de incidencia (enfocada en la evaluación y el análisis de leyes y programas migratorios y en la elaboración de propuestas), de monitoreo (dirigida a identificar y valorar los impactos de la aplicación de la legislación) y de fortalecimiento

pertenecer, pero no es alguien que trabaja en campo, no puede ser parte de Codemire» (entrevista a Casa del Migrante).

<sup>25</sup> Coordina la base de datos de 13 albergues de migrantes.

<sup>26</sup> «Con esta red también nos vemos tanto protegidos y acompañados y canalizamos algunas víctimas cuando las Casas del Migrante ya no pueden tenerlas. Esta es como una red muy natural que tiene reglas y todo pero ya venimos desde la experiencia de la pastoral» (entrevista a Casa del Migrante).

interno (orientada a aumentar la visibilidad y el posicionamiento del grupo en la discusión del tema migratorio).

*Colectivo Migraciones para las Américas (Compa)*. Es la red más grande y extensa, comprende 126 redes y organizaciones de Estados Unidos, México y Centroamérica. Surgió en 2013 como Colectivo Plan Nacional de Desarrollo-Migración (Colectivo PND-Migración) para promover la inclusión de una «agenda estratégica transnacional de migración» (con enfoque de género, derechos humanos y desarrollo) en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Luego de haber propiciado un diálogo amplio en ese sentido, cambió su nombre con el propósito de reflejar su perspectiva regional. Desarrolla encuentros transnacionales de sociedad civil y participación ciudadana en la migración y participa en foros y espacios de incidencia en política migratoria.

Asimismo, existen redes binacionales y regionales como la Mesa de Coordinación Transfronteriza de Migraciones y Género Iniciativa Binacional México-Guatemala (enfocada en temas de mujer migrante, niñez, pueblos indígenas y salud), la Red DH Migrantes (de acción y colaboración entre organismos públicos y organizaciones de derechos humanos para la defensa translocal de los derechos de las personas migrantes en tránsito de Centroamérica y México) y la Red Mesoamericana Mujer, Salud y Migración, entre otras. La articulación en redes posibilita colaborar, complementar y aunar recursos; genera capital social y capacidades de movilización, aumenta la confianza y la cooperación e impulsa la formación de nuevos grupos; fortalece el accionar de las ONG y les otorga recursos adicionales; convirtiéndolas en actores más fuertes y con mayores posibilidades de presión hacia el Estado.<sup>27</sup>

A pesar de que el trabajo en red es reconocido por las organizaciones como un logro, entienden que el reto es continuarlo, profundizarlo y llevarlo a un trabajo de largo plazo con miras a una influencia más permanente. Otro de los retos que reconocen es la estabilidad de la participación y la necesidad de incorporar más organizaciones de defensa de migrantes (especialmente las Casas de Migrantes) y establecer objetivos comunes de largo plazo. Sólo algunas Casas de

<sup>27</sup> «Tal vez lo que muchas de ellas han hecho para influir más, por ejemplo en la ley y en los programas ha sido reunirse ¿no? La coalición, y yo creo que, esa es la forma en que más peso se ha tenido. Hay que articularnos para fortalecer capacidades. Yo como organización no tengo ni la capacidad en términos de recursos humanos, a lo mejor, ni metodológica, etcétera para hacer ciertas investigaciones, documentar ciertas problemáticas, entonces yo creo que hay que articularnos, hay que fortalecer esas alianzas» (entrevista a ONG perfil amplio).

Migrantes (en particular aquellas localizadas en centros urbanos y de mayor reconocimiento público) están integradas a las redes temáticas, debido a que persiste entre ellas la idea de que lo más relevante es el trabajo de asistencia y protección a las personas migrantes «en el campo» y la intervención en los casos concretos de abusos y violaciones a los que se enfrentan en el proceso de su movilidad.

Un aspecto importante del posicionamiento de las ONG dentro del campo de acción social es su vinculación con otras que no estudian temas de migración. Hoy, ciertas Casas de Migrantes como ONG de perfil amplio han logrado articularse con otras de temas generales en los cuales el asunto migratorio se incluye transversalmente (derechos humanos, género, niñez, medio ambiente, seguridad, víctimas de delitos, personas desaparecidas, etcétera). Muchas de ellas participan en coaliciones más extensas como la Red por los Derechos de la Infancia en México, la Red de Organizaciones Civiles de Derechos Humanos TDT y el Colectivo contra la Trata de Personas en México, entre otras. Sin embargo, a pesar de su vinculación, las ONG de migración no han incorporado a su repertorio de acción estrategias (como el litigio)<sup>28</sup> que han probado ser efectivas en el trabajo de las ONG de derechos humanos en México (López, 2015) y las de migración en otros contextos nacionales (Moskovich & Binhas, 2014).

En cuanto a sus relaciones con la academia, las ONG valoran esta colaboración como sumamente provechosa para potenciar el uso social del conocimiento.<sup>29</sup> En la actualidad existen varios centros de investigación dedicados al tema y otros que lo incluyen dentro de su agenda; abundan proyectos y grupos de investigación, seminarios permanentes, diplomados, programas interdisciplinarios y

<sup>28</sup> Sin Fronteras (ONG de perfil amplio) desde 2002 ha realizado juicios de amparo contra deportaciones y expulsiones, pero no es una práctica frecuente de las ONG estudiadas. De hecho, recientemente (2014) se ha desarrollado un proyecto para fortalecer tales acciones. En la presentación del mismo se reconoce el poco uso de esa herramienta. En cuanto a litigio, se conocen pocas iniciativas, entre ellas, la de julio de 2014 cuando un grupo de la Comisión Mesoamericana de Juristas (con respaldo de 40 ONG de derechos humanos y defensa a migrantes) interpuso un expediente de acción declarativa para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciara sobre la constitucionalidad de la detención a migrantes en estaciones y retenes de revisión. Asimismo, en 2016 se presentó un recurso ante un juzgado de Querétaro con el propósito de que se resolviera sobre la detención de jóvenes chiapanecos en una revisión migratoria con fines de deportación.

<sup>29</sup> «Y creo que otra cosa que se logró fue la articulación de las organizaciones ¿no? incluso en su momento con algunos académicos y académicas, bueno de hecho a la fecha en el grupo de trabajo todavía participan dos académicos (...) Entonces me parece que eso fue importante porque digamos que se formó una voz autorizada ¿no? desde las organizaciones con un nivel técnico que hace o una capacidad técnica en el tema que hace que no se puede desautorizar fácilmente su opinión y eso pues es bueno ¿no? y bueno a la fecha continúa trabajando ¿no?» (entrevista a ONG perfil amplio).

de posgrado, redes de investigadores, enfocados en los estudios migratorios. Además, numerosos académicos contribuyen con las ONG en proyectos de consultoría e investigación, foros, eventos y seminarios, así como en la validación de la información que producen las organizaciones. Algunos también son activistas sociales que se integran a las redes o forman parte de los consejos directivos o asesores de las ONG. No obstante, las organizaciones piensan que la vinculación entre academia y activismo todavía es limitada y que la relación debería en el futuro ser más estrecha y constante.

Otra arista interesante de la inserción de las ONG en el campo de la acción solidaria son las relaciones con la sociedad civil global.<sup>30</sup> Aquí se aprecian diferencias de objetivos: las ONG de perfil amplio son valoradas como potenciadoras del impacto de sus discursos y vías adicionales a fin de acceder a recursos (no sólo económicos sino de influencia y presión); mientras que las Casas de Migrantes buscan en especial apoyo para sus tareas asistenciales y medidas para la seguridad de los defensores.

En este ámbito se distinguen cuatro niveles de relación: con organizaciones de migrantes mexicanos, con organizaciones de Centroamérica, con ONG transnacionales y con organismos internacionales. En cuanto a lo primero, clubes y organizaciones de migrantes en Estados Unidos pertenecen a varias redes de México. Dichas asociaciones tienen una historia exitosa de relaciones con el Estado mexicano (que los ha reconocido como interlocutores y los ha integrado a sus políticas de «Estado transnacional» (Levitt & Glick, 2004), por lo que pueden aportar su experiencia de trabajo y sus estrategias de incidencia. De gran trascendencia es la conexión con organizaciones y redes de Centroamérica,<sup>31</sup> ya que la mayoría de los migrantes en tránsito proceden de esa región.<sup>32</sup> Referente a las relaciones con la sociedad civil global a través de ellas, las ONG y redes nacionales pueden conseguir resonancia internacional y multiplicar sus presiones

<sup>30</sup> Entendemos por «sociedad civil global» un campo de actores no estatales (muchas veces cuentan con capítulos nacionales) que actúan más allá de las fronteras del Estado nación (Keane, 2003).

<sup>31</sup> «En realidad formamos parte de redes que no sólo son de organizaciones aquí en el DF, sino que están en todo el país y también con organizaciones a nivel de Centroamérica, sobre todo, y de Estados Unidos. Creo que mucho tiene que ver con: uno, mantenernos enterados de cómo está la situación desde el origen en otros países; pero también mucho porque la lógica sobre la cual se está manejando la política migratoria, pues en realidad es una política regional, y que en ese sentido (pues), habría que avanzar de una forma mucho más coordinada en contra de esta dinámica» (entrevista a ONG de perfil amplio).

<sup>32</sup> Existe vinculación con redes regionales y ONG de Honduras, Guatemala y El Salvador, de migrantes y familiares de personas desaparecidas.

a los Estados. A pesar del creciente interés por parte de la sociedad civil global por las migraciones y los problemas que México enfrenta en la actualidad, las ONG no han articulado una relación estable de trabajo conjunto con las ONG transnacionales ni con las organizaciones de migrantes de Europa o Asia, y sus vínculos se limitan a la participación en eventos y acceso a financiamientos.

La relación es más activa con organismos internacionales. Al respecto existe colaboración en proyectos y acceso a financiamiento con la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la ONU, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Global de las Migraciones, la Cooperación Noruega, Suiza y de la Unión Europea, entre otras. La valoración de las ONG acerca de los organismos internacionales es desigual; mientras que ACNUR y el Alto Comisionado de la ONU sobre Derechos Humanos son considerados más o menos activos, propositivos y *partenaires*, otros (como la OIM) son muy censurados. Las críticas apuntan a que dichos organismos no dirigen los apoyos y los recursos a las áreas del trabajo de mayor prioridad; otras aluden al insuficiente uso de su influencia en los gobiernos domésticos para hacer escuchar la voz de las ONG y el escaso efecto de sus esfuerzos por reunir gobiernos y sociedad civil; intentos que, en opinión de las ONG, se quedan en la epidermis y no consiguen elevar la incidencia de la sociedad en las políticas gubernamentales.<sup>33</sup>

Finalmente, el análisis de las ONG como actores se completa con una mirada a sus relaciones con el Estado. Se trata de un tema complejo que comprende varios aspectos: desde los niveles en que se establece la relación, los medios y los espacios de colaboración y la postura de las ONG. Asimismo, se advierten diferencias entre ambos tipos de ONG. Mientras las Casas de Migrantes instauran relaciones con las autoridades locales para propósitos concretos de protección y defensa ante situaciones específicas (detenciones, aseguramientos) y asistencia (medicamentos, acceso a servicios de salud), las ONG de perfil amplio se asocian más a nivel federal

<sup>33</sup> «Me parece que los organismos internacionales en algunas ocasiones han brindado comentarios a proyectos o iniciativas de ley como muy ricos, muy claros y yo creo que eso se tendría que fortalecer. Evidentemente sé que hay una parte política que hay que cuidar pero yo creo que a veces también hay una posibilidad distinta de acceso a ciertos niveles por parte de los organismos internacionales a diferencia de sociedad civil y yo creo que hay que encontrar un punto medio. Y creo, bajo la lógica que yo he visto, que al menos con los que trabajamos es que mucho de eso se ha perdido (...) Entonces yo creo que habría que fortalecer eso» (entrevista a ONG perfil amplio).

y con las instancias involucradas en la toma de decisiones. Sin embargo, los dos tipos de ONG indican que la conexión con el Estado depende en gran medida de coyunturas y personas; por tanto, los cambios (sexenales y la sustitución de funcionarios dentro del sexenio) pueden afectarla, porque implican modificaciones en los estilos y la sensibilidad de las personas en posiciones de autoridad.

Una de las formas más comunes de relación con el Estado es la colaboración en el intercambio de conocimiento especializado.<sup>34</sup> Las ONG de perfil amplio comparten resultados de investigación y ofrecen asesorías técnicas y consultoría a legisladores e instituciones estatales. No obstante, la colaboración puede tornarse conflictiva cuando las organizaciones presentan a las autoridades (y la opinión pública) los resultados de su trabajo de monitoreo y observatorios de las instituciones migratorias, con la denuncia de la existencia de violaciones a los derechos de los migrantes, así como la corrupción, la incapacidad o la indiferencia de los funcionarios.

Con la reciente creación de órganos consultivos en el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Secretaría de Gobernación (Segob) con presencia de la sociedad civil, se han conformado espacios de gobernanza migratoria que han abierto un nuevo frente de relación. Actualmente, varias Casas de Migrantes y ONG de perfil amplio son representadas en el Consejo Ciudadano del INM<sup>35</sup> y en el Consejo Consultivo de la Unidad de Política Migratoria de la Segob,<sup>36</sup> con lo cual se ha fortalecido su capacidad de impactar en las políticas de migración.<sup>37</sup> Pese a esos

<sup>34</sup> «Podemos jugar otro tipo de papel dentro de esa estrategia de incidencia, por ejemplo teniendo espacios de discusión más técnicos, un poco más tal vez como dicen aquí «a calzón quitado», con funcionarios que no van a poder tener las organizaciones activistas» (entrevista a ONG de perfil amplio).

<sup>35</sup> El Consejo Ciudadano del INM es un organismo consultivo ciudadano y apartidista integrado por representantes de organizaciones de la sociedad civil (dos vinculadas al tema migratorio, una especializada en derechos de la niñez y derechos de las mujeres y una de atención a víctimas), dos representantes de lugares donde se alberguen migrantes o personas vinculadas a la asistencia o la protección a los migrantes, tres académicos, dos representantes de organismos empresariales o profesionales y dos ciudadanos mexicanos distinguidos.

<sup>36</sup> El Consejo Consultivo de Política Migratoria es un órgano colegiado de consulta de la Segob para opinar sobre la formulación y la implementación; hacer propuestas acerca del marco normativo migratorio y convocar a discusiones amplias del tema. Está integrado por el secretario de gobernación y diversos funcionarios de la Segob y otras secretarías e institutos, legisladores y gobernadores, un visitador de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el presidente del Consejo Ciudadano del INM, representantes de dos organizaciones de la sociedad civil y dos académicos o expertos en el tema migratorio.

<sup>37</sup> «Hay una influencia, me parece que el tema de la gobernanza y de la apertura que ha habido sí ha hecho que podamos influir en alguna u otra dimensión de la política, del marco de la política, de los programas que salen publicados, etcétera, en los últimos diez años. Eso creo que sí lo hemos logrado,

espacios de encuentro y gobernanza con la sociedad civil, las organizaciones son conscientes de que la incidencia tiene sus límites, ya que no siempre las instancias encargadas de gestionar y proponer las políticas migratorias (que son con quienes dialogan), toman las decisiones de más alto nivel que afectan esta materia.

Por otra parte, no debe olvidarse que es más una cooperación conflictiva y no totalmente armoniosa, y que existen desconfianzas y reticencias por ambas partes. En principio y por definición, las ONG y el gobierno son contendientes y se sitúan en las antípodas, por lo que el gobierno tiende a ver en las organizaciones de migrantes competencia o intromisiones en sus ámbitos de autoridad; mientras que las ONG (que suelen tener malas experiencias que fundamentan su prevención ante el poder) son celosas de su autonomía y desean ser interlocutores críticos que priorizan la denuncia, por lo que tienden a ver en el Estado una amenaza a su independencia y su posición de contraparte.

Finalmente, entre las propias organizaciones existen recelos y desconfianzas, lo que es bastante visible cuando se indagan las diferentes posturas respecto al diálogo con el gobierno.<sup>38</sup> Las ONG de perfil amplio interactúan con los tomadores de decisiones no sólo a partir del lugar de la denuncia y la defensa sino desde una posición de expertos; de ahí que se plantean el diálogo como una prioridad y una estrategia de incidencia a largo o mediano plazo, en la cual pueden ganar espacios y pequeñas batallas. Las Casas de Migrantes —que se consideran a sí mismas organizaciones de asistencia y denuncia— conservan una visión más crítica y reticente, además consideran la interlocución con suspicacia y temor; en consecuencia, prefieren no tratar con el gobierno, pues piensan que lo que buscan las autoridades es tener control sobre los migrantes para asegurarlos y deportarlos.<sup>39</sup>

y no sólo de manera casuística, me parece que cada vez somos más metódicas y cada vez documentamos mejor lo que vamos haciendo y eso ayuda» (entrevista a ONG de perfil amplio).

<sup>38</sup> «En algunas comunidades, yo pienso que opinan que apoyamos a hacer un puente, pero que al final de cuentas, no creas, hay mucha crítica interna por sentarnos a hablar con Segob, desde Chiapas o Guatemala ¿no? Hay una renuencia totalmente entendible. Entonces yo creo que pues parte de eso es «al final hablan con Segob, se sientan con gobierno». Muchas organizaciones nos piden apoyo para gestionar reuniones con algunas autoridades locales o federales, creo que sí nos ven un poco como ese interlocutor, pero a la vez también hay un crítica importante» (entrevista a ONG de perfil amplio).

<sup>39</sup> «No, a veces preferimos no [trabajar con el DIF]. Aunque tenemos niños y a veces niños no acompañados. ¿Por qué? Porque la experiencia nos enseñó que vienen por ellos, los meten a una estación migratoria y los deportan sin importarles por qué el chiquillo o chiquilla llegó aquí» (entrevista a Casa del Migrante).

## Conclusiones

Las ONG de migración surgen como reacción (y aún responden) a la inacción del gobierno frente a los problemas que enfrentan las personas migrantes a su paso por México;<sup>40</sup> en un momento marcado por la diversificación de la sociedad civil y la multiplicación de organizaciones de defensa de los derechos humanos y pro democracia. Este contexto instituye un campo de acción solidaria dentro del cual puede explicarse la evolución del trabajo de las Casas de Migrantes y la aparición de un nuevo tipo de organización (ONG de perfil amplio), donde lo migratorio se inserta dentro de temáticas y objetivos más extensos. Esto ha tenido un impacto positivo en la discusión pública de lo migratorio, que se asume entonces desde valores democráticos como inclusión y pluralismo, transparencia, diálogo, defensa del Estado de derecho y gobernanza.

Es pertinente aclarar que la especificidad de las ONG de migración se evidencia en un repertorio de acciones que a la vez se asemeja y difiere de otras organizaciones que conforman el campo. Su repertorio específico no da prioridad a acciones como la movilización, la protesta pública, la auto organización de los migrantes o el litigio estratégico; su espectro de acciones se concentra en asistencia humanitaria, defensa y denuncia; investigación y construcción de conocimiento desde la sociedad civil (como insumos para la elaboración de políticas); evaluación y propuestas de reforma a la legislación; participación en espacios de gobernanza; difusión y comunicación; asesoría y consultoría a legisladores e instituciones gubernamentales; evaluación del trabajo de instituciones y autoridades migratorias; y vigilancia y monitoreo de los procesos de gestión (detención, aseguramiento, deportaciones, etcétera).

A través de este accionar, las ONG de migración han alcanzado progresivamente logros significativos. Más allá de su valiosa labor en la ayuda y la asistencia humanitaria a los migrantes, han conseguido posicionar sus propuestas en el debate nacional y en la nueva legislación migratoria mexicana al elevar la presión para la inclusión del enfoque de derechos humanos y la consideración de otros planteamientos de la sociedad civil. Su articulación en redes temáticas

<sup>40</sup> Problemas que, lejos de disminuir, han ido en aumento con el paso del tiempo. Aunado a las penurias del viaje y el cruce en situación irregular, se añaden por un lado el acoso de las autoridades, los malos tratos, las amenazas, las detenciones arbitrarias, etcétera; y por el otro, la presencia del crimen organizado cada vez con mayor fuerza, y con ello, las extorsiones, los secuestros y los asesinatos de migrantes.

amplias, al igual que su vinculación a otras organizaciones de la sociedad civil doméstica y global ha conseguido extender sus capacidades de atención, protección, incidencia en política pública y presión sobre el Estado.

Sin embargo, aún enfrentan retos y limitaciones. Algunos externos, como los problemas de financiamiento (escasez y condicionamiento); y otros que aluden a sus propias insuficiencias, en particular el uso limitado de ciertos recursos que ofrecen el marco jurídico y el propio campo de acción solidaria. Adicionalmente, su influencia política encuentra obstáculos y trabas que engloban desde la falta de consenso entre las organizaciones relativo a la pertinencia del diálogo con las autoridades, hasta la relación asimétrica en que éste se desenvuelve, que genera la incapacidad de llegar a los verdaderos espacios y niveles de toma de decisiones y conlleva las paradojas de la «cooperación crítica» (Revilla, 2002) con el Estado. Al respecto, afloran no sólo importantes distinciones entre organizaciones, también contradicciones y paradojas; por una parte, para intervenir y mediar los intereses de los migrantes es preciso y posible el diálogo y el intercambio de información y, a la vez, su posición como la voz de los migrantes las obliga a mantenerse en el ámbito de la denuncia y la vigilancia sobre el poder.

Más allá de estos límites y obstáculos las ONG de migración sí han logrado constituirse como actor específico dentro del campo de acción solidaria. Su relevancia se evidencia en su capacidad de influencia en las políticas de migración; en tanto que su especificidad se expresa en su propio repertorio de acciones. Ambos elementos (capacidad de influencia y repertorio de acciones) constituyen recursos intrínsecos de poder. A esos recursos se suman los que ofrece el contexto en el que las organizaciones actúan: la institucionalización del discurso de los derechos humanos (López e Hincapié, 2015), el marco jurídico mexicano (que reconoce el sector no estatal y los tratados internacionales), el marco normativo internacional y la legitimidad social de la acción solidaria (que ofrece espacios de acción y capital simbólico).

## Referencias

- Brubaker, William Rogers (1989), *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, Londres, Nueva York, University Press of America.
- Butcher, Jaqueline y María Guadalupe Serna (coords.) (2006), *El tercer sector en México, perspectivas de investigación*, México, CEMEFI, Instituto Mora.

- Cadena Roa, Jorge (2004), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, CIICH, UNAM.
- Centro Mexicano para la Filantropía (2011), «A Snapshot of Civil Society in Mexico. Analytical Report on the CIVICUS Civil Society Index», en [http://civicus.org/images/stories/csi/csi\\_phase2/mexico%20acr.pdf](http://civicus.org/images/stories/csi/csi_phase2/mexico%20acr.pdf)
- Cohen, Jean L. y Andrew Arato (2000), *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Córdoba Alcaráz, Rodolfo (2015), «Transformar construyendo. Dos años de presidencia del Consejo Ciudadano del instituto Nacional de Migración», en <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/InformePresidenciaConsejoCiudadanoINM.pdf>
- Díez Rodríguez, Ángeles (2002), «Las ONG como campo de relaciones sociales», en M. Revilla Blanco, *Las ONG y la política*, pp. 120-170, Madrid, Ediciones Itsmo.
- Elías Mortera, Laura Margarita (2006), «Algunas experiencias de la transnacionalización del sector no lucrativo en México», en J.Y. Butcher, *El tercer sector en México. Perspectivas de investigación*, pp. 133-148, México, CEMEFI, Instituto Mora.
- Fox, Jonathan y William Gois (2010), «La sociedad civil migrante: diez tesis para el debate», *Migración y Desarrollo*, 15(7), pp. 81-128.
- Girardo, Cristina (coord.) (2010), *El trabajo y sus peculiaridades en las organizaciones de la sociedad civil en México*, México, El Colegio Mexiquense.
- Guillén Monterrosa, Alexis y Mauricio Pérez Muñoz (2014), *Solidaridad en el camino. Atlas de organizaciones de apoyo a personas migrantes centroamericanas*, México, Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica.
- Keane, John (2003), *Global Civil Society*, UK, Cambridge University Press.
- Levitt, Peggy and Nina Glick Schiller (2004), «Conceptualizing simultaneity: A transnational social field perspective on society», *International Migration Review*, 3(38), pp. 1002-1039.
- López Pacheco, Jairo Antonio (2015), «El campo de las ONG de derechos humanos en México: recursos y agendas», *El Cotidiano*, 194, pp. 97-106.
- López Pacheco, Jairo Antonio y Sandra Hincapié (2015), «Campos de acción colectiva y las ONG de derechos humanos. Herramientas teóricas para su análisis», *Sociológica*, 85, pp. 9-37.
- Moskovich, Yaffa and Adi Binhas (2014), «Innovative policymaking Resulting from Political Pressure from Three Non-Governmental organizations: An Israeli Case Study», en [http://www.innovation.cc/scholarly-style/19\\_3\\_4\\_moskovich-ninhas-innovate-policy-making475o.pdf](http://www.innovation.cc/scholarly-style/19_3_4_moskovich-ninhas-innovate-policy-making475o.pdf)
- Revilla Blanco, Marisa (2002b), «Zona peatonal. Las ONG como mecanismos de participación política», en *Las ONG y la política*, pp. 15-65, Madrid, Ediciones Istmo.

Serrano Oñate, Maite y Marisa Revilla Blanco (2002), «Las ONG en la encrucijada: del estado del bienestar a la franquicia del Estado», en Revilla Blanco, Marisa, *Las ONG y la política*, pp. 66-96, Madrid, Ediciones Istmo.

## El vínculo entre los controles migratorios y la desigualdad global

The relationship between immigration  
controls and global inequality

---

Helen Durgante\*

**Resumen:** Este trabajo tiene como objetivo destacar de manera breve algunas violaciones de derechos humanos fundamentales derivadas del control de la inmigración a nivel global, sustentadas en las leyes de inmigración para el control social, económico y político de la población. Así, se hace hincapié en el papel de las políticas neoliberales que garantizan la criminalización de los inmigrantes indocumentados, las estrategias políticas que aumentan la percepción de patriotismo, la explotación de la fuerza de trabajo como neocolonialismo y, por último, los intentos disfrazados de acuerdos de zonas sin fronteras (TLCAN) en el marco del sistema capitalista, como un intento de mejorar la movilidad dentro de los países miembros. Las perspectivas de control de fronteras la consideran como una poderosa herramienta moderna para la dominación y la subordinación de la movilidad geográfica de las personas puesto que mantiene a una elite en el control y como resultado persiste la desigualdad, en última instancia, a nivel mundial.

**Palabras clave:** derechos humanos, migración, políticas neoliberales, indocumentados, capitalismo.

**Abstract:** This paper aims to briefly stress some fundamental human rights violations derived from immigration control at the global level, based on immigration laws for social, economic and political control of population. In that, it emphasizes the role of neo-liberal policies to ensure the criminalization of undocumented immigrants, political strategies to increase perceptions of patriotism, exploitation of labor force as neo colonialism and finally, the disguised attempts of borderless zones (NAFTA) under the capitalistic system, presumably as an attempt to enhance mobility within member countries. Perspectives of border control are drawn as a modern powerful tool for dominance and subordination of people's geographic movement in order to maintain elite control and, as a result, ultimate global inequality.

**Keywords:** human rights, immigration, neo-liberal policies, undocumented, capitalistic system.



## Introducción

El nuevo sistema nacional de control migratorio, visas y regulaciones afines, fue implementado de modo decisivo a principios del siglo XX (Martin, 2003). Esto permitió que los gobiernos tuvieran un mayor control sobre el movimiento de la gente por el mundo, lo que a su vez implicó un mayor poder socioeconómico y político, ya que los Estados fueron capaces de manejar información, flujo del capital y fuerza laboral (Bornstein, 2002). A pesar de ello, últimamente la legalidad del control fronterizo ha sido cuestionada en términos de sus posibles efectos perniciosos, de las restricciones de los derechos de los individuos y de los movimientos estacionales de los trabajadores, un fenómeno global relativamente nuevo que cambia de acuerdo con el movimiento del capital. Más aún, incluso en el caso de trabajadores migrantes restringidos mediante las reglas impuestas por la elite, se tiende a controlar el flujo geográfico del capital y en consecuencia se definen nuevas formas para los sitios de producción y de desigualdad (Hart, 2006). El objetivo de este artículo es destacar con concisión algunas violaciones a derechos humanos fundamentales que resultan del control migratorio a escala global y que se basan en leyes de inmigración para el control social, económico y político de la población.

De manera reciente, el control migratorio ha sido entendido como una nueva forma de *apartheid*<sup>1</sup> global o como estructuras intrínsecas cuyo propósito es garantizar el funcionamiento de sociedades basadas en la administración formal de leyes y sistemas nacionales para la exclusión-inclusión transnacional de individuos en territorios específicos (Hart, 2006). En tal sentido, se planteó que la preeminencia del control migratorio era el medio fundamental para mantener las leyes y el funcionamiento del Estado, al asumir que la coexistencia de inmigrantes ilegales en cualquier área tiende a la contradicción de las políticas porque transgrede el «orden general» e impacta en la identidad nacional.

Desde esa perspectiva, el control estatal geográfico de los desplazamientos ayudaría a asegurar el desarrollo de un orden nacional categórico para el control estatal de la población. De acuerdo con William (1990, en Grupta, 1994), el

<sup>1</sup> Nota del traductor: No existe una traducción exacta del término *apartheid* en tanto describe una situación particular de segregación. Algunos términos similares son: Ghetto y enclave. Sin embargo, la idea que se desarrolla hace énfasis en una escala global que en cierta forma sugiere la menor importancia de la localización espacial y destaca más bien la mayor importancia de la exclusión.

nacionalismo sería un fenómeno social moderno que resulta de la imaginación política de una sociedad homogénea, la cual implica una conciencia nacional, valores y principios para una identificación colectiva basada en la construcción territorial de los vínculos asociativos y en las barreras nacionales, situación que exacerba las diferencias entre comunidades.

En el mismo sentido, los críticos de la división del territorio observan que al destacar abiertamente las diferencias, como opuestas a las similitudes entre naciones, los individuos estarían más proclives a experimentar vulnerabilidad y falta de acceso a sus derechos. Por cierto, las disposiciones administrativas de las fronteras han sido muy criticadas pues promueven violaciones de derechos humanos, en tanto que las personas pueden ser calificadas como apátridas sin capacidad de ejercer sus derechos soberanos. En efecto, esto ha sido observado en particular en el antiguo Centro de Inmigrantes de Sangatte en Calais, Francia (1999, en Fassin, 2005), que era supuestamente un campo de tránsito o de alojamiento temporal para migrantes o solicitantes de asilo en su ruta a Inglaterra. Según el Convenio de Inmigración y Asilo<sup>2</sup> (1999, en Good, 2004:114), un solicitante de asilo es alguien que «debido a fundado temor de ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política, está fuera del país de su nacionalidad y es incapaz de o, debido a tal temor, no desea aceptar para sí la protección de tal país».

En ese caso, la paradoja del control fronterizo para la provisión de ayuda humanitaria a los inmigrantes fue más clara cuando el gobierno británico redujo los permisos de inmigración en un intento por reducir las entradas ilegales a través de las fronteras, lo que resultó en la acumulación de migrantes en Sangatte (cerca de mil 500 personas en vez de las doscientos o trescientos inicialmente previstas). No es necesario decir que los inmigrantes en el Centro Sangatte no podían reclamar soberanía nacional de ningún lado, ni de los británicos ni de los franceses.

Además, la Cruz Roja Francesa reportó las precarias condiciones del campo como similares a las de los confinamientos o campos de concentración en la Segunda Guerra Mundial. Allí, la gente no podía satisfacer sus necesidades humanas básicas más que con lo que voluntariamente había sido donado y

<sup>2</sup> Nota del traductor: En materia jurídica (derecho internacional), el término *act* podría —dependiendo del caso— tener connotaciones particulares, por lo que su traducción como *acta*, *tratado* o *convenio*, por ejemplo, podrían no ser adecuados. Aunque se ha sugerido el término *convenio*, sería preferible mantener su denominación en el idioma original.

destinado para la provisión de comida y asistencia médica. Es importante comentar que la similitud de Sangatte con los campos de concentración llamó la atención de la comunidad internacional, hecho que influyó la percepción del público acerca de las «inhumanas» condiciones del campo y asimismo respecto de las políticas y las medidas restrictivas gubernamentales. Para colmo de males, el Campo Sangatte fue cerrado en 2002 por el nuevo gobierno de derecha que argumentó que el campo atraería inmigrantes ilegales a la zona y que representaba una amenaza al orden público basado en estructuras democráticas en una sociedad moderna. En otras palabras, el campo fue considerado como una vergüenza nacional y los solicitantes de asilo fueron de nuevo desplazados internamente y se convirtieron en apátridas sin ciudadanía ni reconocimiento gubernamental (Fassin, 2005).

Cabe resaltar también que las ideas contextualizadas de espacios territoriales y límites fueron consideradas en términos de su capacidad de acentuar el sentimiento patriótico y el vínculo nacionalista de los individuos para que los constructos políticos y sociales de las diferentes categorías de individuos fuesen aceptadas por el público en general, facilitando por tanto la manipulación estatal de los flujos de capital y reduciendo el flujo de personas como una condición para la industrialización (Escobar *et al.*, 2003). A partir de lo anterior se establecieron «pseudofronteras», o incluso divisiones ideológicas en función de las nacionalidades, tal vez para conveniencia del Estado nación y por razones económicas, en particular con el propósito de establecer negocios con países del tercer mundo que por lo general son productores de materias primas e importadores de bienes industrializados. Aquí, las fronteras pueden actuar como herramientas fundamentales dentro del marco legal de «comunidades imaginarias», lo que subsecuentemente permite el control capitalista de la fuerza de trabajo. Es interesante notar que esto ha sido ilustrado en el contexto del México rural (exacerbado desde la década de los 1980), donde la dependencia de los campesinos respecto de la migración a Estados Unidos en busca de trabajo pareció derivar en déficits aún mayores, contrario al mejoramiento que se esperaba de las condiciones de vida mediante las remesas de dólares americanos enviadas a sus países de origen (Bindford, 2003).

Durand *et al.* (1996, en Bindford, 2003) sostuvieron que una mayor desigualdad podría ser el resultado de las remesas en dólares de inmigrantes mexicanos mal pagados. En última instancia los beneficiarios indirectos son en realidad los agronegocios capitalistas de Estados Unidos, los cuales mantienen los medios

pertinentes para multiplicar y acumular el capital, al propiciar una dependencia superior del trabajo estacional de los mexicanos en Estados Unidos y convertirse en un círculo vicioso. Además se descubrió que de manera general solamente una pequeña parte de los ingresos de los inmigrantes económicos se remite a su país de origen, mientras que el monto restante se queda en el país de origen para cubrir las condiciones de vida de los migrantes; o incluso se descuenta por las compañías capitalistas de envío de remesas. Todo ello representa una doble ganancia de los países industrializados que se benefician de la capacidad laboral barata de los inmigrantes (Blindford, 2003).

A partir de lo expuesto, y bajo el actual sistema capitalista/neoliberal, es posible argumentar que la ilegalidad vinculada a la raza o afiliación étnica fue convenientemente criminalizada en beneficio de las naciones industrializadas y las subsecuentes implicaciones de ser «estatuas» indocumentadas en el Estado nación, tal como la creciente vulnerabilidad de la fuerza laboral barata, restricciones en el acceso a servicios públicos, amenazas frecuentes de deportación y así sucesivamente, lo cual puede ser el resultado de prácticas estandarizadas de control migratorio (Bornstein, 2002). Así, se ha considerado que el poder gubernamental juega un papel clave en la recreación/reproducción de las categorías «ciudadano» y «no-ciudadano». En correspondencia con ello y sobre esa base la autoridad del Estado asegura el control fronterizo y se beneficia de la explotación de la capacidad laboral barata de los inmigrantes, circunstancia que constituye una de las principales razones subyacentes de la desigualdad global.

Según Hamilton y Whaley (1984, en Martin, 2003), si se eliminara el control fronterizo de la inmigración, el PIB global (considerando el Producto Interno Bruto como un índice del nivel de vida de los países) podría duplicarse en los países más pobres. De hecho, la evidencia contextual de Palestina sugiere que el control de la frontera israelí-palestina es en la actualidad uno de los factores primordiales que contribuye con su subdesarrollo. En otras palabras, las medidas restrictivas para la importación/exportación, las condiciones extremas y riesgosas que enfrentan los trabajadores palestinos tras cruzar la frontera con Israel (Línea Verde), el acceso a servicios de salud y educación, la inexistencia o la limitación de la compensación laboral y los salarios considerablemente menores comparados con los de los trabajadores israelíes, comprenden aspectos que permiten afirmar que el control fronterizo y las restricciones reflejan un patrón neocolonial, en el que la subordinación y la explotación de una cierta región asegura el desarrollo y el progreso de otra región dominante (Bornstein, 2002).

De la misma importancia es el acceso negociado a las fronteras políticas y sociales que hoy se maneja únicamente a través de regulaciones hechas por el Estado (Graeber, 1995). Al respecto, los derechos de desplazamiento de los individuos, la estratificación social, el asilo y la extensión de visas, por ejemplo, se hallan sujetos a ordenamientos jerárquicos para el control estratégico del Estado sustentados en leyes de inmigración que definen quienes serán «subhumanos» o miembros extranjeros de una determinada sociedad; lo cual puede variar de un país a otro según las maneras en que se experimenta la migración. En consecuencia, se reconfigura la percepción general de la disponibilidad/deportabilidad de alguien que no es ciudadano (Escobar *et al.*, 2003). En efecto, varias investigaciones han estimado que el costo de ser un inmigrante indocumentado se encuentra entre los más elevados en lo concerniente a las violaciones a los derechos humanos; donde se supone que los grupos vulnerables experimentan varias penurias emocionales, psicológicas y físicas, debido a la soledad, la explotación, la discriminación/marginación y los abusos de todo tipo. Cuando los individuos no pueden cumplir las exigencias impuestas ni las directrices del sistema actual se les niega el acceso a sus derechos (Mahler, 1995, en Blindford, 2003).

Además, resalta una interpretación interesante que plantea la existencia de un intento neoliberal para reducir las barreras entre países miembros, por ejemplo en el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Massey, Durand y Malone, 2003). Dicho tratado fue promovido como un acuerdo de integración a largo plazo entre sus Estados miembros (Canadá, Estados Unidos y México) con la finalidad de expandir el margen fronterizo, facilitar así el flujo internacional de capital y posiblemente reducir la desigualdad social. Sin embargo, el efecto del acuerdo, relacionado con la minimización de aranceles restrictivos para operaciones comerciales sin reajustar las políticas que promuevan la movilidad geográfica de las personas entre países, hizo que los pequeños campesinos en México se quedaran sin medios para competir contra las grandes corporaciones subsidiadas de Estados Unidos.

En ese sentido, se especuló que la implementación del TLCAN comprendía un obstáculo para la migración laboral estacional indocumentada a Estados Unidos (braceros). De manera notable, se mostró que el número de guardias fronterizos en Estados Unidos se triplicó desde la implementación del TLCAN, cuyos resultados fueron el libre flujo de capitales y bienes, por un lado; y la afectación significativa del flujo de personas entre los países, por el otro (Graeber, 1995). Desde ese punto de vista, lo que presumiblemente fue un intento diseñado para

dar cuenta de la desigualdad social y mejorar la integración económica y el desarrollo al interior y entre países, en realidad resultó en implicaciones sociales mayores para las comunidades rurales mexicanas.

En síntesis, se considera que se ha producido una nueva tendencia de segregación, que se encuentra en correspondencia con el flujo de capitales manejado por una elite establecida gracias al apoyo de la política internacional y garantizada por el control fronterizo. Asimismo, al implementar globalmente los sistemas de control fronterizo, los grupos sociales más pobres quedan con pocos medios para tratar de mitigar su falta de acceso social, económico y político o emigrar hacia áreas geográficas alternativas en busca de oportunidades. Los Estados pueden beneficiarse del mantenimiento estratégico del control de fronteras al mejorar la percepción de una identidad nacionalista/patriótica, dado que la idea de los «inmigrantes» amenaza el orden social al representar una noción vergonzosa para una sociedad capitalista moderna. Adicionalmente, los inmigrantes indocumentados siguen siendo uno de los grupos más vulnerables a nivel global, al tener que adaptarse en muchos casos a condiciones inhumanas, en su objetivo de llegar o permanecer en el lugar de destino elegido. Se han mencionado algunas especulaciones acerca de la función del control fronterizo como un patrón neocolonial que asegura que la elite tenga el control de áreas subordinadas, por medio de la negación de los derechos soberanos de los individuos.

Finalmente, los tratados sin fronteras ficticios (como el TLCAN), que en esencia se fundamentan en estructuras capitalistas para la industrialización o para incrementar los flujos de capital y controlar las fronteras entre los países miembros, se han propuesto como una alternativa en el manejo de la desigualdad social. No es necesario reiterar la paradoja de la mencionada estrategia que provocó niveles superiores de desigualdad en áreas menos capaces de competir contra grandes corporaciones subsidiadas. Por tanto, las aparentes consecuencias del control de fronteras resultan ser un impedimento para la igualdad social y los derechos humanos en el mundo, puesto que la creación e imposición de Estados enfatizan las diferencias entre las naciones en oposición al reconocimiento de sus similitudes. A través de sus efectos, se podrían explicar las caóticas etapas de medidas preventivas contra los «intrusos», los estados globales de alerta por miedo a perder la propia identidad nacional, o inclusive las amenazas de «escasez» (de recursos) debido a la presencia de inmigrantes en una determinada sociedad.

## Referencias

- Bindford, Leigh (2003), «Migrant remittances and (under) development of Mexico», *Critique of Anthropology* (23), pp. 305-336.
- Bornstein, Avram (2002), «Borders and the utility of violence: State effects on the «superexploitation» of West Bank Palestinians», *Critique of Anthropology* (22), pp. 201-220.
- Escobar, Agustin, Philip Martin, Peter Schatzer & Susan Martin (2003), «Mexico-US migration: Moving the agenda forward», *International Migration* (41), pp. 125-137.
- Fassin, Didier (2005), «Compassion and repression: The moral economy of immigration policies in France», *Cultural Anthropology* (20), pp. 362-387.
- Graeber, David (1995), «The Globalization Movement: Some Points of Clarification», in Edelman, Marc & Angelique Haugerud (eds.), *The Anthropology of development and globalization. From classical political economy to contemporary neoliberalism*, New York, Blackwell.
- Good, Anthony (2004), «Undoubtedly an expert? Anthropologists in British Asylum Courts», *Journal of the Royal Anthropological Institute* (10), pp. 113-133.
- Grupta, Akhil (1994), «The Song of the nonaligned world. Transnational identities and the reinscription of space in late capitalism», *Cultural Anthropology* (7), pp. 63-79.
- Hart, Keith (2006), «Globalization and apartheid», *At the Memory Bank* (4), pp. 1-9.
- Immigration and Asylum Act (1999), «Chapter 33 Arrangement of Sections», UK, The Stationery Office Limited.
- Martin, Philip (2003), «Economic integration and migration: The Mexico-US case», *World Institute for Development Economics Research* (35), pp. 1-18.
- Massey, Douglas, Jorge Durand & Nolan Malone (2003), *Beyond smoke and mirrors: Mexican immigration in an era of economic integration*, New York, Russell Sage Foundation.



## **El modelo de desarrollo actual, el despojo en los territorios de los pueblos originarios y la migración**

Current development model, dispossession in the territories  
of the native peoples and migration

---

Elizabeth Ibarra

Estimados:

Posiblemente nada de lo que diré a continuación es desconocido para muchos de los presentes, salvo que ésta es la mirada y la voz de quienes en raras oportunidades tenemos la palabra para negar o reafirmar lo que se dispone y acuerda en nuestro nombre.

149

### **Una mirada comunitaria del desarrollo y la migración**

Nuestra voz, es la voz de la región de América del Centro, Mesoamérica, específicamente la región transfronteriza México-Guatemala, la cual se caracteriza por su gran biodiversidad y riqueza biológica, mineral, energética y sociocultural, que contrasta con la creciente pobreza de sus habitantes y poblaciones que viven en su mayoría del cultivo de maíz y frijol. La división política entre México y Centroamérica, a diferencia de otras zonas fronterizas, tiene especial significado: es un territorio donde 10 millones 140 mil 651 habitantes de los municipios a ambos lados de la frontera, en su mayoría mayas, con similares condiciones de vida, de cultura, y cuyos procesos comerciales, políticos y culturales los vinculan diariamente. Desde antes de la primera invasión, mantienen sus relaciones no reguladas, porque son sociales e históricas; en ellas, participan migrantes

centroamericanos, ya sea al cruzar día a día la frontera o haciéndolo por temporadas de varios meses para laborar en las fincas (Paz, Cerda y Ledón, 2016:20).

A partir del año 1500 y durante los siglos de colonización se crearon estructuras políticas, sociales y jurídicas para el saqueo de los bienes naturales y el despojo territorial, lo que genera condiciones de precariedad en las poblaciones locales de la región transfronteriza. El diario sobrevivir de las comunidades, excluidas del paradigma de desarrollo occidental, está siendo vulnerado aún más, por las actividades extractivistas de la matriz neoliberal que son producto de acuerdos internacionales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Acuerdo de Asociación Transpacífico (ATP), los cuales profundizan la explotación de recursos naturales con el discurso de una inserción competitiva en el mercado regional liberalizado. Es así como dicho modelo aterriza en los territorios transfronterizos con planes y programas de desarrollo regional impuestos por los organismos financieros internacionales y ejecutados por los gobiernos nacionales: la Estrategia de Desarrollo Regional del Mundo Maya-Frontera Sur, el Programa Integral de la Frontera Sur y las Zonas Económicas Especiales, ejecutados en México; el Plan Alianza para la Prosperidad, que tiene lugar en Guatemala, Honduras y El Salvador; y el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.

En 2014 y posterior a la migración alarmante niños no acompañados hacia Estados Unidos, se puso en marcha la aplicación de una «Alianza para la Prosperidad» que incluye a los tres principales expulsores de migrantes de Centroamérica. El plan, financiado en gran medida con fondos de deuda externa por cada uno de los países supuestamente «beneficiados», resulta ser un atractivo negocio para las elites empresariales que ven una nueva oportunidad para incrementar sus capitales. Cabe mencionar que ha sido fundamentado y dirigido por las oligarquías locales, a la vez que busca respaldar el saqueo a gran escala de lo poco que han dejado en las comunidades indígenas. A dos años de su implementación, puede afirmarse que el plan no ha atendido las causas estructurales que motivan a numerosas personas a dejar su comunidad; al contrario, ha efectuado grandes dispositivos fronterizos, que incrementaron nuevas y más peligrosas rutas de tránsito ilegal.

El paradigma de «desarrollo» actual desprecia la vida y la salud de las comunidades, para dar preferencia a las ganancias del capital transnacional, el cual no tiene límites en su avaricia y está provocando destrucción, muerte,

desesperanza y expulsión de familias y comunidades enteras de sus territorios. La Madre Tierra, que es lo que atesoramos en las comunidades originarias, nuestra única fuente de vida y protección, es ahora el botín en disputa de los nuevos y viejos invasores. La actividad extractiva somete a las comunidades rurales, en particular a los pueblos originarios, a un despojo mucho más agresivo que el de la primera invasión en 1500. Los dueños de las empresas transnacionales, en contubernio con capitalistas nacionales, operan en la cooptación de los Estados, al debilitarlos y corromper sus estructuras, hasta hacerles perder su autonomía, para saquear los recursos naturales sin responsabilidad alguna.

Despojar a los pueblos de sus territorios por la fuerza provoca la precarización de la vida de las comunidades campesinas e indígenas y genera un fuerte conflicto por la supervivencia de su ser, de su cultura, de su forma de vida, de su idioma, lo que a su vez causa en muchos casos la migración. Los desplazamientos forzados representan movimientos en busca de protección frente a la inseguridad, o de dignidad frente a la miseria y la desaparición de los modos de vida propios de cada comunidad (Celis y Aierdi, 2015).

La migración es y ha sido, desde los tiempos antiguos, la actividad humana que le dio el perfil a la civilización actual, ha sido también asociada al desarrollo de países y regiones, pero sobre todo en la actualidad es la consecuencia de actividades económicas y militares enmarcadas dentro de un sistema de producción y consumo que no se hace cargo de forma responsable, en sus costos de producción, del despojo y la contaminación que promueve. Adicionalmente, atenta contra la destrucción de nuestro hogar común y lo que hasta ahora sostiene la vida en el planeta, tal como la conocemos.

El fenómeno de la migración no puede verse alejado de lo que sucede en los territorios que expulsan a la mayoría de los migrantes. Es necesario reconocer la estrecha relación entre el modelo económico dominante y los procesos migratorios. Según la Declaración de Nueva York de la Organización de las Naciones Unidas, «el número de migrantes crece a un ritmo más rápido que el de la población mundial, en 2015 ascendió a 244 millones. No obstante, hay aproximadamente 65 millones de personas desplazadas por la fuerza, entre ellas más de 21 millones de refugiados, 3 millones solicitantes de asilo y más de 40 millones de desplazados internos» (Organización de las Naciones Unidas, 2016).

Con anterioridad ha sido documentado que la industria extractiva, el despojo de los recursos naturales en los pueblos originarios, la criminalización de los defensores en sus territorios y la falta de oportunidades para personas

de todos los géneros, se han incrementado en los últimos tiempos, así como la necesidad de moverse para encontrar nuevas rutas de desarrollo, trabajo y paz. La pobre inversión en nuestros países en salud, educación, empleos dignos, aumenta día con día las brechas de desigualdad y eleva el capital humano que se enrola en negocios ilícitos para sobrevivir. Esos seres humanos son extorsionados, torturados, violados; son cooptados por el crimen organizado y la mayoría de ellos pierde la vida al negarse o al ser parte de las mafias que los utilizan para operar la narcoactividad, la trata de personas y el contrabando de mercancías ilícitas.

Mientras estamos aquí reunidos, miles de niños, niñas, hombres y mujeres de todas las edades, cruzan territorios peligrosos en búsqueda de oportunidades: pueden ser económicas, de estudio, o simplemente para defender la vida frente a la violencia y las guerras que, dicho sea de paso, no son «nuestras guerras», sino las guerras de la industria armamentista y de la disputa de materias primas en los territorios, que les son indispensables a los países desarrollados a fin de mantener su forma de vida y producción. Si tan sólo una tercera parte de lo que se invierte en la industria armamentista se utilizara en crear fuentes de empleo, en educación, salud y recreación de las comunidades excluidas, tendríamos mejores alternativas de desarrollo en nuestros países y la necesidad de migrar se reduciría de modo considerable. Las causas que impulsan a millones de seres humanos a migrar son prevenibles si los gobiernos a cargo hicieran su trabajo, si los legisladores jugosamente pagados con nuestros impuestos en todos los congresos y las cámaras hicieran su trabajo.

Ante la ausencia de gobernanza a cargo de los Estados en la región, los ejércitos están siendo movilizados para «proteger fronteras»; basta leer entre líneas las declaraciones recientes de la Conferencia de Seguridad de Centroamérica, donde se materializan aspectos que se gestionaron desde 2010 en la región. Bajo el argumento de combate a la narco insurgencia nuevas bases militares del Comando Sur de Estados Unidos se instalan en nuestros territorios, violando los principios básicos de nuestras constituciones nacionales: «El secretario de Defensa de Guatemala, anunció brevemente la instalación de «al menos una nueva base militar del Comando Sur de Estados Unidos en el Departamento de Petén, Guatemala».<sup>1</sup> El objetivo de realizar operaciones conjuntas por vías

<sup>1</sup> El Comando Sur de EUA (US South Com) es un mando conjunto integrado por militares y civiles del ejército, la armada, la fuerza aérea, los marines, la guardia costera y las agencias federales de inteligencia. Asimismo, funciona mediante operaciones especiales conjuntas, fuerzas de tareas conjuntas, una

aérea, marítima y terrestre, a lo largo de la región transfronteriza de México con Guatemala, con el argumento de vigilar los flujos migratorios y perseguir a cárteles del crimen organizado.

Así, la consolidación de un enfoque de seguridad nacional y la militarización de los territorios queda justificada como medio para detener el terrorismo, el tráfico «ilegal» de personas, la expansión del crimen organizado y el paso de las drogas por la frontera sur de México hacia Estados Unidos. Desde ese enfoque, los pueblos organizados que reivindican y defienden derechos, las personas migrantes que ejercen el derecho de fuga y quienes defienden los territorios y los derechos humanos, son considerados como enemigos internos, mientras que se ignora la historia, la riqueza de relaciones culturales y las razones diversas de la migración en la región.

Existe una fuerte militarización de los territorios donde coincidentemente se emplazan proyectos de minería, monocultivos o petróleo; estrategia que no sólo atiende a la represión de cualquier resistencia civil, sino que incorpora fenómenos de corrupción, criminalización y creación de frentes militares especiales que a menudo actúan de la mano de grupos paramilitares, hecho que contribuye a la división del tejido comunitario (Carvajal, 2016). Por otro lado, el enfoque de seguridad, del fenómeno migratorio y el traslado de la frontera de Estados Unidos a la región transfronteriza México-Guatemala, implican una estrategia de control, detención y deportación de los flujos migratorios provenientes de Centro, Sudamérica y de otros continentes, que deshumaniza y despoja de sus derechos fundamentales a las personas migrantes y refugiadas e *invisible* las causas de salida.

Por ello se reitera que la militarización de las fronteras terrestres<sup>2</sup> y de los mares no es la solución, al contrario, es vulnerar aún más nuestro diario vivir, sobre todo para nosotras las mujeres; en el territorio cuerpo, al vernos acosadas por cuerpos militares de elite que agregan actividades en los territorios, con graves consecuencias para la salud: violaciones, extorsión, tráfico de armas, drogas y seres humanos, enfermedades de transmisión sexual, epidemias, contaminación

interagencia conjunta de fuerzas de tarea (Joint Interagency Task Force), y las oficinas de Asistencia para la Seguridad. Tiene su principal base de operaciones en Miami, Florida.

<sup>2</sup> «La securitización de la migración es una política migratoria impuesta por Estados Unidos a México a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Dicha política se funda en la creencia de que la migración internacional indocumentada es una amenaza para la seguridad nacional, por lo que el Estado mexicano ha desplegado prácticas y leyes específicas para detenerla» (Trevisño, 2016:2).

a gran escala de nuestros ríos y mares; es romper y corromper los tejidos comunitarios de poblaciones transfronterizas que se encuentran íntimamente unidas desde los tiempos precolombinos.

Queda así manifiesta la tensión entre los derechos humanos y lo que hoy se define como «seguridad nacional», en beneficio de un modelo comercial transnacional, lo que demuestra que en la región transfronteriza las condiciones son aptas para que se incremente la violencia y se vulnere a sus poblaciones, en beneficio de unas cuantas minorías.

### A manera de conclusiones

La expansión del sistema capitalista, en nombre del «desarrollo», está provocando estallidos sociales y conflictos que expulsan de sus comunidades a grandes flujos de población, en detrimento de las economías nacionales y en contradicción con ellas. La noción de que el desarrollo capitalista provocaría un rebalse de riqueza capaz de beneficiar a una mayor cantidad de personas ha dejado al descubierto su falacia ante la polarización de la humanidad y el engrosamiento de muy diversas clasificaciones de la pobreza.

Grandes flujos de fuerza productiva y talento en nuestras comunidades y territorios se ven forzados a migrar para la sobrevivencia en medio de la hostilidad y la xenofobia, en las que si no pierden la vida son obligadas a engrosar los cinturones de mafia y crimen organizado que de nuevo incrementan la violencia y la criminalidad.

Las comunidades indígenas y campesinas en los territorios que habitan, de los cuales son los verdaderos e indiscutibles propietarios, son una fuente de riqueza, biodiversidad y esperanza para un planeta que agotamos con el modelo de producción y consumo imperante. El deber de los Estados es proteger esta esperanza, que es además su propia fuente de vida y desarrollo.

Desde la mirada de quienes vivimos el despojo y el deterioro alarmante de los territorios indígenas, nos parece que mientras nuestros gobiernos y los gobiernos que defienden el actual modelo de «desarrollo» no reaccionen y se comprometan de manera urgente a invertir en reducir la pobreza y la falta de oportunidades, al mismo tiempo que respetan la decisión comunitaria de no concesionar sus territorios a la industria extractiva y monocultivos. En tanto no existan leyes que penalicen el contrato ilegal, mal remunerado y clandestino,

seguiremos incrementando los índices de derechos elementales violados, frente a organismos internacionales que dicen velar por ellos.

## Referencias

- Carvajal, Laura María (2016), *Extractivismo en América Latina: impactos sobre la vida de las mujeres y propuestas de defensa del territorio*, Bogotá, Colombia, Fondo de Acción Urgente-América Latina.
- Celis Sánchez, Raquel y Xavier Aierdi Urraza (2015), *¿Migración o desplazamiento forzado? Las causas de los movimientos de población a debate*, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 81, Bilbao, Universidad de Deusto.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2016), «Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes», en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/71/L.1>
- Paz Carrasco, Miguel Ángel, Alejandro Cerda García y Aldo Ledón Pereyra (2016), «Mirar las fronteras desde el Sur. Salud y migración en la frontera México-Centroamérica», *Observatorio de Legislación y Políticas Migratorias*, El Colegio de la Frontera Norte, en <http://observatoriocolef.org/?articulos=mirar-las-fronteras-desde-el-sur-salud-y-migracion-en-la-frontera-mexico-centroamerica>
- Treviño Rangel, Javier (2016), «¿De qué hablamos cuando hablamos de la «securitización» de la migración internacional en México?: una crítica», *Foro internacional*, vol. 56, núm. 2.



*Velia Cecilia Bobes* es doctora en Sociología y profesora investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en México (Flacso-México). Sus líneas de investigación comprenden migración, ciudadanía y sociedad civil. Entre sus publicaciones más recientes sobresalen los libros *Política migratoria en México: legislación, imaginarios y actores* (2016); *Cuba, ¿ajuste o transición? Impacto de la reforma en el contexto del restablecimiento de las relaciones con Estados Unidos* (2015) y el artículo «Innovaciones en política migratoria en las legislaciones de México y Alemania» (2014). Correo-e: [cbobes@flacso.edu.mx](mailto:cbobes@flacso.edu.mx)

*Helen Durgante* se graduó con honores de la licenciatura en Psicología y de la maestría en Antropología en la Universidad Goldsmiths de Londres. En la actualidad estudia un doctorado en Psicología en la Universidad Federal de Río Grande del Sur, Porto Alegre, Brasil. También es miembro del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Adolescencia del Programa de Posgrado en Psicología de la misma institución. Sus líneas de investigación abarcan varios temas: recursos psicológicos para la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, desarrollo y evaluación de programas de intervención en salud, factores protectores y predictores de salud, psicología positiva, jubilación, envejecimiento activo, resiliencia. Correo-e: [helen.durga@gmail.com](mailto:helen.durga@gmail.com)

*María del Carmen García Aguilar* es socióloga, maestra en Desarrollo Rural y doctora en Ciencias Sociales; asimismo es profesora investigadora del Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (nivel I). Entre sus publicaciones destacan: *Manuel Velasco Suárez: del gabinete científico al despacho político, Chiapas político. Lecturas para entender Chiapas, La tierra en Chiapas. Viejos problemas nuevos y Diversidad religiosa y conflicto en Chiapas. Intereses, utopías, realidades.*

*Elizabeth Ibarra*, psicóloga social y educadora popular, forma parte del colectivo que dirige la Asociación Coordinadora Comunitaria de Servicios para la Salud (ACCSS) de Guatemala. Es miembro del equipo de la Mesa de Coordinación Transfronteriza Migraciones y Género, capítulo Guatemala, y

asociada del Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe (CEAAL).

*Regina Mantanika* es colaboradora en el Centro Internacional para la Política de Migración y Desarrollo (ICMPD por sus siglas en inglés) en el proyecto TRAM (Trafficking Along Migration Routes: Identification and Integration of Victims of Trafficking among Vulnerable Groups and Unaccompanied Children) en Grecia. Estudió Ciencias Políticas en Atenas y la maestría en Sociología Política en la Universidad Diderot, París donde actualmente cursa el doctorado. Su investigación posee una perspectiva interdisciplinaria que abarca la ciencia política, la antropología urbana y la geografía; se centra en la recuperación de espacios urbanos, fronteras y zonas transitadas por migrantes indocumentados en Grecia.

*Samuel Martínez* estudió etnología. En 2016 fue galardonado con el Premio del Presidente de la Asociación Estadounidense de Antropología por su destacado servicio a dicha asociación. Fue miembro de la junta directiva de la Sociedad Estadounidense de Etnología en el periodo 2010-2014. Su principal área de investigación es la movilización de migrantes y los derechos de las minorías de haitianos indocumentados y dominicanos de ascendencia haitiana. Es autor de dos monografías etnográficas y varios artículos en torno de la migración, los derechos laborales y los ciudadanos haitianos y de ascendencia haitiana en República Dominicana. Con el apoyo del Proyecto de Discurso Público del Instituto de Humanidades de la Universidad de Connecticut, organizó una conferencia y un volumen contributivo que examina la tendencia cismática de la representación actual contra la trata y la esclavitud.

*Yulianela Pérez García* cursó un máster en Historia Contemporánea con Mención en Estudios Afroasiáticos en la Universidad de La Habana, Cuba. Es profesora investigadora del Centro de Estudios de Migraciones Internacionales (CEMI) de dicha universidad. Entre 2013 y 2014 publicó los artículos «Una mirada histórica a la relación entre migración y trabajo y a sus abordajes teórico-metodológicos», «La migración hacia África en la actualidad: el caso de los cubanos residentes en Angola» y «Aproximación a las problemáticas migratorias internacionales en el Medio Oriente», en revistas cubanas de impacto nacional e internacional. Correo-e: [yulianela23@yahoo.es](mailto:yulianela23@yahoo.es)

*Anna Triandafyllidou* ha publicado más de 120 artículos y capítulos de libros en revistas reconocidas, así como cinco libros de autoría propia y 19 como

coautora sobre distintos tópicos: gestión de la diversidad cultural, migración y nacionalismo desde la perspectiva europea e internacional. Es pertinente resaltar que ha coordinado treinta proyectos internacionales de investigación en torno a dichos temas. Es profesora en el Programa de Gobernanza Global del Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman, adscrito al Instituto Universitario Europeo. Asimismo, es editora en jefe de la revista *Immigrant and Refugee Studies*. Fue miembro de la Red de Expertos en Migración Internacional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y evaluadora de proyectos de investigación para el Consejo Europeo de Investigación, Programas de Investigación de la Comisión Europea, Fundación de Ciencia Europea y numerosas agencias nacionales.

*Daniel Villafuerte Solís*, doctor en Ciencias Sociales, es profesor investigador del Centro de Estudios Superiores de México-Centroamérica y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel II). Entre sus publicaciones se encuentran *La tierra en Chiapas. Viejos problemas nuevos*, *La frontera sur de México. Del TLC México-Centroamérica al Plan Puebla Panamá*, *Geoconomía y geopolítica en el área del Plan Puebla Panamá*, *Chiapas: la visión de los actores*. También es autor de varios artículos que han aparecido en las revistas *Economía y Sociedad*, *Revista Centroamericana en Ciencias Sociales*, *Liminar: estudios sociales y humanísticos* y *Comercio Exterior*.

*Bridget Wooding* es experta en migración desde los enfoques de género, trabajo, interculturalidad y desarrollo humano. Desde su creación en 2009 coordina el Observatorio Migrantes del Caribe (Obmica). En la región caribeña ha trabajado en la cooperación para el desarrollo, la investigación y la incidencia política a favor de los derechos humanos. Es autora de numerosas publicaciones sobre los derechos humanos de las personas migrantes. Además del inglés, domina el español, el francés, el creole y el portugués. Es licenciada en Español y Estudios sobre América Latina de la Universidad de Newcastle y cuenta con un doctorado en Literatura de América Latina de la Universidad de Oxford.



## Normas para la recepción de originales

1. *Migración y Desarrollo* es una revista semestral de investigación científica arbitrada y publicada por la Red Internacional de Migración y Desarrollo.
2. Los trabajos deberán ser inéditos y sus autores se comprometen a no someterlos simultáneamente a la consideración de otras publicaciones. Deberán ser resultado o avance de investigaciones originales de alto nivel, enmarcados en las Ciencias Sociales y enfocados en el problema de la migración internacional y el desarrollo. Pueden enviarse trabajos en español y en inglés; serán publicados en esos idiomas. Los autores conceden su permiso para que sus artículos sean difundidos por medios impresos y electrónicos por la Red Internacional de Migración y Desarrollo.
3. Los autores deberán remitir los originales en formato compatible con los programas estándares de procesamiento de textos (Word) en plataforma Windows tamaño carta, a doble espacio y por una sola cara, con tamaño de letra de 12 puntos en fuente Times New Roman.
4. Considerando que una cuartilla tiene 27 renglones y entre 60 y 64 caracteres con espacios e interlineado doble, los trabajos tendrán una extensión de entre 20 y 25 cuartillas; los textos destinados a las secciones «La voz de los actores», entre 12 y 15, y a «Coyuntura y debate», entre 15 y 20.
5. Los trabajos deberán acompañarse de los siguientes datos, con una extensión no mayor de diez líneas: nombre completo del autor o los autores, nacionalidad, máximo nivel de estudios alcanzado, institución, centro de adscripción y línea de investigación, cargo que desempeña, número telefónico, dirección postal, dirección electrónica, dos o tres referencias bibliográficas de las publicaciones recientes o relevantes, información que considere relevante.
6. Anexo al artículo, deberá enviarse un resumen de 150 palabras (o diez renglones) en el idioma en que esté escrito y cinco palabras clave, que faciliten su inclusión en los índices y bases de datos bibliográficos. *Migración*

- y *Desarrollo* traducirá, en su caso, el resumen al inglés y utilizará esa síntesis para su difusión en el portal de Internet de la propia Red.
7. Los cuadros, mapas y gráficas deberán presentarse de forma clara y precisa; invariablemente deberán incluir la fuente o el origen de procedencia, y en el texto deberá indicarse su colocación exacta. Es importante considerar que la revista se imprime en negro y que, por lo mismo, la información referida a los gráficos deberá ajustarse a estas condiciones; en ningún caso se podrá incluir en la publicación un elemento gráfico en color (es necesario prescindir de recursos tales como «códigos de color»). Para la mejor presentación de estos elementos, se requiere el envío de los archivos en los que se elaboró el gráfico (Excel, Illustrator, Photoshop, InDesign).
  8. Se presentarán las notas a pie de página y deberán estar escritas a renglón corrido (a un espacio) y numeración corrida (progresiva), e incluirse al pie de la página correspondiente. Las llamadas deberán ser numéricas.
  9. Deberán insertarse las citas en el texto abriendo un paréntesis con el apellido del autor, el año de la publicación; en caso de ser citas textuales se añadirá también el número de página. Ejemplo: (Durand, 2003:14). Las referencias bibliográficas completas se desplegarán al final del texto, en orden alfabético y de acuerdo con el siguiente formato:

### Libro

Apellido del autor, nombre [en caso de haber otro u otros autores, nombre y apellido] (año), *Título del libro*, ciudad de publicación, editorial.

#### *Ejemplo*

Petras, James y Henry Veltmeyer (2003), *La globalización desenmascarada. El imperialismo en el siglo XXI*, México, Miguel Ángel Porrúa.

### Capítulo de libro

Apellido del autor, nombre [en caso de haber otro u otros autores, nombre y apellido] (año), «Título del capítulo», en Apellido del autor, nombre(es), *Título del libro*, ciudad de publicación, editorial, páginas.

### *Ejemplo*

Orozco, Manuel y Steven Wilson (2005), «Para que las remesas produzcan resultados», en Donald Terry y Steven Wilson, *Remesas de inmigrantes. Moneda de cambio económico y social*, Washington, BID.

### Artículo de revista

Apellido del autor, nombre [en caso de haber otro u otros autores, nombre y apellido] (año), «Título del artículo», *Nombre de la revista*, número(volumen), páginas.

### *Ejemplo*

Kandel, William y Douglas Massey (2002), «The Culture of Mexican Migration: A Theoretical and Empirical Analysis», *Social Forces*, 3(80), pp. 125.

### Consulta en línea

Apellido del autor, nombre [en caso de haber otro u otros autores, nombre y apellido] (año), «título del artículo», en url

163

### *Ejemplo*

Banco Mundial (BM) (2002), «Empowerment and poverty reduction: A sourcebook», en <http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/4863121095094954594/draft.pdf>.

10. Para siglas, acrónimos o abreviaturas, la primera vez que se usen deberá escribirse el nombre completo; luego, entre paréntesis, la forma que se utilizará con posterioridad.

### *Ejemplo*

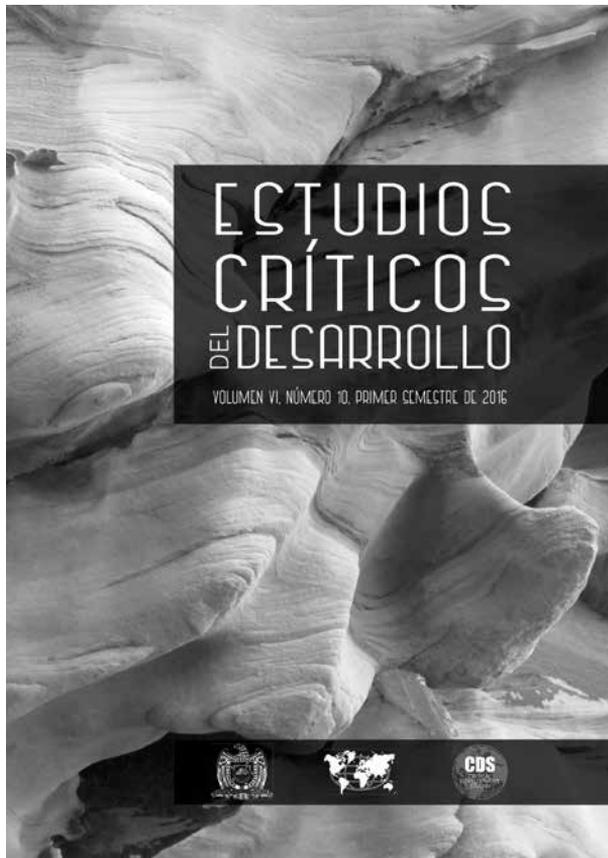
Banco Mundial (BM), Consejo Nacional de Población (Conapo), producto interno bruto (PIB).

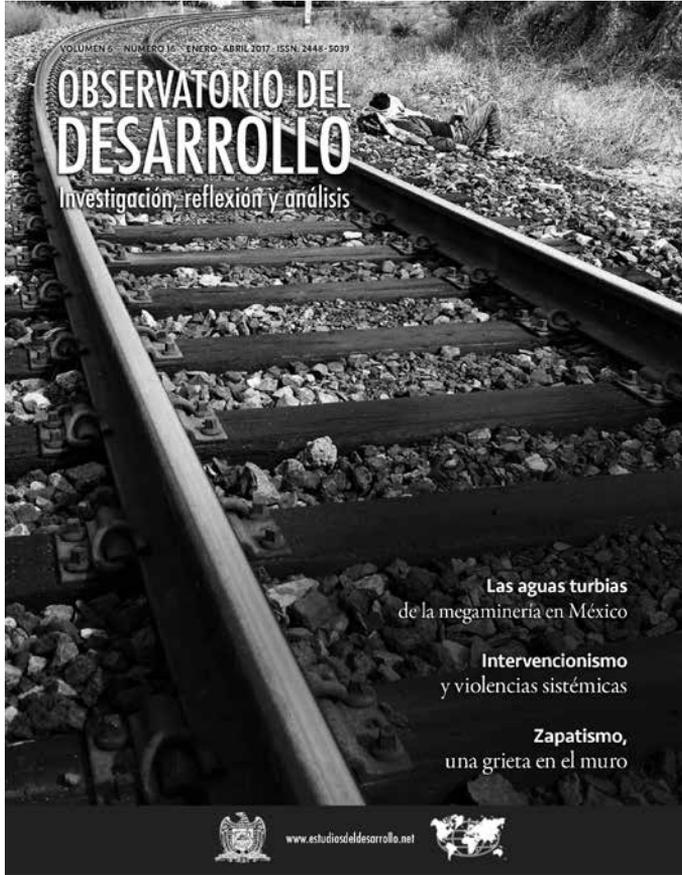
11. Los originales serán dictaminados por evaluadores anónimos seleccionados entre expertos del tema tratado por el artículo. En razón de lo cual, los nombres de los autores u otra forma de identificación solamente deberá fi-

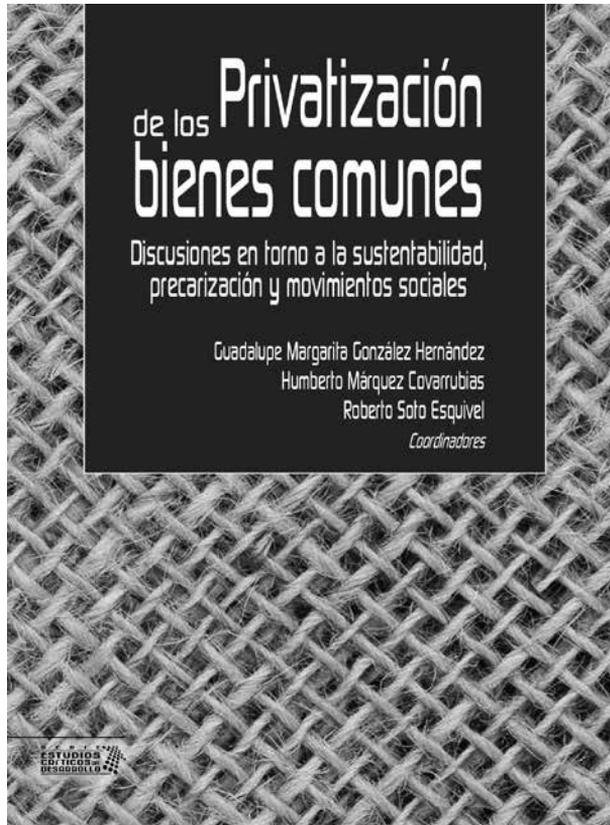
gurar en la página inicial. Los dictámenes serán comunicados a los autores en un plazo no mayor a 60 días después de la recepción del artículo. El principio de confidencialidad será la guía.

12. Las colaboraciones aceptadas serán sometidas a un proceso de corrección de estilo y su publicación estará sujeta a la disponibilidad de espacio en cada número. En ningún caso se devolverán originales.
13. *Migración y Desarrollo* se reserva el derecho de realizar los cambios editoriales que considere pertinentes.
14. Los textos originales podrán enviarse por correo electrónico a las direcciones: [revistamyd@estudiosdeldesarrollo.net](mailto:revistamyd@estudiosdeldesarrollo.net), [mrushton@mac.com](mailto:mrushton@mac.com)

## Publicaciones









**CONFLICTOS  
SOCIOAMBIENTALES,  
DERECHOS HUMANOS  
Y MOVIMIENTO INDÍGENA  
EN EL ISTMO DE TEHUANTEPEC**

Carlos Federico Lucio López

## Artículos

Emergencia de refugiados en el Mediterráneo:  
evaluación de las respuestas políticas de la Unión Europea

Anna Triandafyllidou y Regina Mantanika

La política antimigrante de Barack Obama y el programa Frontera Sur:  
consecuencias para la migración centroamericana

Daniel Villafuerte Solís y María del Carmen García Aguilar

Construcción e influencia de las representaciones  
sociales en el proceso migratorio de cubanos hacia Angola

Yulianela Pérez García

El antihaitianismo en la República Dominicana: ¿un giro biopolítico?

Samuel Martínez y Bridget Wooding

ONG de migración como actores de un campo de acción solidaria

Velia Cecilia Bobes

## Coyuntura y debate

El vínculo entre los controles migratorios y la desigualdad global

Helen Durgante

## La voz de los actores

El modelo de desarrollo actual, el despojo en los territorios  
de los pueblos originarios y la migración

Elizabeth Ibarra