

REFLEXIONES *y* ACCIONES MIGRATORIAS EN MÉXICO

ANÁLISIS Y PROPUESTAS DESDE LO GLOCAL

Carlos Alberto Garrido de la Calleja

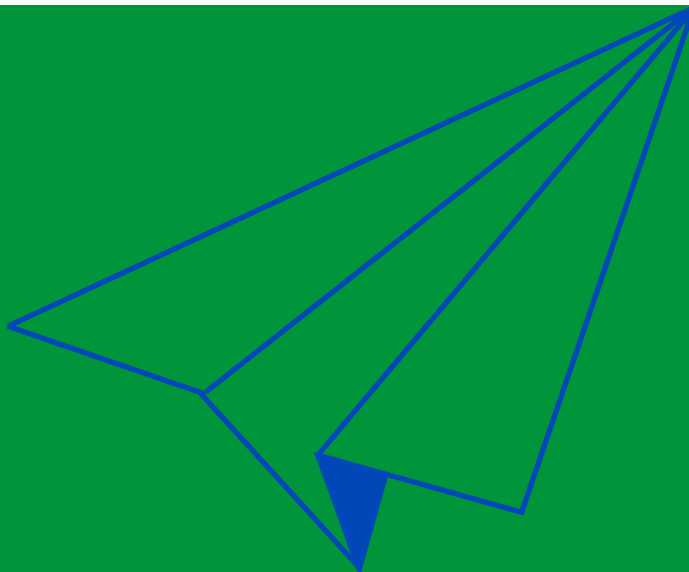
Jorge Alberto López Arévalo

Álvaro Martínez Quezada

Daniel Romero León

(coordinadores)

Corpus
UNIVERSITARIO



Universidad Veracruzana

Esta obra se encuentra disponible en Acceso Abierto para copiarse, distribuirse y transmitirse con propósitos no comerciales. Todas las formas de reproducción, adaptación y/o traducción por medios mecánicos o electrónicos deberán indicar como fuente de origen a la obra y su(s) autor(es). Se debe obtener autorización de la Universidad Veracruzana para cualquier uso comercial. La persona o institución que distorsione, mutile o modifique el contenido de la obra será responsable por las acciones legales que genere e indemnizará a la Universidad Veracruzana por cualquier obligación que surja conforme a la legislación aplicable.

REFLEXIONES Y ACCIONES MIGRATORIAS
EN MÉXICO



UNIVERSIDAD VERACRUZANA

MARTÍN GERARDO AGUILAR SÁNCHEZ

Rector

JUAN ORTIZ ESCAMILLA

Secretario Académico

LISBETH MARGARITA VIVEROS CANCINO

Secretaria de Administración y Finanzas

JAQUELINE DEL CARMEN JONGITUD ZAMORA

Secretaria de Desarrollo Institucional

AGUSTÍN DEL MORAL TEJEDA

Director Editorial

REFLEXIONES Y ACCIONES MIGRATORIAS EN MÉXICO

ANÁLISIS Y PROPUESTAS
DESDE LO GLOCAL

Carlos Alberto Garrido de la Calleja
Jorge Alberto López Arévalo
Álvaro Martínez Quezada
Daniel Arturo Romero León
(coordinadores)



Universidad Veracruzana
Dirección Editorial

Diseño de colección y forros: Aída Pozos Villanueva

Clasificación LC: JV7401 R45 2023
Clasif. Dewey: 325.72
Título: Reflexiones y acciones migratorias en México : análisis y propuestas desde lo glocal / Carlos Alberto Garrido de la Calleja, Jorge Alberto López Arévalo, Álvaro Martínez Quezada, Daniel Arturo Romero León (coordinadores).
Edición: Primera edición.
Pie de imprenta: Xalapa, Veracruz, México : Universidad Veracruzana, Dirección Editorial, 2023.
Descripción física: 247 páginas : ilustraciones, gráficas, mapas ; 21 cm.
Serie: (Corpus universitario)
ISBN: 9786078858750
Materias: México--Emigración e inmigración.
México--Emigración e inmigración--Aspectos sociales.
México--Emigración e inmigración--Política gubernamental.
Autores relacionados: Garrido de la Calleja, Carlos Alberto.
López Arévalo, Jorge.
Martínez Quezada, Álvaro.
Romero León, Daniel Arturo

DGBUV 2022/02

Primera edición: 13 de diciembre de 2022

D.R. © Universidad Veracruzana

Dirección Editorial

Nogueira núm. 7, Centro, CP 91000

Xalapa, Veracruz, México

Tel/fax (228) 8 18 59 80 y 8 18 13 88

direccioneditorial@uv.mx

<https://www.uv.mx/editorial>

ISBN: 978-607-8858-75-0

DOI: 10.25009/uv.2796.1705

Impreso en México / *Printed in Mexico*

PRÓLOGO

El libro que tiene el lector entre sus manos representa para la Universidad Veracruzana (UV) un esfuerzo significativo por poner en el escenario glocal la necesidad de generar acciones diagnósticas cuyos resultados sean insumos para el diseño de intervenciones sociales en la realidad migratoria.

En consonancia con lo anterior, a través de la Dirección General de Relaciones Internacionales, el Programa de Estudios sobre América del Norte (PEAN) y el Programa de Atención a Migrantes Retorno (Pamir) han diseñado una agenda interinstitucional inclusiva, encaminada a la atención de poblaciones migrantes universitarias y, por supuesto, a generar información que sea útil a todos aquellos actores sociales cuyo quehacer está dirigido a la investigación, el diagnóstico y la intervención de la realidad migratoria.

En este contexto, desde 2019 hasta la fecha, la UV junto con la Red de Acciones Locales Migratorias de México asumen el compromiso de generar diversos medios y formas de divulgar trabajos académicos que contribuyan a la atención de las necesidades de poblaciones migrantes. Bajo esta premisa de trabajo colaborativo, se rescatan los trabajos académicos realizados en este periodo, y se asume el compromiso de publicarlos a través de un libro que será un recurso básico tanto para la academia como para las instituciones comprometidas con la atención de la realidad migratoria contemporánea. A estos esfuerzos seguirán sumándose otros con el objetivo de sentar las bases para lograr el estatus de Universidad Santuario.

MARIO DE JESÚS OLIVA SUÁREZ
DANIEL ARTURO ROMERO LEÓN

INTRODUCCIÓN

CARLOS ALBERTO GARRIDO DE LA CALLEJA

Con la finalidad de mostrar con claridad la premisa del trabajo colaborativo que sostiene al presente libro, es fundamental argumentar que la articulación de los trabajos de investigación, el diagnóstico y la intervención que lo conforman responden a las complejas dinámicas que han tomado los procesos migratorios en los últimos diez años entre México, Estados Unidos y Centroamérica.

Es decir, los capítulos que integran este libro son un esfuerzo por responder a las exigencias de estos cambios contextuales y estructurales, los cuales, desde nuestra consideración, responden a una serie de acontecimientos que han marcado la vida interna y, por ende, la política exterior de EU, México y Centroamérica.

De estos acontecimientos, queremos destacar tres que han impactado también el rumbo de las investigaciones académicas migratorias que, dicho sea de paso, hasta el año 2000, estaban centradas en temas muy específicos y hasta cierto punto tradicionales.

El primer acontecimiento lo ubicamos en el recrudecimiento de las políticas migratorias norteamericanas, las cuales, sin ser un justificante pero sí un parteaguas, resultan del llamado *9/11* o *septiembre 11th*. En este sentido, los ataques terroristas del 11 de septiembre a los EU marcaron el rumbo de las pláticas sobre posibles acuerdos migratorios entre los gobiernos de México y de EU. La securitización de las fronteras llevó a los migrantes a buscar y a crear nuevas rutas de cruce fronterizo poniendo en riesgo sus vidas cada vez más.

Vale decir que a esta realidad se sumó el enorme lastre político, migratorio y humano que significó el paso del entonces presidente Donald Trump por los EU. No obstante los esfuerzos políticamente calculados de convivencia cultural que

ha iniciado el actual gobierno de Joe Biden, el obstáculo “trumpiano” permanece: falta desterrar las acciones discriminatorias, persecutorias y de hostigamiento que aún promueven tanto las instituciones como la sociedad norteamericana hacia las poblaciones migrantes, sobre todo indocumentadas.

Pero esta realidad no solo es privativa de nuestro vecino del norte, ya que un segundo acontecimiento impactante en la dinámica migratoria contemporánea tiene que ver con el gobierno de México, el cual, a pesar de su discurso transformador a través de su proyecto de la 4T, continúa reproduciendo el discurso mediático que gobiernos priistas y panistas manejaron en torno a la atención de poblaciones migrantes de México y en México.

Mas que acontecimiento, esta realidad de contradicción política discursiva promueve¹ y privilegia intereses políticos y empresariales, tanto nacionales como internacionales, pasando por alto la impostergable necesidad de diseñar una política migratoria integral fundamentada en la inclusión y el respeto a los derechos de poblaciones migrantes.

En este sentido, la migración de mexicanos y no mexicanos se recrudece y exagera al grado de rebasar la capacidad de respuesta institucional, donde el trabajo de la sociedad civil se consolida como la alternativa que promueve y ejecuta acciones de intervención humanitaria y hasta supletorias del gobierno. En otras palabras, en México aún se adolece de políticas migratorias integrales e inclusivas, reflejadas en protocolos de atención específica en los campos de salud, trabajo, género, derechos humanos, empleo, proyectos de inversión, vivienda, entre otros.

A los dos acontecimientos precedentes se suma un tercero, el de la realidad migratoria que vive Centroamérica, pues si bien es cierto que por décadas ha sido una región asolada por catástrofes naturales, pobreza y violencia extrema, el papel de los gobiernos centroamericanos por atender estas dos últimas realidades ha sido crucial. Mención aparte merece la evidente ausencia de políticas nacionales que con apoyo internacional y multinacional muestren la intención de un ataque frontal y estructural a los problemas que los aquejan. Pareciera que son gobiernos más que indolentes, consecuentes a estas realidades, de las que han tomado ventaja al posicionarse como “afectados”, “perjudicados” y recibir millonarias ayudas económi-

¹ Transformadora en el discurso y reproductora del sistema en la práctica.

cas internacionales (principalmente Estados Unidos) que no se reflejan en alguna acción estructural que redunde en beneficio de la población; en otras palabras, en ofrecerles tanto seguridad social como pública, quedando lejos la posibilidad de una estabilidad regional.

Son estas tres realidades estructurales las que, consideramos, exigen a la academia replantear su estrategia de abordaje, donde la investigación no se agote con la mera producción teórica,² sino que también transite hacia la articulación de saberes y de haceres, dando como resultado la intervención social.

En términos de responder a estas realidades, los colaboradores de este libro han sistematizado, articulado e integrado sus experiencias de trabajo (teórico, metodológico y empírico) para proponer estrategias integrales que sirvan de insumos para diseñar acciones locales que atiendan las necesidades de poblaciones migrantes mexicanas y no mexicanas. En otras palabras, cada capítulo del libro muestra que la suma de esfuerzos individuales puede llevarnos a la atención de necesidades colectivas y, a su vez, al logro de una agenda migratoria nacional. En este sentido, y buscando ofrecer al lector de forma clara y puntual las propuestas aquí señaladas, el libro se organiza en las siguientes tres partes:

En la primera titulada Seguridad humana, defensoría, acceso a justicia y servicios, se agrupan los artículos de José Luis Sánchez Gavi, “Los más vulnerables, niñez migrante en tránsito por México. Una aproximación a su estudio en Puebla”; Lina Zenteno Ramos, “La protección en el derecho de Refugio en México: el caso de niños, niñas y adolescentes salvadoreños, guatemaltecos y hondureños”; Cristina Cruz Carvajal, “La búsqueda de la salud entre migrantes poblanos en Nueva York, y las problemáticas del Estado mexicano ante el retorno forzado y voluntario”, y de Luis Miguel Morales Gámez y Karla Daniela González García, “La experiencia migratoria de la comunidad de San Francisco de Asís en el municipio de Tehuizingo, Puebla”.

En esta parte, Sánchez Gavi documenta la violación sistemática de los derechos humanos de los menores no solo por parte de organizaciones delincuenciales, sino también de autoridades y policías encargadas de velar por ellos. El trabajo expone en líneas generales la problemática que enfrentan niñas, niños y adoles-

² Necesaria para enriquecer el corpus teórico de los estudios migratorios y la formación de nuevos cuadros profesionales.

centes en su tránsito por México, pero específicamente se centra en el estado de Puebla.

Por su lado, Zenteno Ramos analiza la problemática que existe en torno a garantizar el debido proceso de la condición de refugiado por parte de las autoridades migratorias mexicanas. Para ello, pone especial énfasis en el contexto histórico del asilo en México (además de mostrar la transformación del sistema jurídico mexicano en materia de refugiados), subrayando la imperiosa necesidad de revisar el marco conceptual de niñas, niños y adolescentes, derechos humanos y el refugio.

En ese contexto de análisis y propuestas, Cruz Carvajal aborda las diversas formas que las personas migrantes originarias de Puebla han adoptado en Nueva York para atender su salud. Dentro de estas, se destaca el uso de la medicina tradicional. El capítulo concluye con un argumento central que pone en jaque a la actual política migratoria mexicana, como es el cuestionar los retos del Estado mexicano ante el retorno de migrantes poblanos que presentan problemáticas complejas de salud.

Por su parte, Morales Gámez y González García destacan el nivel de organización que han desarrollado los migrantes para resolver sus problemáticas comunitarias e individuales, resultado de su experiencia migratoria acumulada. Esto se puede ver reflejado en el pueblo de San Francisco de Asís, perteneciente al municipio de Tehuiztzingo, en el estado de Puebla, pues debido a que, desde hace 50 años, sus habitantes migran a Estados Unidos, son activos en términos políticos, económicos, sociales y culturales para resolver sus necesidades desde el extranjero.

En la segunda parte del libro, titulada Política migratoria y políticas públicas en México, encontramos los artículos de Álvaro Martínez Quezada y Octavio Ixtacuy López, “La política migratoria del nuevo gobierno de México en su Frontera Sur: un balance”; Daniel Arturo Romero León y Luis Fernando Villafuerte Valdés, “Globalización y remesas: experiencias recientes en México como vía para el bienestar social”; Ana Paola Román Hernández, Carlos Alberto Garrido de la Calleja y Jorge Antonio Breceda Pérez, “La migración ambiental en México. Análisis y perspectivas”; Adriana Sletza Ortega Ramírez y Luis Miguel Morales Gámez, “México y la adopción del discurso internacional de la migración segura, ordenada y regular”.

Continuando con la lógica de analizar, criticar y proponer, en el capítulo de Martínez Quezada y Ixtacuy López, a poco más de un año de la asunción del gobierno obradorista, los autores analizan su política migratoria en la frontera sur de México. Ponen especial énfasis en los retos que enfrenta y deberá enfrentar el enfoque de la gobernanza en la migración; para hacerlo, los autores se apoyan en información estadística de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación y en noticias rescatadas de diversos medios informativos.

En este contexto de gobernanza, reflejada en el bienestar social de poblaciones migrantes mexicanas, Romero y Villafuerte sostienen que las remesas económicas podrían convertirse en una herramienta muy útil. Esto, bajo una política pública estructurada, equilibrada y socialmente incluyente, que genere bienestar en sectores, familias y comunidades vulnerables que las reciben.

Paralelo a este continuo de argumentaciones críticas que buscan contribuir al bienestar de poblaciones migrantes, Garrido y Román dirigen las suyas al campo de la migración ambiental. Sostienen que ya no solo se migra por cuestiones económicas, de seguridad o políticas, sino que ahora los impactos ambientales establecen un vínculo entre cambio climático y migración. En esta realidad, argumentan que las políticas públicas en materia de migración en México tendrán que ir adaptándose a las condiciones actuales del entorno internacional, lo que conlleva a plantear una serie de desafíos importantes para el Estado mexicano.

De acuerdo con Ortega y Morales, el Estado mexicano también debe reflexionar y responder sobre la adopción del discurso internacional de la migración “segura, ordenada y regular”. Por ello, en su capítulo analizan los siguientes elementos: el proceso multilateral de adopción del Pacto Mundial en Marrakech en diciembre de 2018, la política exterior mexicana en materia migratoria en torno a este pacto, las caravanas migrantes y los acuerdos migratorios forzados de Estados Unidos hacia México, en el verano de 2019.

En la tercera y última parte del libro, titulada Escenarios migratorios emergentes, se reúnen los textos de Alexis López Miguel, “La política migratoria mexicana en el primer semestre de la 4T en el marco del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular”; María del Pilar Salazar Barrales, “Jóvenes Promesas, una propuesta de cooperación regional educativa”; Guillermo Yrizar Barbosa, “Panorama sobre los derechos humanos de migrantes internacionales a inicios de la 4T y la pandemia de COVID-19 en Puebla”; y el texto de Tanya Patricia Palacios

Tejeda, “Regularización migratoria de los refugiados. Algunas reflexiones sobre las disposiciones normativas de la Comar y el INM”.

Sin duda alguna, esta tercera parte no es la excepción en cuanto al nivel de crítica y propuesta de los capítulos precedentes. Muestra de ello es el análisis que hace López Miguel de la política migratoria mexicana del primer gobierno de izquierda en México y su propuesta de la Cuarta Transformación. Esto se analiza a partir del seguimiento de las acciones del gobierno mexicano en materia migratoria en concordancia con los nuevos pilares rectores de esta política migratoria anunciados el 19 de diciembre de 2018. El análisis de López Miguel tiene como punto de partida la elaboración y la adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas, del cual México y Suiza fueron los principales países co-facilitadores.

María del Pilar Salazar Barrales plantea una serie de reflexiones y anotaciones en el marco de la experiencia de la iniciativa piloto de cooperación educativa regional entre México y el Triángulo Norte de Centroamérica, mejor conocida como Programa Jóvenes Promesas. Contextualiza a las juventudes centroamericanas como una población en riesgo y concibe este riesgo como una justificación suficiente para el programa. Por último, la autora hace un recuento de los nuevos horizontes y problematizaciones a partir de la reciente coyuntura conocida como COVID-19.

Y es en esta coyuntura donde Barbosa estudia lo que ha sucedido antes y durante el inicio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador en los primeros meses de la pandemia de COVID-19 en una región clásica de emigración, pero también de tránsitos y retornos migratorios crecientes.

Para este análisis, el autor se basa en fuentes de información periodísticas, en medios de comunicación locales, nacionales e internacionales, así como en reportes, informes, proyectos de investigación y bases de datos de instituciones académicas, organismos multilaterales y de organizaciones civiles con una experiencia reconocida en el tema. El capítulo se divide en tres secciones: sobre transmigrantes, diásporas poblanas y COVID-19. Se concluye haciendo referencia al trabajo de la red de albergues parroquiales para migrantes de paso en Puebla y lo que implica la pandemia para las personas en movilidad internacional, para sus aliados, para la sociedad civil y para el gobierno de México.

Y es precisamente en esta compleja realidad que viven los migrantes de paso, donde Palacios Tejeda analiza las disposiciones normativas referentes al procedimiento de obtención de la condición de refugiado por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar). Este análisis se hace paralelo al de las disposiciones que prevén la regularización migratoria de los solicitantes de refugio o refugiados ante el Instituto Nacional de Migración (INM). En este marco analítico, Palacios señala algunas de las divergencias que pueden llegar a impactar la estancia de los migrantes en el territorio mexicano, en cuanto al alojamiento en una estación migratoria, la cancelación del trámite de solicitud, el vencimiento de la temporalidad otorgada, entre otros.

PRIMERA PARTE
SEGURIDAD HUMANA, DEFENSORÍA,
ACCESO A JUSTICIA Y SERVICIOS

LOS MÁS VULNERABLES, NIÑEZ MIGRANTE EN TRÁNSITO POR MÉXICO. UNA APROXIMACIÓN A SU ESTUDIO EN PUEBLA

JOSÉ LUIS SÁNCHEZ GAVI

INTRODUCCIÓN

En 2018 había 7 millones de niños migrantes en América Latina y el Caribe de acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Una parte significativa de esa movilidad llega a México para recorrer el país buscando la frontera norte e internarse en Estados Unidos. La mayoría de niñas, niños y adolescentes (NNA) pertenecen al Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), países que a lo largo de su historia han sido incapaces de protegerlos en entornos seguros y plenos para su desarrollo.

La niñez es parte de ese movimiento humano que desde Centroamérica se dirige a Estados Unidos en condición indocumentada y que ha adquirido gran importancia en las últimas dos décadas. Es un desplazamiento humano que pisa ineludiblemente territorio mexicano en un contexto de inseguridad y violencia, es decir, de vulnerabilidad. Todo ello se traduce en una constante y sistemática violación de los derechos humanos por parte de organizaciones delincuenciales, pero también de autoridades y policías encargadas de velar por ellos.

La migración de NNA tiene presencia en México desde la década de los ochenta del siglo xx. Primero se incorporó junto con sus familias en la migración transfronteriza para trabajar en el sector agrícola, sobre todo en la franja fronteriza de Chiapas, y poco después junto con sus familias o solos en busca de sus padres se trasladaron a la frontera norte. En esa década, factores derivados de la guerra

civil en Guatemala llevó a que muchos niños junto con sus familias se vieran desplazados de sus comunidades y forzados a migrar. Para la siguiente década, los altos índices de desigualdad social y pobreza no solo en Guatemala, sino también en Honduras y en El Salvador, se sumaron a ambientes familiares y comunitarios fragmentados, generando condiciones adversas para la permanencia en sus países. La ausencia de protección familiar y estatal incrementó su nivel de vulnerabilidad y terminó obligándolos a desplazarse de manera forzada, a huir. Los flujos continuaron aceleradamente durante los dos decenios del siglo XXI.

Ya en el nuevo siglo las causas de salida de NNA son objetivas y estructurales y se pueden clasificar en tres principales: 1. Por el contexto de violencia, criminalidad e inseguridad ciudadana prevaleciente en la zona; 2. Por razones económicas, derivadas de la desigualdad social y de la precariedad económica; y 3. Por los movimientos encaminados a la reunificación familiar.

La violencia se ha enseñoreado como una causa central en el proceso de expulsión que requiere estudiar su contexto; por ello, en cuanto a las formas de violencia que experimentan se encuentra: 1. La vivida en el ámbito privado, que correspondería al hogar o grupo doméstico y 2. La del ámbito público, ya sea en la colonia, el barrio o el departamento.³

Para nuestro caso de estudio, Puebla es un corredor natural para aquellos que hacen su tránsito por el centro del país. La mayoría solo cruza la entidad, pero muchos hacen un descanso, algunos acuden a los pocos albergues que sobre todo la Iglesia católica sostiene, están unos días, pero otros más son capturados por las autoridades y enviados a la estación migratoria en la capital del estado, para luego ser retornados a su país de origen.

Pretendemos generar estudios pioneros que acerquen al conocimiento de la migración en tránsito por la entidad poblana y más específicamente de un grupo tan vulnerable como son los NNA. Además de visibilizar su presencia y actuar en consecuencia de acuerdo con los instrumentos jurídicos respectivos, mejorando sus prácticas y velando siempre por el interés superior de la niñez.

Este trabajo se desarrolla básicamente con una metodología cualitativa, se utilizan fuentes documentales oficiales, informes de organizaciones no gubernamen-

³ UNICEF, Desarraigados en Centroamérica y México, 2018. Los niños migrantes y refugiados se enfrentan a un círculo vicioso de adversidad y peligro.

tales y bibliografía, escasa para el caso poblano. En menor medida nos apoyamos en entrevistas semiestructuradas.

TRÁNSITO Y RETOS DE NNA

Conocer el número de NNA que transitan por México así como sus condiciones es complejo, pero un acercamiento importante se logra a partir de las detenciones que se realizan en territorio mexicano y en la frontera con Estados Unidos. En México, el registro de menores detenidos comienza el año 2007, cuando la Unidad de Política Migratoria (UPM) contabilizó un total de 9652 menores. Su número se ha incrementado paulatinamente, pero en los últimos años su crecimiento ha sido exponencial. Su registro se ha hecho más específico al indicarse edad, género, nacionalidad y condición migratoria.

Los NNA viajan en diferentes modalidades, destacan:

1. Aquellos que lo hacen como no acompañados; esto es, que se encuentran sin la compañía de sus padres o de uno de ellos, o de ningún pariente, por lo que no están al cuidado de un adulto.
2. NNA separados de sus padres, pero que viajan junto a otros parientes, como tíos, abuelos, primos u otro familiar.
3. Los que migran junto a sus padres o tutores, o con uno de ellos son los acompañados.
4. Niños, niñas y adolescentes retornados. Habiendo nacido en el país de destino de padres migrantes, regresan a su país de origen (o el de sus padres), solos o acompañados, de forma voluntaria o como consecuencia de un procedimiento de deportación o repatriación.

Cada vez más se ha detectado a NNA que transitan solos o que fingen una compañía adulta; esta compañía adulta, a veces sin parentesco alguno, es quien los conduce a cambio de un pago a un pollero.

En su tránsito por México, como los adultos, la mayoría de los NNA van a estar expuestos a innumerables riesgos por parte de bandas delincuenciales, al rechazo de la población, a ser detenidos por las autoridades del INM u otra corporación

policíaca, quienes los trasladarán a las estaciones migratorias y con suerte a las instalaciones del DIF, como lo mandata la ley.

La detención de NNA genera un abierto rechazo entre las organizaciones de la sociedad civil y entre los juristas que consideran que la estancia irregular de un extranjero en el país solo constituye una falta administrativa, toda vez que las llamadas “presentaciones” y “alojamiento” de los migrantes constituyen en la práctica actos de privación de la libertad que revisten una naturaleza penal. Estos actos deben ser la excepción y no la regla, como sucede en la realidad, sobre todo cuando se trata de personas que requieren protección internacional. Por tanto, sostienen que el gobierno mexicano se contradice al señalar, por un lado, que “aloja” a NNA, como en general al migrante y, por otro, garantiza y respeta los derechos humanos. Es decir, se menciona una medida privativa de la libertad como un mecanismo para proteger derechos.

El gobierno ha insistido permanentemente en que los NNA no acompañados no son privados de su libertad sino llevados a instituciones donde se les protege y atiende mientras se resuelve su situación migratoria, y de esta forma se respeta el interés superior del niño.

Más preocupante resulta que sea el INM quien decida la situación jurídica de los NNA. Esta situación se presenta no obstante que México dispone de un importante marco jurídico sobre los niños, las niñas y los adolescentes en contexto de migración, particularmente de niñez no acompañada. La normatividad incluye la aplicación de instrumentos internacionales y nacionales en los que concurren autoridades federales y locales a quienes se les asignan facultades y atribuciones que tienen por objeto garantizar su protección integral.

En el ámbito internacional, un referente fundamental lo constituye la Convención de Derechos del Niño de 1989 (CDN). De ella derivan principios generales que se han tomado como plataforma para elaborar estándares aplicables a niñas, niños y adolescentes migrantes. Destacan:

1. El principio de no discriminación
2. El interés superior del niño
3. El derecho a la vida y al desarrollo
4. El derecho a la participación y a ser oído⁴

⁴ Convención sobre los Derechos del Niño, <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Jerárquicamente, en materia de NNA y en especial para migrantes, México consigna en la Constitución Política una reforma constitucional en derechos humanos aprobada en el año 2011; le sigue la Ley de Migración y su reglamento, continuamos con la Ley de Refugiados y Protección Complementaria y, finalmente, la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA). Todos los ordenamientos tienen claros señalamientos de protección y resguardo, privilegiando como máxima el interés superior de la niñez.

Pese a este entramado jurídico, en la práctica muchas veces se nos muestra otra realidad. Por ejemplo, en endurecimiento en la contención del flujo migratorio y la eficacia en el aumento de las detenciones con el Plan Frontera Sur a partir de 2014, lo que incluye a NNA; sobre todo en el sur de México, pasan por alto estos ordenamientos jurídicos, incluyendo el debido proceso. Esta realidad ha provocado que los NNA y los migrantes en general, para evitar ser detenidos, recurran a los llamados coyotes (traficantes humanos) o escogen rutas peligrosas (bosques o pasos de montaña), con lo que se exponen a un peligro mayor al ser víctimas de explotación, abusos, ataques y extorsión.

La detención de NNA es similar a la de los adultos, generalmente en los operativos no existe respeto por los derechos humanos de este grupo de edad y, por el contrario, se aplican criterios discrecionales, que son verificaciones o revisiones arbitrarias, al margen de la ley. Las detenciones se producen en automóviles, autobuses o camiones de transporte. La ley impide a las autoridades municipales o estatales, hablamos de policías, realizar actos de verificación o revisión migratoria; sin embargo, argumentando motivos de seguridad pública, estos siguen deteniendo a migrantes.

EL VOLUMEN. NNA QUE TRANSITAN POR MÉXICO

Resulta una tarea compleja tener una estimación exacta de la población de niños migrantes que llega a México, pero es probable que desde 2008 sea de al menos 20 mil niños, entre acompañados y no acompañados. Esta cifra representa el doble de los que fueron detenidos por el INM ese año. Para 2015 la cifra fue calculada por el propio gobierno mexicano en cerca de 30 mil. Es posible que esa cifra esté

incluso subestimada ya que las autoridades de EU detuvieron entre 2014 y 2015 a 28 mil niños.⁵

Los datos con los que contamos son básicamente de los NNA detenidos o asegurados y son proporcionados por la Unidad de Política Migratoria (UPM), dependiente de la Secretaría de Gobernación, y los publica a partir del año 2007. Es necesario advertir que estos datos presentan un alto margen de imprecisión, resultado del nivel de invisibilidad en que se movilizan y también por la metodología del registro de los menores.⁶ Muchas veces los datos de las detenciones en la frontera con Estados Unidos nos proporcionan cifras que no se contemplaron en México.⁷

Veamos en el cuadro siguiente el número de “menores asegurados” .

Cuadro 1. NNA detenidos en México

Año	Total de migrantes presentados	Total de menores	Total de menores no acompañados	Total de menores devueltos
2007	120 455	9 652	158	7 059
2008	94 723	10 353	745	8 740
2009	69 033	5 692	122	4 113
2010	70 102	4 043	175	4 850
2011	66 583	4 160	205	4 129
2012	88 506	6 107	206	5 966
2013	86 298	9 630	299	8 577
2014	127 149	23 096	1 853	18 169
2015	198 141	38 514	2 457	36 921

(Continúa)

⁵ Según el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP), “Southwest Border Unaccompanied Alien Children Statistics”, <https://www.telemundoarizona.com/noticias/mexico/inmigracion-estados-unidos-detiene-frontera-a-39970-menores-sin-acompanante-12-meses/1929667/>

⁶ Salvador Berumen, Juan Carlos Narváez y Luis Felipe Ramos, “La migración centroamericana de tránsito irregular por México. Una aproximación a partir de registros administrativos migratorios y otras fuentes de información”, pp. 89-134.

⁷ Pablo Ceriani (coord.), “Niñez y migración en Centro y Norteamérica: causas, políticas, prácticas y desafíos”, febrero de 2015.

(Concluye)

Año	Total de migrantes presentados	Total de menores	Total de menores no acompañados	Total de menores devueltos
2016	188 595	40 542	13 278	38 555
2017	75 780	18 066	490	17 093
2018	138 612	29 258	1 202	27 189

Fuente: elaboración propia con datos de la UPM.

LOS DATOS

El registro de menores detenidos comienza el año 2007, cuando la UPM contabilizó un total de 9 652 menores, de los cuales no acompañados fueron 158. En 2008 el número de menores aumentó a 10 353 y el de no acompañados a 745. Para 2009 se observa una disminución en la presentación de NNA, así como de migrantes en general de cerca de 50% respecto de 2007. A partir de 2010 vemos un aumento relativo de los menores asegurados que se extiende a 2013, pero a partir de 2014 hay un salto extraordinario en las cifras cuando los NNA superan los 20 mil y los no acompañados se acercan a 2 mil. A partir de ese año hay un aumento exponencial que toca su máximo en 2016 con más de 40 mil menores, lo que incluyó a más de 13 mil no acompañados. A partir de 2010 la estadística de la UPM contempla el registro de los menores devueltos.

En el lapso de 2007 a 2018 tenemos un total de 199 063 menores presentados a las estaciones migratorias, de los que los no acompañados fueron 7 912. Por lo que toca a los menores devueltos, han sido 131 832. La cifra de menores capturados tiene en 2007 a cerca de 10 mil mientras en 2016 alcanzó su máximo de 40 mil; y en cuanto a los no acompañados, pasó de 158 en 2007 a más de 13 mil en 2016.

La estadística de la UPM muestra la inconsistencia ya señalada. La propia lectura de los datos nos permite ver como para el año 2018, pese al aumento general de migrantes, hay una disminución en las presentaciones de NNA, situación que debe obedecer a otros factores, pero seguramente no a la menor presencia de NNA en tránsito.

Las entidades federativas donde el INM detiene a un mayor número de NNA son Chiapas, Veracruz, Tabasco, Oaxaca, Tamaulipas y San Luis Potosí. Los menores y adolescentes no acompañados detenidos que provienen de Honduras, Guatemala y El Salvador, países que forman el llamado Triángulo Norte de Centroamérica, representan 97 por ciento.

Hay que mencionar que las cifras no incluyen a los niños que nunca entraron en contacto con el NNA o con las autoridades estadounidenses. Tampoco incluyen a los niños que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado sin haber sido detenidos por las autoridades de inmigración.⁸

Para 2019 las cifras se habían disparado, tan solo entre enero y abril fueron presentados ante la autoridad migratoria 15 497 niños y adolescentes, cifra que contrasta con los 9 926 de los primeros cuatro meses de 2018.

Los años de registro de menores asegurados prácticamente corresponden a los sexenios de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto. Durante el de este último (2012-2018), la detención de niños migrantes se disparó 842% superando en tres años al sexenio de Calderón Hinojosa, de acuerdo con datos de la UPM.⁹ Con Peña se detuvieron por año un promedio de 10 261 personas menores de 11 años, y con Calderón poco más de mil por año.

El aumento de las detenciones a partir de 2014 está directamente relacionado con el Programa Frontera Sur, que en el fondo es un filtro para impedir el paso de los migrantes centroamericanos.¹⁰ Para organizaciones de la sociedad civil y de derechos humanos, este aumento en el número de migrantes menores detectados se debe no solo a la escalada de violencia y pobreza que se vive en Guatemala, Honduras y El Salvador, sino a las políticas antimigratorias del gobierno mexicano.

En este contexto de creciente migración infantil, organizaciones como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Human Rights Watch (HRW) señalan que el gobierno mexicano ha optado por políticas de detención y deportación en lugar de protección.

⁸ Human Rights Watch, “Puertas cerradas: El fracaso de México en la protección de niños refugiados y migrantes de América Central”, 2016. Niños que presentan su solicitud directamente ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) no son colocados bajo custodia del INM.

⁹ *Animal Político*, 27 de noviembre de 2018.

¹⁰ *La Jornada*, 20 de junio de 2016. Mayra Rojas, presidenta de Infancia en Común y otras ONG así lo afirman.

PUEBLA EN EL TRÁNSITO DE NNA

Puebla es una entidad ubicada en el centro del país y forma parte del tránsito de los migrantes que ingresan por la frontera sur para recorrer el territorio mexicano y llegar al norte e intentar ingresar a EU. Su posición geográfica la convierte en el paso de distintas rutas que la cruzan ya sea por el centro de la entidad, por la región mixteca o por la sierra norte. Por su geografía, cruza el ferrocarril, también la principal autopista que conduce al sureste del país así como carreteras alternas por donde atraviesan decenas de miles de migrantes, entre ellos niños y adolescentes acompañados o que viajan solos. Como otras entidades del centro del país, ha adquirido un rol relevante en los “aseguramientos” de migrantes en tránsito integrándose a la denominada “frontera vertical,” constituida por una serie de filtros a lo largo del país para detener a los migrantes.¹¹ La UNICEF considera que Puebla es una de las tres principales rutas que los niños centroamericanos siguen para llegar a Estados Unidos.¹²

La entidad poblana como puente en el centro del país replica las políticas de aseguramiento de NNA que como eufemismo refiere a la detención, sumando su cuota a las cifras totales de migrantes detenidos y retornados. Así lo indican las estadísticas de la Unidad de Política Migratoria sobre los migrantes asegurados en territorio poblano.

Puebla no aparecía en el mapa como una de las rutas principales, pues los migrantes preferían transitar por los estados de Veracruz y Oaxaca para llegar a Tamaulipas o a Sonora, pero esto fue cambiando tanto por los controles migratorios como por el alto índice de criminalidad a que estaban expuestos.

La ruta que pasa por Puebla, de acuerdo con Silva Quiroz, se componía en 2007 mayoritariamente por NNA guatemaltecos, pero años después se incorporaron

¹¹ Eduardo Torre Cantalapiedra y Carlos Yee Quintero, “México ¿una frontera vertical? Políticas de control del tránsito migratorio irregular y sus resultados, 2007-2016”, *LiminaR*, pp. 87-104. Eduardo Torre y José Carlos Yee plantean cuatro regiones que conforman la Frontera Vertical: 1) Frontera sur que abarca Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco, 2) Región sur, con Oaxaca, Veracruz y Yucatán, 3) Región Centro, Aguascalientes, Colima, Estado de México, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas y 4) Región Norte, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.

¹² *E-consulta*, 16-VIII-2018, <https://www.e-consulta.com/nota/2018-08-16/sociedad/puebla-de-las-principales-rutas-de-ninos-migrantes-unicef>

hondureños y salvadoreños,¹³ siguiendo a los migrantes adultos. El flujo migratorio lo hacen por ferrocarril o por carretera, pero en los últimos años el tránsito por tren ha disminuido ante las medidas adoptadas para evitar que viajen en “la bestia”. En contraste, ha aumentado por carretera, ya sea en autobuses, en camiones de carga, en tráileres o en automóviles.¹⁴

Por ferrocarril, el corredor migrante lo constituían 21 municipios poblanos,¹⁵ pero este ha ido perdiendo relevancia ante la búsqueda de nuevas rutas, como la región mixteca o incluso por la sierra norte. La propia Comisión de Derechos Humanos de la entidad (CDHEP) reconoce que ante la prohibición a los migrantes de subir al tren a partir del 2015, el corredor migrante se ha modificado y ahora la ruta es por las carreteras que vienen de Veracruz y Oaxaca.¹⁶

Lo movedizo de las rutas nos traslada al problema de las cifras, pues se vuelve muy complicado saber cuántos migrantes centroamericanos y específicamente cuántos NNA llegan o atraviesan territorio poblano. El INM señalaba que para 2013, al mes, pasaban por la entidad cerca de 1 500, incluyendo a menores. La Iglesia católica ofrecía sus propios datos y aumentaba a 1 800 migrantes. Las cifras crecieron aún más, pues para el año 2014 se tuvo conocimiento de que se detuvo a poco más de 2 000, de acuerdo con el monitoreo del Centro Ignacio Ellacuría de la Universidad Iberoamericana. El Observatorio Ciudadano para migrantes de Puebla señala que el paso de migrantes por la entidad poblana había aumentado en 20% entre 2014 y 2015. Muy probablemente este crecimiento continuó en los siguientes años, por lo que una cifra discreta de centroamericanos que arriban a territorio poblano está por arriba de los 20 000, lo que representa entre 5% y 8%

¹³ Yolanda Silva Quiroz, *Transmigración de centroamericanos por México: Su vulnerabilidad y sus derechos humanos*, tesis, 2014.

¹⁴ Entrevista con Liliana González, segunda visitadora de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Puebla, 30 de mayo de 2018.

¹⁵ Amozoc, Acajete, Acatzingo, Altepexi, Ciudad Serdán, Mazapiltepec, Oriental, Rafael de Lara Grajales, Tecamachalco, Tehuacán, Tepeaca, Tlacotepec de Benito Juárez, Tepanco de López, San Gabriel Chilac, San Salvador Huixcolotla, Santiago Mihuatlán y Soltepec, para después ingresar al estado de Tlaxcala; José Luis Sánchez Gavi, “Movilidad humana. El fenómeno migratorio en Puebla bajo la perspectiva de la Iglesia Católica”, 2016.

¹⁶ Entrevista con Liliana González, Detectan las rutas por los recorridos que realizan, por quejas presentadas y por notas periodísticas sobre operativos para detener migrantes, 30 de mayo de 2018.

del flujo total. De ellos tenemos que desagregar a los NNA, especialmente a los no acompañados.

Como se advierte, solo se tienen estimaciones, pues se carece de datos exactos. Es a partir de 2014 que se cuenta con un registro de NNA migrantes capturados y retenidos en las estaciones migratorias de las entidades, entre ellas la de Puebla.¹⁷ Veamos las estadísticas que nos brinda la Unidad de Política Migratoria. Para el caso de las entidades, entre ellas Puebla, los datos aparecen a partir del año 2014. Separamos los NNA acompañados de los no acompañados

Cuadro 2. Menores presentados en Puebla

Año	Menores	Acompañados	No acompañados	Total nacional de asegurados
2014	482	156	226	2 362
2015	412	216	196	1 989
2016	540	276	264	1 935
2017	165	90	75	741
2018	387	247	140	1 294
<i>Totales</i>	<i>1 966</i>	<i>985</i>	<i>901</i>	<i>8 521</i>

Fuente: Elaboración propia con datos de la UPM.

Como se puede apreciar, la cifra total más alta en Puebla se da en 2016, tanto de acompañados como de no acompañados, desciende notablemente para 2017 y en 2018 se observa un nuevo repunte. Parece un reflejo de las detenciones a escala nacional, pero también pueden incidir otros factores, como la eficacia o el relajamiento de los controles migratorios en la entidad.

¹⁷ Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, “Derechos Cautivos. La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria. Siete experiencias de monitoreo desde la sociedad civil”, 2015. En lo único en que se coincide es en que mientras el flujo de transmigrantes ha aumentado, la emigración poblana ha experimentado una disminución para los años 2012-2013, Tercer Reporte cuatrimestral de migración en Puebla, marzo-junio de 2013, Observatorio Ciudadano para Políticas Públicas para migrantes.

CENTROS DE DETENCIÓN. ESTACIONES MIGRATORIAS

De acuerdo con el artículo 3, fracción x de la Ley de Migración, una estación migratoria es “la instalación que establece el INM para alojar temporalmente a los extranjeros que no acrediten su situación migratoria regular, en tanto se resuelve su condición.”¹⁸

Para el año 2016, en México había 59 centros de detención, 32 estaciones migratorias, 15 estancias provisionales tipo A previstas para una estancia máxima de 48 horas y 12 estancias provisionales tipo B para una estancia máxima de 7 días.¹⁹

Las estaciones migratorias fueron aumentando en número y se dispersaron por el país, empezaron a funcionar en entidades del centro, occidente y noreste en respuesta a los cambios de los flujos que se desviaron hacia esas regiones.²⁰ Entre 2010 y 2012 se construyeron nuevas estaciones migratorias en los estados de Colima, Tabasco, Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sonora y Tlaxcala. Cuatro de ellas en el centro del país, lo que reforzó el segundo filtro en esa zona.²¹

Los centros de detención migratoria están autorizados para alojar a niños y por lo general tienen secciones separadas para hombres adultos, adolescentes varones, y mujeres y niñas. Las niñas son reunidas de forma rutinaria con mujeres adultas y los niños con varones, violando la norma de que los niños deben ser separados de los adultos con los que no guardan relación durante la detención (esto significa que aun viajando en familia son generalmente separados).

Los menores de 12 años son por lo regular asignados a una sección del centro de detención para mujeres y niñas si tienen madres u otros miembros de la familia en esa sección. Los niños no acompañados menores de 12 años también pueden ser alojados en la sección para mujeres y niñas.²²

Si bien la ley y el discurso oficial reconocen que se privilegia la unidad familiar, es decir, que el niño permanezca con su familia, en el caso de los acompañados,

¹⁸ Ley de Migración, artículos 3, 106 y 107, Reglamento de la Ley de Migración, artículo 62, fracción III.

¹⁹ Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, “Derechos Cautivos...”, p. 41.

²⁰ Yolanda Silva Quiroz, *op. cit.*, p. 115.

²¹ INM, Informe sobre la modernización de las estaciones migratorias 2006-2012, p. 42. En 2013 también se habilitaron 120 estancias provisionales en 14 entidades del país.

²² Human Rights Watch, “Puertas cerradas...”, pp. 94-95.

lo que resulta positivo, sin embargo no lo es del todo porque están detenidos en la estación migratoria y no en libertad.

Informes como Personas en detención migratoria en México, concluye que la política migratoria mexicana también se caracteriza por la separación de los núcleos familiares.²³ Dicho estudio consistió en la observación de las estaciones del INM realizada por el Consejo Ciudadano del INM, instancia independiente de ese organismo gubernamental.

ESTACIÓN MIGRATORIA EN PUEBLA Y NNA

A partir de 2011, la ciudad de Puebla cuenta con una estación migratoria con capacidad para 60 personas. Se encuentra instalada en un edificio rehabilitado, localizado muy cerca del centro de la ciudad. Físicamente, cuenta con un área administrativa que reúne la oficina jurídica, la dirección, un espacio para representantes de derechos humanos y otro para agentes migratorios.²⁴ Existe un área de servicios donde se ubican casetas telefónicas, servicio médico y una bodega. Están desde luego los espacios de los dormitorios, de hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes sin acompañar, además tiene un patio.²⁵

Los dormitorios cuentan con colchonetas, baños y una televisión, hay posters que informan sobre derechos de los migrantes, trata de personas y teléfonos de consulados. El mobiliario en general está en buen estado y todo el lugar está pintado de blanco para crear un ambiente luminoso. No obstante, las puertas de seguridad son similares a las de los reclusorios, ya que cuentan con mirillas y la azotea tiene una gran malla. La calidad de los alimentos es en general buena, con comida especial para personas con bebés.²⁶ Al ingresar a la estación se practica un inventario de las pertenencias del migrante y se le asigna una

²³ Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración. Personas en detención migratoria en México. Misión de monitoreo de estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración, informe, 2017.

²⁴ Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, "Derechos cautivos...", *op. cit.*, p. 83.

²⁵ José Luis Sánchez Gavi, "Movilidad Humana. El fenómeno migratorio en Puebla bajo la perspectiva de la Iglesia católica", *Tlal-melahua*.

²⁶ *Ibid.*, p. 24.

gaveta. Se le entrega un kit de aseo personal que incluye jabón, pasta de dientes y shampoo.²⁷

En 2013 el Observatorio ciudadano de Derechos Humanos realizó una serie de visitas a distintas estaciones migratorias, entre ellas a la de Puebla. Efectuaron, entre los meses de agosto y diciembre, 33 entrevistas a 22 hombres y 11 mujeres. Entre sus resultados encontraron que los hombres alojados de entre 18 a 30 años representaron 68% del total; destaca para nuestro estudio que 14% tenía entre 13 y 17 años, o sea NNA. La cifra de mujeres en este grupo de edad fue de 18%.²⁸

El informe no menciona la existencia de NNA no acompañados y tratándose de mujeres reporta algunas quejas, sobre todo no contar con un espacio al aire libre solo para ellas, pues el que existe, por dos horas, deben compartirlo con los hombres. Las que viajan con menores mencionaron no saber qué hacer para que los niños no se desesperen.²⁹

En 2014 el Instituto Ignacio Ellacuría de la Universidad Iberoamericana-Puebla realizó una visita a la estación con el fin de monitorear las condiciones de los migrantes en tránsito.

Observaron que a la llegada al lugar el migrante es informado sobre sus derechos debiendo firmar de enterado, y lo que más recuerdan es el derecho a hacer una llamada telefónica para contactar a algún familiar, lo que la mayoría hace. Administrativamente se les informa sobre el retorno voluntario, sobre la posibilidad de solicitar asilo o de obtener una visa humanitaria si fueron víctimas de delito.

El balance del Centro Ellacuría destaca que las actividades recreativas son un elemento a mejorar, particularmente para NNA, pues se reporta que no había alternativas, no obstante haber observado a algunas personas jugando fútbol o basquetbol.³⁰ NNA acompañados duermen en el mismo lugar que sus madres y tienen algunos juguetes, mientras que los no acompañados deben ser trasladados al DIF estatal, aunque no se conocían casos concretos de ello.³¹

²⁷ Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, "Derechos cautivos...", p. 84.

²⁸ Observatorio ciudadano de los Derechos Humanos del Migrante e Insyde, 2013, Informe sobre estaciones migratorias del INM, p. 31.

²⁹ *Idem.*

³⁰ Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, "Derechos cautivos...", *op.cit.*, p. 82.

³¹ *Ibid.*, p. 85.

En el tema de la salud observan que la estación cuenta con un espacio para este propósito, pero no con médicos ni psicólogos.³²

En cuanto al alojamiento y al trato a los niños no acompañados, como ya se mencionó, se desconoce cuántos efectivamente fueron trasladados a instalaciones del DIF y cuál es el procedimiento, y si ello efectivamente estaba sucediendo.

De cualquier modo, la detención migratoria de niñas, niños y adolescentes en estaciones ha sido una práctica sistemática documentada por las organizaciones de la sociedad civil y por organismos internacionales.³³ Algunos de estos organismos de derechos humanos como el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares, así como el Comité contra la Tortura, han recomendado que México se abstenga de detener de forma generalizada a niñas, niños y adolescentes en estaciones migratorias, y han expresado su preocupación por esta práctica arbitraria y contraria al principio del interés superior de la niñez.³⁴

Se ha insistido en la falta de capacidad del personal del INM y de otras instancias gubernamentales para con los niños, ya que no cuentan con preparación ni experiencia para comunicarse asertivamente con ellos, ni para lograr que el niño sea escuchado. Al encontrarse internados en una estación migratoria se deja de privilegiar el interés superior de la niñez como establece la ley. Además, se ha comprobado que la reclusión prolongada orilla a que las personas solicitantes de asilo, y con mayor razón los menores, opten por abandonar su solicitud, pues no pueden soportar esperas prolongadas privados de su libertad, por lo que deciden ser deportados.

³² El umbral del dolor: acceso a los servicios de salud en las estaciones migratorias. Informe del Instituto para la Seguridad y la Democracia Insyde, p. 22. En 2015, por ejemplo, se reportaron 754 casos de enfermedades, sobre todo respiratorias.

³³ De acuerdo con la organización Sin Fronteras, organización mexicana de carácter civil, laica y apolítica, líder en temas de migración y asilo que trabaja de manera integral en la defensa de los derechos humanos, <https://sinfronteras.org.mx/index.php/historia/>

³⁴ *La Jornada*, 11-VI-2019. Precisarón que de enero a mayo han sido aprehendidos más 15 mil 500 niños y niñas en México y llevados a estaciones migratorias.

CANALIZACIÓN DE NNA AL DIF

De acuerdo con la ley de migración, los NNA “asegurados” deben ser trasladados de inmediato a las instalaciones del sistema nacional, estatal o municipal del DIF. Conforme con la Ley General de Niños, Niñas y Adolescentes (LGDNNA), se deben habilitar espacios de alojamiento apropiados para este grupo de población, así como realizar una evaluación inicial, y en caso de identificar a un NNA susceptible de refugio, lo deben comunicar al INM y a la Comar.

Si bien canalizar a los NNA al DIF ha representado un avance, también ha significado un obstáculo para dar una respuesta eficaz a formas alternativas a la detención.⁵⁵ Además, la ley olvidó regular la forma, los plazos y las condiciones para concretar el mecanismo de la canalización, esto es, cómo opera esta paso a paso. Tampoco refiere cómo garantizar la inmediatez de la canalización en cada entidad del país atendiendo a la descentralización del sistema DIF, a las condiciones de infraestructura de cada entidad y a la normatividad de estas para la protección de la infancia.⁵⁶ Ello ha permitido que muchos NNA permanezcan detenidos en las estaciones migratorias. Hay casos de adolescentes que permanecen privados de su libertad durante meses en los albergues del DIF.

La normativa tampoco hace alusión a las condiciones que deben tener los establecimientos a cargo del DIF, que no deberían ser centros cerrados, donde están privados de libertad.

El sistema DIF reporta en sus anuarios que en los albergues temporales donde se atiende a los migrantes extranjeros menores de edad, les ofrece alimentación, descanso, aseo, muda de ropa, atención médica y psicológica, desarrollo de actividades recreativas y educativas.⁵⁷ Pero en general no se tienen informes más detallados que precisen las cifras en los distintos sistemas DIF: nacionales, estatales y municipales.

Para 2018 este sistema disponía de una red de 50 módulos y albergues temporales, 44 de los cuales son atendidos directamente por el DIF. De estos, solo 36 son

⁵⁵ Pablo Ceriani (coord.), “Niñez y migración...”, 2015.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 13.

⁵⁷ Conapo, “Migración de niñas, niños y adolescentes: Antecedentes y análisis de información de la Red de módulos y albergues de los Sistemas DIF, 2007-2016”, 1a. ed., octubre de 2016.

albergues temporales, es decir, espacios de acogida especialmente para los niños y los adolescentes no acompañados.³⁸

Empero, si por un lado hay menores que pasan mucho tiempo en el DIF, como ya se mencionó, en realidad la mayoría ni siquiera llega a sus instalaciones ante la falta de capacidad para dar cobijo a los miles de niños migrantes. El propio gobierno federal ha reconocido en repetidas ocasiones esta situación.³⁹ La demanda para 2018 era aproximadamente de 2 mil 900 menores cada mes, pero la infraestructura en los albergues del sistema DIF solo alcanzaba para recibir a 10% de ese total.⁴⁰ La institución señala que puede dar cobijo a muy pocos porque tiene ocupados sus espacios para cumplir con la obligación de acoger no solo a este grupo de menores extranjeros sino para los nacionales víctimas de la violencia o en situación de abandono.

Resulta altamente preocupante, toda vez que México cuenta con un amplio marco legal, que se arguya constantemente la falta de recursos para atender la problemática específica de niños en contexto de tránsito migratorio. Ante las limitaciones estructurales que tiene como institución encargada de la protección de la infancia, queda claro que la mayoría de los NNA quedan detenidos en la estación migratoria para ser inmediatamente retornados. Todo ello sitúa al sistema DIF en un rol endeble, secundario y asistencialista en materia de NNA migrante y no en el lugar central que debería tener.

EL SISTEMA DIF EN PUEBLA

La problemática de los sistemas DIF en las entidades tiene características diferentes. En las fronteras del sur y el norte del país, donde se concentra la mayor cantidad de NNA en tránsito, se ven desbordadas sus capacidades de infraestructura; pero en otras entidades, como en el caso de Puebla, no debería presentar este problema,

³⁸ *Arena Política*, 16 de noviembre de 2017; 10 son módulos en ciudades fronterizas –espacios para la atención diurna– y cuatro son módulos dentro de estaciones migratorias, <https://www.arenapublica.com/articulo/2017/11/16/8030/menores-migrantes-no-acompanados-ninos-migrantes-albergues-dif-para-ninos-casas-modulos-de-atencion>

³⁹ Así lo aseveró la subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, Patricia Martínez.

⁴⁰ *La Jornada*, 11 de julio de 2018, <https://www.jornada.com.mx/2018/07/11/politica/003n1pol>

por el número reducido de NNA que son alojados. Sin embargo, no tenemos información sobre la actuación de la dependencia frente a NNA, especialmente no acompañados. Se tiene un dato aislado de que en 2015 se trasladó a cinco menores de los 196 no acompañados, al DIF, una cifra absurdamente baja. No obstante, ya se mencionaba que no tiene espacios específicos, pues se concentran en NNA abandonados o en situaciones de violencia.

Para 2019, el sistema DIF arrancó un programa para la migración infantil no acompañada que se propuso entre sus objetivos: conjuntar esfuerzos y acciones entre las instancias de los tres órdenes de gobierno, instituciones públicas, privadas y organismos de la sociedad civil nacionales e internacionales, todos con el fin de prevenir y atender las necesidades de las NNA migrantes y repatriados que viajan solos y las problemáticas colaterales a que están expuestos, así como promover acciones coordinadas de protección y contención familiar y comunitaria.⁴¹

No obstante, el tema de los recursos seguía siendo el talón de Aquiles, pues para el año fiscal 2019 el presupuesto etiquetado para el DIF municipal fue de 129 932 392 pesos, del cual 63% se destinó a los gastos de nómina y solo 18 737 546 pesos, 14.42%, serían empleados para programas y proyectos del organismo.⁴²

Por su parte, el sistema estatal DIF puso en marcha el proyecto de la Casa del migrante adolescente. Lo presentan como un modelo de protección único en el país, con la intención de convertirse en un espacio que garantice la integridad física y psicológica de las y los adolescentes migrantes no acompañados.⁴³

En los primeros meses de 2019, de marzo a julio, se había alojado a 93 adolescentes de diferentes nacionalidades, principalmente de Colombia, Venezuela, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala. No se dice si fue en un espacio abierto, aunque lo más probable es que no. Han detectado en el corto periodo de trabajo

⁴¹ También expone el procedimiento a seguir siguiendo lo estipulado en la ley de migración. Realizan la valoración médica, social, psicológica y se revisa su situación jurídica. Se les brindan los servicios básicos de alojamiento, alimentación y cambio de ropa, consultado en <http://www.difestatal.puebla.gob.mx/10/166/programas/orientacion-y-atencion/migracion-infantil-no-acompanada/>

⁴² *Sol de Puebla*, 17 de octubre de 2019. Así lo reveló el director del DIF municipal Benigno Romano, consultado en <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/usa-dif-municipal-de-puebla-el-63-de-su-presupuesto-en-nomina-puebla-4330704.html>

⁴³ El sistema estatal DIF planea replicar este modelo en un futuro, en otros estados de la república, toda vez que las casas de migrante que actualmente existen cuentan con un esquema de atención que va enfocado principalmente a las personas adultas, consultado en <http://www.difestatal.puebla.gob.mx/10/166/programas/orientacion-y-atencion/migracion-infantil-no-acompanada/>

que la mayoría de los adolescentes padecen problemas de autoestima, rezago educativo, violencia familiar, abandono familiar, violencia social y problemas emocionales. Además, 100% de ellos ingresa con problemas de salud tales como cuadros de desnutrición, infecciones en las vías respiratorias y urinarias e incluso algunos presentan llagas en los pies por tantos días que llevan caminando. Los chicos solo llevan una pequeña mochila y unos 500 quetzales (mil doscientos pesos).⁴⁴

No parece haber coordinación con el DIF municipal ni con el nacional, lo que acrecienta la problemática, pues cada sistema establece sus programas. El nacional, por ejemplo, anunció un modelo de cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes migrantes, solicitantes de asilo y refugiados.⁴⁵

En Puebla también se cuenta formalmente con los Centros Alternativos de Atención (CAS). Estos son instituciones públicas o privadas y asociaciones que de acuerdo con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes apoyan al DIF ante la falta de espacios. En 2018 se contaba con 132 CAS en el país. Puebla tenía dos: la Casa de la Niñez Poblana, en la carretera Federal a Atlixco y la Casa de Ángeles en el camino a Santa Clara Ocoyucan. Pero en realidad no se conoce su funcionamiento como opción para los menores migrantes no acompañados.⁴⁶

CONCLUSIONES

El tránsito de NNA migrantes en México ha adquirido relevancia en los últimos años, pese a que su presencia ya era observable desde finales de siglo XX. Estimar su volumen es complejo por diversas razones; entre ellas, su condición de invi-

⁴⁴ *Idem*. En julio de 2019 había 15 adolescentes en la casa.

⁴⁵ Esta consta de 4 etapas, la primera consiste en la identificación por parte del INM o del Sistema Nacional DIF del niño migrante en situación de vulnerabilidad, para canalizarlo a un centro de asistencia social. La segunda etapa, de primera acogida, comienza una vez que el menor ingresa al centro de corta estancia. En este periodo, la Procuraduría de Protección de la Niñez, federal o estatal, elabora un plan de restitución de derechos, mientras que el sistema DIF, nacional o local, y el centro de asistencia hacen un esbozo de un plan de vida individualizado. La tercera, de segunda acogida, proporciona cuidados alternativos temporales a quienes permanecerán más tiempo en el país. La cuarta es el egreso, es decir, la reintegración familiar o el acompañamiento hacia una vida independiente, Secretaría de Gobernación, consultado en <https://www.gob.mx/sre/articulos/se-presento-modelo-de-cuidados-alternativos-para-ninas-ninos-y-adolescentes-en-situacion-de-migracion-211429?idiom=es>

⁴⁶ Sistema DIF Puebla, consultado en <http://difestatal.puebla.gob.mx/albergues.php>

sibilidad; no obstante, se tiene un acercamiento con los registros de los que son detenidos por el INM.

Sus condiciones de viaje son distintas destacando por su vulnerabilidad. En su tránsito por México, van a verse expuestos a innumerables riesgos; entre ellos, caer víctimas de bandas delincuenciales o ser detenidos por las autoridades del INM u otra corporación policiaca para ser trasladados a las estaciones migratorias y con suerte a las instalaciones del DIF.

Pese a que México cuenta con un amplio marco legal para la protección de NNA migrantes, como sucede con otras normativas, existe un abismo entre esta y su efectiva aplicación. Además, hay una contradicción al señalarse que el “alojamiento” de NNA se efectúa para garantizar y respetar sus derechos humanos, cuando en realidad se les está privando de libertad. La detención ha generado un abierto rechazo al considerar que la estancia irregular de un extranjero en el país solo constituye una falta administrativa y la prisión debe ser un hecho excepcional y no la regla, sobre todo cuando se trata de NNA que requieren mayor protección internacional.

Los NNA en detención padecen una serie de vicios y obstáculos administrativos, burocráticos y discrecionales de las autoridades que intervienen, desde la carencia de información hasta una evaluación inadecuada para determinar el derecho de refugio o para ser retornados. La problemática revela la ausencia de una política integral que incorpore alternativas a la detención que han propuesto diversos organismos. Todo esto lleva a concluir que el gobierno mexicano ha optado por políticas de detención y de deportación en lugar de su protección, como mandatan los estándares internacionales.

En su tránsito por el estado de Puebla, se aprecia que el flujo migratorio por medio del tren ha disminuido pero, en contraste, ha aumentado por carretera, ya sea en autobuses, en camiones de carga, en tráileres o en automóviles. Su invisibilidad hace difícil conocer cuántos migrantes centroamericanos llegan a suelo poblano, pero algunas estimaciones consideran probable que al año 20 mil migrantes crucen por la entidad. Entre ellos transitan NNA acompañados y no acompañados que si bien en números no son comparables a los de las entidades del sureste del país, especialmente de Chiapas, ello no le resta relevancia. Puebla ha pasado a formar parte de un segundo filtro de la llamada Frontera Vertical, que se reforzó a partir de 2014 con el Plan Integral Frontera Sur. El filtro en Puebla ha orillado a

la búsqueda de rutas, que si bien probablemente ya existían se han visibilizado aún más, sobre todo por la región de la mixteca poblana.

A su paso por Puebla, NNA son capturados no solo por agentes del INM, sino también por distintos cuerpos policiales que los trasladan a las estaciones migratorias.

Acerca de la estación en Puebla, pese a que en un balance general reporta un funcionamiento aceptable, sobre todo en cuanto a las instalaciones y servicios, queda una serie de interrogantes respecto a NNA no acompañados. Durante su traslado, así como su alojamiento y el trato que se les brinda, se reproducen muy probablemente malas prácticas administrativas así como falta de capacitación; asimismo, el desconocimiento de los agentes migratorios sobre la normatividad dificulta el acceso de este grupo a sus derechos, incluido el debido proceso. Pese a que en Puebla se contaba con la existencia de tres Oficiales de Protección a la Infancia (OPI), que eran mujeres, se desconocían sus tareas. Muchas veces quienes realizan la función de OPIS llevan a cabo otras funciones, sin tener claros los límites entre un encargo y el otro.⁴⁷

En consecuencia, es claro que en la mayoría de los casos las autoridades actúan sin determinar, considerar y proteger el interés superior de la infancia y la adolescencia, lo cual constituye en sí una violación a sus derechos humanos, y el caso poblano no es en modo alguno la excepción.

REFERENCIAS

- Amnistía Internacional (AI). 2017. Enfrentando muros. Violaciones a los derechos de solicitantes de asilo en Estados Unidos y México.
- Arriola Vega, Luis Alfredo. 2012. Migrantes centroamericanos en transitoriedad. En Ana María Aragonés (coord.), *Migración internacional: Algunos desafíos*. Ciudad de México: UNAM, pp. 193-216.

⁴⁷ Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional, informe especial, CNDH México, 2018.

- Barja Coria, Joselyn. 2016. Detención sin excepción. 15 años de monitoreo de la situación de los derechos de las personas privadas de su libertad en Estaciones Migratorias de México. Sin Fronteras I.A.P.
- Berumen, Salvador, Juan Carlos Narváez y Luis Felipe Ramos. 2011. La migración centroamericana de tránsito irregular por México. Una aproximación a partir de registros administrativos migratorios y otras fuentes de información. En Ernesto Rodríguez, Luz María Salazar y Graciela Martínez (coords.), *Construyendo estadísticas. Movilidad y migración internacional en México*, Ciudad de México: Centro de Estudios Migratorios, UPM, SEGOB, INM, Tilde Editores, pp. 89-134.
- Camargo M. Abbdel. 2014. Arrancados de Raíz. Causas que originan el desplazamiento transfronterizo de niñas, niños, adolescentes no acompañados y/o separados de Centroamérica y su necesidad de protección Internacional. ACNUR.
- Catholic Relief Services (CRS). 2010. Niñez migrante. Detención y repatriación desde México de niños, niñas y adolescentes centroamericanos no acompañados. Informe de Investigación, México.
- Ceriani, Pablo (coord.). 2015. Niñez y migración en Centro y Norteamérica: causas, políticas, prácticas y desafíos. Informe Argentina, University of California Hastings College of the Law y Universidad de Lanus, febrero de 2015.
- Ceriani, Pablo, Lila García y Ana Gómez Salas. 2014. Niñez y adolescencia en contexto de migración: Principios, avances y desafíos en la protección de sus derechos en América Latina y el Caribe, *REMHU. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*. Vol. 22, núm. 42: 9-28. Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios. Brasília, Brasil. ISSN: 2237-9843.
- CIDH. 2015. Derechos Humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- CNDH. 2016. Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional. México.
- . 2018. Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional. México.
- Derechos Cautivos. 2015. La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria: siete experiencias de monito-

- reo desde la sociedad civil. Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, FM 4 Paso Libre; Casa migrante Saltillo, Sin Fronteras e Instituto Ignacio Ellacuría. Detención sin excepción, 15 años de monitoreo de la situación de las personas privadas de su libertad en estaciones migratorias de México. Sin fronteras. IAP. 2016. Disponible en <https://sinfronteras.org.mx/docs/inf/inf-detencion-sin-excepcion.pdf>
- DIF. 2016. Modelo de atención de niñas y niños migrantes no acompañados.
- Fuentes Reyes, Gabriela y Luis Ortiz Ramírez. 2012. El migrante centroamericano de paso por México, una revisión a su condición social desde la perspectiva de los derechos humanos, *Convergencia*. Vol. 19, núm. 58. UAEM.
- González Morales, Liliana Ivone. 2017. Acciones de verificación y revisión migratoria al margen de la ley. En *Balance de la administración de Moreno Valle en materia migratoria. Reporte en migración. Agenda Migrante*, núm. 8. Observatorio ciudadano para políticas públicas para migrantes-Puebla.
- Human Rights Watch. 2016. Puertas cerradas: El fracaso de México en la protección de niños refugiados y migrantes de América Central.
- ITAM. 2014. Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: Diagnóstico y Recomendaciones. Hacia una visión integral, regional y de responsabilidad compartida.
- IMDOSOC, 2016. Niñez migrante en su tránsito por México: vulnerabilidad y propuestas de mejoras prácticas. México.
- Machín Álvarez, Macarena. 2015. Menores y migración: un acercamiento a los tipos de violencia en Centroamérica con énfasis en los y las menores migrantes no acompañados, *Odisea. Revista de Estudios Migratorios*. Núm. 2. ISSN: 2408-445x.
- Médicos Sin Fronteras. 2017. Forzados a huir del Triángulo Norte de Centroamérica: Una crisis humanitaria olvidada.
- Observatorio ciudadano de los Derechos Humanos del Migrante e Insyde. 2013. Informe sobre estaciones migratorias del INM. Iztapalapa, Puebla y Saltillo.
- UNESCO. 2019. Migración, desplazamiento y educación. Construyendo puentes, no muros. Informe de seguimiento de la educación en el mundo.
- UNICEF. 2018. Desarraigados en Centroamérica y México. Los niños migrantes y refugiados se enfrentan a un círculo vicioso de adversidad y peligro, agosto.
- Pavez-Soto, Iskra. 2017. La niñez en las migraciones globales: perspectivas teóricas para analizar su participación, *Tla-melahuá* 10, núm. 41. BUAP.

- Personas en detención migratoria en México. Misión de monitoreo de estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración. Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración. Informe, México, julio de 2017, <https://vocesmesoamericanas.org/wp-content/uploads/2017/07/CCINM-Resumen-Ejecutivo.pdf>
- Sánchez Gavi, José Luis. 2016. Movilidad humana. El fenómeno migratorio en Puebla bajo la perspectiva de la Iglesia católica, *Tla-melahua*, núm. 39. BUAP.
- Sánchez Morett, Jorge y Mora Pizarro. 2014. Mujeres centroamericanas en su tránsito por México. Un grupo social altamente vulnerable. Universidad Autónoma de Chapingo.

LA PROTECCIÓN EN EL DERECHO DE REFUGIO EN MÉXICO: EL CASO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SALVADOREÑOS, GUATEMALTECOS Y HONDUREÑOS

LINA ZENTENO RAMOS¹

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo aborda el tópico del *refugio* en México como un derecho humano al que pueden acceder todas las personas sin importar origen, nacionalidad, raza, color de piel, edad, entre otros aspectos. Sin embargo, este derecho es poco conocido sobre todo por la población de niñas, niños y adolescentes (NNA), quienes tienen la necesidad de incorporarse al camino de la migración en búsqueda de una mejor calidad de vida.

Cabe señalar que este texto brinda un acercamiento histórico del asilo en México, que tiene una larga tradición, principalmente con Latinoamérica y con España. Aquí se presenta su transformación, que va desde la época presidencial de Lázaro Cárdenas, quien acogió a un número importante de españoles exiliados por la guerra de Franco, considerando los beneficios que tenían a raíz de los lazos marcados por la historia entre ambos países; pasando por los exiliados sudamericanos del Cono Sur, principalmente chilenos y argentinos desplazados por los golpes militares y de Estado, hasta llegar a los centroamericanos en torno al éxodo a consecuencia de las guerras civiles, principalmente en los países de El Salvador y Guatemala, y en menor grado Nicaragua y Honduras.

¹ Abogada, notaria y actuaria por la BUAP, alumna de la Maestría en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos de la misma universidad.

Por otra parte, se muestra el marco conceptual de la población objetivo de este capítulo (niñas, niños y adolescentes, NNA) y las causas de salida de sus países de origen. En este contexto, la información estadística presentada con base en la Unidad de Política Migratoria deriva del periodo de investigación que comprende los años 2014-2019, y se compone de datos estadísticos de NNA extranjeros inmigrantes que son asegurados para después ser presentados ante el Instituto Nacional de Migración, donde una vez que se determine su situación migratoria y se compruebe que no hay indicios de que necesite quedarse en el país, se determina el retorno asistido a su país de origen.

En este sentido, también se presenta a la población de NNA salvadoreños, guatemaltecos y hondureños que solicitaron con urgencia la condición de refugiados durante el periodo de 2014 a 2018. De igual manera, se visibilizarán los datos estadísticos de dichas solicitudes, tanto aceptadas como rechazadas, con protección complementaria, como las que hoy aún siguen en trámite.

También se presenta la problemática que vive esta población al solicitar la condición de refugiados en México, que comienza con las tareas de los Oficiales de Protección a la Infancia (en adelante OPI), figuras encargadas de proteger el interés superior de la niñez migrante, hasta las detenciones en las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración (INM).

ANTECEDENTES

A lo largo de los años, México ha sido y sigue siendo un país con una larga tradición de asilo. Si bien dicho fenómeno es una constante, en los últimos años ha aumentado de manera exponencial. Para entenderlo, debemos de acercarnos a su contexto histórico pues surge a raíz del principio de la “no extradición” de presos políticos establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1856 y 1917, siendo la génesis que dio apertura al asilo en el sistema jurídico mexicano, y tuvo lugar en el Tratado de No Extradición por Delitos Políticos de 1823 entre México y Colombia. La finalidad era proteger a las personas que huían de la persecución y de las guerras (Castillo y Venet Rebiffe, 2010: 198).

Otro acercamiento a los casos de asilo en México se da a partir de 1936 y 1939, a causa de la Guerra Civil española. Los primeros grupos de exiliados comenzaron

a llegar a territorio mexicano tras la historia marcada entre ambos países; en ese entonces, el número de acogidos fue de aproximadamente 20 mil españoles. Es importante mencionar que la salida de los españoles inicio el 1 de abril de 1939, cuando finaliza la guerra franquista, pero en el mes de septiembre, a raíz de la Segunda Guerra Mundial, la disyuntiva era, por un lado, permanecer y luchar contra el totalitarismo y el fascismo con la esperanza de tener una vida con goce de libertad y democracia; o bien, por el otro, decidir por el camino del exilio (Abellán, 1994: 13-14).

Los efectos de este exilio tuvieron cabida en uno de los grupos con mayor vulnerabilidad en el mundo, el de niñas, niños y adolescentes que navegaron en el buque *Mexique* de la Compañía Transatlántica Francesa que arribó al Puerto de Veracruz el 7 de junio de 1937. La cifra de este grupo fue de 480 ^{NNA} llevados a Morelia, Michoacán para ser refugiados, en lo que esperaban los acuerdos de paz para poder regresar a su país, situación que nunca se consolidó. A este grupo también se le conoció como los “huérfanos de Morelia” (Sánchez y Gambarte, 2004: 1040).

El caso de exiliados españoles tiene un enfoque especial en México; la burocracia mexicana daba importantes privilegios que muchos habrían querido tener en la actualidad. Por ejemplo, la residencia para acceder a la nacionalidad mexicana tan solo consistía en esperar cinco años, además de que tenían autorizado permanecer en el país de manera indefinida. Otro beneficio importante fue que se podían incorporar a las fuentes de trabajo en lo que a esta población le pareciera lo más conveniente y seguro (Castillo y Venet, 2010: 198).

Pese a que las leyes de asilo eran inexistentes en el sistema jurídico mexicano, la actuación sobre este tema se configuraba a través de la Convención de la Habana de 1928, y Montevideo de 1933. No obstante, la transformación se da a partir de la Ley General de Población de 1936, reformada en 1947. Dicha ley facultaba a la Secretaría de Gobernación para definir las cuotas de extranjeros que podían permanecer en el territorio nacional, con algunas excepciones, como España y algunos países de América.

Además del exilio español, en 1973 México acogió a los sudamericanos del Cono Sur a raíz del golpe militar chileno. El hilo conector entre México y Chile fue de tradición diplomática y cultural. En cuanto a la niñez chilena exiliada, la integración al sistema de educación dio apertura a que se incorporaran en las escuelas fundadas por los españoles exiliados en México (Rojas Mira, 2016: 126 y 127).

Para 1976, surge otra reforma en el Reglamento de la Ley General de Población de 1936 que tenía como finalidad averiguar cuáles eran los motivos por los que salían las personas desde su país de origen a otro en búsqueda de protección. Las embajadas mexicanas tenían la facultad de hacer efectiva esta tarea. El estudio se tenía que realizar caso por caso para determinar cuáles necesitaban ser atendidos de manera urgente.

En ese mismo año, el golpe de Estado que sufrió Argentina provocó que un número importante de argentinos solicitara protección al Estado mexicano. Las solicitudes de la mayoría de ellos fueron denegadas porque no podían comprobar la persecución diplomática argumentada (Castillo y Venet, 2010: 199). También, es importante mencionar que otros refugiados en México tras la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría fueron europeos y asiáticos.

A partir de la década de los ochenta, en Centroamérica la Guerra Fría fungió como catalizador en el desplazamiento forzado de cientos de ellos, el refugio era una de las causas primordiales para su supervivencia. México fue un actor fundamental en la protección de la población centroamericana que en su mayoría fueron guatemaltecos, salvadores y los menos hondureños. Este suceso alcanzó la transformación jurídica de la política pública mexicana en el tópico del refugio.

Resultado de ello es la decisión tardía, pero de carácter urgente por parte de México, de crear un órgano encargado de atender las necesidades de la población de refugiados dando lugar, el 22 de julio de 1980, al surgimiento de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (en adelante Comar) como órgano intersecretarial integrado por las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social (Comar, 2008).

Dos años más tarde, la representación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR) se instaló en territorio nacional con el objetivo de encargarse del reconocimiento de la condición de refugiado de aquellos solicitantes en el país. Finalmente, para materializar esta labor, el Estado mexicano signó un convenio con el organismo internacional.

La evolución de la transformación jurídica mexicana para el reconocimiento de los refugiados se concretó en 1990 con la Ley General de Población y, para 1996, la nueva disposición señalaba dos opciones para los refugiados; la primera brindaba la posibilidad de regresar a sus países de origen, y la segunda, realizar los trámites para ser naturalizado como ciudadano mexicano.

El efecto de estos acontecimientos abrió un largo camino para incorporar la figura del “refugiado” en México. Por esta causa, en el año 2000 se abrogó el Reglamento de la Ley General de Población y en ese mismo año, después de 49 años, el país se adhirió a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y a su Protocolo de 1967. Estos instrumentos protegían a las personas que no cumplían con los criterios establecidos, pero que podían adquirir protección internacional.

La reflexión y el debate por consolidar los lazos jurídicos al sistema mexicano entre el refugio y los derechos humanos se consolidó a raíz del llamado paquete de reformas en materia de derechos humanos. Las reformas a la Constitución mexicana mediante la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (en adelante DOF), resultaron en el primer párrafo al artículo 1 que a la letra dice lo siguiente:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Dicha reforma incorpora el principio de igualdad de los derechos fundamentales de todas las personas, además de alinear a los tratados internacionales de los que México es parte con la Constitución, tal es el caso del Estatuto de los Refugiados de 1951. En el mismo tenor, vincula al principio *pro persona*, basado en otorgar a la persona el marco jurídico de mayor beneficio que pudiese tener.

Es por ello que, en ese mismo año, se adiciona un párrafo al artículo 11 constitucional en materia de refugio para consolidar los derechos humanos de las personas que necesitan el estatus de refugiados. Este artículo establece lo siguiente: “En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones”.

Tenemos en cuenta que esta adición al citado artículo encuadra con lo establecido en los tratados internacionales en la materia y por consiguiente gesta la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, publicada en el DOF el 27 de enero

de 2011 y en 2000, su reglamento. Cabe mencionar que sufrió una reforma a su denominación, por lo que el 30 de octubre de 2014, mediante el DOF, se intitula Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

En este sentido, notemos que a pesar de que México ha abrazado a diversos grupos de exiliados de diversas partes del mundo, principalmente a los españoles, el camino para la transformación en el sistema jurídico mexicano fue paulatino y un tanto tardío. Sin embargo, el Estado mexicano hoy en día cuenta con una legislación que no solo recae en la población adulta que quiere acogerse al país, sino también sobre NNA que necesitan ser refugiados en México.

EL CASO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DE EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS EN MÉXICO

Para hablar de NNA salvadoreños, guatemaltecos y hondureños en el contexto de la migración, se requiere conocer ¿quiénes son?, ¿cuáles son las causas por las que emigran? y ¿quiénes son los NNA solicitantes de refugio? Estas son solo algunas interrogantes para englobar todos los factores en los que se encuentra inmersa esta población.

La conceptualización de NNA a lo largo de la historia ha sido un largo tema de debate en América Latina y en el resto del mundo. Es por ello que, para su definición, tomaré como referencia el instrumento internacional en materia de niñez, la Convención Sobre los Derechos del Niño de 1989,² que en el artículo 1 establece que: “se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.

Por lo que respecta a la legislación mexicana, el concepto de niña y niño se diferencia respecto del adolescente en relación con la edad. El artículo 5 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes permite distinguir lo siguiente:

² La Convención Sobre los Derecho del Niño de 1989 es el instrumento internacional más ratificado en el mundo, con algunas excepciones, como en el caso de Estados Unidos.

- Niñas y niños son los menores de doce años.
- Adolescentes son las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad.

Si bien ya conocemos quiénes son los NNA, ahora habría que preguntarnos ¿quiénes son NNA migrantes y en que modalidades viajan? Es así que de acuerdo con algunas definiciones establecidas por Ceriani (2014), se distinguen las características por la que se desplazan. Es decir, teniendo en cuenta si viajan solos o acompañados por algún familiar (madre, padre, hermanos, abuelos u otros) o si el viaje lo realizan en compañía de algún conocido, como se muestra en las siguientes categorías:

- Separados: son aquellos apartados de ambos padres o de su anterior tutor legal o de la persona que acostumbra cuidarlos, pero no necesariamente de otros parientes. Es decir, incluye a niños y niñas acompañados por otros adultos de su familia.
- No acompañados: es una persona menor de 18 años que se encuentra separada de ambos padres u otros parientes y que no está bajo el cuidado de ningún adulto que, por ley o costumbre, esté a su cargo.
- NNA que migran con sus padres: son aquellos que se movilizan a través de las fronteras internacionales junto con sus padres (o tutores) o con uno de ellos.
- NNA que permanecen en su país de origen: se trata de hijos e hijas de padres que han migrado a otro país.
- NNA nacidos en destino: niños que nacen en el país en el que residen sus padres. Según el criterio que rige en ese país y en el de origen (*ius sanguinis* o *ius soli*), pueden tener la nacionalidad de sus padres y/o la nacionalidad del país de destino.
- NNA retornados: son migrantes o nacidos en el país de destino de padres migrantes, que regresan a su país de origen (o el de sus padres), solos o acompañados, de forma voluntaria o como consecuencia de un procedimiento de deportación o repatriación.

Estas categorías permiten identificar la modalidad en la que viajan, de ahí que pueden encontrarse en más de una, pero la vulnerabilidad sigue estando presente en todas las etapas de la migración; comenzando desde sus entornos de origen

que no permiten una mayor calidad de vida, por lo que pasan a convertirse en transmigrantes con caminos poco o casi nada favorables y la llegada algunas veces alentadora y otras excluyente en la búsqueda de sobrevivencia.

La niñez migrante proveniente del mal llamado³ Triángulo Norte de Centroamérica que es un grupo que desde su contexto histórico-social ha sido uno de los de mayor vulnerabilidad, aparte de ser una población limitada y vejada en cuanto a sus derechos humanos, a causa de diversos factores. Uno de los más atroces fue la guerra, que al terminar tuvo como consecuencia que miles de NNA se incorporaran al camino de la migración.

Otros factores por los que este grupo tiene la necesidad de salir de sus entornos de origen son la pobreza, la falta de acceso al sistema de salud, la falta de oportunidades educativas, la violencia derivada del crimen organizado, las pandillas de maras, el secuestro, la extorsión, los homicidios, entre otros que forman parte de su vida diaria (UNICEF, 2018: 1).

En el mismo orden de ideas, Camargo (2014), en el Informe para el ACNUR, señala que las causas por la que emigra este grupo vulnerable son objetivas, sumadas a las estructurales, e identifica tres principales:

1. Por el contexto de violencia, criminalidad e inseguridad ciudadana prevaliente en la zona.
2. Por razones económicas, derivadas de las desigualdad social y de la precariedad económica.
3. Por los movimientos encaminados a la reunificación familiar.

Sumados a las causas mencionadas, se tendrían que añadir los desplazamientos forzados a causa del cambio climático; durante el periodo que va de 1974 a 2011, los eventos que sufrió la región de Centroamérica van desde tormentas y huracanes, inundaciones, sequías, temperaturas extremas, aluviones hasta incendios forestales y deslizamientos. Las afectaciones de estos desastres naturales vulneraron a casi 11 millones de personas (Beteta, 2018).

³ Me refiero al mal llamado Triángulo Norte de Centroamérica porque los países de El Salvador, Guatemala y Honduras no tendrían que ser separados de la región de Centroamérica, además de que no existe literatura que realice tal separación.

El efecto de los flujos migratorios de NNA que año con año llegan a territorio nacional a consecuencia de estos factores ocasionó que el Estado mexicano tomara una de las decisiones más importantes en torno a la protección del tránsito irregular enfocado a este grupo, dando lugar a la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre NNA no acompañados y mujeres migrantes en el que se instauró el Modelo de Protección para no acompañados. El objetivo del diálogo era el de proteger y garantizar sus derechos humanos, a través de la figura del Oficial de Protección a la Infancia (OPI) en 2007 (INM, 2017).

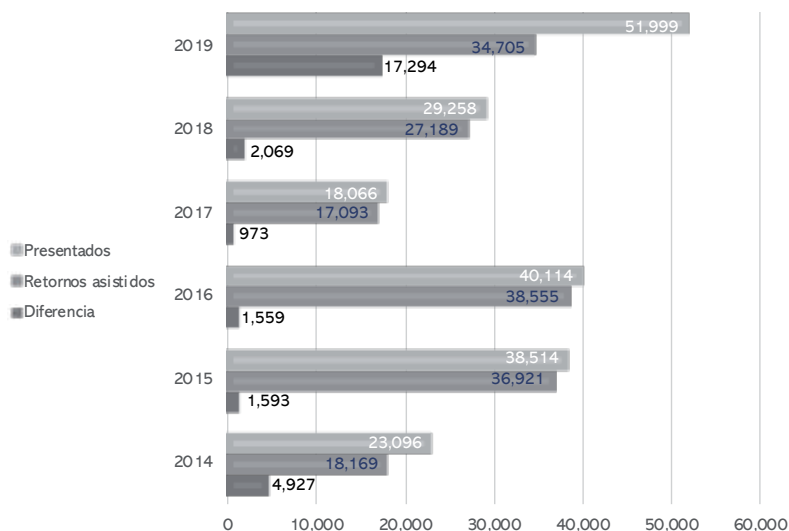
Uno de los eventos con mayor grado de visibilidad del éxodo de NNA centroamericanos se originó en 2014 con la llamada “crisis humanitaria” (Prontuario, 2018: 35) o como la llama Varela (2015: 19) “crisis humanitaria de niños migrantes”. De manera que, los volúmenes de niñas, niños y adolescentes no acompañados eran elevados y en la mayoría de los casos querían llegar a Estados Unidos.

PANORAMA ESTADÍSTICO DE NNA INMIGRANTES EN MÉXICO

Como hemos visto a lo largo del texto, la inmigración de NNA en México ha sido un fenómeno constante en los últimos años, por lo que las autoridades encargadas de proteger todos los derechos humanos de la niñez en el contexto de la migración, en este caso el Instituto Nacional de Migración, ha realizado múltiples presentaciones y retornos asistidos a esta población, como se muestra en la gráfica 1.

Observamos los casos de NNA extranjeros presentados ante el INM, institución facultada para conocer la situación por la que inmigran a territorio nacional y para buscar indicios que determinen la necesidad que puedan tener para quedarse en el país; además de considerar el interés superior del niño y la protección de sus derechos humanos, determinan en algunos casos el retorno asistido a sus países de origen.

Teniendo en cuenta estos casos, observamos que 2014 fue la piedra angular para visibilizar la migración de este grupo. En ese año, se aseguraron 23 096, se retornaron 18 169 y se quedaron 4 927. En cuanto a 2015, los flujos no cesaron, de 38 514, regresaron 36 921, se quedaron 1 539 menores. Para 2016, de 40 114, cifra sumamente alarmante, se retornaron 38 555, quedándose 1 559. Es en 2017 que los flujos develan una disminución de más de la mitad del año anterior, de 18 066 aseguramientos, se devolvieron 17 093 menores y se quedaron 973.



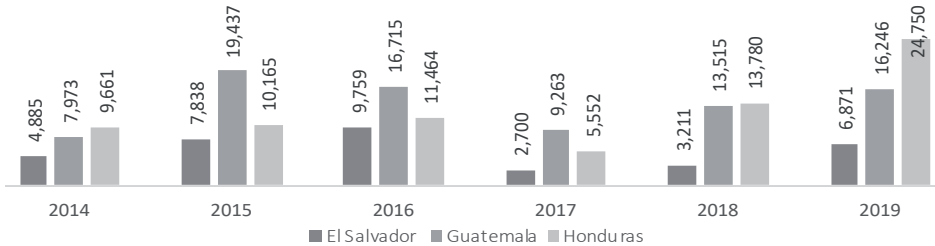
Gráfica 1. Flujos de NNA extranjeros de todas las nacionalidades, presentados y retornados asistidamente por parte del INM (2014-2019).

Fuente: elaboración propia con base en los datos de los Boletines Anuales 2014-2019 de la Unidad de Política Migratoria de 2015-2018. http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos

No obstante, para el año 2018, el número de migrantes aumentó nuevamente a 29 258 NNA presentados de los cuales fueron devueltos 27 189 y 2 069 se quedaron. En cuanto a 2019, el flujo creció exponencialmente, el número de presentaciones se disparó en un poco más de 50 mil menores asegurados, retornando a 34 705 y 17 294 es posible que se encuentren en el país.

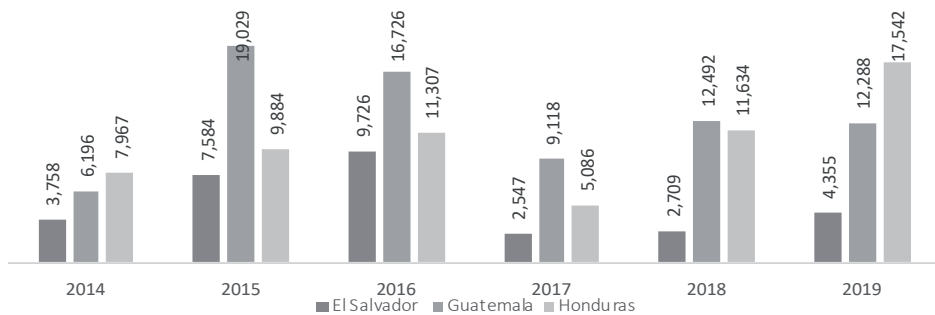
Aunado a lo anterior, es de suma importancia no olvidar que 2018 y 2019 fueron importantes para la migración de NNA hacia México a causa de las condiciones tan drámaticas vividas en esos momentos en sus países. Los flujos más visibles fueron los centroamericanos, en específico salvadoreños, guatemaltecos, hondureños y en menor cantidad nicaragüenses, a los que se sumaron cubanos y haitianos. Dicha migración mutó en las famosas “caravanas migrantes”, integradas principalmente por grupos de familias con sus hijos. Además de madres solas o padres solos con hijos, utilizando todas las modalidades para migrar.

Ahora bien, en cuanto a los flujos de NNA de El Salvador, Guatemala y Honduras, a continuación se expone una gráfica que muestra que de 2015 a 2017, Guatemala fue el país con el mayor número de flujos presentados ante el INM, mientras que en 2014, 2018 y 2019 Honduras fue el que exhibió mayor presencia. Por su parte, El Salvador presentó la menor cantidad de flujos en este periodo, tal y como se muestra en la gráfica 2.



Gráfica 2. Eventos de NNA extranjeros de El Salvador, Guatemala y Honduras, presentados ante el INM (2014-2019).

Fuente: elaboración propia con base en los datos de los Boletines Anuales 2014-2019 de la Unidad de Política Migratoria de 2015-2018, http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos



Gráfica 3. Eventos de retornos asistidos de NNA extranjeros de El Salvador, Guatemala y Honduras, por el INM (2014-2019).

Fuente: elaboración propia con base en los datos de los Boletines Anuales 2014 -2019 de la Unidad de Política Migratoria de 2015-2018, http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos

En el mismo sentido, la gráfica 3 presenta los países que son parte de esta investigación, para observar las cifras de retornos asistidos por parte de las autoridades migratorias mexicanas.

Como se puede observar en las gráficas 2 y 3, estos flujos migratorios son un fenómeno estructural que crece día con día. Las cifras en color oscuro de la migración de NNA expresan la desesperación por huir de sus entornos violentos y develan la necesidad de llegar a Estados Unidos, que de acuerdo con la hipótesis de Durand (2014), imitan “el modelo cubano que les permite acogerse al asilo cuando tocan suelo estadounidense”.

En este sentido, es importante destacar no solo el incremento o el descenso de las cifras, sino las características que engloban las presentaciones de los NNA inmigrantes ante las autoridades migratorias. Es decir, diversos estudios muestran que las detenciones de la niñez migrante algunas veces tiene efectos negativos en esta población, como se mencionará más adelante.

NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SOLICITANTES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADOS EN MÉXICO

Hoy en día, el refugio en México brinda la posibilidad de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado a todas las personas, pero en el caso específico de niñas, niños y adolescentes este reconocimiento tiene un tratamiento jurídico distinto, debido a que esta población tiene características distintas a las de la población adulta; la vulnerabilidad es una de estas.

Es decir, la niñez que se incorpora en el camino de la migración es doblemente vulnerable, primero por ser niñas, niños y adolescentes y segundo por ser migrantes. Una de las principales causas de la salida de los NNA centroamericanos, en específico salvadoreños, guatemaltecos y hondureños, es debido a las condiciones de violencia que se vive en sus países de origen, sumado al miedo de ser reclutados por alguno de los grupos del crimen organizado, de los cuales existen aproximadamente 900 de maras que integran a más de 70 mil miembros según el Informe del Banco Mundial (2011).

Este factor encuadra con lo establecido por la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*,

además de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y la Ley Sobre los Derechos del Niño, para solicitar la condición de refugiado en México.

Entonces, ¿quiénes son NNA solicitantes de la condición de refugiado en México? La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político establece, en su artículo 13, que son aquellos

- I. Que debido a fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas no puedan o, a causa de dichos temores, no quieran acogerse a la protección de tal país.
- II. Que ha huido de su país de origen porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público...

En este sentido, existen protocolos de actuación del Estado mexicano para identificar quiénes son solicitantes de esta condición. La entrevista por parte de los agentes migratorios, que en este caso deberían ser los Oficiales de Protección a la Infancia (OPI), es una herramienta básica para garantizar este derecho ante la Comar.

Partiendo de este punto, a continuación se muestra a la población de NNA salvadoreños, guatemaltecos y hondureños que solicitaron la condición urgente de refugiados. Al mismo tiempo, se presentan los datos estadísticos de dichas solicitudes, tanto aceptadas, rechazadas, con protección complementaria, abandonadas, desistidas, como las que hoy en día aún siguen pendientes. Cabe destacar que esta información se enfoca de 2014 a 2018.⁴

⁴ Se considera hasta 2018 porque los Boletines Estadísticos de la Unidad de Política Migratoria no arrojan datos de la población de NNA que realizaron la solicitud de la condición de refugiados en 2019. No obstante, existe un informe al mes de diciembre de 2019 que devela cifras generales en cuanto a las solicitudes de refugio. En el mismo sentido, en 2019 la Organización Save the Children señala que se registró un aumento de 231% de solicitudes de refugio, de las cuales 60% son solicitudes por parte de NNA.

**Cuadro 1. Procedimiento de la solicitud de la condición de refugiados de NNA extranjeros
(2014-2019)**

El Salvador							
Resolución Año	Solicitudes	Aceptadas	Protección complementaria	Negativas	Abandonadas	Desistidas	Pendientes
2014	19	5	1	6	1	6	0
2015	57	19	2	15	5	16	0
2016	83	40	8	14	15	6	0
2017	77	30	7	14	21	2	3
2018*	41	12	0	2	5	3	19
<i>Totales:</i>	<i>277</i>	<i>106</i>	<i>18</i>	<i>51</i>	<i>47</i>	<i>33</i>	<i>22</i>

*Nota: las cifras preliminares de 2018 fueron emitidas hasta el mes de septiembre.

Fuente: elaboración propia con base en los datos de los Boletines Estadísticos de Solicitantes de Refugio en México 2014-2019 de la Unidad de Política Migratoria.

Cuadro 2. Procedimiento de la solicitud de la condición de refugiados de NNA extranjeros (2014-2019)

Guatemala							
Resolución Año	Solicitudes	Aceptadas	Protección complementaria	Negativas	Abandonadas	Desistidas	Pendientes
2014	8	2	0	0	2	4	0
2015	10	3	2	1	3	1	0
2016	18	7	2	4	3	2	0
2017	23	2	1	13	6	0	1
2018*	27	6	1	3	4	1	12
<i>Totales:</i>	<i>86</i>	<i>20</i>	<i>6</i>	<i>21</i>	<i>18</i>	<i>8</i>	<i>13</i>

*Nota: las cifras preliminares de 2018 fueron emitidas hasta el mes de septiembre.

Fuente: elaboración propia con base en los datos de los Boletines Estadísticos de Solicitantes de Refugio en México 2014-2019 de la Unidad de Política Migratoria.

Cuadro 3. Procedimiento de la solicitud de la condición de refugiados de NNA extranjeros
(2014-2019)

Honduras							
Resolución Año	Solicitudes	Aceptadas	Protección complementaria	Negativas	Abandonadas	Desistidas	Pendientes
2014	42	11	2	11	10	8	0
2015	62	21	7	11	14	9	0
2016	118	51	15	14	28	9	1
2017	214	29	21	45	91	14	14
2018*	171	29	1	9	29	8	95
<i>Totales:</i>	<i>607</i>	<i>141</i>	<i>46</i>	<i>90</i>	<i>172</i>	<i>48</i>	<i>110</i>

*Nota: las cifras preliminares de 2018 fueron emitidas hasta el mes de septiembre.

Fuente: elaboración propia con base en los datos de los Boletines Estadísticos de Solicitantes de Refugio en México 2014-2019 de la Unidad de Política Migratoria.

Como podemos observar en los cuadros precedentes, el número de solicitudes ante la Comar, en comparación con las cifras que restan de NNA que el INM no retornó, muestran que existen pocas intenciones de quedarse en el país o bien otros factores que se dieron durante el procedimiento para solicitar esta condición. Los NNA hondureños son la población que tiene más solicitudes de refugio a raíz de la crisis que existe en ese país, seguido de El Salvador y luego Guatemala con la menor cantidad de solicitudes.

Observamos que Honduras es una constante en cuanto a las cifras más altas, siendo también el país que tiene la mayor cantidad de NNA refugiados en México, en comparación con Guatemala. No obstante, podemos notar que las cifras de solicitudes abandonadas son parte de algunas problemáticas que tiene esta población para ser garante del derecho de refugio. Dentro de esta problemática podemos mencionar dos, que tienen que ver con:

1. Del Oficial de Protección a la Infancia. Es el actor que tiene la función de proteger a la población de niñas, niños y adolescentes en el contexto de la migración.

En palabras de Ortega (2019), la problemática con el OPI es la siguiente:

- Es juez y parte en la situación migratoria de NNA migrantes. [Es decir, me refiero a que sus funciones consisten principalmente en garantizar el interés superior del niño y brindarle información acerca de su situación migratoria, pero a su vez determina cuál es su situación migratoria en cuanto si fue víctima de violencia, explotación laboral o sexual, trata o tráfico de personas o solicitante de refugio.]
- También tiene funciones de agente migratorio.
- Cuenta con una capacitación de dos semanas. [Por lo que me pregunto, ¿dos semanas de capacitación son suficientes para conocer todo el contexto de la niñez migrante?] A pesar de que las funciones de esta figura establecen que debe especializarse y capacitarse en diversos temas que de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, son en materia de:

... derechos de los niños, niñas y adolescentes; alfabetización emocional; consejos para comunicación de manera efectiva con niños, niñas y adolescentes migrantes; protección internacional (asilo y refugio); atención en crisis; violencia, maltrato y abuso; trata y tráfico de personas; equidad de género; el principio de unidad familiar; la protección y asistencia social; acceso a la justicia y proceso migratorio; y no discriminación.

2. De las estaciones migratorias. De acuerdo con el artículo 3 de la Ley de Migración, las estaciones migratorias son:

... la instalación física que establece el Instituto para alojar temporalmente a los extranjeros que no acrediten su situación migratoria regular, en tanto se resuelve su situación migratoria.

El lugar en donde deberían permanecer niñas, niños y adolescentes al momento de solicitar la condición de refugiado es el sistema DIF estatal o las Casas de Asistencia Social. Sin embargo, en algunos casos se encuentran en las estaciones migratorias no solo días, sino hasta meses.

Estas son algunas de las tantas problemáticas que viven niñas, niños y adolescentes salvadoreños, guatemaltecos y hondureños durante el proceso para solicitar

refugio. Las instituciones encargadas de proteger el interés superior y brindar este derecho son tanto el INM como la Comar.

CONCLUSIONES

Con el paso de los años, la respuesta de México a la atención de la población de refugiados ha tenido importantes cambios positivos en la transformación social, cultural y educativa del país. A pesar de la tardanza, el sistema jurídico mexicano tuvo un cambio significativo en 1980 con la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, además de estar a la vanguardia con las reformas realizadas a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de derechos humanos. De igual manera, esta transformación abre un camino importante en la incorporación de leyes en materias específicas. Tal es el caso de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

En este tenor, es ahora cuando el país debería de retomar esta noble tradición que ha otorgado asilo a diversos grupos de exiliados como el de niñas, niños y adolescentes. Dicho ejemplo data de los tiempos de la guerra franquista, cuando dio asilo a los llamados “niños huérfanos de Morelia” o cuando asiló a los chilenos que salieron de su país debido al golpe militar, entre otros.

Ahora bien, notemos que la niñez centroamericana emigra por diversos factores, como económicos, reunificación familiar y violencia. Este último tiene una característica específica de protección, como los casos de niñas, niños y adolescentes de El Salvador, Guatemala y Honduras que huyen de sus países por motivos de violencia tales como:

- Reclutamiento por parte de algún grupo del crimen organizado, llámense barrio 18 o maras.
- Cobro de piso. Cuando los grupos del crimen organizado cobran a las familias una cuota por dejarlas seguir con su actividad económica; y en caso de no otorgarla, el cobro es a través de la vida de algún familiar.
- Violencia intrafamiliar.

Sin embargo, al momento de que esta población inmigra a México y muta en transmigrantes, se enfrenta a diversos riesgos al pasar por rutas desconocidas y poco favorables, cargadas de violencia física y psicológica, además de ser víctimas de trata, secuestro o tráfico de órganos.

Otro de los riesgos a los que se enfrentan los NNA al transitar por territorio mexicano es ser asegurados por las autoridades migratorias, para después trasladarlos a las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración y allí permanecer mientras se determina su calidad migratoria.

Notemos que las cifras de aseguramientos varían año con año. No obstante, el año 2014 alertó a todos los actores tanto de los países de El Salvador, Guatemala y Honduras, como a Estados Unidos y a México con la llamada “crisis humanitaria de niños migrantes no acompañados”, visibilizando los enormes riesgos que vive esta población.

Las cifras, de acuerdo con los Boletines Estadísticos de la Unidad de Política Migratoria, muestran que de 2014 a 2019 se aseguraron 193 723 niñas, niños y adolescentes salvadoreños, guatemaltecos y hondureños, de los cuales 169 948 fueron retornados asistidamente.

En este sentido, 2016 fue el año con más retornos asistidos con un total de 37 759, y 2019 fue el más convulso para esta población teniendo a más de 47 mil NNA asegurados. En ese año y en 2018 tuvieron una enorme presencia en México las famosas “caravanas migrantes centroamericanas” que fueron y son una alternativa para viajar de manera segura. Pero, ¿en dónde se encuentra el resto de los menores que no son retornados asistidamente?, ¿los menores se encuentran solicitando la condición de refugiado en México?, ¿cuántos NNA retornados asistidamente no contaron con el debido proceso?

Pareciera que la mayoría de NNA quiere llegar a Estados Unidos, pero los menos sí tienen intenciones de quedarse en México; algunas de las causas de las que huyen son vinculantes para acceder a la solicitud de la condición de refugiado en México, de acuerdo con el artículo 13 de la ley en la materia. Ahora bien, tenemos que en el periodo de 2014 a 2018 las cifras develan que Honduras es el país con más solicitudes de refugio con un total de 607, de las cuales se aceptaron 141 y se rechazaron 90; además de que fueron abandonadas 172 y desistidas 48. Estas últimas también tienen una problemática en cuanto al procedimiento administrativo, en relación con el tiempo de espera para resolver su situación.

En cuanto al acceso a este derecho, existen diversos factores. Como lo señalé anteriormente, el Oficial de Protección a la Infancia es parte fundamental en la protección del interés superior del niño, pues garantizan todos y cada uno de sus derechos humanos.

Por esa razón, los OPI, aunque pertenezcan al INM, deberían estar adscritos al Sistema Nacional del DIF. De igual manera, dedicarse exclusivamente a la población de NNA en contexto de migración y contar con capacitaciones constantes en materia de niñez y derechos humanos, además de todos los temas relacionados con este grupo.

Por otro lado, a pesar de que la Ley de Migración marca que NNA migrantes deben ser canalizados a los sistemas DIF para atenderlos adecuadamente, esto no es así, ya que incluso los trasladan a las estaciones migratorias durante días o meses, mientras se resuelve su situación. Es así que las condiciones al encontrarse detenidos son de completa vulnerabilidad.

La Comar se ve rebasada en cuanto a garantizar el derecho de los NNA migrantes, lo que está relacionado con su presupuesto: en 2019 operaba con 20.8 millones de pesos, para 2020 se aprobaron más de 47 millones para beneficiar a toda la población de migrantes (INM, 2019).

Finalmente, la política pública en materia de refugio debe garantizar todos y cada uno de los derechos humanos de todas las personas migrantes y en específico de niñas, niños y adolescentes, para que México sea una opción en la búsqueda de protección del derecho de refugio.

REFERENCIAS

- Abellán, José Luis. 1998. México y el exilio español. En *Los refugiados españoles y la cultura mexicana: Actas de la primera jornada celebradas en la residencia de estudiantes en noviembre de 1994*. El Colegio de México, Publicaciones de la Residencia de Estudiantes. Disponible en <https://doi.org/10.2307/j.ctv3dnpt7.3>
- ACNUR A. C. Convención Sobre el Estatuto de Refugiados 1951. 2001-2019. Disponible en <https://www.acnur.org/la-convencion-de-1951.html>
- Banco Mundial. 2011. Crimen y violencia en centroamérica. Un desafío para el desarrollo. Disponible en <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/882481468016792615/Resumen-ejecutivo>

- Beteta, Hugo E. 2018. *De la contención al desarrollo: hacia una nueva estrategia migratoria entre México y el Triángulo Norte de Centroamérica*. Sede Subregional de la CEPAL en México. Disponible en <https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/ppt-h.beteta.pdf>
- Cámara de Diputados. 2014. (n.d.). Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_171019.pdf
- . 2014. Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf
- Camargo, Abdel. 2014. Arrancados de Raíz. Causas que originan el desplazamiento transfronterizo de niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados de Centroamérica y su necesidad de protección internacional. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9828.pdf>
- Castillo, Manuel Ángel y Fabienne Venet Rebiffe. 2010. El asilo y los refugiados: una visión histórica y crítica hasta nuestros días. En Franciso Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (coords.), *Los grandes problemas de México*. T. III. Migraciones Internacionales, . Ciudad de México: El Colegio de México, pp. 197-226.
- Cedillo de la Borbolla, Marconi (coord.). 2018. *Prontuario sobre poblaciones migrantes en condiciones de vulnerabilidad*. Ciudad de México: Centro de Estudios Migratorios.
- Ceriani Cernadas, Pablo, Lila García y Ana Gómez Salas. 2014. Niñez y adolescencia en contexto de migración: principios, avances y desafíos en la protección de sus derechos en América Latina y el Caribe, *REMHU. Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*. Vol. 22, núm. 42: 9-28. Centro Scalabriniano de Estudos Migratorios. Brasília, Brasil. ISSN: 2237-9843.
- Comar. 2008. México: Tradición de asilo y refugio. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Disponible en http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/Mexico_Tradicion_de_Asilo_y_Refugio_2008
- . 2014. Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México. Gobierno de México. Disponible en <https://www.gob.mx/comar/articulos/boletin-estadistico-de-solicitantes-de-refugio-en-mexico-182244?idiom=es>
- . 2018. Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México 2017. Gobierno de México. Disponible en <https://www.gob.mx/comar/articulos/boletin-estadistico-de-solicitantes-de-refugio-en-mexico-182244?idiom=es>

- Comar. 2018. Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México 2018. Gobierno de México. Disponible en <https://www.gob.mx/comar/articulos/boletin-estadistico-de-solicitantes-de-refugio-en-mexico-182244?idiom=es>
- . 2018. Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México 2015. Gobierno de México. Disponible en <https://www.gob.mx/comar/articulos/boletin-estadistico-de-solicitantes-de-refugio-en-mexico-182244?idiom=es>
- . 2018. Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México 2016. Gobierno de México. Disponible en <https://www.gob.mx/comar/articulos/boletin-estadistico-de-solicitantes-de-refugio-en-mexico-182244?idiom=es>
- Durand, Jorge. Niños migrantes, *La Jornada*, 29 de junio de 2014.
- INM. 2019. Seguirá difícil la problemática de refugiados. Disponible en <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/tema-migratorio-021219/>
- Loyo, Engracia. 2004. Un capítulo de la memoria oral del exilio. Los niños de Morelia. En Agustín Sánchez Andrés *et al.* (coords.), *Historia mexicana*. Vol. LIII, núm. 4: 1040-1048. Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60053411>
- OIT. 2010. Caja de herramientas sobre migración, niñez y adolescencia. Oficiales de Protección a la Infancia. Disponible en <http://migracion.iniciativa2025alc.org/oficiales-de-proteccion-a-la-infancia/>
- Ortega Velázquez, Elisa. 2019. Presentación del informe. Problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional. Ciudad de México.
- Rojas Mira, Claudia Fedora. 2016. Los anfitriones del exilio chileno en México, 1973-1993, *Historia Crítica*. Núm. 60: 123-140. Chile: Universidad de Playa Ancha. Disponible en <https://doi.org/10.7440/histcrit60.2016.07>
- Sánchez, Agustín y Mateo Gambarte. (2004). Un capítulo de la memoria oral del exilio. Los niños de Morelia, *Historia Mexicana*, 53(4): 1040-1048. Recuperado a partir de <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/1434>
- UNICEF. 1989. Convención sobre los Derechos del Niño. Disponible en <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/ConvencionsobrelosDerechosdelNino.pdf>
- . 2018. *Migración de niñas, niños y adolescentes. Los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes viajan con ellos y deben ser respetados*. Disponible en <https://www.unicef.org/mexico/migraci%C3%B3n-de-ni%C3%B1as-y-adolescentes>

- UPM. 2014. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2014. Disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2014/Boletin_2014.pdf
- . 2016. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2015. Disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2015/Boletin_2015.pdf
- . 2016. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias. Disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2016/Boletin_2016.pdf
- . 2017. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2017. Disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2017/Boletin_2017.pdf
- . 2018. Boletín Mensual de Estadísticas Migratoria 2018. Disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2018/Boletin_2018.pdf
- . 2019. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias. Disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2019/Boletin_2019.pdf
- Varela Huerta, Amarela. 2015. Buscando una vida vivible: la migración forzada de niños de Centroamérica como práctica de la fuga de la 'muerte en vida', *El Cotidiano*. Núm. 194: 19-29. Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32542592003>

LA BÚSQUEDA DE LA SALUD ENTRE MIGRANTES POBLANOS EN NUEVA YORK Y LAS PROBLEMÁTICAS DEL ESTADO MEXICANO ANTE EL RETORNO FORZADO Y VOLUNTARIO

CRISTINA CRUZ CARVAJAL¹

INTRODUCCIÓN

Los migrantes poblanos, para el caso específico de Nueva York, cuentan con una historicidad relativamente larga. Robert C. Smith (2006) indica que estas migraciones iniciaron en la década de 1940. Desde entonces a la actualidad, se han llevado a cabo prácticas transnacionales en lo relativo a la salud, como se verá en el presente texto. Es desde los años ochenta que los migrantes poblanos se han establecido ahí, formando sólidas redes de migración que se han mantenido cohesionadas tanto en el origen como en el destino. La fuerza de esas redes es lo que ha provocado que los migrantes lleven a cabo procesos en torno al cuidado de la salud, ya que muchos llevan laborando en la unión americana muchos años continuos, sin regresar a sus comunidades de origen. En los testimonios recabados con los migrantes poblanos, desde el año 2007 a 2012 y 2017, coinciden en la importancia de aplicar conocimientos tradicionales en torno a su salud desde que salen de sus comunidades, al pasar por la frontera, al asentarse en sus comunidades de destino y en el retorno. Asimismo, entre los distintos problemas de salud que estos migrantes padecieron están: gripe, malestares del sistema digestivo, enfermedades crónico-degenerativas como obesidad, diabetes e hipertensión, padecimientos

¹ Profesora, BUAP.

derivados del trabajo realizado en Estados Unidos, como artritis o problemas oculares, enfermedades de tipo sexual, que van desde piojos púbicos hasta VIH-Sida, o accidentes, tanto laborales como fuera del entorno de trabajo, así como afecciones causadas por la violencia. Asimismo, el migrante poblano manifiesta enfrentarse a problemas de salud psicológica, situación que muchas veces ya padecía desde México, pero que se manifiesta en Estados Unidos y que tiene que ver con las adicciones.

Es importante el abordaje de este tema, ya que presenta retos y repercusiones tanto en el lugar de origen como en el de destino de los migrantes, al tiempo que los afecta no solo de forma individual, sino también colectiva. El tema es relevante pues muestra las formas de aplicación de conocimientos tanto tradicionales como nuevos en torno a la salud, con el objetivo de mantenerse sanos en el país al que migraron y seguir ayudando a sus familiares y a sus comunidades a través de lo que se denomina transnacionalismo (Pries, 2001).

El tema de la salud y la enfermedad cobra importancia entre los migrantes mexicanos porque muestra el nulo o poco acceso que tienen a servicios de salud, en el origen, en el tránsito y en el destino, lo cual representa retos en las agendas públicas, sobre todo porque es un aspecto que afecta drásticamente a la migración en su conjunto, tanto en lo económico como en lo social y lo laboral; asimismo, afecta a las comunidades receptoras de remesas.

De ahí que el migrante poblano, con esa larga historicidad, haya desarrollado estrategias de preservación y cuidado de la salud. Muchos manifiestan que la migración les brindó otra forma de observar la salud, la importancia de su cuidado y visibilizar las diferencias en este rubro en el costo, cuidados, etc., entre México y Estados Unidos. El tema de la salud es relevante para ambos países porque representa afectaciones en su economía y debe ser un tema prioritario en las agendas públicas.

Esta investigación es de tipo cualitativo, basada en observación participante a través de la que se obtuvieron datos importantes. Para su elaboración, se realizaron entrevistas semiestructuradas a personas migrantes de origen poblano, tanto en zonas urbanas de la ciudad de Puebla, como en comunidades rurales. También se entrevistó a hombres y a mujeres migrantes establecidos en Nueva York y en Nueva Jersey.

Por ello, en la primera parte de este artículo se abordará las formas en las que los migrantes poblanos aplican conocimientos tradicionales cuando padecen

alguna enfermedad, desde que salen de sus comunidades y durante su estancia en Estados Unidos. La segunda parte plantea la forma en la que los migrantes, sobre todo las mujeres, en su papel tradicional de cuidadoras de la familia, aprenden nuevas técnicas en torno al cuidado de la salud, y como esto repercute para su permanencia en EU. Finalmente, se exponen las formas en las que el Estado mexicano actúa al respecto, ya que es un aspecto que no solo afecta a la población migrante, sino al conjunto social en el que se desenvuelven estas personas. Asimismo, a lo largo de la investigación, se muestran las maneras en las que la salud representa retos de tipo transnacional (Faist, 2004), ya que lo aprendido en Estados Unidos vuelve a reproducirse al retorno a las comunidades de origen.

CONTEXTO DE LOS MIGRANTES POBLANOS EN NUEVA YORK

Los migrantes se han establecido en Estados Unidos desde hace casi 80 años. Se han asentado principalmente en la ciudad de Nueva York, en Nueva Jersey, así como en California; y de ahí han creado sólidos vínculos con la comunidad mexicana, tanto en el origen como en el destino. Pero esta historicidad y el constante flujo de migrantes, su estancia en la unión americana, así como las actividades a las que se dedican y las situaciones en las que se desenvuelven, han repercutido negativamente en su salud. Es por ello que han implementado estrategias de acuerdo con el tipo y la situación en la que se encuentren; algunas se presentan a continuación.

Uno de los primeros problemas a los que se enfrentan ocurre durante su paso por la frontera hacia Estados Unidos. Es bien sabido por los estudiosos en el tema, que cualquier migrante que se dirige a Estados Unidos, sea mexicano o centroamericano, parte de su país con los medicamentos que le ayudarán a realizar tan peligrosa travesía. Seguramente el lector sabrá que la mujer migrante centroamericana lleva consigo la píldora “anti México”, que es del día siguiente o píldora anticonceptiva, ya que es muy probable el abuso sexual mientras la mujer pasa por nuestro país.

Asimismo, manifiestan que cuando salieron de Puebla llevaron consigo pastillas para el dolor de cabeza y para curar la diarrea, principalmente; y dependiendo de las enfermedades propias de cada persona, también portaron medicamentos

para hipertensión, diabetes o asma. De igual manera, el pollero o el coyote² transporta medicamentos, ya que tiene que lograr el paso de los migrantes para poder realizar el cobro. De acuerdo con testimonios de migrantes, también lleva antídotos para las picaduras de insectos y de víboras, que es el veneno del mismo animal que picó a la persona. Por ejemplo, el antídoto de una picadura de alacrán es el veneno del mismo insecto; para ello se atrapa un alacrán vivo, se echa a un frasco con alcohol o formol, y se deja morir ahí, el veneno que suelta durante su agonía será el antídoto contra la picadura de este insecto.

Los migrantes comentan que esto en verdad se utiliza, sobre todo en los años ochenta y noventa, ya que la forma común de paso hacia Estados Unidos era por la frontera o por el desierto. Durante la marcha hacia ese país, se utilizan otros elementos que pueden parecer muy cotidianos, por ejemplo los utilizados para el cuidado de la piel, como bloqueador solar, así como mantas térmicas de supervivencia, sobre todo cuando su recorrido se lleva a cabo de noche o en invierno. El testimonio de Antonio Fragoso, entrevistado en 2017, en la colonia La Joya, de la ciudad de Puebla, es revelador:

Cuando nosotros nos fuimos era 1999. El coyote antes de irnos nos dijo qué debíamos llevar, qué medicinas y qué cosas para protegernos del frío o del calor. Yo llevaba medicinas para el estómago y también nos pidió para primeros auxilios, pero eso lo llevaba mi hija en su morral. El coyote igual lleva cosas, aunque él ya sabe, tiene que sobrellevar los imprevistos, porque si nos enfermamos en el camino, pues él se tarda en recibir su dinero.

Una vez que se ha logrado un paso exitoso, y se lleva a cabo el asentamiento en el lugar de destino, los primeros días en los que el recién llegado se reúne con su familia, y antes de que empiece a trabajar, tiende a visitar lugares de comida; alguno de estos alimentos que ingiere puede causarle problemas gastrointestinales, cuestión que es muy cotidiana para las personas migrantes, y tienen que buscar soluciones al respecto. Muchos suelen comprar medicamentos para la diarrea,

² El pollero, también denominado coyote, es la persona que se encarga de que un migrante logre llegar a su destino a cambio de un beneficio económico que en la actualidad, de Puebla hacia Nueva York, asciende a más de 40 mil pesos.

pero al resultar relativamente caros y para no mermar sus ganancias, prefieren aplicar conocimientos aprendidos en sus comunidades de origen. Por ejemplo, es bien sabido que para curar infecciones intestinales se utiliza la mezcla de refresco de cola, limón y fécula de maíz. Integrados los tres elementos, proporcionan una sensación de bienestar, ya que calman el dolor y se piensa que detienen la infección.

Otras enfermedades cotidianas son las del sistema respiratorio. Estas suelen ser diversas, desde gripe y tos hasta complicaciones como pulmonía o neumonía. Entre los migrantes poblanos se ha recabado la idea de que estas últimas derivan de la asistencia a laborar en días de invierno, así como a actividades que ponen en riesgo su salud como recoger nieve o entrar a refrigeradores industriales de comercios y restaurantes en cualquier época del año. Cuando estas enfermedades se presentan, se requiere de inmediata hospitalización que, en algunos casos, suele ser cubierta por los patrones, quienes encubren que emplean a migrantes indocumentados. En nuestras entrevistas, se confirmó efectivamente una situación así. El testimonio de Alberto Jiménez, de 47 años, originario de Puebla, entrevistado en su negocio de ropa en la colonia Loma Bella, afirmó lo siguiente:

Yo trabajaba en un restaurante en el área de carnicería. Me tocaba entrar a los congeladores, pero son congeladores grandes, del tamaño de un cuarto. En Nueva York hace mucho calor en verano, entonces andar entrando y saliendo, poco a poco va ocasionando daños en los pulmones. Se siente al respirar. Lo único que me dio mi jefe para protegerme fue una bufanda para que me tape la boca y la nariz. Pero sí me enfermé, porque sientes que hasta los ojos se te congelan. A uno le toca cuidarse consumiendo cosas que tengan vitamina C, pero cuando la situación es grave, al menos mi jefe sí me pagó el hospital y mis medicinas.

Sin embargo, cuando padece enfermedades respiratorias más comunes, el migrante suele conseguir medicamentos para mejorar su salud y aliviarse. Entre estos, utilizan antibióticos, los cuales resultan costosos, además tienen que acudir a consulta médica para que le sean recetados y muchas veces, por temor a ser deportados, prefieren no tratar este padecimiento con un especialista. Por ello, compran medicamentos de uso cotidiano o asisten a dispensarios médicos en iglesias y templos católicos, así como en asociaciones de migrantes. También aplican los conocimientos aprendidos en sus

comunidades de origen; muchos poblados en Estados Unidos comentan que para evitar estos padecimientos consumen cantidades mayores de vitamina C, obtenidas de jugos de frutas.

Además, para curar estos padecimientos, en Nueva York varios migrantes originarios del valle de Atlixco consumían limón con ajo de dos a tres veces por semana. Ellos atestiguaban que su ingesta les ayudaba a eliminar más rápidamente los síntomas de la gripe. Para el tratamiento de la tos, aparte de medicamentos como ambroxol o dextrometorfano, usaban remedios aprendidos en sus comunidades, que consisten principalmente en el consumo de miel con limón, así como de té de flores de bugambilia o de limón con pimienta.

El lector advertirá que muchos de estos remedios son utilizados cotidianamente entre la población de México, pero en el caso de la presente investigación se hace énfasis en que el migrante utiliza estos recursos por la condición social en la que se encuentra en Estados Unidos, así como para disminuir los costos en casos de enfermedad, ya que todos coinciden en que el cuidado de la salud suele ser caro en este país.

Por ello, es muy constante entre las personas migrantes la comunicación con los familiares que se encuentran en sus comunidades de origen. Es muy común que, de destino a origen y viceversa, se realicen envíos de bienes y productos que benefician a ambas partes, lo cual se considera un elemento básico del transnacionalismo (Pries, 1996). Los familiares que se encuentran en el lugar de origen suelen enviar muchos de estos remedios que compran en herbolarias o en tiendas naturistas, ya que que son difíciles de conseguir en EU. Los mandan a través de pequeños negocios de paquetería que existen en las comunidades, que son famosas en Estados Unidos, como Envíos Delgado. Por ejemplo, para el caso de un bebé que nació en Nueva York, su abuela, quien se encuentra en Santa Ana Acozautla, Puebla, envió anís de estrella para calmar el llanto y los cólicos del recién nacido.

También se hacen envíos que se enfocan en el bienestar emocional del migrante. En este caso nos referimos al traslado de productos y artículos para “limpias”,³ como lociones, ramos y amuletos; es decir, remedios esotéricos con los que se

³ En México existe la creencia de que cuando una persona tiene mala suerte en aspectos laborales, de salud, económicos y hasta en relaciones de pareja, debe realizarse una “limpia”.

preserva la salud mental, que incluso tienen aplicación transnacional. El migrante solicita a sus familiares que, desde ahí, una persona que sabe realizar “limpias” las haga, ya que sienten que su efecto se percibe en Estados Unidos. Cabría mencionar, entonces, que estas serían limpieas transnacionales, ya que se realizan en el origen pero se resienten en el destino.

Otra constante en la salud del migrante mexicano se refiere al aspecto sexual, ya que es un tema que tiene repercusiones sociales y familiares. Hay diversos testimonios en los que el migrante manifiesta tener relaciones con otras personas cuando se encuentra en Estados Unidos. Durante el trabajo de investigación se observó que el migrante oculta varias de sus historias sexuales, sobre todo cuando es casado o cuenta con pareja, pero en el trabajo de observación participante quedó en evidencia que el migrante efectivamente tiene encuentros sexuales. Para las mujeres de comunidades rurales la migración es mal vista, ya que se piensa que como la mayoría de migrantes son hombres, no solo poblanos sino de otros lugares, repercutirá en la forma en la que las mujeres se desenvuelvan, por lo que existe la creencia de que ellas tendrán más parejas sexuales. Al respecto, incluso se observa lo referente a la nacionalidad de las personas migrantes, considerando a los hombres centroamericanos como los más abiertos a las relaciones sexuales.

Por el tiempo de permanencia en Estados Unidos, así como por cuestiones sociales en las que se desenvuelven los hombres, estos testimonian, a manera de broma, haber tenido diversos tipos de encuentros, ya sea con mujeres hispanas, de otras regiones, e incluso con estadounidenses. Hay revelaciones de hombres pertenecientes a comunidades rurales que expresan haber tenido citas con mujeres, ya que por su origen latino, tienden, según ellos, a ser considerados como más atractivos. Sin embargo, a causa de eso, algunos se enfrentan a situaciones y a problemas derivados de estas. Entre los principales se encuentran las enfermedades de transmisión sexual, que van desde herpes genital, piojos púbicos y ladillas, clamidia, papiloma, gonorrea, sífilis hasta VIH-Sida. Y aunque el migrante oculta esta situación, alguna persona perteneciente a su red suele dar a conocerla. Estas enfermedades afectan a terceros porque, a su retorno a México, suelen contagiar a su pareja.

Por parte del Estado mexicano existen diversas estrategias para evitar que el migrante mexicano contraiga algún tipo de enfermedad, como el programa Ventanilla de Salud, Vete Sano Regresa Sano, la Semana Nacional de Salud o el Pro-

grama Paisano, y hacen recomendaciones para que cuide su salud, se vacune y prevenga enfermedades de transmisión sexual, principalmente VIH-Sida, adicciones, enfermedades ligadas al estrés, higiene, entre otros, tema que abordaremos más adelante.

Otra situación de salud constante es la relacionada con enfermedades dentales. El migrante poblano muchas veces no cuenta con acceso a servicios de salud en sus comunidades de origen, y eso, ligado a problemas de higiene e incluso a cuestiones de tipo económico, provoca que en Estados Unidos padezca enfermedades bucales y dentales, cuyos tratamientos son sumamente caros; además de que la visita al especialista suele representar una amenaza de deportación. Las enfermedades de tipo dental son las que más problemas suelen acarrear, no solo por el costo de su atención, sino también por las implicaciones, ya que en esos casos la persona migrante deja de trabajar ante el dolor. De ahí que muchas veces la persona migrante decida retornar para atender estos problemas. Cabe mencionar que, en general, los costos referentes al cuidado de la salud en Estados Unidos son onerosos, por eso es que incluso los ciudadanos estadounidenses deciden pasar la frontera hacia México y llegar a ciudades como Tijuana o Baja California, para acceder a consulta médica.

Otros padecimientos que no debemos perder de vista son los relacionados con las adicciones y los psicológicos. Muchos connacionales poblanos manifiestan que iniciaron con problemas de adicciones derivados de su estancia en Estados Unidos. Comentan que tuvieron sus primeros acercamientos con las drogas al encontrarse en este país, pues la lejanía de sus seres queridos les provocó tristeza y decidieron empezar a consumir drogas, alcohol o tabaco. Hay migrantes que afirman que para mantenerse dentro de un grupo social, debían consumir drogas, pues eran invitados a consumirlas.

La adicción al alcohol es más frecuente entre migrantes varones quienes, los fines de semana o en fiestas, consumen alcohol en cantidades excesivas; algunos han tenido problemas con la policía por consumir alcohol en la vía pública o por hacer más ruido de lo normal, y a altas horas de la noche, durante sus reuniones. El alcoholismo, que no solo ha generado problemas de tipo laboral, social y legal, ha provocado el surgimiento de enfermedades relacionadas con hígado, riñón y problemas resultantes de enfermedades crónico-degenerativas que, en algunos casos, suelen derivar en la muerte.

Así como las adicciones, también hay problemas de salud ocasionados por el entorno laboral en el que se desenvuelven nuestros connacionales. Muchos migrantes que se dedican a trabajar en cocinas, manifiestan tener problemas oculares como carnosidad, daño o privación del sentido de la vista, hasta pérdida del globo ocular. Los que trabajan lavando trastes se enfrentan a problemas de la piel por la exposición al jabón y a sustancias abrasivas, así como a problemas de reumatismo y dolor en las manos. Situación similar enfrentan quienes se dedican a la limpieza, pues constantemente inhalan sustancias como ácidos y cloro. Además, sufrir caídas, golpes y accidentes no solo en su lugar de trabajo, sino también en el trayecto al mismo, son una constante para cualquier trabajador.

LA MUJER MIGRANTE COMO “CUIDADORA” DE LA SALUD

Es bien sabido que la mujer juega un papel determinante en la migración, en todas las fases de esta movilidad. Para el caso del circuito migratorio Puebla-Nueva York, y para el de la presente investigación, se ha observado que la mujer poblana migrante es quien mayormente suele aplicar sus conocimientos en torno al cuidado de la salud, conocimientos le han sido transmitidos de generación en generación. Desde una perspectiva de género, a la mujer migrante se le atribuye el papel de cuidadora de ella misma, así como de los demás miembros de su familia, ya sea que se encuentre en el lugar de origen, en el tránsito, en el destino, e incluso en el retorno.

Desde el origen, suele ser la madre quien recomienda y prepara varios de los medicamentos que el migrante necesitará en su travesía y cuando ya se encuentre en EU. Van desde pastillas, curitas, pomadas, hasta remedios como antídotos naturales preparados por ellas con el fin de que sus familiares logren llegar sanos a Estados Unidos.

A continuación, se presenta el testimonio de la señora Patricia Méndez, obtenido a través de una entrevista semiestructurada en Santa Ana Acozautla, en Santa Isabel Cholula, respecto a la salud de sus hijos:

A veces cuando me hablan, me dicen [sus hijos migrantes en Nueva York] que se sienten mal, y que no compran medicina porque allá no se vende como acá. Lo que yo hago es

no solo rezar, sino ir con la santera del centro de Atlixco para que los ayude a curar sus males. Ellos dicen que con eso se sienten mejor, dicen que ya no se sienten pesados ni malos.

Este testimonio coincide con las investigaciones de María da Gloria Marroni, quien examinó profundamente a familias migrantes del valle de Atlixco y recabó testimonios que se refieren al papel de las madres respecto al tema de la salud.

Cuando la propaganda sugiere “se puede enviar a Estados Unidos...” el significado es doble: los productos pueden ser remitidos físicamente a través de las diversas formas de mensajería, o viajar simbólicamente por medio de personas de la región que tienen el poder mental de curación para alcanzar al paciente en los Estados Unidos. Cuando al hijo de una migrante le salieron unas llagas que no respondían al tratamiento médico en Nueva York, ella habló por teléfono con su madre pidiendo orientación. La señora consultó a una espiritista que en la noche en su trance (no utilizó esta expresión) inyectó al niño mentalmente. Y luego el niño se curó, según le avisó por teléfono la hija... (Marroni, 2009: 55).

Marroni coincide en que con estas recetas transportan todo tipo de prácticas tradicionales en torno a la salud, sobre su curación y prevención, que siguen vigentes en la región del valle de Atlixco debido a que las familias saben que el costo del cuidado de la salud es caro, tanto en México como en Estados Unidos. Sin embargo, la autora, apunta que

... existe también la convicción de que las prácticas pueden operar en el sentido contrario; esto es, negativamente. En este caso se provoca una enfermedad o maleficio a través de la brujería, que necesita ser eliminada según los criterios aceptados para ello. Por todos estos motivos, el envío de productos para la atención a la salud es una de las fuentes de mayor demanda de las agencias de mensajería en la región (Marroni, 2009: 55).

Como se evidencia, es la madre quien lleva a cabo muchas de estas prácticas, llegando incluso a tener un alcance externo, desde Atlixco, Puebla, hasta Nueva York. Es también ella quien brinda sus conocimientos vía telefónica o por carta. Encontramos el caso de una joven quien dio a luz en Nueva York. Su madre le

envió una carta explicando sobre el uso de remedios para el bebé, en caso de malestares. Al respecto, la señora Magdalena Ríos, de Atlixco, madre de la joven, nos comentó:

—Yo a mi hija le envié una pulserita para bebé de eso que se llama ojo de venado.

—¿Para qué es el ojo de venado?

—Sirve para que a los bebés no les hagan mal de ojo. Cuando les hacen mal de ojo los chiquitos empiezan a llorar mucho, alguien que los ve mucho tiempo, y que tenga la vista pesada, puede ocasionarles, sin querer, males como dolores de pancita o de cabeza, por eso es que deben tener una pulserita roja con ojo de venado.

En este caso, es también la mujer, en su papel de madre, quien aplica estos consejos a sus hijos. Así, desde la perspectiva de género, se reitera que la mujer se desenvuelve como cuidadora de la familia, incluso a nivel transnacional. No obstante, hay mujeres migrantes en Nueva York que aseguraron ir pocas veces a sus consultas prenatales, por temor a una posible deportación, así como por los altos costos que esto implica. Imelda Juárez, una joven migrante de 23 años, originaria de Santa Ana Acozautla, que reside desde hace más de cinco años en Nueva York, comenta que solo asistió a estas consultas tres veces durante todo su embarazo:

Yo no fui tanto a las consultas, porque la verdad me daba miedo que me dijeran que no soy gringa, y me quieran devolver. Además, yo me sentía bien, me movía bien, trabajaba bien, no sentí malestares en todo mi embarazo, por eso tampoco fui. Cuando ya iba a nacer mi bebé, le calculé y fui a una consulta. Cuando estaba naciendo, tuve una complicación, y me regañaron los doctores porque me dijeron que debía ir todos los meses a consulta. Pero yo tampoco iba porque costaba mucho, y yo para qué iba si me sentía bien.

Asimismo, la salud y la enfermedad son consideradas de manera distinta, dependiendo de si el migrante es hombre o mujer, sobre todo respecto a la salud sexual. Para la mujer, cualquier problema respecto a la salud sexual tiene un estigma hacia la misma. No obstante, se observa que la mujer, en la mayoría de los casos, ya sea en su papel de madre o de migrante, sea la encargada de su salud y la de sus familiares, por eso debe cuidarse mucho durante sus encuentros sexuales.

También se ha observado que son las mujeres quienes, tras una larga estancia en Estados Unidos, han aprendido y llevado a la práctica distintos conocimientos en torno a la salud. Uno de estos casos es el de Oliva Rodríguez, originaria de Izúcar de Matamoros, quien comentaba que sus familiares migrantes hombres sufrieron problemas de salud física y mental en Estados Unidos. Primero, su hijo, por la lejanía con su pareja recurrió al alcoholismo y a la drogadicción, factores que propiciaron su fallecimiento. Y la pareja de Oliva fue picado por una garrapata, ya que su actividad laboral era el cuidado de caballos en un establo. Por los problemas de salud de estos dos hombres, las amistades que Oliva le sugirieron estudiar la licenciatura en Trabajo Social, para ayudar a personas en caso de adicción; además, posteriormente conoció la práctica de kundalini yoga.

Ella asegura que sus conocimientos en trabajo social le han posibilitado ayudar a migrantes adictos a las drogas y al alcohol. Y también afirma que el kundalini yoga le ha permitido conocer nuevas rutinas, como bañarse con agua fría para resistir enfermedades de las vías respiratorias; alimentarse solo con alimentos orgánicos para crear defensas ante distintas enfermedades; y ejercitarse no solo para mejorar la salud física, sino también la mental. Oliva afirma que desde que lleva a cabo la práctica del kundalini yoga, que es una variante del yoga, no ha tenido ningún tipo de enfermedad desde hace ya muchos años, asegura que conoce a migrantes mexicanos que desarrollan esta actividad. Sugiere que los migrantes deben conocer esto, ya que así reducen costos al encontrarse frente a una enfermedad.

EL ESTADO MEXICANO ANTE LOS PROBLEMAS DE SALUD DEL MIGRANTE

El retorno migratorio tiene distintas causas. Uno de los factores más importantes es el económico, y cuando el migrante considera que ya cumplió sus expectativas, decide retornar. También hay retorno voluntario, este es debido a que desde el gobierno de Barack Obama y hasta el de Donald Trump, las políticas contra la población migrante se han endurecido, y algunas personas deciden regresar a sus comunidades para evitar ser deportados. Asimismo, la crisis financiera-inmobiliaria de Estados Unidos ha provocado que el migrante decida retornar. Por su parte,

entre las causas forzadas se encuentra la deportación, que ocurre al ser interceptado en la frontera o al cometer algún delito en Estados Unidos.

Como se observa, existen varios elementos que provocan el retorno migratorio. Sin embargo, muchos migrantes deciden regresar cuando tienen un problema de salud severo, o también cuando alguien de su familia cercana presenta alguna enfermedad. Asimismo, por el estilo de vida en Estados Unidos respecto a la alimentación, así como por lesiones laborales o incluso de violencia es que los migrantes poblanos determinan retornar a sus lugares de origen.

Para el Estado mexicano, la migración es vista como una válvula de escape, ya que salen del país quienes no encuentran un empleo estable o suficientemente remunerado. De igual manera, el Estado conoce las estrategias de los migrantes respecto al retorno circular y al paso hacia la unión americana. Es por ello que ha creado programas para apoyar a las personas migrantes, pero también para evitar la propagación de enfermedades al retorno, como el programa Vete Sano, Regresa Sano⁴ (Vizcarra-Bordi, Farfán González, 2012), que es un esfuerzo binacional respecto al tema de la salud. Entre los objetivos de este programa se encuentra modificar los determinantes desfavorables y fortalecer los favorables para la salud de los migrantes, y así garantizar su protección en las distintas fases migratorias. En su página web ofrecen estrategias básicas para la salud, como las acciones a realizar en caso de picaduras de alacrán, accidentes en el camino, correcto lavado de manos, moderar el consumo de bebidas alcohólicas, entre otros elementos.

Este programa otorga atención médica en distintos centros de salud, como IMSS, ISSSTE, Cruz Roja, centros de salud y clínicas, entre otros. Sin embargo, no llegó a ejecutarse ampliamente en México, sino solo en algunos estados con una gran parte de población migratoria, enfocándose sobre todo a entornos rurales, a

⁴ Desde 2001 se vienen desarrollando acciones para ofrecer un blindaje en salud a la población migrante para que se vaya, se conserve y regrese sana a través del programa Vete Sano, Regresa Sano, que otorga información, orientación, capacitación, difusión y comunicación a la población migrante en sus lugares de origen, traslado y destino. El programa se integra por primera vez en México, y parte del programa de acción de Promoción de la Salud: una nueva cultura, y se complementa con otros dos programas específicos: Comunidades saludables y Escuela y salud. De cada mil habitantes, 14 mudan anualmente su residencia cruzando los límites municipales dentro o fuera de la entidad (Conapo), recuperado de: <http://www.ssm.gob.mx/portal/index.php/9-programas/27-programa-vete-sano-regresa-sano>

pesar de que contaba con la tipología de las enfermedades de los migrantes, dependiendo de su perfil, como el género y la edad (Vizcarra-Bordi, Farfán González, 2001: 126) como se muestra en la tabla siguiente:

Tabla 1. Prevalencia de enfermedades en personas migrantes mexicanas en EU

Hombres	Mujeres
Enfermedades del corazón	Enfermedades del corazón
Cáncer	Cáncer
Accidentes	Enfermedades cerebro-vasculares
Enfermedades cerebro-vasculares	Diabetes Mellitus
Diabetes Mellitus	Accidentes
Homicidio	Influenza y Neumonía
Enfermedades crónicas del hígado y cirrosis	Enfermedades respiratorias crónicas menores
Suicidio	Alzheimer
Enfermedades respiratorias crónicas menores	Condiciones originadas durante periodo perinatal
Condiciones originadas durante periodo perinatal	Nefritis, Síndrome nefrótico y nefrosis

Fuente: Instituto de Salud del Estado de México, Programa Vete Sano, Regresa Sano, disponible en http://salud.edomex.gob.mx/isem/at_vete_sano

Asimismo, se presenta la prevalencia de enfermedades de las personas desde su lugar de origen, así como los padecimientos adquiridos durante su estancia en Estados Unidos, e incluso a su retorno. La tabla 2 muestra que muchos de los problemas en la comunidad de destino no solo se quedan ahí, sino que afectan a la persona y a quienes los rodean en sus comunidades:

Para el cuidado de la salud en personas migrantes retornadas y de migración circular, se encuentra también el Programa Paisano, del Instituto Nacional de Migración. Se creó en 1989 a partir de la necesidad de protección de los conacionales que transiten y salgan del país, con el fin de evitar extorsiones, robos, secuestros, entre otros abusos a este sector de la población.

Tabla 2. Tipología de enfermedades del migrante

Comunidad de origen	Comunidad de destino
Infección intestinal	Diabetes
Infecciones de vías urinarias	Obesidad
Otitis media aguda	Hipertensión
Amibiasis intestinal	Estrés-depresión
Hipertensión arterial	Cáncer cérvico uterino
Gingivitis y enfermedad periodontal	Cáncer de mama
Diabetes Mellitus	Enfermedades de tipo laboral
Otras hemodiálisis	Nefritis, Síndrome nefrótico y nefrosis
Condiciones originadas durante periodo perinatal	Sida

Fuente: Instituto de Salud del Estado de México. Programa Vete Sano, Regresa Sano, recuperado de: http://salud.edomex.gob.mx/isem/at_vete_sano

En temporadas donde aumenta la movilidad de personas, como en periodos vacacionales, es posible encontrar módulos de este programa en terminales de autobuses y en sitios concurridos. Como parte de sus acciones a la salud, se ha limitado al otorgamiento de preservativos masculinos en sus módulos, y se vigilan cuestiones referentes a la salud colectiva, como la introducción a territorio nacional de mascotas que estén debidamente vigiladas por médicos veterinarios, así como la prohibición de introducir frutas, verduras y productos cárnicos provenientes del extranjero.

Asimismo, en Estados Unidos se encuentra el programa Ventanilla de Salud, que emana de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría de Salud, a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior. El programa tiene como objetivo facilitar el acceso a servicios de salud a las personas migrantes mexicanas que se encuentran en ese país. También está enfocado hacia servicios primarios y preventivos de salud, así como para enfermedades como diabetes, obesidad, salud mental, salud de la mujer y del niño, entre otros.

Ventanilla de Salud comenzó a operar en el año 2002 en San Diego y en Los Ángeles, California. En la actualidad, también ejecuta sus acciones en el consulado de Detroit y en Nueva York, “resultando en un total de 51 Ventanillas de Salud

en 49 Consulados de México en EU” (IME, 2016). El programa ofrece apoyo a las personas migrantes ya que les otorga referencias de hospitales donde pueden ser atendidos sin importar su situación migratoria, inscribe en programas de salud a personas que son elegibles, como mujeres embarazadas y niños. Asimismo, fomenta la cultura de la prevención en temas de salud. Sin embargo, ninguna de las personas migrantes originarias de Puebla entrevistadas confirmó haber asistido o consultado en la Ventanilla de Salud del consulado de Nueva York. Este programa continúa vigente, como destaca la siguiente cita:

El gobierno del presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador, quien asumió el cargo en diciembre de 2018, ha asignado 45 millones de pesos mexicanos para llevar a cabo sus funciones, 5 millones más que la administración anterior. A pesar de que esta cantidad podría no ser lo suficientemente grande en dólares de EU, en relación con el gasto del gobierno mexicano, indica que la nueva administración es consciente de la importancia del programa VDS, especialmente en el contexto de la actual postura contraria a la inmigración del gobierno federal de los EU, así como de algunos gobiernos locales (Valle, Gandoy y Valenzuela, 2020: 3).

Como se observa, por parte del Estado mexicano existen acciones en torno a la preservación de la salud de las personas migrantes. También, organizaciones no gubernamentales, grupos religiosos, organizaciones de la sociedad civil, entre otros, se han enfocado en el cuidado de la salud de los connacionales o de los centroamericanos que transitan por el país. Por ejemplo, muchos de estos grupos apoyan con alimentos y estancia temporal en sus albergues y, con ello, de alguna manera están coadyuvando en la protección de la salud de estas personas. También suelen canalizar al migrante enfermo o lesionado a lugares especializados para la atención a su salud. Hay acciones al respecto, pero son muy limitadas.

Esto es una problemática muy seria a la que se enfrenta el Estado mexicano, ya que el migrante salió de su comunidad por falta de un empleo o de remuneraciones justas. Sin embargo, la situación más difícil es al retorno migratorio, ya que el Estado mexicano se enfrenta al problema de cómo proceder ante esta población que ahora demanda empleos y oportunidades, y es justa esta demanda, ya que las aportaciones económicas que los migrantes hacen mediante sus remesas sirven para promover el desarrollo (Castañeda, Castañeda-Camey *et al.*, 2018: 3).

Abordando el tema de la migración de retorno en el estado de Puebla, se han visitado colonias y unidades habitacionales de la ciudad, así como comunidades rurales y urbanas pertenecientes al valle de Atlixco, y se ha mantenido comunicación con migrantes y con sus familias. En muchos casos, los migrantes comentan haber retornado a México por distintas causas, como las políticas antiinmigrantes de Obama y de Trump, que han agudizado la persecución y los ataques a connacionales en la unión americana. Al respecto, presentamos el testimonio de Ricardo Pérez, originario de Atlixco, quien comenta lo siguiente sobre su retorno:

Si antes los gringos nos veían feo, ahora nos ven más feo, pareciera que no, pero desde que entró Obama, y más ahora con Trump nos va peor. Una forma de que ubiques qué familias te van a ver o tratar feo es viendo su casa: si tiene una bandera americana, ya sabemos que esa familia es muy racista y discriminativa, y desde Trump hay más casas con sus banderas. Yo por eso decidí regresar, una cosa es que sufras ahí y otra súmale que aparte del sufrimiento te vean y te griten y te traten mal en todos lados. Mejor aquí en mi casa, total, ya tenía casa y algo de ahorros.

Sin embargo, en muchos casos, los migrantes, aparte de las causas forzadas, que incluyen a la vejez, mencionan que regresan por causas referentes a la salud, principalmente la de ellos mismos, más que las que padecen sus familiares. El estilo de vida que nuestros connacionales llevan a cabo en Estados Unidos va modificando lentamente su salud. El caso de Pedro Ramos, entrevistado a mediados de 2018, originario de Atlixco, muestra claramente esta situación:

Tú ves que en los Estados Unidos está más barata la comida ya preparada, es más común encontrar negocios de pizzas y hamburguesas, y son más baratas que aquí en México. Entonces, cuando sales cansado de trabajar, o aburrido, compras de eso. Y le sumas el caso de que al menos es de ley que los sábados o domingos tomamos cerveza con los amigos, pues es normal que vayas engordando. Yo me empecé a sentir mal, hasta que me sentí muy débil, pero con ganas de seguir comiendo. Fui al grupo donde nos reunimos varios mexicanos (Calpulli, en Monmouth, Nueva Jersey), y ahí me tomaron la glucosa. Estaba alta, y por eso me sentía mal. Por ese problema es que decidí regresar aquí, porque mi trabajo [jardinero] era de riesgo, porque me podía

cortar o arañar. Aquí en el Seguro Popular siquiera me dan mi medicina (Metformina).

Cuando los migrantes se encuentran ante una enfermedad crítica o crónica, deciden regresar a México. De ahí que el Estado mexicano se encuentre con el problema de cómo atender a esa población, que no solo están en calidad de migrante retornado, sino que además tienen problemas de salud que desarrollaron en los Estados Unidos. Ahora, muchas de esas personas que aparte de tener problemáticas en torno a su reinserción social, familiar y laboral, deben lidiar con sus problemas de salud, así como con los gastos que esto implica (Corona Jiménez y Osorno Velázquez, 2019).

Evelyn Palafox, una migrante de origen urbano, con estudios de licenciatura, retornó a su colonia, Miguel Auza, debido a problemas de salud bucal. Ella comenta lo siguiente:

Yo creo que era por no comer los suficientes nutrientes que me pasó que los dientes de adelante se me empezaron a debilitar. Un día estaba comiendo y sentí que mordí vidrio. Otro día me volvió a pasar lo mismo. Al lavarme los dientes sentí que el cepillo se atoraba en los dientes. Vi en el espejo y tenía un diente quebrado, le faltaba un pedazo a un diente de enfrente! ¡Qué pena andar así! Investigué cuánto me costaba atenderme eso en Lexington, Kentucky, y iera muy caro! En sí, todo lo de salud es muy caro en Estados Unidos. Por eso decidí regresar. Al regresar, busqué trabajo para que me dieran seguro social (IMSS), y pues ya me arreglé eso de los dientes. Fue tardado, pero no fue nada caro. ¡Es una bendición que en México exista eso del seguro!

Sucede también que, aunque las políticas mexicanas en torno a la salud de los migrantes retornados sean escasas, hay ocasiones en las que ellos mismos deciden no utilizar estos servicios, por lo tardado que son. Diversos estudios como el de Salgado de Snyder *et al.* (2010) muestran que, mediante una meticulosa metodología, efectivamente, aunque los hogares migrantes y no migrantes de la Mixteca cuentan con servicios de salud como IMSS o Seguro Popular, hoy sin función, deciden utilizar servicios privados, sobre todo por la rapidez que implica.

CONCLUSIONES

La salud suele ser también una de las causas de tipo económico por la que el migrante decide hacer su viaje hacia Estados Unidos. En nuestro estudio, sobre todo, han sido mujeres quienes han migrado porque alguno de sus padres cayó sorpresivamente enfermo, y con sus remesas la familia se apoyó en consultas, cirugía y hasta en recuperación. Sin embargo, el migrante, por la fuerza de sus redes, por el tiempo en el que permanece en el norte y por los riesgos que conlleva su estancia, es que aprende diversas formas de cuidar su salud.

La conclusión de esta investigación es que la persona migrante y su familia conocen estrategias de cuidado de salud durante el tránsito por México y por la frontera, aplicando estos conocimientos de manera transnacional. Asimismo, pone en práctica sus saberes sobre medicina tradicional cuando se encuentra en Estados Unidos. Se documentó que las mujeres son quienes principalmente llevan a cabo estas actividades, y que también orientan a otros migrantes sobre cómo cuidar su salud utilizando remedios naturales. Durante nuestras investigaciones hemos notado que en todas las etapas migratorias las personas buscan formas de curar o de aliviar distintas enfermedades, que van desde los padecimientos físicos hasta los psicológicos.

Igualmente se ha estudiado la forma como aplican conocimientos tradicionales, las formas en las que solicitan envíos de hierbas, recetas, remedios, y hasta elementos esotéricos para buscar una solución a sus problemas de salud física y mental. Los migrantes evitan cuidar su salud con un profesional por el alto costo de sus servicios y por el temor a ser deportados al ir a consultar. También se ha observado que, sobre todo, las mujeres migrantes han aprendido nuevas alternativas para el cuidado de la salud. Muchas de ellas se preocupan más por la alimentación, por el ejercicio físico y por la implementación de formas de vida que son nuevas para ellas, como yoga y consumo de alimentos orgánicos, a pesar de que son más caros. Entre las mujeres migrantes también hemos notado que son ellas quienes más recomiendan y más se preocupan por los problemas de su salud y de la de las personas que las rodean, incluso de sus padres que se encuentran en las comunidades de origen, ya que ellas hacen envíos de aparatos como glucómetros y baumanómetros.

Como se observa, los problemas en torno a la salud también provocan un acercamiento con la comunidad de origen, tanto con las llamadas telefónicas, como

con envíos. Sin embargo, cuando el problema de salud ya es difícil, deciden retornar a su comunidad. Las personas migrantes coinciden en que los riesgos laborales a los que se enfrentan, así como el estilo de vida al que se acostumbraron, provocan temor en torno a su salud, y de ahí la necesidad de retornar con su familia.

Ante esta situación, el Estado mexicano se enfrenta a la problemática de atender a esta población retornada, que aparte de tener conflictos relacionados con su reinserción laboral y social, se enfrentan también a problemas de vejez y de salud. Como se comentó, existen programas enfocados a la atención de los migrantes de retorno y circulares, pero no son suficientes. En suma, el Estado mexicano no solo tiene el reto de cómo proceder ante la reinserción del migrante, sino también tiene que enfrentarse a los problemas de salud que presentan.

REFERENCIAS

- Castañeda, Xóchitl *et al.* 2018. Salud y derechos de los migrantes retornados. Seguridad o desconsuelo. En Édgar Corzo Sosa (coord.), *Migración de retorno y derechos sociales. Barreras de la integración*, Ciudad de México: Colmex-CNHD, pp. 1-7.
- Corona Jiménez, Miguel Ángel y Rocío Osorno Velázquez. 2019. El nuevo flujo de migrantes en retorno con problemas de salud. En Cristina Cruz Carvajal, Adriana Sletza Ortega Ramírez y José Luis Sánchez Gavi (coords.), *El nuevo flujo de migrantes en retorno con problemas de salud, en Migraciones contemporáneas desde Puebla y gestión migratoria extraterritorial*, Puebla: BUAP, pp. 76-94.
- Faist, Thomas. 2004. The border-crossing expansion of social space: concepts, questions and topics. En *Transnational Social Spaces: Agents, networks and Institutions*, Thomas Faist y Eyüp Özveren, pp. 1-36. Londres: Ashgate.
- IME. Instituto de los Mexicanos en el Exterior. Ventanilla de Salud (2016). Disponible en <https://www.gob.mx/ime/acciones-y-programas/ventanilla-de-salud>
- Marroni, María da Gloria. 2009. *Frontera perversa, familias fracturadas. Los indocumentados mexicanos y el sueño americano*. Puebla: ICSYH.
- Pries, Ludger. 1996. Migración laboral transnacional y espacios transnacionales: bosquejo teórico-empírico. En Saúl Macías y Fernando Herrera (coords.), *Migración laboral internacional*. Puebla: BUAP.

- Pries, Ludger. 2001. *New transnational social spaces, international migration and transnational companies in the early twenty-first century*. Nueva York: Routledge.
- Salgado de Snyder *et al.* 2010. Servicios de salud en la Mixteca: utilización y condición de afiliación en hogares de migrantes y no-migrantes a Estados Unidos, *Salud pública México*. Vol. 52, núm 5: 424-431.
- Smith, Robert Courtney. 2006. *Mexican New York: Transnational Lives of New Immigrants*. Berkeley: University of California Press.
- Valle, Valeria *et al.* 2020. Ventanillas de Salud: defeating challenges in healthcare access for Mexican immigrants in the United States [Ventanillas de salud: desafíos en el acceso a servicios de salud de inmigrantes mexicanos en EU], *Estudios Fronterizos*. Vol. 21, núm. 43: 1-27.
- Vizcarra-Bordi, Ivonne y Fernando Farfán-González. 2012. El Programa Vete Sano, Regresa Sano: lecciones de una etnografía institucional en el Estado de México, *Ruris*. Vol. 6, núm. 2: 123-154.

Entrevistas

- Fragoso, Antonio. Puebla, 2017.
- Jiménez, Alberto. Puebla, 2018.
- Juárez, Imelda. Puebla, 2018.
- Méndez, Patricia. Puebla, 2018.
- Palafox, Evelyn. Puebla, 2018.
- Ramos, Pedro. Puebla, 2018.
- Ríos, Magdalena. Puebla, 2018.

LA EXPERIENCIA MIGRATORIA DE LA COMUNIDAD DE SAN FRANCISCO DE ASÍS EN EL MUNICIPIO DE TEHUITZINGO, PUEBLA

LUIS MIGUEL MORALES GÁMEZ¹
KARLA DANIELA GONZÁLEZ GARCÍA²

INTRODUCCIÓN

Los migrantes son catapultados por las vicisitudes de sus países de origen, usualmente resulta que la inestabilidad económica, política, social y religiosa generan movilidad de personas en búsqueda de un lugar y una vida mejor que la que les otorgan sus lugares de origen. Así pues, los estudios sobre migración siempre deben de ir a la vanguardia dado que es un fenómeno que siempre está en constante movimiento, que va involucrando a nuevos actores y, al mismo tiempo, van surgiendo nuevas teorías que intentan explicar cómo se origina y cómo evoluciona.

Este texto presenta al transnacionalismo como una teoría que intenta descubrir cómo es que los migrantes al llegar a su lugar de destino logran establecer relaciones que traspasan las fronteras y cómo es que estas conexiones inciden en sus comunidades de origen, es decir, cómo al establecer relaciones con sus comunidades de origen logran aumentar su conciencia y su capacidad para influir no solo en sus familiares y amigos, sino en el desarrollo social de su lugar de origen,

¹ Doctor en Ciencias de Gobierno y Política por la BUAP, profesor investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, ICGDE.

² Maestra en Ciencias Políticas por la BUAP, dhanyglez6@gmail.com

como efecto de la migración. Para entender dicha teoría, se tratará de explicar con el estudio de caso realizado en la comunidad de San Francisco de Asís, ubicada en la región de la Mixteca del estado de Puebla.

Para alcanzar el objetivo de esta investigación, en un primer momento se estudió cómo los migrantes oriundos de la comunidad de San Francisco de Asís han hecho frente a las necesidades de su localidad de procedencia. Una vez que fue visible el movimiento de personas de un lugar a otro fuera de su comunidad, se aplicó la teoría del transnacionalismo como aquella que estudia y analiza las interacciones y las relaciones que tienen los migrantes con sus lugares de origen, así como la frecuencia de estas conexiones.

Finalmente, para reforzar la literatura, se utilizó la metodología cualitativa como instrumento que contribuye en la realización de este trabajo, aplicando entrevistas a las personas oriundas que residen en la comunidad y en Estados Unidos para la obtención de datos más certeros, ya que era importante la información sobre la comunidad de San Francisco de Asís.

TRANSNACIONALISMO

El transnacionalismo nos permite entender cómo y por qué los migrantes mantienen una relación estrecha con sus comunidades de origen a pesar de estar lejos de ellas y, sobre todo, cuando su único vínculo es la añoranza de familiares, amigos, o bien, el deseo de mantener a la distancia su pertenencia a la comunidad con acciones que la impacten.

Para definir el concepto del transnacionalismo se consideró la interpretación de la antropóloga Nina Glick Schiler, uno de los máximos exponentes y pionera en estudios sobre transnacionalismo. Ella define este concepto como

... los procesos a través de los cuales los migrantes construyen campos sociales que conectan a su país de origen y su país de asentamiento. Los migrantes [...] desarrollan y mantienen múltiples relaciones –familiares, económicas, sociales, organizaciones religiosas, políticas– que sobrepasan fronteras. Los migrantes actúan, toman decisiones y se sienten implicados, y desarrollan identidades dentro de redes sociales que les conectan a ellos con dos o más sociedades de forma simultánea (1992: 1-2).

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2008: 50) señala que el transnacionalismo es “el proceso por el cual las personas establecen y mantienen conexiones socioculturales a través de las fronteras geopolíticas”; por otro lado, Robert Smith menciona que el transnacionalismo se refiere a las prácticas y relaciones que vinculan a los migrantes con el país de origen (Levitt y Juworsky, 2007).

Algo similar ocurre con las dos definiciones expuestas, puesto que coinciden en que el transnacionalismo es un enfoque que identifica las dinámicas donde hay mayor grado de conexiones, interacciones y relaciones que los migrantes mantienen entre su país de origen y su país de residencia, así como entre personas y sociedades, a través de las fronteras.

El análisis previo encamina hacia la siguiente pregunta, ¿cómo se establecen estas conexiones, interacciones y relaciones entre los migrantes y sus lugares de origen? Bedoya (2015) considera que el proceso de la globalización es el auge de los medios de comunicación, el transporte, las redes de información y de tecnología, las cuales, según el autor, facilitan la conexión de los migrantes con las personas en dos o más lugares al mismo tiempo. Bedoya (2015: 30) señala que el flujo de personas y de bienes o el intercambio esporádico de información que trajo consigo el fenómeno de la globalización no garantiza *per se* la aparición de lo transnacional.

Renato Pintor (2011) establece que no todos los migrantes construyen relaciones con sus lugares de origen, pues hay algunos que simplemente rompen conexión; por consiguiente, los factores que deben estar presentes para ser considerados vínculos o prácticas transnacionales son *el hábito y la solidaridad*; sostiene que los migrantes, al no perder el interés por una persona o por una comunidad (entendiendo esto como solidaridad), buscan establecer y sobre todo fortalecer los lazos a través de una constante comunicación (hábito), de modo que las acciones continuas y prevalentes construidas por los migrantes entre las fronteras pueden avalarse como transnacionales.

Las acciones y las prácticas transnacionales siempre han estado presentes en mayor o menor medida en los movimientos migratorios; sin embargo, ahora es posible identificar las situaciones que pueden considerarse como acciones y prácticas transnacionales definiendo al transnacionalismo en la migración como: la conexión entre el migrante y su lugar de origen desde el lugar de llegada, estableciendo prácticas y vínculos con su comunidad a través de diferentes medios de comunicación.

Gracias a las redes transnacionales, de confianza y solidaridad que cohesionan los migrantes entre fronteras, deciden hacer contribuciones de índole social y económica en sus lugares de origen (Lanly y Valenzuela, 2004; Ibarra, 2005; González, 2016).

Al respecto, Lanly y Valenzuela (2004: 12) definen a las organizaciones de migrantes como

... organizaciones [...] que se identifican con el mismo lugar y cultura de origen en México [...] su formación resulta exclusivamente de un proceso de organización entre migrantes [...] que privilegia primeramente a los lazos de parentesco para extender [...] redes de paisanaje. Se distinguen de las otras organizaciones de la población mexicana y de origen mexicano en los Estados Unidos por ser una forma de asociación voluntaria y autónoma, administrada por miembros de la comunidad filial con orientación e intereses fuertemente determinados.

González (2016: 97), dice que los clubes de migrantes son

... organizaciones que se identifican con una misma comunidad de origen en México y se caracteriza porque las actividades al interior son controladas y coordinadas para alcanzar metas y objetivos relativamente específicos, encaminados a la promoción del desarrollo y bienestar de sectores considerados vulnerables como educación, salud y vivienda.

Xóchitl Bada (2017: 212) expone la siguiente definición:

El propósito primordial de las inversiones de los clubes de migrantes es poder eliminar las condiciones que los llevaron a migrar de sus pueblos [...] ponen en marcha su potencial para influir en el desarrollo [...] que se está llevando a cabo con el fin de enfrentar los problemas de la integración económica en formas más igualitarias y democráticas. Mecanismos donde la participación ciudadana juega un papel relevante en la toma de decisiones que afectan los intereses de sus comunidades de origen.

Las definiciones de Lanly y Valenzuela, González y Bada coinciden en que los clubes de migrantes se caracterizan por plantear metas, objetivos e intereses que

tienen hacia sus comunidades de procedencia, y que sin duda son la base fundamental para lograr dichas metas mediante las redes de confianza y de solidaridad que han creado, pero sobre todo por la participación de los habitantes de las comunidades en que se involucren los migrantes. Es necesario exaltar que los migrantes que pertenecen a un club lo hacen de manera voluntaria.

Ibarra (2005) señala que el club de migrantes debe tener dos elementos importantes: fuerza y madurez suficiente como organización para involucrarse en los procesos de cambio y abrir negociaciones ya no solo con las personas de sus comunidades sino con los gobiernos de su país de origen y también de destino.

Para el desarrollo de proyectos sociales o comunitarios, las estrategias implementadas por parte de los clubes de migrantes han sido a través de la organización de partidos de fútbol, bailes y otros eventos sociales donde recolectan dinero para la ejecución de proyectos, de igual modo los miembros de los clubes destinan parte de su dinero para alcanzar metas planeadas y de esta forma realizar mejoras en su comunidad local.

Esta reunión de donativos en un principio se destinaba a actividades sociales y religiosas; no obstante, a partir de 1990 y a medida que los clubes se iban organizando mejor, los fondos iban en aumento para ser destinados a proyectos urgentes de infraestructura pública, tales como los de construcción vial, pavimentación, suministros de agua, alcantarillado, electricidad, etc. (Lanly y Hamman, 2004: 134). Por ello, promover la creación de proyectos de infraestructura básica en sus comunidades permitió que los clubes tuvieran un primer acercamiento con el gobierno mexicano, que resultó en la creación de alianzas entre los clubes de migrantes y el gobierno mexicano (a nivel estatal o municipal).

Aunado a lo anterior, la implementación de diferentes programas por parte del gobierno mexicano ha sido concebido como mecanismo coadyuvante al desarrollo local. Ante esto, Ruiz (2002: 30) considera que la creación de estos programas ha sido la respuesta a una de las tantas problemáticas que tiene México: la migración.

Contraponiendo las ideas de Ruiz, Margarita Cruz (2008) plantea que los programas son una planeación del gobierno mexicano que rescata la organización civil de los mexicanos residentes en Estados Unidos. El análisis de Cruz enaltece las relaciones que se generan primeramente entre los migrantes, seguido de sus comunidades de origen, donde los recursos económicos forjan los puentes de comunicación entre los migrantes y sus comunidades de origen.

Ambos planteamientos resaltan las acciones transnacionales que los migrantes impulsan en sus comunidades de origen, por lo cual el gobierno mexicano considera necesario participar para enfrentar menesteres de comunidades carentes de servicios de infraestructura básicos.

Durante la administración del gobernador Rafael Moreno Valle (2011-2017), en el programa 3 x 1 el gobierno federal solo participaba con aportaciones económicas, y dependiendo del tipo de proyecto, se incluía al gobierno municipal y a los migrantes; cabe aclarar que el gobierno estatal no era partícipe por decisión del gobernador. Ante esto, y de acuerdo con las entrevistas hechas a diferentes funcionarios del programa 3 x 1, su operatividad fue de manera normal, ya que el gobierno federal absorbía el aporte económico que le correspondía al gobierno estatal.

SAN FRANCISCO DE ASÍS

Esta comunidad, perteneciente al municipio de Tehuiztingo, Puebla, es un caso de estudio donde es posible observar y analizar altos flujos migratorios hacia Estados Unidos, principalmente, que tienen como resultado la organización de migrantes que deciden participar en el programa 3 x 1. El municipio de Tehuiztingo en Puebla, en la región de la Mixteca (figura 1),³ se distingue por sus grandes extensiones de tierra; sin embargo, se caracteriza también por ser un lugar poco propicio para la agricultura, con deficiente infraestructura y con numerosas comunidades que viven tradicionalmente en condiciones de extrema pobreza y migración, otro factor negativo son las condiciones climáticas áridas. De acuerdo con las investigaciones de Motta (1993) y Velasco (1990), las carentes condiciones para la agricultura y otras actividades han propiciado nulas ofertas de trabajo que han propiciado que las personas migren.

³ La Mixteca poblana se encuentra ubicada en el extremo sur de Puebla, con límites territoriales precisamente con Oaxaca y Guerrero. Está integrada por 34 municipios, dentro de los cuales se encuentra Izúcar de Matamoros, Acatlán, Chiautla de Tapia, Chila de la Sal, Ixcamilpa de Guerrero, San Pedro Yeloixtlahuaca, así como Tehuiztingo. En conjunto con la Mixteca poblana, representa 4.66% de la población total del estado.



Figura 1. Mixteca poblana y su división por municipios.

Fuente: Research Gate, 2015. Mapa del estado de Puebla y ubicación de la región mixteca. México, disponible en https://www.researchgate.net/figure/Mapa-del-estado-de-Puebla-y-ubicacion-de-la-region-mixteca_fig1_325496944

Generalmente, las personas de la región de la Mixteca que migran se dirigen hacia Estados Unidos, y de acuerdo con estudios de Durand (2003) y Hernández (2014) el destino principal son los estados de Nueva York y California. A principios de los años noventa, cerca de 3 000 habitantes originarios de la Mixteca poblana emigraban anualmente hacia ese país (Cortés, 1995: 48).

En lo concerniente al municipio de Tehuiztingo, abarca 491.37 km² y es considerado como el noveno municipio más extenso del estado de Puebla. Limita al norte con Ahuatlán y Cuayuca; al este con Santa Inés Ahuatempan y Acatlán de Osorio; al sur con Ahuehuetitla, Chinantla y Axutla; y al oeste con Chiautla e Izúcar de Matamoros (Ayuntamiento de Tehuiztingo, 2006).

El censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2010) arrojó que el municipio de Tehuiztingo tiene un total de 11 328 habitantes; de los cuales 5 360 son hombres y 5 968, mujeres; la cabecera municipal está conformada por cuatro barrios denominados secciones, de la que forma parte la junta auxiliar de San Francisco de Asís.

La comunidad de San Francisco de Asís tiene una población total de 632 habitantes, de los cuales 272 son hombres y 360 son mujeres (INEGI, 2010). Es necesario mencionar que, al ser una comunidad pequeña demográficamente, no se encontraron estudios académicos o investigaciones sobre la comunidad, por lo cual las características de la población, así como los datos de los flujos migratorios de la junta auxiliar se recabaron a través de la aplicación de entrevistas semiestructuradas que se aplicaron en varias visitas a la comunidad.

De acuerdo con la información recabada en San Francisco de Asís, las personas de la comunidad tienen aproximadamente 50 años migrando, es por eso que los entrevistados coinciden en llamar a la junta auxiliar “San Pancho, una comunidad migrante”, ese nombre se origina porque la tierra de la zona no les ayuda mucho para dedicarse a la siembra; de acuerdo con el señor Fidel Martínez, los habitantes han tenido que migrar primero a Sonora y luego a Estados Unidos:

... la realidad es que todos se van por la necesidad, ya sea del otro lado o aquí a Hermosillo, por eso es que está sobreviviendo el pueblo [...] aquí no tenemos nada pero nada de trabajo [...] anteriormente la migración era a la Ciudad de México, pero desde los años 83-84 se dio la oportunidad en Hermosillo, Sonora y de ahí se vio el cambio, porque antes era uno que otro el que se iba [...] pero a partir de esos años la gente

decidió irse a Hermosillo, ahora se van matrimonios completos, cuando ya son hijos grandes también se van por temporadas, trabajan, regresan y pues trabajan en época de temporal, de las lluvias pues [...] regresan en julio, pero eso también ya cambió, ahora estando allá se van para Estados Unidos (Martínez, comunicación personal, 17 de diciembre de 2018).

Al estar en la comunidad se constató que los habitantes dependen de las remesas enviadas por los migrantes, de los pequeños negocios locales y del cuidado de animales. Asimismo, el proceso migratorio ha producido una gigantesca fuga de fuerza joven de trabajo en la comunidad, pues se observó que la junta auxiliar se compone en su mayoría por ancianos y niños. En la localidad se pudo advertir casas deshabitadas; al respecto, el señor Víctor Pelaxtla (comunicación personal, 29 de diciembre de 2018) comentó:

... si te puedes dar cuenta hay muchas casas de block terminadas, pero nadie vive en ellas, están vacías muchas de ellas [...] de cada 50 casitas solo están ocupadas unas 10, porque nosotros somos un pueblo de migrantes...

La experiencia migratoria de la junta auxiliar de San Francisco de Asís se puede catalogar como reciente. Algunos elementos notorios de ella fue que no había tiendas surtidas ni negocios vistosos. También fue evidente que la migración no se dirige inicialmente hacia el extranjero, sino a Sonora, y la cercanía con EU los motiva a migrar hacia el estado de California. Finalmente, puede considerarse como migración transnacional porque los migrantes mantienen lazos con su comunidad, como lo señala el siguiente testimonio:

... aquí este pueblo sin temor a equivocarme, 50% o un poquito más están en Estados Unidos [...] pero así como lo ve no todas las casas están habitadas porque están del otro lado familias completas, familias que tienen 15 o 20 años que no han regresado, yo tengo un hermano que se fue en el año 2000, a la fecha no ha regresado, pero eso no quiere decir que se olvidan de su pueblito, porque para las fiestas patronales o de navidad mandan una cooperación, de dinero pues, muestra de ello está la iglesia [...] (Pelaxtla, comunicación personal, 29 de diciembre de 2018).

A partir del testimonio del señor Víctor Pelaxtla, se puede observar que los migrantes mantienen contacto con la comunidad de San Francisco y deciden involucrarse de forma voluntaria y solidaria para financiar proyectos. Estas acciones que describe este señor aluden a lo expuesto por Portes, Guarnizo y Landoltl (2003: 119). Al respecto, Bedoya (2015: 371) menciona:

Es posible definir como acciones transnacionales aquellas que los migrantes [...] realizan de forma continua y permanente entre el país de asentamiento y el país de origen. Como el envío regular de remesas que un migrante (en este caso mexicano) realiza a su familia en México, o las asociaciones cívico-filantrópicas de mexicanos radicados en Estados Unidos, dedicadas a financiar obras de infraestructura social y servicios comunitarios.

Con los testimonios anteriores se puede determinar que la junta auxiliar de San Francisco de Asís tiene elementos para poder denominarse comunidad transnacional, pues sus miembros no se olvidan de su comunidad ni de los seres queridos que se quedan, por lo cual envían remesas para apoyarlos.

En el estudio de campo realizado, se advirtió que los migrantes se han conformado en un club llamado “Unidos por San Francisco de Asís”, con la finalidad de apoyar proyectos más ambiciosos.

Leonardo López (comunicación personal, 13 de junio de 2019), presidente del club de migrantes comparte:

Pues ya cuando llegué, me puse a chambear y eso de hacer el club es porque mi prima me decía que ayudáramos al pueblo entrándole al programa 3 x 1, si ayudamos siempre que es la fiesta del patrón (San Francisco de Asís), mandamos algo de dinerito yo le mando dinero a mi mamá para que coopere [...] mi prima me explicó el programa y lo que teníamos que hacer y pues armamos el comité, no estábamos muy convencidos porque en Tehuiztzingo nunca estaban terminadas las obras o se veían de mala calidad.

No obstante, de acuerdo con Leonardo, el club de migrantes decidió participar en el año 2016 en el programa 3 x 1 para migrantes con un proyecto de infraestructura social denominado Construcción de parque recreativo en la localidad de San

Francisco de Asís. Para participar en el programa era necesario contar con ciertos requisitos que se encontraban dentro de las Reglas de Operación del Programa (ROP). Al tener toda la documentación solicitada, el proyecto entra a consideración del Comité de Validación y Atención a Migrantes (Covam), encargado de elegir los proyectos en Sedesol (*Diario Oficial de la Federación*, 2016).

El presidente del club señala:

Estábamos muy contentos, la verdad porque sabemos que hay muchos clubes que meten proyectos y pues al final se eligió el nuestro, tuvimos pláticas con el presidente municipal, el inspector (que es equivalente al presidente auxiliar) y con el director de obras del municipio de Tehuiztzingo, les dijimos que le íbamos a echar ganas para juntar el dinero [...] para el proyecto, contratamos un arquitecto para diseñar el parque, al principio todo fue muy cordial, pero cuando empezó la construcción nuestro representante⁴ se comunicaba con nosotros y nos dijo que no era el que habíamos diseñado; llamamos al presidente y nos dijo que se estaba haciendo como lo (los migrantes) habíamos diseñado [...] un compadre que tengo que también pertenece al club y estaba allá e iba como comisionado por el club para checar que el proyecto se hiciera como lo habíamos metido (López, comunicación telefónica, 13 de junio 2019).

De acuerdo con las ROP del programa, el ejecutor de la obra está obligado a realizar el proyecto de acuerdo con el expediente técnico presentado; sin embargo, en este caso la construcción del parque no fue así, los migrantes comentaron que el parque no se hizo respetando el plano que presentaron y aprobaron en el Covam y la Sedesol, el tesorero del club, el señor Manuel García, mencionó que los materiales que se usaron para hacer el parque fueron de mala calidad ya que en el sismo del 19 de septiembre de 2017 se derrumbó parte de la construcción del parque. A través de un video, los migrantes vieron la destrucción y el señor García (comunicación personal, 13 de junio de 2019) comentó:

... entendemos que el sismo fue fuerte, porque también destruyó la iglesia, pero explícame como una construcción de un año se cayó, es por eso que no entendemos [...] el

⁴Parte de los requisitos es que los migrantes deben de designar un habitante que radique en la comunidad de origen donde se desarrolle el proyecto, en este caso en la comunidad de San Francisco de Asís.

dinero para la construcción del parque se reunió porque hicimos una kermes y muchos paisanos cooperaron [...] después del temblor el parque resultó dañado, la gente de la comunidad pensó que no habíamos dado todo el dinero y por eso era de mala calidad [...] nos sentimos muy enojados, ahora queremos hacer otros proyectos pero ya sin usar el programa y los migrantes nos dijeron que sí apoyan.

El día que se hicieron las entrevistas se afirmó que estaban realizando un proyecto sin la colaboración del gobierno, nos comentaron que los migrantes que estaban realizando la reconstrucción de la iglesia solo habían nombrado a un miembro de la comunidad para hacerse cargo del proyecto. El sismo que destruyó el parque también destruyó por completo su iglesia, por lo que los migrantes decidieron reconstruirla. El señor Leonardo comentó que llevaban una inversión aproximada de 5 millones de pesos, esta vez no solo participaba el club de migrantes sino también migrantes oriundos de la comunidad que no pertenecían a ningún tipo de club.

CONCLUSIONES

En este trabajo nuestro propósito fue comprobar y explicar cómo los migrantes, a través de su actividad transnacional, hacen conciencia y entienden que tienen una fuerza económica y política para influir y emprender acciones que impacten de forma benéfica a sus comunidades, cuando se organizan de forma colectiva y buscan satisfacer las necesidades de sus familiares y de su comunidad.

Esto es posible gracias al transnacionalismo, que se definió como el grado de dinámica e interacción a través de la conexión, interacción y relación que crean los migrantes desde el lugar al que llegan con sus lugares de origen, y también a la facilidad que otorgan las telecomunicaciones y los medios de información que están cada vez más a su alcance.

En primer lugar, hay que señalar que en la comunidad de San Francisco de Asís hay una tendencia a migrar desde hace más de 30 años, y sobre todo que es una experiencia debida a las características de su geografía que los obliga a salir para encontrar trabajo. Podríamos decir que migrar y mantener un vínculo con su comunidad ha sido de forma tradicional y no a partir del desarrollo de la tecnología de las telecomunicaciones, esto se puede ver en las entrevistas.

También pudo constatarse en el trabajo de campo que los migrantes han desarrollado su potencial de influencia y dinamismo a través de su presencia a la distancia, no solo porque envían remesas a sus familias sino también porque están en constante contacto y se preocupan de lo que ocurre en su comunidad. En uno de los comentarios fuera de las entrevistas mencionaban que incluso los presidentes municipales tienen que presentarse con ellos a través de videos o ir a visitarlos.

Como se vio en las entrevistas realizadas a los migrantes, ellos han establecido un lazo estrecho con su comunidad a través de sus familiares, quienes son pilares de confianza para emprender diversas acciones, pero además porque se va creando en ellos una conciencia de su impacto y de la trascendencia de las acciones que pueden emprender en la comunidad.

La capacidad de influencia que han adquirido también ha sido el resultado de su convivencia con autoridades de los tres niveles de gobierno, sobre todo cuando se trató del programa 3 x 1. Sin embargo, como lo señalaron en las entrevistas, sin el programa pueden hacer las obras y solo necesitan del apoyo y de la organización de sus connacionales y de los habitantes de la comunidad para hacer las gestiones ante las autoridades locales, que siempre quieren quedar bien para que en las próximas elecciones los apoyen.

Cabe señalar que una de las conclusiones a las que se llegó en este trabajo de campo fue que los migrantes además de desarrollar su conciencia de influencia y dinamismo transnacional, se han transformado en un referente de liderazgo y autoridad frente a su comunidad, tanto por su fuerza económica como por su capacidad de organización.

A partir de este estudio se puede augurar que los migrantes cobrarán cada vez mayor fuerza con el tiempo, tanto por la experiencia política que van adquiriendo como por los espacios que se han ido ganando con sus acciones y decisiones comunitarias, respaldadas y apoyadas por sus connacionales en México.

REFERENCIAS

Bada, Xóchitl. 2017. *Asociaciones de oriundos mexicanos en Chicagocán: del compromiso civil local la acción transnacional*. Trad. por Cecilia Erandi López Aguilar. Zamora de Hidalgo: El colegio de Michocán.

- Bedoya, Hugo Alejandro. 2015. Comunidades transnacionales: una mirada desde las migraciones internacionales, *Analecta política*. Vol. 5. Núm. 9: 371-390.
- Cortés Sánchez, Sergio. 1995. Los migrantes mixtecos. Mimeo.
- Cruz Cruz, Margarita. 2008. Análisis del marco lógico en la evaluación de programas sociales. Caso: Programa 3 x 1 para migrantes. Tesis de doctorado. Ciudad de México: Flacso.
- Diario Oficial de la Federación*. 2016. Reglas de Operación del Programa 3x1 para Migrantes del ejercicio fiscal. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467896yfecha=28/12/2016
- Durand, Jorge G. 2005. *Clandestinos: migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. Zacatecas: Miguel Ángel Porrúa.
- Glick Schiller, Nina. 1992. *Towards a transnational perspective on migration: Race, Class, Ethnicity and Nationalism Reconsidered*. Nueva York: Academy of Sciences.
- González Zepeda, Carlos Alberto. 2016. Los clubes de migrantes mexicanos en Estados Unidos en la búsqueda de la institucionalización transnacional, *Huellas de la Migración*. Vol. 1, núm. 2: 95-97.
- Hernández, Antonio María. 2014. Soberanía y autonomía provinciales en la doctrina y en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Cuestiones constitucionales*. Núm. 31: 247-258.
- Ibarra Escobar, Guillermo. 2005. Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante, *Migraciones internacionales*. Vol. 3, núm. 8: 183-188.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 2010. XII Censo General de Población y Vivienda. Disponible en http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/zac/poblacion/m_migratorios.aspx?tema=meye=32
- Lanly, Guillaume y Volver Hamman. 2004. Solidaridades fronterizas y emergencia de una sociedad civil transnacional: la participación de dos clubes de migrantes en el desarrollo local del occidente de México. En Guillaume Lanly y M. Basilia Valenzuela (comps.), *Club de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos. La política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*. Guadalajara: UAG.
- Levitt, Peggy and Nadia Jaworsky. 2007. Transnational migration studies: past developments and future trends, *Annual Review of Sociology*. Núm. 33: 129-156.
- Motta Sánchez, José Arturo. 1990. 'De Piaxtla, Pue. To New York'; noticias sobre algunas consecuencias del trabajo migratorio internacional en una localidad ¿rural? de

- la Mixteca poblana. En INHA/CNCA (eds.), Memoria del Simposio Internacional de Investigaciones Regionales. Izúcar de Matamoros, México.
- Organización Internacional para las Migraciones. 2008. World Migration: Managing Labor Mobility in the Evolving Global Economy. Disponible en https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_10_sp.pdf
- Pintor, Renato. 2011. El *habitus* y los campos transnacionales en el proceso del transnacionalismo migrante, *Migraciones Internacionales*. Vol. 6, núm. 2: 159-162. DOI: 2594-0279.
- Portes, Alejandro *et al.* 2003. *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*. México: Flacso.
- Research Gate. 2013. Mapa del estado de Puebla y ubicación de la región Mixteca. México. Disponible en https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Mapa-del-estado-de-Puebla-y-ubicacion-de-la-region-mixteca_fig1_325496944
- Ruiz García, Aída. 2002. *Migración oaxaqueña, una aproximación a la realidad*. Oaxaca: Coordinación estatal de atención al migrante Oaxaqueño.
- Velasco, Laura. 1990. Los mixtecos. Una cultura migrante, *México Indígena*. Núm. 4: 46-49.

Entrevistas

- García, Manuel. Entrevista telefónica al tesorero del club de migrantes “Unidos por San Francisco de Asís”, 2019.
- López, Leonardo. Entrevista telefónica al presidente del club de migrantes “Unidos por San Francisco de Asís”, 2019.
- Martínez, Fidel. Comunicación personal, “Unidos por San Francisco de Asís”, 2018.
- Pelaxtla, Víctor. Entrevista personal en la junta auxiliar de San Francisco de Asís, 2018.

SEGUNDA PARTE
POLÍTICA MIGRATORIA Y POLÍTICAS
PÚBLICAS EN MÉXICO

LA POLÍTICA MIGRATORIA DEL NUEVO GOBIERNO DE MÉXICO EN SU FRONTERA SUR: UN BALANCE

ÁLVARO MARTÍNEZ QUEZADA¹
OCTAVIO IXTACUY LÓPEZ²

INTRODUCCIÓN

La gestión del fenómeno migratorio en la frontera sur durante el último año ha estado marcada por vaivenes e indefiniciones. Después de un largo periodo en el que la gestión migratoria en la región estuvo definida por la contención de migrantes y las consecuentes denuncias de violación de sus derechos humanos realizadas ya sea por parte de diversos organismos tanto internacionales como de la sociedad civil en el país, con el triunfo electoral del obradorismo en julio de 2018 se anunciaba que habría importantes cambios en relación con la transmigración procedente de los países del Triángulo Norte de Centroamérica.

No obstante, pese a los esfuerzos del nuevo gobierno por marcar la diferencia en su política migratoria en la frontera sur, ello no ha sido fácil. Si al inicio de la actual administración se pregonaba que en relación con la migración pro-

¹ Ingeniero agrónomo con estudios de doctorado en Ciencias Sociales (área Desarrollo Rural), profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Chiapas, con experiencia de investigación en la migración chiapaneca y centroamericana hacia Estados Unidos, con un enfoque de derechos humanos y en el análisis de procesos de organización campesina en el estado de Chiapas, amtz1756@gmail.com

² Economista, doctor en Ecología y Desarrollo Sustentable y profesor de Estudios Regionales de la Universidad Autónoma de Chiapas. Su interés de investigación se ha enfocado en la migración no documentada de centroamericanos hacia Estados Unidos y la relación entre organización social y territorio en comunidades indígenas en México, octavioixtacuy@hotmail.com

veniente de Centroamérica se garantizaría la atención a los derechos humanos de los migrantes, atendiendo lo señalado tanto por las convenciones y acuerdos internacionales que México ha suscrito como por la propia legislación mexicana en la materia, muy pronto la estrategia del gobierno dio un giro como resultado de las amenazas del presidente de Estados Unidos, lo que llevó a que se impusiera nuevamente la política de contención de los migrantes que se internaban en territorio nacional.

El propósito de este ensayo es analizar las características que ha adoptado la política migratoria en la frontera sur de México, así como las condiciones legales y políticas bajo las que se inscriben las decisiones que ha adoptado el gobierno mexicano durante el último año. El eje orientador del documento es analizar si las estrategias impulsadas por el gobierno están contribuyendo a la gobernanza de la migración en la región.

Para hacer este análisis hacemos un acercamiento a los elementos que definen este enfoque, posteriormente se da cuenta del comportamiento que ha tenido el fenómeno migratorio en la frontera sur en los años recientes con base en información de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación (Segob) y de la US Southwest Border Patrol, y cerramos con un análisis de los dilemas y retos que enfrenta la política migratoria actual en la región, dando cuenta de las indefiniciones, los momentos de quiebre y sus posibles consecuencias.

POLÍTICA MIGRATORIA Y GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN

El objetivo de este apartado es mostrar desde una perspectiva general los elementos que sustentarían la política migratoria y su relación con el enfoque de la gobernanza migratoria en un contexto de transnacionalización del fenómeno migratorio. Para ello, buscamos clarificar el sentido que esta última adquiere, de quién es responsabilidad y cuáles serían sus fuentes. En ese sentido, señalamos el rol que les toca jugar a los estados en la gestión del fenómeno migratorio en el actual entorno mundial, frente a otros actores de la migración y la importancia que tienen el marco jurídico interno y los acuerdos internacionales en la materia.

Es necesario precisar, en primer lugar, que las políticas migratorias son parte de las políticas públicas en las que corresponde al gobierno nacional tomar las deci-

siones que las definen, y que es el Estado el que establece sus prioridades, da seguimiento y gestiona su aplicación. No obstante, como dicen Bobes y Pardo (2016), en su definición participan diversos actores estatales o no estatales, empresarios o los mismos migrantes. Así, por política migratoria estamos entendiendo el conjunto de acciones que desarrolla el gobierno de un país con objeto de orientar y regular el desplazamiento de personas de un lugar a otro, ya sea dentro del territorio nacional o bien de población que proviene de otros países. En términos generales, esta política migratoria puede tener un carácter restrictivo, es decir, que limite la posibilidad de la población para desplazarse o bien que favorezca su movilidad en razón de objetivos específicos.

Las estrategias migratorias implican que los gobiernos hagan una caracterización de este fenómeno global que, según diversas estimaciones, involucra a más de 240 millones de personas en el mundo, afectando a la mayoría de los países. El fenómeno es parte de los eventos en que se expresa el proceso de globalización de los últimos años, la cual ha dado lugar a cambios sociales y demográficos tales como la configuración de redes que facilitan la movilidad o la conformación de comunidades transnacionales que son resultado de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (CEPAL, 2006).

La comprensión del fenómeno también tiene que ver con reconocer sus causas en los lugares de origen, las implicaciones en relación con los riesgos en las rutas de tránsito y los avatares en los países de destino. La práctica de la migración, en la que participan miles de personas, muestra el dramatismo en el que se debaten, en mayor o menor medida, los migrantes que se mueven desde y hacia diversos lugares del planeta. Así, una de las mayores preocupaciones de los organismos internacionales son las permanentes denuncias en relación con las sistemáticas violaciones de sus derechos humanos, las cuales han crecido año con año y son todo un reto para los estados nacionales.

A la migración se le ha asociado con los problemas relacionados con la seguridad de los países de destino del llamado Norte global. De este modo, la estrategia de seguridad nacional es un elemento esencial que define la política migratoria de los países desarrollados, particularmente la instrumentada por Estados Unidos después de los atentados de 2001. Este hecho lleva a que en ese país se configuren políticas que tienden a limitar el ingreso de personas que provienen de los países

con menos oportunidades de desarrollo, muchas veces construyendo muros reales o imaginarios (Bobes León y Pardo Montaña, 2016).

Lo anterior nos lleva a establecer que son múltiples las dimensiones y las problemáticas que adquiere la atención de las políticas migratorias en la actualidad, en relación con la definición de políticas públicas por parte de los gobiernos de los países involucrados que den respuesta de manera integral al fenómeno. Con base en estas ideas, surge la pregunta de si ¿es posible plantearse el gobierno de la migración desde un enfoque integral, dada la complejidad que ha adquirido el fenómeno en los últimos años al involucrar cada vez a más países, considerando que muchos de ellos carecen de una normatividad con lineamientos para generar respuestas a los problemas que conlleva la movilidad de las personas?³

En años recientes ha ganado importancia entre los organismos vinculados a las Naciones Unidas la posibilidad de construir los acuerdos institucionales para avanzar en lo que denominan el mejoramiento de la gobernanza de la migración internacional basada en los derechos humanos (OACDH-ONU, 2013). De acuerdo con estos organismos, una política migratoria integral implicaría definir estrategias en torno a problemáticas tales como: la migración irregular, la baja calificación de la mano de obra, el mercado de trabajo, la diáspora, los derechos de los migrantes, la seguridad y la vida de los migrantes, los refugiados, los desplazados internos, las remesas, entre otros aspectos.

Alexander Betts, uno de los principales impulsores del enfoque de la gobernanza de la migración global, establece que la migración global es un proceso transnacional en razón del cual ningún Estado-nación individual puede enfrentar por sí solo todos los retos del fenómeno y establece la necesidad de “priorizar entre tres objetivos que compiten: los derechos, la seguridad y la economía” (Betts, 2011). Señala que la perspectiva abre el debate por la participación de actores estatales y no estatales, instituciones formales e informales y redes de gobernanza y que aunque no exista en la ONU un marco multilateral coherente y vinculante de las respuestas de los estados, existe un tapiz fragmentado de instituciones que se expresan en los

³ Buscando contribuir a la superación de la falta de normatividad y por las denuncias presentadas en la primera década del nuevo siglo, en el caso de México en 2011 se promulgó la Ley de Migración que incorpora en buena parte de su articulado la atención a los derechos humanos de los migrantes.

ámbitos bilateral, regional, interregional y multilateral, según los diferentes tipos de migración.

Por su parte, Crépeau y Atak analizan los procesos de gobernanza global de la migración en relación con los derechos humanos de los migrantes y postulan que el objetivo es regular sus causas y consecuencias para cambiar un fenómeno tradicionalmente espontáneo y no regulado en un proceso más ordenado y predecible, mediante políticas y programas migratorios de países individuales, acuerdos interestados o foros multilaterales. Estos autores señalan que son tres los objetivos que se debe plantear la *Global Migration Governance*: el régimen de refugio, los estándares del mercado de trabajo internacional y “la legislación criminal internacional” (Crépeau y Atak, 2016: p. 115) respecto al tráfico de personas.

Tabla 1. Enfoque de gobernanza global de las migraciones: elementos y limitaciones

Elementos constitutivos	Limitaciones
Entender la migración como un proceso transnacional	No existe un sistema global que regule y ordene el movimiento de las personas
Estrategias respecto a problemáticas diversas: migración irregular, diáspora, derechos, refugio, remesas, tráfico	Énfasis de los países en alguna dimensión específica (parcial)
Ningún Estado-nación puede enfrentar los retos por sí solo	Predomina enfoque “soberanista” en materia de admisión y expulsión
Construir acuerdos institucionales multilaterales o bilaterales	Los acuerdos en Naciones Unidas a menudo no son vinculantes
La dirección del proceso es responsabilidad del Estado-nación que debe apoyarse en una sólida base jurídica	Los países carecen de una normatividad específica clara
Los países deben dotarse de políticas y programas migratorios particulares	

Fuente: Construcción propia, con base en Betts, 2011 y Crépeau y Atak, 2016.

De este modo ha ganado terreno el enfoque de la gobernanza de la migración, perspectiva que no se limita a las relaciones intergubernamentales sino que integra diversos elementos de gestión de un programa de gobierno como son: la dirección del proceso por parte de los estados, el consenso entre los diferentes actores, la

definición de estrategias, incentivos, evaluación y monitoreo. No obstante, concretar este objetivo en la Organización de las Naciones Unidas es todavía una tarea pendiente, como lo muestran las iniciativas que este organismo ha inspirado.

Internacionalmente, lo que hoy existe son diversos ordenamientos generales principalmente en materia de protección de derechos de los migrantes plasmados en convenciones internacionales, tratados regionales o acuerdos bilaterales realizados en las últimas décadas, suscritos por un importante número de países. Pero en materia de admisión o expulsión de migrantes, los estados mantienen la prerrogativa soberana de definir los criterios y decidir quiénes de los no nacionales entran al país y a quiénes se expulsa, incluidos por supuesto aquellos que se hayan internado de manera irregular.

Así, muchos de los acuerdos adoptados en la ONU en relación con los derechos humanos de los migrantes se quedan como recomendaciones ya que sus resoluciones no son vinculantes porque la soberanía de los estados sigue siendo el criterio fundamental para regular el flujo de personas (Unión Interparlamentaria, 2015). Aunque en los últimos años desde el derecho internacional se empezó a construir un andamiaje institucional que establece diversas disposiciones plasmadas en acuerdos o declaraciones que obligan a los países que los suscriben a cumplir diversos compromisos en materia de derechos humanos, no se puede decir que por ello exista ya un gobierno global de la migración.

Una iniciativa importante para avanzar en la construcción de un marco regulatorio en la ONU es el reciente Pacto Mundial para las Migraciones, aprobado en julio de 2018 por 193 países; sin embargo, otros como Australia, Estados Unidos, Austria y Chile se negaron a firmar alegando que perjudicaba su política migratoria. La idea tomó forma en la Asamblea General realizada en Nueva York en septiembre 2016, de donde surgió una Declaración para Refugiados y Migrantes en la que se comprometieron a elaborar un Pacto para una Migración Segura, Ordenada y Regular, como un intento por gestionar de manera integral los flujos migratorios internacionales.

Si bien este pacto presenta un marco de cooperación no legalmente vinculante que se basa en los compromisos acordados por los estados miembros, el acuerdo fomenta la cooperación internacional de todos los actores importantes, asume además que ningún Estado puede abordar la migración por sí solo, al tiempo que reconoce su soberanía y sus obligaciones con el derecho internacional. De este

modo, el Pacto centra su estrategia para el éxito en la colaboración entre los países. La Organización de las Naciones Unidas y muchos países en particular han puesto sus esperanzas en que con esta iniciativa se pueda gestionar la movilidad humana transfronteriza mediante la cooperación de los países miembros. Sin embargo, el camino para la concreción de tales objetivos es complicado porque enfrenta diversas resistencias.

EL FENÓMENO MIGRATORIO EN LA FRONTERA SUR DE MÉXICO

A mediados de la década de 1990 se firmaron acuerdos de paz en los países de Centroamérica, dando lugar, al final de la década, a un nuevo tipo de desplazamiento poblacional, ya no para pedir refugio en regiones fronterizas y montañosas entre Guatemala y Chiapas, sino para internarse en territorio mexicano ya sea en forma documentada para emplearse como fuerza de trabajo en fincas cafetaleras, o bien de manera irregular para usar nuestro país como ruta de paso para trasladarse a la frontera con Estados Unidos.⁴

Desde finales de esa década, ambas dinámicas migratorias se han mantenido con sus altibajos. No obstante, el fenómeno transmigratorio centroamericano es el que ha adquirido mayor notoriedad no solo por los volúmenes de población migrante involucrada que se desplaza de manera indocumentada sino por su permanencia y continuidad. De este modo, la región se ha consolidado como ruta de paso de migrantes, ahora no solamente de población de origen centroamericano sino también, aunque en menor medida, de población de otros países de Latinoamérica y del mundo, la cual tiene como objetivo principal llegar a Estados Unidos.

Lo anterior ha traído como consecuencia la configuración de una compleja problemática en la región, expresada en la presencia de bandas criminales que realizan negocios lucrativos con el tráfico de migrantes, señalamientos de corrupción hacia los agentes del Instituto Nacional de Migración, denuncias hechas por organizaciones de la sociedad civil de violación sistemática de derechos humanos

⁴ Según estimaciones de Rodríguez, Berúmen y Ramos, el tránsito irregular en la frontera sur mostró una tendencia ascendente entre 1995 y 2005 al pasar de 201 mil a 433 mil personas.

de los migrantes y la criminalización de la migración por parte de las autoridades migratorias, además de las acciones de protección que realizan diferentes organizaciones de la sociedad civil, procesos que, sin duda, son objeto de análisis para el diseño de una política migratoria pertinente que lleve a la gobernanza de la migración en la zona.

Frente a esta realidad regional, la política migratoria del gobierno mexicano ha estado orientada en lo fundamental por el plan de contención de la emigración irregular, política respaldada y avalada por la estrategia de seguridad nacional que se impulsa en los Estados Unidos después de los atentados terroristas en ese país, iniciativa que ha sido concretada mediante los planes de contención que han realizado las diferentes administraciones a partir del año 2000.⁵ Como documentaremos aquí, de acuerdo con las estadísticas oficiales, año con año se ha registrado un importante número de migrantes, principalmente de Centroamérica, que son “asegurados y devueltos” a sus países de origen por las autoridades migratorias.

En este apartado buscamos analizar el plan de contención migratoria expresado en la detención y la devolución de migrantes. La información que se presenta es recuperada de los informes estadísticos elaborados por la Unidad de Política Migratoria del INM (2018). Tres momentos se pueden reconocer en relación con el comportamiento que tuvo el volumen de migrantes no documentados procedentes de los países del llamado Triángulo Norte de Centroamérica que fueron presentados y devueltos en el periodo 2011-2019 (véase gráfica 1).

En primer lugar, una tendencia moderada a la alza expresada entre los años 2011-2013 en los que el número de migrantes devueltos pasa de 58 718 a 77 896. Estos años estarían definidos por el periodo de transición de la administración de Felipe Calderón a la de Enrique Peña Nieto, en el que la estrategia para la región estaba definida por el Plan para el Reordenamiento de la Frontera Sur (PRFS) acordado por Calderón, programa que se impulsaba en el contexto de los apoyos que recibía esa administración de parte del gobierno de Estados Unidos, en el marco de la Iniciativa Mérida.

⁵ Para concretar esta política, durante la administración de Vicente Fox se impulsa el llamado Plan Sur; en el siguiente sexenio, el gobierno de Felipe Calderón realizó el Plan de Reordenamiento de la Frontera sur, y en el de Enrique Peña se concretó el Programa Frontera Sur, con similares propósitos (García y Villafuerte, 2014).



Gráfica 1. Eventos de migrantes no documentados de Honduras, Guatemala y El Salvador, presentados y devueltos por la autoridad migratoria mexicana en el periodo 2011-2019.

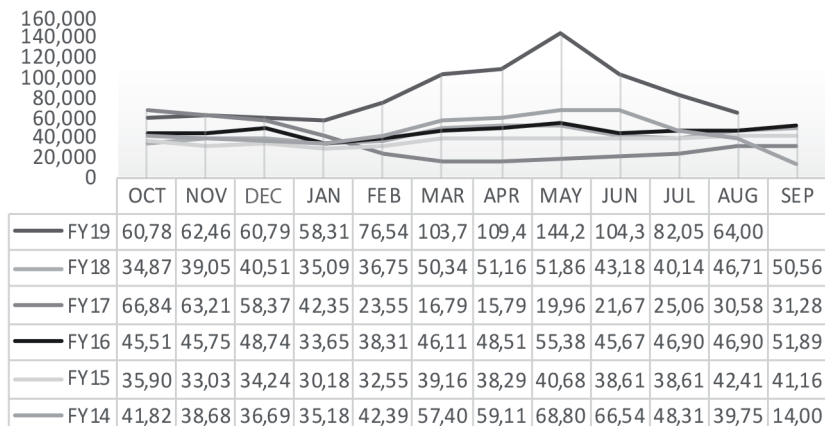
Fuente: Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Segob, con base en el Boletín de Estadísticas Migratorias 2018 y 2019.

A partir del 2014 y hasta 2017 se impulsó el Programa Frontera Sur (PFS) que se tradujo en un incremento del número de personas presentadas y devueltas. Los datos registran que para este segundo periodo el gobierno mexicano estaba devolviendo alrededor de 104 mil personas, elevándose a 175 mil en 2015 y ubicándose en casi 150 mil en 2016. Para 2017 el programa había cumplido su cometido y el número de personas devueltas era de 77 500.

A finales de 2017 ya nadie hablaba del PFS en razón de que se aproximaba el cambio de gobierno. Sin embargo, en este tercer periodo, entre ese año y 2019 se produce un nuevo incremento del número de personas presentadas y devueltas al elevarse a alrededor de 120 mil en promedio, lo cual estaría mostrando la continuidad de la estrategia entre el gobierno de Peña Nieto y la administración siguiente, sobre todo por la decisión de López Obrador de enviar a integrantes de la recién creada Guardia Nacional a inhibir el paso de migrantes.

Esta misma tendencia puede reconocerse por el número de aprehensiones realizadas por la Border Patrol en la frontera sur de Estados Unidos, de 2011 a 2014, que mantuvo una tendencia creciente hasta llegar a las 440 mil personas, lo que explica la exigencia del gobierno estadounidense para que la administración de Peña Nieto instrumente el PFS a fin de reducir la migración a su país. De este modo,

al incrementarse el número de devoluciones desde México, se reduce consecuentemente el número de personas aprehendidas en la frontera sur de Estados Unidos, que muestra una tendencia a la baja entre 2014 y 2017 (véase gráfica 2).



Gráfica 2. Migrantes aprehendidos y no admitidos en la frontera suroeste de Estados Unidos de Norteamérica, mensualmente, en los años 2014 al 2019 (años fiscales).

Fuente: U.S. Border Patrol Southwest Border Apprehensions FY, 2019.

No obstante, el comportamiento del número de aprehensiones realizadas por el gobierno de Estados Unidos cambia para 2018 y 2019, pues para este último año prácticamente se duplicaron hasta alcanzar en el mes de agosto de ese año la cifra de 920 mil aprehensiones, lo cual planteaba importantes retos tanto para el gobierno de México como para el de Estados Unidos.

LOS DILEMAS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DEL GOBIERNO OBRADORISTA

El contexto en el que se produjo la asunción de AMLO al gobierno de México fue el de las caravanas de migrantes que partieron de Centroamérica entre octubre de 2018 y enero de 2019. Desde la primera caravana que se organizó desde Honduras, el presidente electo expresó su postura a favor de los migrantes señalando que se

entregarían visas de trabajo a quienes desearan permanecer en el país.⁶ Ya como presidente electo, su postura empezó a influir en el ánimo y posicionamiento de los diferentes actores sociales y políticos vinculados al fenómeno en la región.

En términos generales, durante el primer año de gobierno de López Obrador es posible distinguir dos etapas claramente diferenciadas de la política migratoria. La primera podríamos definirla como “ingenua” o principista, caracterizada por poner por delante diversos posicionamientos de carácter ideológico para enfrentar la problemática, tales como privilegiar la importancia de la soberanía de su gobierno para decidir la política migratoria. Tal postura se apoyaba en dos instrumentos legales coincidentes; por un lado, la Ley de Migración de 2011, que adoptó una orientación a favor de los derechos humanos de los migrantes y, por otro, el Pacto Mundial para la Migración que planteaba la necesidad de garantizar una migración segura, regular y humanitaria. Con ambos instrumentos en mano se mostraba la centralidad que adquiriría el Estado mexicano en la conducción de la política migratoria.

De hecho, en ocasión de la presentación del Plan de Migración para el sexenio en diciembre de 2019, la Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, anunciaba que la defensa de los derechos humanos sería el eje central de la política migratoria del gobierno de AMLO. En la presentación del plan se planteaban diversas acciones a impulsar tales como la reestructuración del Instituto Nacional de Migración para evitar la criminalización de la migración, así como la entrega de visas humanitarias y de visitante regional a los migrantes de Centroamérica, con el único requisito de registrarse en las oficinas del INM.

Entre octubre de 2018 y enero de 2019 se organizaron las caravanas desde Centroamérica, principalmente de Honduras y de El Salvador con el objetivo de llegar a Estados Unidos, pasando por México. Las posturas en relación con una política más flexible, que ya se venían anunciando por AMLO desde antes de tomar posesión, provocaron que se reforzara el deseo de muchos centroamericanos de salir de su país y dirigirse hacia la frontera con México. La característica de estos contingentes era que migraban familias completas, donde era evidente el protagonismo de mujeres y la presencia de niños.

⁶ Caravana de migrantes: AMLO anuncia un inédito programa de visas de trabajo para tratar de contener la migración de centroamericanos a Estados Unidos. *BBC News México*, 18 de octubre de 2018.

Tabla 2. Acciones que han definido la política migratoria de AMLO (2018-2019)

Etapa	Ejes	Acciones	Promesas/exigencias
<i>Ingenua</i> Octubre 2018-abril 2019	Desplazamiento regulado por el país. Atención de los derechos humanos.	Registro de datos ante el INM. Entrega de Visas de visitante (TVRH). Negociaciones de fondo de inversiones. Reuniones bilaterales con presidentes.	Entrega de visas de trabajo en proyectos del sureste. Reestructurar el INM para evitar criminalización. Inversiones en el sur de México y Centroamérica.
<i>Realista</i> Abril-diciembre de 2019	Abandono del discurso de los derechos humanos. Regreso de la política restrictiva.	Envío de la Guardia Nacional a las fronteras. Acciones de vigilancia de la frontera. “Aseguramiento” y devolución.	Propuesta de Tercer país seguro, que no se acepta. Solicitantes de asilo en EU permanecerán en México.

Fuente: elaboración propia, 2021.

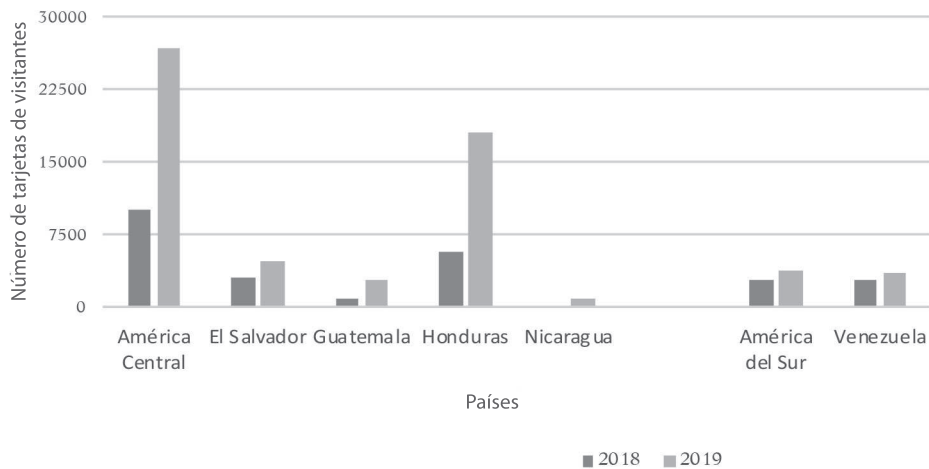
Un planteamiento importante de los migrantes en esta coyuntura fue la petición de asilo al gobierno mexicano, quien en respuesta prometía otorgar visas humanitarias que les permitirían transitar por el país, trabajar y tener acceso a servicios sociales a través de las tarjetas conocidas como Tarjetas de Visitantes por Razones Humanitarias (TVRH), que se entregaban según lo dispuesto en el artículo 52, fracción v de la Ley de Migración así como en el artículo 137 de su Reglamento. Según datos de la Unidad de Política Migratoria del INM, en 2018 se entregaron a centroamericanos 10 226 tarjetas, cifra que para 2019 se elevó a 26 823, lo que significa un incremento de 160% en relación con el año previo.

Las consecuencias de esta iniciativa no se hicieron esperar. El resultado de buscar diferenciarse en el discurso y con las acciones emprendidas fue que el volumen de migrantes que atravesaba el país creciera de manera impresionante, lo cual se muestra no solo en cantidad de tarjetas entregadas sino también en el número de devoluciones en la frontera mexicana durante 2019.

De acuerdo con algunos reportajes de periodistas norteamericanos, para las caravanas de migrantes la entrega de las tarjetas era un imán.⁷ Y efectivamente, a

⁷ Véase Jeff Ernst y Kisk Semple, “Las visas humanitarias en México: un imán para las caravanas migrantes”, *The New York Times*, 2019.

los ojos de los migrantes, la entrega de las tarjetas de visitante mostraba una política *open doors* que facilitaba concretar la intención declarada de buscar llegar a Estados Unidos. Para diversos observadores y funcionarios, de hecho era una visa de tránsito para que los migrantes llegaran sin problema a la frontera norte.



Grafica 3. Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH) emitidas a migrantes de Centroamérica (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y de América del Sur (Venezuela) 2018 y 2019 (enero-agosto) (Cifras absolutas).

Fuente: Unidad de Política Migratoria, Segob, con base en información registrada en las oficinas de trámites del INM. Las cifras pueden diferir de las publicadas en los informes de gobierno y de labores debido al proceso de validación de la información.

Esta situación cambió drásticamente el 30 de mayo de 2019 con las declaraciones de Donald Trump, quien anunció mediante un *Tweet* que “... a partir del 10 de junio Estados Unidos impondrá aranceles a todos los productos mexicanos (empezando con 5% pero con la posibilidad de subir hasta 25% en octubre, hasta que el problema de la migración ilegal sea remediado *[sic]*”.⁸ El mensaje sorprendió al gobierno mexicano dado que un día antes se había anunciado la intención de

⁸ Véase artículo de opinión de Juan Carlos Baker, “Migración, aranceles y Twitter en la era de Donald Trump”, *Revista Expansión*, 1 de junio de 2019.

someter a la consideración del Congreso de Estados Unidos el T-MEC, pero también encendió las alarmas por el impacto que la medida podría tener en la economía y en la relación bilateral entre México y Estados Unidos. La respuesta del gobierno mexicano fue buscar de inmediato una reunión de alto nivel con representantes de su similar estadounidense para evitar que se hiciera efectiva la medida y mostrar que México estaba haciendo esfuerzos para impedir la llegada de migrantes hacia la frontera común. Se inicia así una nueva etapa de la política migratoria en la región que podríamos denominar como “realista”.

Ciertamente, previo a la negociación, el gobierno mexicano adoptó tres decisiones para mostrar su disposición de atender la exigencia estadounidense: la primera fue enviar 6 mil elementos de la recién constituida Guardia Nacional a la frontera con Guatemala;⁹ la segunda, establecer retenes y localizar a migrantes en localidades cercanas a la frontera, tarea que realizaban agentes del Instituto Nacional de Migración y, finalmente, congelamiento de cuentas bancarias de individuos que presuntamente participaban en el tráfico de personas por parte de la Secretaría de Hacienda, entre ellas las de quienes organizaban las caravanas.

Una semana después de la negociación el canciller mexicano ya estaba informando de un acuerdo con el gobierno estadounidense que evitaba la imposición de los aranceles, a partir de reconocer las acciones instrumentadas por México para detener la migración irregular proveniente de Centroamérica. Adicionalmente, el acuerdo también contempló un programa para que migrantes centroamericanos que solicitaran asilo en Estados Unidos aguardaran en México mientras se desarrollaba el proceso, con lo que de facto se aceptaba la propuesta de que México adoptara el carácter de “Tercer país seguro”, aunque las autoridades mexicanas no lo reconozcan ya que obliga a los solicitantes de asilo a hacerlo primero en México antes de solicitarlo a aquel país.¹⁰

En una reunión, en julio de este año, para evaluar los avances del acuerdo, la delegación mexicana informaba que el flujo migratorio de centroamericanos

⁹ En realidad, el gobierno desplegó 21 mil elementos para inhibir el paso de migrantes a Estados Unidos, 6 mil en la frontera con Guatemala y 15 mil en la frontera norte, *El Economista*, 20 de julio de 2019.

¹⁰ De hecho, en 2019 los gobiernos de Honduras, El Salvador y Guatemala firmaron sendos acuerdos bilaterales con Estados Unidos para limitar la migración irregular hacia ese país “a partir de mejorar la capacidad de asilo y protección”, véase nota: “Honduras sí será tercer país seguro”, *El Sol de México*, 26 de septiembre de 2019.

se había reducido al pasar de 147 mil registrados en mayo a solamente 87 mil. La explicación de las razones de la disminución del flujo que dio el canciller Marcelo Ebrard se debía a la generación de empleos creados principalmente en El Salvador, “que superaba el número de migrantes”, no así por las acciones de vigilancia y control realizados por el instituto y la Guardia Nacional. En esta primera evaluación, la delegación estadounidense encabezada por Mike Pompeo señaló que si bien se reconocían avances, “México debía hacer más para detener la migración”.

Para la evaluación de los 90 días en el mes de septiembre, el canciller Ebrard presentó, previo a la reunión, cuentas alegres en el sentido de que la migración a Estados Unidos se había reducido en 56%, es decir, de 144.2 mil en mayo a solo 63.7 mil en el mes de agosto, reducción que adujo seguiría bajando cada mes, por el impulso de diversas medidas como la generación de empleos en Centroamérica y por el despliegue de la Guardia Nacional. Lo que buscaba el balance de la estrategia era exponer el papel que adquiriría la Guardia Nacional para disuadir la migración masiva y el endurecimiento de los controles en los puestos de revisión por parte del Instituto Nacional de Migración.

En relación con la primera fase, a manera de balance, podemos señalar que si bien el gobierno mexicano buscó apoyarse en los acuerdos internacionales y en las leyes internas para ordenar la migración sin dejar de atender los derechos de los migrantes, no midió las consecuencias de propagar una política de puertas abiertas. El incremento del flujo de migrantes por la vía de las caravanas demostró que los factores de expulsión de un país no solamente se debieron a las condiciones de pobreza y violencia que pudieran existir en los países del Triángulo Norte de Centroamérica sino que, como dice Jorge Durand, también las decisiones políticas eran causales del incremento de la migración

De la segunda etapa podemos decir que permitió conocer la acentuada política migratoria restrictiva del gobierno de Estados Unidos. No obstante la existencia de una estrategia diferente entre ambos gobiernos, los condicionamientos llevaron al gobierno de AMLO a buscar acuerdos de entendimiento con el de Donald Trump. El resultado de esta etapa fue que los volúmenes de migrantes centroamericanos se redujeron de forma sensible debido a la estrategia de contención impuesta que descansó en el despliegue de la Guardia Nacional y, como consecuencia, desde mayo de 2019 no se presentaron nuevas caravanas de migrantes.

En términos de la gobernanza migratoria, el gobierno mexicano sigue esforzándose para construir acuerdos bilaterales con los gobiernos del Triángulo Norte de Centroamérica para arraigar a la población en sus países de origen, iniciativa en la que busca involucrar por la vía del financiamiento a los Estados Unidos y a otros países. En esa perspectiva, busca también regular el ingreso de migrantes al país en caso de necesitarlos para los proyectos que tiene contemplado impulsar en el Sureste con las llamadas “cortinas de desarrollo”.¹¹ No obstante, hace falta información para identificar los elementos que concretarían los objetivos planteados por Betts (2011) en relación con los derechos, la seguridad y la economía.

CONCLUSIONES

Desde el Sistema de Naciones Unidas se vienen haciendo esfuerzos para la construcción de un gobierno global de las migraciones. No obstante, los estados nacionales siguen teniendo un rol central en la definición de las políticas migratorias, no solo en relación con las políticas de admisión y expulsión de migrantes sino también respecto a la aceptación de los acuerdos y convenciones internacionales que en el marco del derecho internacional han avanzado en configurar preceptos importantes en relación con la migración como un fenómeno de carácter transnacional.

El Pacto Migratorio constituye un avance muy importante en la construcción de la gobernanza global de la migración al definir una serie de dimensiones como lo es una migración segura, ordenada y regular en torno a la cual los países puedan orientar sus definiciones de política migratoria. El reto es lograr que todos los países del Sistema de Naciones Unidas lo adopten y garantizar que sus definiciones sean vinculantes para los países que lo han firmado. Para el caso de México, que desde un principio lo impulsó, constituye un complemento de la Ley de Migración de 2011 cuyos preceptos han buscado ser recuperados por el gobierno en el marco de las caravanas migratorias de 2018.

¹¹ Entre las principales, se menciona al Programa Sembrando Vida que se desarrolla en los estados del sur de México, así como las inversiones para el impulso del Tren Maya en la Península de Yucatán y el Corredor transístmico en los estados de Oaxaca y Veracruz.

En la frontera sur de México, pese al discurso que ha adoptado el gobierno a favor de los derechos de los migrantes, en esencia existe una continuidad de la política migratoria impulsada por las administraciones anteriores caracterizadas por el endurecimiento de las medidas de contención que se ha regido por la estrategia de seguridad que impone el gobierno de Estados Unidos a los países del sur de su frontera. Así lo demuestra la concreción del objetivo de disminuir los volúmenes de población migrante en el contexto de la crisis de los aranceles y la detención de las oleadas masivas de migrantes que mostraron las caravanas.

La gobernanza de la migración en la región adquiere cada vez mayor complejidad pues la frontera sur se configura ahora como puerta de entrada de migrantes que tienen orígenes extracontinentales. Frente a ello, el protagonismo de los estados avanza en construir marcos de entendimiento entre los diferentes actores involucrados. Pese a las decisiones de carácter unilateral del gobierno de Estados Unidos, este se ha visto obligado a sentarse con los de México y Centroamérica para negociar diversos temas de la agenda bilateral. Construir respuestas integrales en la región implica lograr la participación no solamente de los gobiernos involucrados sino pensar en el rol que pueden jugar diversos actores locales, incluidas las organizaciones de migrantes.

Por lo que se refiere a las caravanas, parecieran estar mostrando una nueva era de la dinámica migratoria no solo por el protagonismo que adquieren los migrantes en la construcción de estrategias colectivas para garantizar mayor seguridad al acto de migrar, sino también para visibilizarse frente a otros actores y generar respuestas favorables a sus objetivos. La enseñanza principal de estas caravanas es la demostración de la capacidad de agencia que tienen los migrantes para construir formas novedosas de acción colectiva.

Es posible reconocer los esfuerzos para la construcción de la gobernanza de la migración por el nuevo protagonismo no solamente en relación con los derechos de los migrantes sino también para sacarle ventaja al acto de migrar en razón de objetivos económicos o bien de construir respuestas que involucren a los gobiernos de la región. Así, el nuevo protagonismo que adquiere el Estado mexicano se basa en el interés de buscar una nueva orientación de la política migratoria en el sur de México. Al parecer, el país se acerca a un nuevo ciclo de políticas migratorias en donde se dejarán de lado los acuerdos unilaterales y se pondrá en el centro los acuerdos bilaterales y multilaterales para construir respuestas de mutua conveniencia.

REFERENCIAS

- Abellán, José Luis *et al.* 1998. México y el exilio español. En *Los refugiados españoles y la cultura mexicana: Actas de la primera jornada celebradas en la residencia de estudiantes en noviembre de 1994*, El Colegio de México, Publicaciones de la Residencia de Estudiantes, pp. 11-20. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv3dnpt7.3>
- ACNUDH. 2011. Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional. Nueva York: Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- ACNUR, A. C. 2001-2019. Convención Sobre el Estatuto de Refugiados 1951. Disponible en <https://www.acnur.org/la-convencion-de-1951.html>
- Banco Mundial. 2011. *Crimen y violencia en centroamérica. Un desafío para el desarrollo*. Disponible en <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/882481468016792615/Resumen-ejecutivo>
- Betts, Alexander (ed.). 2011. *Global Migration Governance*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Bobes, León *et al.* 2016. *Política migratoria en México: Legislación, imaginarios y actores*. Ciudad de México: Flacso.
- Camargo, Abdel. 2014. Arrancados de Raíz. Causas que originan el desplazamiento transfronterizo de niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados de Centroamérica y su necesidad de protección internacional. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9828.pdf>
- Cámara de Diputados. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_171019.pdf
- . Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf
- Castillo, Manuel Ángel y Fabienne Venet Rebiffe. 2010. El asilo y los refugiados: una visión histórica y crítica hasta nuestros días. En Francisca Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (coords.), *Los grandes problemas de México. III Migraciones Internacionales*, Ciudad de México: El Colegio de México, pp. 197-226.
- CEPAL. 2006. Migración, derechos humanos y desarrollo. Comisión Económica para América Latina-Organización de Naciones Unidas.

- Ceriani Cerdanas, Pablo *et al.* 2014. Niñez y adolescencia en el contexto de la migración: principios, avances y desafíos en la protección de sus derechos en América Latina y El Caribe, *Revolución Interdisciplinaria y Movilidad Humana*. Vol. 22, núm. 42: 9-28.
- Comar. Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México 2014. Gobierno de México (2018). Disponible en <https://www.gob.mx/comar/articulos/boletin-estadistico-de-solicitantes-de-refugio-en-mexico-182244?idiom=es>
- . Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México 2017. Gobierno de México. Disponible en <https://www.gob.mx/comar/articulos/boletin-estadistico-de-solicitantes-de-refugio-en-mexico-182244?idiom=es>
- . Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México 2018. Gobierno de México (2018). Disponible en <https://www.gob.mx/comar/articulos/boletin-estadistico-de-solicitantes-de-refugio-en-mexico>
- . Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México 2015. Gobierno de México (2018). Disponible en <https://www.gob.mx/comar/articulos/boletin-estadistico-de-solicitantes-de-refugio-en-mexico-182244?idiom=es>
- . Boletín Estadístico de Solicitantes de Refugio en México. 2016. Gobierno de México (2018). Disponible en <https://www.gob.mx/comar/articulos/boletin-estadistico-de-solicitantes-de-refugio-en-mexico-182244?idiom=es>
- . México: tradición de asilo y refugio (2008). Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Disponible en http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/Mexico_Tradicion_de_Asilo_y_Refugio_2008
- Crépeau, François e Idil Atak. 2016. Global Migration Governance. Avoiding Commitments on Human Rights, Yet tracing a course for Cooperations, *Netherlands Quarterly of Human Rights*. Vol. 34, núm. 2: 113-146.
- Durand, Jorge. Niños migrantes, *La Jornada*, 29 de junio de 2014.
- INM. Eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana, según continente, país de nacionalidad y sexo, 2011 a 017.I.N. Migración (2018). Disponible en <http://www.politicamigratoria.gob.mx/>
- INM. Tema migratorio. Gobierno de México. 2019. Disponible en <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/tema-migratorio-021219/>
- Oficiales de Protección a la Infancia. 2010. Caja de herramientas sobre migración, niñez y adolescencia. Disponible en <http://migracion.iniciativa2025alc.org/oficiales-de-proteccion-a-la-infancia/>

- OT. 2015. Migración, Derechos humanos y gobernanza, *Manual para Parlamentarios*. Núm. 24. Nueva York: OACDH-UN.
- Ortega Velázquez, Elisa *et al.* 2019. Presentación del informe Problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México y con necesidades de protección internacional. Ciudad de México. UNAM.
- Rodríguez Chávez *et al.* 2011. Migración centroamericana en tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales. Ciudad de México: Centro de Estudios Migratorios-Instituto Nacional de Migración.
- Rojas Mira, Claudia Fedora. 2016. Los anfitriones del exilio chileno en México, 1973-1993, *Historia Crítica*. Núm. 60: 123-140. Chile: Universidad de Playa Ancha. Consultado en <https://doi.org/10.7440/historicrit60.2016.07>
- Sánchez, Andrés, Agustín y Mateo Gambarte Eduardo. 2004. Un capítulo de la memoria oral del exilio. Los niños de Morelia, *Historia Mexicana*. Vol. 53, núm. 4: 1040-1048.
- UNICEF. Convención sobre los Derechos del Niño 1989 (s.f.). Disponible en <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/ConvencionsobrelosDerechosdelNino.pdf>
- UPM. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias. 2014. Disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2014/Boletin_2014.pdf
- . Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias. 2015. Disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2015/Boletin_2015.pdf
- . Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias. 2016. Disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2016/Boletin_2016.pdf
- . Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias. 2017. Disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2017/Boletin_2017.pdf
- . Boletín Mensual de Estadísticas Migratoria. 2018. Disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2018/Boletin_2018.pdf

UPM. Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias. 2019. Disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2019/Boletin_2019.pdf

Varela Huerta, Amarela. 2015. Buscando una vida vivible: la migración forzada de niños de Centroamérica como práctica de la fuga de la 'muerte en vida', *El Cotidiano*. Núm. 194: 19-29. Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32542592003>

GLOBALIZACIÓN Y REMESAS: EXPERIENCIAS RECIENTES EN MÉXICO COMO VÍA PARA EL BIENESTAR SOCIAL

DANIEL ARTURO ROMERO LEÓN¹
LUIS FERNANDO VILLAFUERTE VALDÉS²

INTRODUCCIÓN

La globalización es un fenómeno que ha presentado un proceso de evolución en sus componentes desde su instauración a mediados del siglo xx, pasó de ser un esquema centrado en las actividades económicas y poco a poco se transformó en un proceso de carácter social, cultural, ideológico. Aunado a lo anterior, las innovaciones de orden tecnológico que se orientaron a los procesos de telecomunicaciones aplanaron la tierra, como lo definiera Friedman en su famoso libro *La tierra es plana*.

La invención de la antena parabólica, posteriormente la internet y la telefonía celular permitieron que la globalización pasara de una perspectiva económica a una social, generando así mayores incentivos para la movilidad entre los países, ya fuera de manera legal como ilegal, dando paso a las dinámicas de la migración contemporánea.

Este artículo no trata de la migración en sí, sino de una de las consecuencias más importantes de este proceso de movilidad social que es el fenómeno de las

¹ Licenciado en Economía por el ITESM, campus Monterrey, maestría en Estudios Internacionales por la UDLA-Puebla. Doctor en Relaciones Internacionales e Integración Económica por la Universidad Autónoma de Barcelona, investigador de tiempo completo del IESES y responsable del Programa de Estudios sobre América del Norte (PEAN) de la UV, daromero@uv.mx

² Licenciado en Sociología por la UV, doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid, profesor de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la UV, miembro del SNI del Conacyt, nivel 1 y profesor con perfil Promep. lvillafuerte@uv.mx

remesas, su impacto y su papel tan cuestionado acerca de si son capaces de generar desarrollo y bienestar social o si solo le permiten al Estado dejar de cumplir su responsabilidad de generar condiciones para el crecimiento económico, o bien, si solo trae desarrollo para los países receptores de esa mano de obra.

Así, este capítulo se construye a partir de tres apartados, el primero aborda como es que se desarrolla la globalización y como su evolución permite hablar de un nuevo fenómeno migratorio en el siglo XXI; en el segundo se hablará del papel de las remesas en las dinámicas de generación de capital en este mundo globalizado, para desarrollar un tercer apartado que establecerá una reflexión acerca de la llegada de las remesas a México y su papel en el desarrollo de los indicadores de bienestar o no en los receptores de esas remesas, para dar paso a las conclusiones en las que se abordará la idea de que a fin de cuentas, el envío de remesas ya es algo inevitable en este mundo globalizado, y hay que buscar la manera de obtener ventajas de estas, que son producto de la migración internacional.

GLOBALIZACIÓN

Hablar de la globalización ha desarrollado puntos de vista tanto favorables como desfavorables, el análisis parte, muchas veces, desde un carácter ideológico y no académico, lo que reduce la capacidad de comprender las potencialidades de este proceso como un elemento potencializador o catalizador de algunos procesos sociales, como son los procesos de migración. La Real Academia Española de la Lengua define la globalización como un proceso en el cual las economías y los mercados, usando las tecnologías de comunicación e información, proyectan una dinámica mundial, lo cual genera un proceso de interdependencia mayor entre los mercados internacionales, supeditando el papel del Estado en estos procesos de globalización, reduciendo su papel a un simple árbitro o garante de las condiciones estructurales o jurídicas que fomenten esta interacción entre particulares (<https://dle.rae.es/globalizaci%C3%B3n>, consultado el 2 de diciembre de 2020). Esta definición que es inminentemente económica, deja de lado los aspectos sociales que si bien son consecuencia de las actividades económicas, rebasan este aspecto y se convierten en procesos sociales, como sería el fenómeno de la migración.

El Fondo Monetario Internacional define a la globalización como “una interdependencia económica creciente del conjunto de países del mundo, provocada por el aumento del volumen y de la variedad de las transacciones internacionales de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales y de mano de obra, al mismo tiempo que por la difusión acelerada y generalizada de la tecnología” (<https://www.imf.org/external/spanish/index.htm>, consultado el 3 de diciembre de 2020), definición que también hace una referencia clara al mundo económico; sin embargo, desde finales del siglo xx, al cambiar las estructuras sociales debido a este proceso de cambios económicos y tecnológicos, la globalización ha mutado también a un proceso de integración económico, social y cultural. Esta mutación la captura en una definición mínima –pero ya implica al menos un reconocimiento de este cambio social– la Real Academia Española de la Lengua, al definirla como “la difusión mundial de modos, valores o tendencias que fomenta la uniformidad de gustos y costumbres” (<https://dle.rae.es/globalizaci%C3%B3n>, consultado el 2 de diciembre del 2020), en la que ya la reconoce como un proceso de globalización de procesos sociales.

Podemos decir que la globalización ha mutado de manera muy clara en este sentido, y en la actualidad ya con las innovaciones tecnológicas se ha desarrollado un nuevo mundo caracterizado por la movilidad social; cuando se dice que movilidad es en todos los sentidos, los desarrollos de las tecnologías de información nos permiten tener portabilidad en aparatos como los *Smartphone*, o incluso tener videoconferencias en tiempo real con personas de todo el mundo, o el desarrollo orientado a los medios de aerotransportes, gracias al cual viajar por todo el mundo ya no resulta tan caro, con las aerolíneas de *low cost* que permiten viajar a personas de todos los estratos económicos, y que ha resultado un modelo de negocio muy interesante en estos tiempos de globalización. Por lo tanto, la movilidad, la portabilidad producto del desarrollo tecnológico así como la estandarización de los modelos de consumo, o de ciertos patrones culturales que ha homogenizado mucho los estilos de vida, resultan una transformación completa del mundo globalizado del siglo xxi. Podríamos decir que nos encontramos en una globalización ya orientada a la movilidad social.

En un primer momento, la globalización se concentra en los procesos de liberalización e intercambio de capitales y de bienes, que durante los años finales del siglo xx beneficiaron a los países centrales. En esta dinámica, con la instauración

de los procesos de deslocalización industrial y la creciente brecha entre los países centrales y los periféricos, se empezó a generar una mayor presión por iniciar nuevas corrientes de migración de personas que viven en los países periféricos hacia los países centrales, con la intención de encontrar nuevas oportunidades laborales que les permitan una vida mejor tanto a los migrantes como a sus familias.

Esto se puede ver muy bien en el cuadro siguiente.

Cuadro 1. Distribución de la riqueza global para 2018

Millones de personas	Porcentaje de la población mundial	Cantidad de dólares	Porcentaje de la riqueza
34	0.7%	Más de un millón	45.2%
349	7.4%	Entre 100 mil a un millón	39.4%
1 003	21%	Entre 10 mil y 100 mil	12.5%
3 386	71%	Menos de 10 mil	3%

Fuente: https://imco.org.mx/banner_es/distribucion-de-la-riqueza-mundial-via-el-pais/, consultado el 3 de diciembre de 2020.

El cuadro nos muestra claramente el problema mundial de la distribución de la riqueza para el año 2018, en donde 0.7% de la población prácticamente concentra la mitad de la riqueza en el mundo, esto de manera obvia genera procesos de migración cuyo objetivo es encontrar una mejor manera de vivir, insertándose en actividades productivas del sector agrícola y en trabajos que no generan un valor agregado, por lo que sus salarios son bajos, y muchas veces pertenecen al sector de la informalidad.

Sin embargo, el análisis de este ensayo no se va a centrar en los procesos propios de la migración, sino en el proceso de envío de dinero de los migrantes en forma de remesas, y su papel en el desarrollo de los países periféricos, en este caso, en México, visto desde un análisis conceptual.

LAS REMESAS Y SU PAPEL EN EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES PERIFÉRICOS

Según el Banco de México, las remesas son “la cantidad en moneda nacional o extranjera proveniente del exterior, transferida a través de empresas, originada por una persona física denominada remitente para ser entregada en territorio nacional a otra persona física denominada beneficiario, y que en la terminología de la balanza de pagos se identifica como ‘remesa familiar’” (http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=720262&fecha=29/10/2002&print=true).

Las remesas son un flujo monetario altamente correlacionado con los movimientos migratorios en el mundo. Entre 2000 y 2017, el número de migrantes en todo el mundo aumentó casi 50% al pasar de 173 a 258 millones de personas, mientras que en ese mismo periodo el flujo de remesas casi se cuadruplicó, al pasar de 127 000 a 596 000 millones de dólares anuales. En el *Migration and Development Brief* (reseña sobre migración y desarrollo) del Banco Mundial, del primer trimestre del 2019 (<https://www.worldbank.org/en/topic/socialprotectionandjobs/publication/migration-and-development-brief-33>), se demostró que la cantidad de remesas del año 2018 presentaba cifras sin antecedentes en las transferencias hacia los países con ingresos bajos y medianos, alcanzando 529 000 millones de dólares, lo que representa un aumento de 9.6% respecto al récord anterior: 483 000 millones de dólares en 2017. Las remesas mundiales, que incluyen los flujos hacia países de ingreso alto, alcanzaron en 2018 689 000 millones de dólares, y en 2017 fueron de 633 000 millones.

En cuanto a los principales países receptores de remesas están India (79 000 millones de dólares), seguida de China (67 000 millones), México (36 000 millones), Filipinas (34 000 millones) y Egipto (29 000 millones); y a finales del 2019, se alcanzaron los 550 000 millones de dólares de remesas a países de ingreso bajo e ingreso medio, lo que las convirtió en una fuente de financiamiento externo para estos países, aunque esto también resultaba muy cuestionable ya que es muy complicado hablar de generación de políticas públicas a partir de remesas, pero incluso el propio presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, ha expresado que las remesas son una fuente de financiamiento externo, argumento que es un error total ya que es simplemente desresponsabilizar al Estado de la ausencia de crecimiento económico y utilizar políticamente el papel del trabajo muchas veces ilegal de la

mano de obra migrante, pero esto se debe a la gran cantidad de dinero generado por los migrantes.

Cuadro 2. Tendencias regionales de las remesas

Región	Remesas 2017 (MMD)	Remesas 2018 (MMD)
África al sur del Sahara	41	46
América Latina y el Caribe	80	88
Asia meridional	121	131
Asia Oriental y Pacífico	132	143
Europa (países no pertenecientes a la Unión Europea)	54	59
Oriente Medio y Norte de África	59	62

Fuente: datos tomados de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/04/08/record-high-remittances-sent-globally-in-2018#:~:text=Las%20remesas%20mundiales%2C%20que%20incluyen,un%2012%20%25%20en%20Asia%20meridional>, consultado el 3 de diciembre del 2020.

El cuadro anterior muestra cómo es que las remesas han aumentado considerablemente debido a muchos factores; sin embargo, debido a la pandemia de COVID-19, para el año 2020 los datos sobre las remesas no serán muy exactos debido a la dinámica económica que prácticamente paralizó al mundo.

México es el cuarto país que recibe más remesas en el mundo, con 28 800 millones de dólares en 2017; cerca de 1.6 millones de hogares dependen de este recurso, que proviene de Estados Unidos en 95%, según datos del *Anuario de migración y remesas 2018* elaborado por el Consejo Nacional de Población y por el BBVA Research, México (https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2018/09/1809_AnuarioMigracionRemesas_2018.pdf, consultado el 3 de diciembre del 2020). México siguió siendo el principal receptor de remesas de la región, con alrededor de 36 000 millones de dólares en 2018, es decir, 11% más respecto del año anterior. Colombia y Ecuador, que tienen migrantes en España, registraron un crecimiento de las remesas de 16% y 8%, respectivamente. Otros tres países mostraron un crecimiento de dos dígitos de estos flujos: Guatemala (13%) y la República Domi-

nicana y Honduras (11% cada uno), lo que refleja las cuantiosas remesas enviadas desde Estados Unidos.

De acuerdo con el Banco Mundial, el corredor Estados Unidos-México es el primero en remesas en el mundo, con cerca de 28 000 millones de dólares en 2016. Le siguen, en orden de importancia, el corredor Estados Unidos-China con 15 400 millones de dólares; la administración de Hong Kong-China continental con 14 900 y Emiratos Árabes Unidos-India con 12 600 millones de dólares.

Como ya se dijo, México es el cuarto país que recibe más remesas, con 5.1% del total mundial, superado solo por India (65 000 millones de dólares), China (63 000) y Filipinas (33 000). Otros países importantes en cuanto a recepción de remesas son: Francia, Nigeria, Pakistán, Egipto, Alemania y Vietnam. Estas 10 naciones concentran más de la mitad de las remesas mundiales.

La mayor parte de las remesas que recibe México proviene de Estados Unidos (94.7% en 2017), seguido en orden de importancia por Canadá (1.2%) y Reino Unido (0.3%). Prácticamente todos estos envíos llegan a México por transferencia electrónica (97.5%), siendo muy baja la proporción en efectivo o en especie (1.9%) o por giro postal o bancario (0.6%). Los bancos pagan 32.7% del total de las remesas.

Tabla 1. Los estados mexicanos que reciben más remesas

Estados de la república mexicana	Millones de dólares
Michoacán	2 915
Jalisco	2 797
Guanajuato	2 559
Estado de México	1 680
Puebla	1 558
Oaxaca	1 464
Guerrero	1 421

Fuente: Consejo Nacional de Población y el BBVA Research, México, disponible en https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2018/09/1809_AnuarioMigracionRemesas_2018.pdf, consultado el 3 de diciembre de 2020.

Los hogares que reciben estas remesas las destinan principalmente al gasto en alimentación, vestido y para atender cuestiones de salud familiar. Otros usos son para el pago de deudas, gastos para la educación de los integrantes del hogar y para la adquisición de algún terreno, vivienda o enseres domésticos; es decir, se convirtieron en una extensión del salario mensual de la población que las recibe, lo que aviva el debate acerca de para qué se debe emplear el dinero de las remesas de los migrantes o, más bien, la pregunta sería si este dinero alcanzaría para ayudar a desarrollar o emprender algún negocio o solo alcanza para la subsistencia de los que reciban las remesas.

MIGRACIÓN EN MÉXICO DESDE UNA PERSPECTIVA CONTEMPORÁNEA

La experiencia de migración internacional en México tiene geográficamente diversos antecedentes que han ido señalando la tendencia y el origen de los migrantes mexicanos. A principios del siglo XXI, el territorio mexicano ha continuado figurando como uno de los países expulsores de mano de obra, contribuyendo significativamente con el aumento de inmigrantes en territorio estadounidense. La nueva migración hacia Estados Unidos es un fenómeno complejo y reciente. Históricamente, la estructura productiva de la economía mexicana en la región sur ha estado vinculada con su sector agropecuario, participando sustantivamente dentro de la producción nacional agropecuaria y en el sector primario. Su importante contribución productiva al país colocó a la región sur, a lo largo del siglo XX, como uno de los principales motores económicos de México, manteniendo un crecimiento sostenido. Sin embargo, el nuevo escenario económico inmerso en un profundo proceso de integración y la apertura de mercados no han sido condiciones suficientes para mejorar o sostener de forma uniforme el desempeño económico histórico, provocando una mayor incertidumbre en la producción y en el empleo en el territorio nacional.

El contexto de crisis económica internacional visualizado a finales de 2009, y recrudecido en 2020 dentro de la contingencia mundial por COVID-19 ha dado como resultado, en años recientes, un fuerte incentivo para migrar. Esta búsqueda de opciones ha derivado en mayores flujos de personas desplazándose

hacia el norte del país, así como a Estados Unidos. Es decir, la migración de la mano de obra se consolidó como una nueva alternativa de vida ante la escasez de oportunidades de desarrollo en los lugares de origen y ante la depresión que vive el sector productivo mexicano en diferentes regiones, particularmente en el sur.

Esta migración de principios de siglo XXI ha dado como resultado que las remesas familiares en México se incrementen día a día, convirtiéndose poco a poco en una nueva variable de la economía mexicana. Sin embargo, también representan un falso pilar para la economía del país, dado que a pesar de que han contribuido a sustentar el mercado interno, el consumo doméstico y a mantener el ciclo comercial y productivo de diversas comunidades a lo largo del país, su impacto es de corto plazo y, debido a su naturaleza, no son un objetivo sostenible en el largo plazo. Si bien las remesas contribuyen a mejorar las condiciones del hogar, sus beneficios no necesariamente significarán el abatimiento de la pobreza o la marginación.

Las diferencias regionales en México requieren de nuevas alternativas económicas y productivas que le permitan tomar ventaja de los diferentes instrumentos que han impulsado a otras regiones del país, en términos de productividad, competitividad, atracción de inversión extranjera directa (IED) y generación de empleos.

En México, las principales desigualdades interregionales son geográficas, sociales y económicas. Están relacionadas en gran medida con diferenciales en competitividad. La frontera norte y el centro del país, así como sus áreas circunvecinas, presentan mayores oportunidades de crecimiento económico, debido a su fuerte interdependencia con el mercado norteamericano. En este contexto, zonas como el Istmo de Tehuantepec, el Golfo o el sur de México han tendido a distanciarse de las anteriores, en términos de infraestructura, monto de inversiones, oportunidades ocupacionales en sectores modernos y posibilidades locales de movilidad económica y social. Esta situación ha arrojado como resultado una deserción de la mano de obra, de sur a norte. Estas disparidades regionales históricas han propiciado esquemas de concentración para la inversión productiva en México.

El flujo de remesas que envían los migrantes documentados e indocumentados, ubicados en territorio estadounidense, a sus familiares en la república mexicana, se ha establecido como un rubro sustantivo de la balanza de pagos, y del proceso de integración económica de Norteamérica. Si consideramos a la migración de mexicanos a Estados Unidos como un fenómeno netamente

económico, de índole laboral, las remuneraciones obtenidas por los migrantes representan los ingresos cotidianos de sus familias y el sustento de sus comunidades.³

La extensa interdependencia económica entre México y EU, que ha intensificado el tratado, ha supeditado a la economía mexicana al desempeño que observe la estadounidense. Esta conjunción conlleva efectos positivos y/o negativos. Ahora se suman las remesas familiares como un nuevo componente que ha promovido una dependencia mayor y decisiva para el ciclo y la dinámica económica de México. Es decir, si los migrantes mexicanos laborando en la economía estadounidense experimentan una contracción de los mercados laborales, México observará un impacto negativo en su ritmo de captación de remesas familiares, lo que a su vez declinará el volumen de consumo de las familias receptoras. Por el otro lado, mientras el desempeño de la economía de Estados Unidos sea favorable, México mantendrá una tendencia positiva en sus indicadores económicos y financieros, así como en su captación de transferencias vía remesas.

De acuerdo con el *Census Bureau* de los Estados Unidos, el volumen total de personas nacidas en México residentes en Estados Unidos pasó de 2.0 millones en 1980 a casi 4.5 en 1990, 7.9 en el 2000 (González, 2013 y Sharon, 2011) y aproximadamente 15 millones en 2018. Esto indica un crecimiento significativo de la presencia mexicana en la unión americana y al mismo tiempo refleja un incremento en la interdependencia económica entre estos dos países.

En este sentido, podemos reconocer que la expulsión de mano de obra de México hacia Estados Unidos representa un ajuste de los mercados laborales del país ante la incapacidad de la economía de crear nuevos puestos de trabajo. Esta sobreoferta de mano de obra impacta por un lado en menores niveles salariales y motiva el desplazamiento de mexicanos hacia la economía estadounidense. Sin embargo, es pertinente mencionar que el flujo de mano obra a Estados Unidos representa en la economía mexicana una fuente de recursos, a través de las remesas familiares.

³ Cabe mencionar que la clasificación de estos ingresos en México se realiza en la Balanza de Pagos, dentro de la cuenta corriente bajo la forma de transferencias internacionales, específicamente en el rubro de remesas familiares.

En la última década, el monto de las remesas familiares de Estados Unidos hacia México ha aumentado de 2.0 mil MDD en 1990, a niveles de 30.0 mil MDD en 2019 (Banxico, 2019). Esta última cifra es importante debido a que, en este año, el monto de remesas familiares registradas en la Balanza de Pagos de México fue un monto superior al flujo de IED en el mismo año. Es decir, los migrantes mexicanos están inyectando a la economía recursos por encima de lo que los inversionistas extranjeros están haciendo. Esta situación pone de manifiesto la vital contribución de los mexicanos documentados e indocumentados en el crecimiento económico de México.

En 2005, en el contexto de la *Sociedad para la prosperidad*, México y Estados Unidos implementaron medidas que redujeran los costos de transacción de los envíos de dinero de los migrantes hacia México. Estas medidas reconocieron la aportación de las remesas a la economía regional y facilitaron el envío internacional optimizando este flujo de recursos. Al parecer, México redescubrió el fenómeno migratorio internacional a través de las remesas, cuando reconoció la magnitud de los montos de transferencias que se realizan cotidianamente.

De acuerdo con información del Banco de México (Banxico, 2020), un porcentaje mayor de las remesas se destina al consumo diario de los hogares, así como en educación de la niñez y la juventud; además, gran parte de estos recursos se utiliza en el mejoramiento de la infraestructura y calidad de la vivienda. Por otro lado, en menor grado estos recursos son dirigidos a la formación de capital productivo. En este sentido, se han configurado diversos mecanismos para canalizar estas remesas a espacios que motiven la inversión directa y la promoción de empleo en las regiones de origen de los migrantes. Diversas acciones se han derivado para el aprovechamiento de estos recursos, no solo como un motor del consumo sino también como un factor de inversión. Sin embargo, aún son insuficientes los esfuerzos para generar alternativas sustantivas.

Como se mencionaba, las remesas familiares de Estados Unidos a México representan un elemento significativo del proceso de integración económica entre ambos países. Este flujo de recursos también tiene un impacto regional significativo, dada la presión que estos ejercen sobre el mercado interno vía el consumo familiar. En este sentido, los estados de Michoacán, Guerrero y Estado de México fueron las entidades con una mayor participación del volumen de remesas familiares captadas por México, durante la última década.

Conforme a los datos del Centro Hispano PEW (Budiman, 2020), los flujos de personas hacia la unión americana han crecido sustancialmente en la última década, muy a pesar de las diversas estrategias oficiales que se han gestado para frenarla, como las acciones de militarización de la frontera estadounidense y las acciones de redadas, detenciones y deportaciones masivas gestadas por ICE (U.S. Immigration and Customs Enforcement) bajo el mandato del presidente Trump. Asimismo, este estudio señala la saturación de los centros receptores tradicionales de inmigrantes, así como la identificación de nuevos espacios laborales, ubicados en estados como Georgia, Carolina de Norte, Carolina el Sur u Oregon. En las últimas décadas, el este de Estados Unidos se ha convertido en una región receptora de un flujo importante y creciente de población mexicana. A pesar del contexto adverso, los inmigrantes son sustantivos en cuanto a aportación a la economía estadounidense, pues atienden actividades múltiples: agrícolas, comerciales e industriales. Sin duda, estos trabajadores son una fuente continua y creciente de recursos financieros que, además de incrementar los montos de divisas, cooperan con el ciclo económico doméstico incrementando sustantivamente los volúmenes de consumo en sus comunidades de origen.

Por otro lado, los principales incentivos migratorios que motivan a los mexicanos a migrar a la unión americana son la fortaleza y la amplitud de la economía estadounidense, que representa para el individuo la oportunidad de acceder rápidamente a un puesto de trabajo y recibir un mejor pago respecto al que pudiera obtener en su país de origen. La desfavorable condición de la economía es sin duda el principal motor expulsor de mano de obra en la actualidad, aunque también existen otros factores de carácter cultural y social que han fomentado los flujos y las redes migratorias en diversas localidades del territorio nacional.

La expulsión de mano de obra ha representado históricamente un desafortunado ajuste de los mercados laborales del país, ante la incapacidad de la economía nacional de crecer y de crear nuevos puestos de trabajo. Esta sobreoferta de mano de obra impacta por un lado en menores niveles salariales y motiva el desplazamiento de personas hacia el norte del país a laborar en el sector maquilador y, paralelamente, a sumarse a la fuerza laboral “indocumentada” de la economía estadounidense, con el propósito primordial de buscar una fuente efectiva de ingreso para sus familias.

Este reciente flujo intensivo de trabajadores ha representado un impulso a la economía estadounidense, una pérdida de capital humano para la economía mexi-

cana y un nuevo pilar para la economía local, dado que ha contribuido a sustentar el mercado interno, el consumo doméstico y a mantener el ciclo comercial y productivo de diversas comunidades.

La migración internacional ha ocupado el centro de las discusiones respecto al crecimiento y al desarrollo económico. Los flujos migratorios han sido estudiados con el objetivo de comprender la dimensión de sus efectos económicos. La decisión de migrar está asociada a diferentes motivos, entre ellos los conflictos territoriales, las oportunidades futuras de ingreso, la reunificación familiar o la presencia de comunidades migrantes establecidas. Los conceptos que se relacionan con las pautas de la migración atañen a cuatro puntos esenciales: *a)* su alcance, *b)* su intensidad, *c)* su velocidad y *d)* su efecto en los estados anfitriones y de origen.

En las últimas dos décadas, la migración internacional ha observado un crecimiento continuo, en especial, impulsado por la migración laboral. En este sentido, la mayoría de los países desarrollados han experimentado flujos migrantes de mano de obra calificada y no calificada, que han contribuido sustancialmente en su desempeño económico y social. Es indudable que el fenómeno migratorio es complejo y que las repercusiones globales y regionales de sus pautas sobre las sociedades anfitrionas y domésticas son multifacéticas. Debido a que las tendencias de la migración se entrelazan con las estructuras de la interacción económica, cultural y política y las transforman, es de esperar que surjan repercusiones en todos los terrenos. Diversos factores pueden motivar a una persona a emigrar a otro país, estos pueden ser culturales, políticos, sociales y/o económicos.

Entre las justificaciones de este último, se encuentra la tasa de crecimiento diferencial del ingreso entre economías, así como el aumento del poder adquisitivo familiar en el lugar de origen, a través de la paridad entre diferentes monedas, lo cual funge como incentivo significativo. El redescubrimiento del fenómeno migratorio, como se ha establecido, encuentra en las remesas una clara explicación. Estos altos montos no solo están promoviendo el consumo nacional, también están creando nuevas oportunidades de financiamiento. A pesar de que las remesas son flujos privados, existe un interés público de los países receptores de vincular estos recursos a oportunidades de inversión.

Las remesas son transacciones privadas entre partes privadas y son un ingreso familiar, obtenido de la labor de algún miembro localizado en el extranjero. Estas transferencias familiares representan en la mayoría de los casos la esperanza de un

futuro mejor, y es decisión de la familia o de los remitentes decidir sobre el destino y uso final de esos recursos. En este sentido, las remesas representan la posibilidad de mejores condiciones de vida a través de oportunidades laborales logradas por medio de la movilidad social. La consecución de certidumbre financiera para la familia, a través de las remesas, le permite alcanzar niveles de superación, crecimiento y desarrollo, previamente ignorados.

Las economías receptoras de mano de obra son aquellas que mantienen un crecimiento estable, favoreciendo la generación de empleos. Si este crecimiento se da con estabilidad, el impacto en el corto plazo es un incremento del ingreso para el trabajador migrante, y un impulso de su bienestar; y dependiendo del contexto, movilidad social ascendente. Por otro lado, las remesas tienen un comportamiento de aceleración ajeno al comportamiento de la economía del lugar de origen, dado que están asociadas al desempeño económico de la economía receptora, lo que permite cierta estabilidad a favor de la localidad receptora. Lo anterior implica que una familia mexicana, con el jefe o algún miembro responsable de la provisión grupal que aporte remesas continuas y suficientes para la manutención económica y el ahorro, podrá verse favorecida en el corto plazo hacia una mejor situación social. En consecuencia, por el efecto de la movilidad social mejoraría la situación de las poblaciones y sus comunidades.

El proceso de formación de las remesas inicia con el desplazamiento de los trabajadores, de sus localidades de origen a Estados Unidos, con el propósito de acceder a un puesto laboral en la comunidad destino, mejor remunerado que en su lugar de procedencia. La remesa es el producto de la combinación del trabajo duro remunerado en la localidad destino. Sin embargo, las remesas familiares siguen siendo insuficientes para romper con los ciclos viciosos de pobreza en diferentes regiones de México y de Veracruz. Debido a los bajos ingresos de las familias y a los pocos usos alternativos de estos recursos, la mayor parte de estos montos se destinará a consumo, dinamizando el comercio local.

En comparación con otros recursos provenientes del extranjero, como el *international aid*, las remesas son, por naturaleza, ingresos que llegan directamente a las familias en cualquier lugar que se encuentren, y que serán utilizados para los objetivos que la misma unidad familiar establezca. Es decir, aún las zonas más remotas, mientras cuenten con población migrante vinculada al lugar de origen, obtendrán remesas, en ocasiones de forma más ágil que apoyos, subsidios u otros ingresos pro-

vistos por instancias públicas y/o privadas. Para muchos hogares pobres y/o marginados con acceso muy limitado a créditos, las remesas pueden significar la única fuente de financiamiento disponible. Es más, las remesas se utilizan para adquirir bienes inmobiliarios. A pesar de que la proporción de remesas que se destinan a este tipo de usos puede ser relativamente menor, debido al monto total de estos flujos, estas cantidades acumuladas son importantes. El efecto multiplicador de las remesas también puede observarse en las expectativas de formación de capital humano, de la población dependiente de estos recursos, ante la oportunidad que estos montos le brindan a la familia para acceder a mejores niveles de educación.

Aunque estos flujos ofrecen un apoyo vital a millones de hogares, las remesas no pueden igualarse a ningún tipo de “modelo de desarrollo”. Al contrario, estos flujos son síntomas de errores estructurales que afectan a miles de familias. En este sentido, las remesas no pueden ser objetivos de largo plazo, dado que se vuelven insuficientes para asegurar el desarrollo económico de las familias y de las comunidades, actualmente dependientes de estos recursos.

Los flujos migratorios, como parte de un proceso económico-social, fomentan la creación de nuevos mercados laborales y redes transnacionales que comprenden personas y familias. Desde el punto de vista social, las remesas no solo son transferencias financieras contabilizadas en la Balanza de Pagos de alguna economía; representan el sacrificio personal, derivado de la separación familiar, y el recorrido de trabajadores de países subdesarrollados a economías más sólidas. Las remesas familiares no han producido resultados económicos sustantivos en los países receptores, como tampoco lo hacen otros flujos y actividades económicas en contextos y/o regiones rezagadas con bajos incentivos económicos y débiles instituciones. Es decir, el impacto de las remesas podría generar mayores externalidades positivas, siempre y cuando el contexto de las economías de origen mejore. Estas condiciones desalientan el ahorro, la inversión y los riesgos empresariales en las familias, los negocios y los inversionistas.

CONCLUSIONES

Hemos visto como la importancia de las remesas en el entorno de la globalización para las economías periféricas es muy grande en muchos países, incluyendo

a México, ya que un tercio de la población depende de las remesas; esto obligaría a establecer una agenda mundial que protegiera a los migrantes, ya que no solamente tendríamos que verlos dentro de una lógica económica, sino también desde una perspectiva de los derechos humanos, hay que darles el reconocimiento pues juegan un papel muy importantes en las economías tanto receptoras como de sus países de origen. Por eso se dice que la movilidad de personas es parte importante de las dinámicas de la globalización.

El problema detectado es que construimos un discurso antiinmigrante por considerarlos ilegales pero, como se dijo anteriormente, se debería establecer una agenda más propositiva para regularizar los flujos migratorios, tanto en su tránsito como en su protección legal en los lugares que los acojan.

La movilidad propia de la globalización, como se mencionó en el cuerpo del ensayo, la existencia de aerolíneas *low cost*, la portabilidad de la telefonía celular, las transacciones electrónicas, hacen que simplemente la migración sea inevitable, y ya no desde la perspectiva de la migración tradicional de mano de obra no calificada, sino de recursos humanos sobrecalificados con doctorados, altos ejecutivos, CEOs de grandes empresas; así que estamos en la era de la migración casi total en el mundo.

Podríamos tratar de utilizar las remesas como una estrategia no solamente para cubrir el gasto corriente de las familias sino también para fomentar emprendimientos que posibilitaran salir de la pobreza a amplios sectores de la sociedad.

REFERENCIAS

- ACNUDH. 2011. Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional. Nueva York: Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- Banco Mundial. 2018. Tendencias regionales de las remesas. Disponible en <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2019/04/08/record-high-remittances-sent-globallyin2018text=Las%20remesas%20mundiales%2C%20que%20incluyen.un%2012%20%25%20en%20Asia%20meridional>
- Banxico. 2018. Impacto de las remesas sobre la formación de capital en los hogares receptores en México. Un análisis regional. Disponible en <https://www.banxico.org.mx/publica->

- ciones-y-prensa/reportes-sobre-las-economias-regionales/recuadros/%7B4B65973B-A3FF-9CA4-BEA7-42989791D737%7D.pdf
- . 2019. La Balanza de Pagos en 2019. Disponible en <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/balanza-de-pagos/%7BBA98606C-0C90-307A-D88E-35AECF9D1DAE%7D.pdf>
- . 2020. La Balanza de Pagos en 2020. Banxico. Disponible en <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/balanza-de-pagos/%7B6A91911B-78FB-CF92-40F6-140ADC5AB292%7D.pdf>
- BBVA Research. 2018. Anuario de migración y remesas México. Ciudad de México: Fundación BBVA Bancomer, A.C. Disponible en https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2018/09/1809_AnuarioMigracionRemesas_2018.pdf
- Betts, Alexander (ed.). 2011. *Global Migration Governance*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Bobes León, Velia Cecilia y Ana Melisa Pardo Montaña. 2016. *Política migratoria en México: Legislación, imaginarios y actores*. Ciudad de México: Flacso.
- Budiman, Abby. 2020. Key findings about U.S. immigrants, *Pew Research Center*. 20 de agosto de 2020. Disponible en <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/08/20/key-findings-about-u-s-immigrants/>
- CEPAL. 2006. Migración, derechos humanos y desarrollo. Comisión Económica para América Latina-Organización de Naciones Unidas.
- Crépeau, François e Idil Atak. 2016. Global Migration Governance. Avoiding Commitments on Human Rights, Yet tracing a course for Cooperations, *Netherlands Quarterly of Human Rights*. Vol. 34, núm. 2: 113-146.
- Ennis, Sharon R. et al. 2010. *The Hispanic Population: 2010*. U.S. Department of Commerce Economics and Statistics Administration, Census Briefs, 2011. Disponible en <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2011/dec/c2010br-04.pdf>
- Friedman, Thomas. 2008. *La tierra es plana. Una breve historia del siglo XXI*. Madrid: Editorial Martínez Roca.
- Fondo Monetario Internacional. 2020. Definición de ‘globalización’. Disponible en <https://www.imf.org/external/spanish/index.htm> [consultado el 3 de diciembre del 2020]
- González Barrera, Ana y Mark Hugo Lopez. 2013. A Demographic Portrait of Mexican-Origin Hispanics in the United States, *Pew Research Center*. 1 de mayo de 2013. Disponible en <https://www.pewresearch.org/hispanic/2013/05/01/a-demographic-portrait-of-mexican-origin-hispanics-in-the-united-states/>

- Instituto Mexicano para la Competitividad. 2015. Distribución de la riqueza mundial vía el país. Centro de Investigación en Política Pública. Disponible en https://imco.org.mx/banner_es/distribucion-de-la-riqueza-mundial-via-el-pais/
- INM. 2018. Eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana, según continente, país de nacionalidad y sexo, 2011-2017. Disponible en <http://www.policamigratoria.gob.mx/>
- OIT. 2015. Migración, derechos humanos y gobernanza. Manual para Parlamentarios núm. 24. Nueva York: OACDH-UN.
- Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. 23a. ed. [versión 23.5 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [consultado el 3 de diciembre de 2020].
- Rodríguez Chávez, Ernesto *et al.* 2011. *Migración centroamericana en tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales*. Ciudad de México: Centro de Estudios Migratorios-Instituto Nacional de Migración.
- World Bank. 2018. Migration and Development Brief. Disponible en <https://www.worldbank.org/en/topic/socialprotectionandjobs/publication/migration-and-development-brief-3>

LA MIGRACIÓN AMBIENTAL EN MÉXICO. ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS

ANA PAOLA ROMÁN HERNÁNDEZ¹
CARLOS ALBERTO GARRIDO DE LA CALLEJA²
JORGE ANTONIO BRECEDA PÉREZ³

INTRODUCCIÓN

Hoy en día, la globalización ha transformado la forma en la que las sociedades se desenvuelven en el mundo, cada vez estamos más interconectados y hemos establecido una serie de dependencias a diversos satisfactores que en su producción generan una enorme contaminación al ambiente.

Este es un problema que demanda a la comunidad internacional trabajar de forma coordinada y precisa para que los países en desarrollo avancen hacia una economía de producción baja en cuanto a niveles de contaminación ambiental, circunstancia que constituye un desafío para el desarrollo sostenible y sustentable de las sociedades en el mundo. Esto, debido a que “los factores ambientales, notoriamente el cambio climático, impactan sobre la movilidad humana e intensifican desplazamientos y migraciones en Suramérica, exigiendo a los estados y organismos regionales que aborden e integren esta cuestión en sus políticas y normas ambientales, migratorias y de enfrentamiento del cambio climático”.

¹ Doctorado en Ciencias Administrativas y Gestión para el Desarrollo, Universidad Veracruzana.

² Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.

³ Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, (UACJ)

Concomitante a lo anterior, una de las consecuencias más visibles es el cambio climático que ha derivado en desastres naturales recurrentes que perjudican la calidad de vida y el patrimonio y la integridad de las personas, obligándolas a desplazarse de sus lugares de origen por motivos ambientales.

Así lo señala el Foro Económico Mundial (WEF, 2019) en su reporte titulado Informe de riesgos mundiales 2019, donde se enfatiza que el escenario de riesgos globales está dominado por los problemas ambientales derivados del cambio climático, principalmente por los fenómenos meteorológicos extremos y la inadecuada mitigación a los efectos del cambio climático, y la lenta adaptación de la ciudadanía.

Bajo ese orden de ideas, se considera que el ambiente ha sido un promotor de la migración, puesto que las personas huyen para sobrevivir a desastres naturales o se desplazan a raíz de condiciones medioambientales difíciles y deterioradas, en busca de oportunidades en otras partes del mundo. En otras palabras, es posible que el cambio climático exacerbe los desastres repentinos y latentes, así como la degradación ambiental paulatina (OIM, 2016).

En consecuencia, en el presente capítulo, paralelo a discutir esta realidad, se plantea la necesidad de que el gobierno mexicano adecue su agenda ambiental en aras de mitigar el cambio climático, el cual aún sin ser reconocido como causa de flujos migratorios, empieza a posicionarse como el gran reto de la migración ambiental nacional.

Con el objetivo de contextualizar lo anterior, en los siguientes rubros se ofrecen marcos, acuerdos mundiales y leyes específicas que en México aún no han sido armonizadas para lograr lo aquí propuesto, como es, por ejemplo, el reconocer jurídicamente la existencia de los migrantes climáticos.

AGENDA 2030 PARA LA MIGRACIÓN AMBIENTAL: UN RECORRIDO HACIA EL RECONOCIMIENTO DE LOS MIGRANTES CLIMÁTICOS

Es un hecho que la política ambiental de los países ha estado permeada por cambios debido a que, hasta hace unas décadas, los problemas ambientales (contaminación, pérdida de especies, deforestación) eran mayormente locales; sin embargo, en la actualidad nos enfrentamos a problemas ambientales globales, tales como: el cambio climático, la destrucción de la capa de ozono y la contaminación atmosférica por compuestos tóxicos persistentes, a estos se suma el problema de los migrantes ambientales.

En ese escenario, el ambiente se ha convertido en una de las preocupaciones de los estados, puesto que se han dado cuenta de la necesidad de gestionar medidas para su cuidado y para el de los recursos naturales, elementos indispensables para el crecimiento económico y el bienestar humano.

Es así que el desarrollo de una agenda 2030 en materia de migraciones, en el contexto de desastres y cambio climático, pasa por la adopción de los documentos de referencia que inciden directa o indirectamente sobre la cuestión. A continuación, a manera de guía analítica, se discuten brevemente algunos de estos documentos:

Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030

Este marco (UNISDR, 2015) fue adoptado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas Sobre la Reducción del Riesgo de Desastres realizada en Sendai, Japón, estableciendo la Agenda 2015-2030 ante la necesidad de comprender mejor el riesgo de desastres en todas sus dimensiones relativas a la exposición, la vulnerabilidad y las características de las amenazas.

La prevención y la reducción del riesgo de desastres (es decir, disminuir la probabilidad de que tengan lugar), así como aumentar la resiliencia de las comunidades, constituye una de las prioridades del Marco de Sendai. Para ello, el instrumento señala un amplio conjunto de medidas en sus párrafos 30 y 31. De estas, son particularmente importantes para el presente capítulo, las siguientes:

Desarrollar acciones en los ámbitos nacional y local:

1. Orientadas a evitar la producción de los eventos que desencadenan los procesos de movilidad a partir de la acción sobre sus causas profundas; vinculadas al modelo de desarrollo, la inadecuada planeación del desarrollo y del ordenamiento territorial, así como la inequitativa distribución de la riqueza.
2. Que permitan incluir evaluaciones de riesgo por desastre en la elaboración e implementación de las políticas de gestión territorial y planificación urbana.
3. Que refuercen el uso y la ordenación sostenibles de los ecosistemas y apliquen enfoques integrados de ordenación del ambiente y los recursos naturales que incorporen la reducción del riesgo de desastres.

4. Destinadas a la adopción de políticas y programas que aborden la movilidad humana producida por desastres para reforzar la resiliencia de las personas afectadas y de las comunidades de acogida, de conformidad con el derecho interno y las circunstancias nacionales.
5. Desde los niveles nacional e internacional, las acciones desarrolladas deberían:
 - a) Reforzar y promover la colaboración y la creación de instrumentos para proteger los bienes de la producción, incluidos el ganado, los animales de labor, los aperos y las semillas.
 - b) Promover y apoyar el desarrollo de redes de protección social como medidas de reducción del riesgo de desastres vinculadas a programas de mejora de los medios de vida e integradas en esos programas, con el fin de asegurar la resiliencia ante las crisis de los hogares y de las comunidades.
 - c) Reforzar y ampliar las acciones internacionales destinadas a erradicar el hambre y la pobreza mediante la reducción del riesgo de desastres.

A la luz de lo anterior, en México, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2017), a través del Programa de Apoyo a la Reducción de Riesgos de Desastres en México (PMR-PNUD) trabaja en el sureste de México con cuatro gobiernos estatales, 40 municipios y 75 comunidades, en donde 45% de la población es indígena y 66% se encuentra en situación de pobreza o pobreza extrema.

Cabe señalar que el objetivo de PNUD México es fortalecer los esfuerzos del país para construir un desarrollo seguro y resiliente, en particular en las zonas más vulnerables del sureste de México, a través del fortalecimiento de capacidades locales e institucionales, así como de recuperación de buenas prácticas y diseño de propuestas de transversalización de la prevención en políticas públicas con enfoque de equidad de género e interculturalidad.

Iniciativa Nansen

Esta iniciativa (2015) es un proceso consultivo gestionado por los estados que intenta identificar prácticas eficaces y construir un consenso para atender las nece-

sidades de protección y asistencia de las personas desplazadas a través de sus fronteras, en contextos de desastres y cambio climático. La iniciativa fue lanzada por los gobiernos de Noruega y de Suiza en octubre de 2012.

Dicha Iniciativa también hace recomendaciones sobre la prevención y la gestión de estos desplazamientos, identifica prácticas e instrumentos para la protección de los desplazados y promueve mecanismos para la cooperación entre los estados de una misma región.

Reconociendo que la mayoría de los desplazamientos por desastres ocurren en la misma región (casi todos los desplazamientos externos provocados por desastres se dieron en América del Sur y América Central, además de África), esta iniciativa enfatiza que el rol de las organizaciones regionales y subregionales es de suma importancia, así como los mecanismos más especializados en esta esfera, como aquellos relativos a los derechos humanos, la reducción de riesgos de desastre, las estrategias de adaptación al cambio climático, los mercados comunes y las estrategias de libre circulación de personas. En América del Sur, la Agenda ha sido firmada por Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela.

Para dar seguimiento a la Iniciativa Nansen, fue lanzada la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres durante la Cumbre Humanitaria Mundial con el fin de crear un foro de diálogo entre actores para un intercambio de informaciones y desarrollo de políticas y normas (donde destaca la participación de México como uno de los miembros fundadores).

Es importante resaltar que, como bien señala Kälin (2015), el trabajo de la Iniciativa Nansen ha tenido lugar fuera del Sistema de Naciones Unidas, lo que nos lleva a la idea de volver a incluir al desplazamiento transfronterizo en el contexto de los desastres y del cambio climático en su programa.

Cumbre Humanitaria Mundial

En la Cumbre Humanitaria Mundial (mayo de 2016) realizada en Estambul, Turquía, se propone una Agenda 2030 para la humanidad integrando la respuesta a los desastres, al cambio climático y a los desplazamientos que provocan.

En dicha Cumbre se realizó una mesa redonda de dirigentes de alto nivel sobre desastres naturales y cambio climático donde se adoptaron los compromisos siguientes:

1. Acelerar la reducción de los riesgos relacionados con desastres y clima coherente con el Marco de Sendai, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París.
2. Reforzar el liderazgo y las capacidades para la gestión de riesgos de los desastres y el clima mejorando la preparación, la respuesta y la recuperación.
3. Mejorar el conocimiento y la previsión de riesgos de desastres y clima y la preparación.
4. Incrementar la inversión en el aumento de la resiliencia comunitaria con la participación plena y efectiva de las mujeres.
5. Garantizar que la asistencia humanitaria regional a los desastres naturales complemente las iniciativas nacionales y locales.

Los desplazamientos provocados por desastres y cambio climático fueron abordados en el resumen de la Presidencia de la Cumbre En Defensa de la Humanidad: compromiso con la acción (2016). Se reconoce que el desplazamiento en el contexto de los desastres y el cambio climático representa una amenaza cada vez mayor. Cabe destacar que en esta Cumbre, diversos participantes solicitaron la creación de un mecanismo internacional y un marco jurídico para la protección de los desplazados como consecuencia de los efectos adversos del cambio climático.

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ods)

Estos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) establecen metas y recomendaciones en materia de reducción de riesgo de desastres, cambio climático y migraciones.

La Declaración de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible solicita a los estados que refuercen la cooperación internacional para garantizar una migración segura, ordenada y regular respecto a los derechos humanos de los migrantes, destacando la vulnerabilidad de migrantes, refugiados y desplazados internos.

Si bien la Agenda 2030 no hace mención explícita a la movilidad humana en el contexto del cambio climático y los desastres, la temática puede encajar bien en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 1.5, 10.7, 11 y 13, mismos que se reproducen a continuación:

Objetivo 1.5. Establece el fomento de la resiliencia y la reducción de la exposición al riesgo de las personas y las comunidades vulnerables. Ello implica el desarrollo y la mejora de mecanismos de prevención de desastres y de adaptación a los efectos del cambio climático que, a su vez, eviten la afectación a los patrones de movilidad de estos grupos.

Objetivo 10.7. Señala la búsqueda de una migración ordenada, segura, regular y responsable de las personas. Esto supone enfrentar las causas que obligan a emprender estos procesos de manera forzada. En especial si de alguna manera están vinculados a procesos de desarrollo; como suelen estarlo los desastres ambientales.

Objetivo 11. Ciudades y comunidades sostenibles. Este objetivo considera dos incisos: *a)* para el año 2030, sugiere reducir el número de muertes y de personas afectadas por los desastres y reducir las pérdidas económicas causadas por los mismos, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y de las personas vulnerables; *b)* para el año 2020, aumentar el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan políticas y planes integrados de mitigación y adaptación al cambio climático y resiliencia ante desastres, desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai, la gestión integral de los riesgos de desastre.

Objetivo 13. Acción por el clima. Este objetivo comprende cuatro incisos: *a)* fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales; *b)* incorporar medidas relativas al cambio climático en políticas, estrategias y planes nacionales; *c)* mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional en relación con la mitigación y la adaptación al cambio climático, la reducción de sus efectos y la alerta temprana; *d)* aumentar la capacidad de planificación y gestión en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y pequeños estados insulares en desarrollo, centrándose en las mujeres, los jóvenes, las comunidades locales y las marginadas.

Acuerdo de París

Durante la 21a. Conferencia de las Partes (COP21) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), realizada en diciembre de 2015, se adoptó el Acuerdo de París que fija metas y compromisos obligatorios

en materia de mitigación, adaptación, pérdidas y daños, y financiamiento. Se incluyó el tema de las migraciones causadas por el cambio climático en dos referencias:

1. Preámbulo. Las partes, al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático, deberían respetar, promover y tomar en consideración sus respectivas obligaciones en relación con los migrantes.
2. Pérdidas y daños. El Comité ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia debe establecer un equipo de tareas para desarrollar recomendaciones de abordajes integrados para evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático. Para ese propósito, dicho Comité aborda el tema en el Encuentro Técnico Sobre Migración, Desplazamiento y Movilidad Humana, en tres ejes: conocimiento, diálogo y acción (27-29 julio de 2016); y en su 4a. reunión del 19-23 de septiembre en Alemania aprobó el Término de Referencia para la implantación del equipo sobre desplazamientos, cuyo mandato consiste en coordinar los esfuerzos de organizaciones y expertos dentro y fuera de la Conferencia para desarrollar recomendaciones sobre el tema, que serán presentadas en la COP23 (borrador) y en la COP24 (la versión definitiva).

En este contexto, es importante mencionar que los estados pueden contribuir para el desarrollo del tema de las migraciones en las negociaciones sobre el clima a través de su Contribución Nacionalmente Determinada Pretendida. Cabe subrayar que de las contribuciones enviadas hasta noviembre de 2017, 24 estados mencionaban la movilidad humana, entre ellos, México.

La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (UNGA, 2016)

Este instrumento incluye a las personas desplazadas por los efectos adversos del cambio climático o de desastres naturales u otros factores ambientales, y su Anexo II Hacia un Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, reconoce los factores ambientales como causas de la migración.

MARCO INSTITUCIONAL EN MÉXICO: ADOPCIÓN DE UN MARCO JURÍDICO PARA LA PRÁCTICA DE NORMAS AMBIENTALES Y ESTRATEGIAS DE ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

La política ambiental en el mundo empezó a gestarse en la década de 1970, ya que eran pocos los países que contaban con leyes al respecto. La Cumbre de Río, en 1992, fue uno de los principales referentes. En México, las leyes y las normas que regulan el aspecto ambiental son relativamente nuevas. Pérez (2010) establece que la evolución de la política ambiental en México se da en tres etapas: *a)* la política con un enfoque “sanitario”; *b)* la política ambiental adquirió un enfoque integral hacia la preservación y la restauración del equilibrio ecológico; y *c)* finalmente, la política ambiental adquiere un enfoque de desarrollo sustentable, en el cual se plantea la necesidad de exponer el manejo de los recursos naturales y las políticas ambientales en nuestro país.

En materia de cambio climático, a partir del trabajo *La diversidad biológica de México: Estudio de país* (1998), se comprobó que nuestro país es muy vulnerable al cambio climático. Sin embargo, es hasta 2012 que se cuenta con el principal instrumento de política para enfrentar el cambio climático: la Ley General de Cambio Climático (LGCC), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2012, y que dentro de sus objetivos establece: garantizar el derecho a un ambiente sano, transitar hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono, reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas frente a los efectos adversos del cambio climático y garantizar la coordinación y transversalidad entre órdenes de gobierno y dependencias de la administración pública federal, con transparencia y participación corresponsable de la sociedad.

Asimismo, en este contexto se crea al Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) como órgano descentralizado de la administración pública federal, y se determina su objeto, que es el de evaluar el cumplimiento de los objetivos de adaptación y mitigación previstos en la ley, así como las metas y las acciones contenidas en la Estrategia Nacional, el Programa y los programas de las entidades federativas.

Este ordenamiento instauro el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) como el instrumento de planeación federal que permite identificar las prioridades

en adaptación, mitigación e investigación en materia de cambio climático, así como el Programa de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, para determinar acciones para su atención.

En ese sentido, uno de los principales instrumentos para que dichos programas logren su cometido y cumplan con las funciones que les encomienda la LGCC, recae en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), ya que a través del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que constituye el Ramo 16, asigna los recursos financieros para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) pueda implementar criterios e instrumentos que aseguren la óptima protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales del país, conformando así una política ambiental integral e incluyente que permita alcanzar el desarrollo sustentable.

Además, es de suma importancia destacar el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el cual planteaba a través de estrategias y líneas de acción en materia de reducción de la vulnerabilidad ante el impacto de desastres hidrometeorológicos, fomento de la participación ciudadana y sensibilización sobre el riesgo. Sobre la misma línea, la meta México Próspero plantea la estrategia 4.4.3. “Fortalecer la política nacional de cambio climático y cuidado al medio ambiente para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y baja en carbono” que define los pilares de la política nacional de cambio climático que sustentan los ejes estratégicos en materia de adaptación que nos dirigen hacia un país resiliente, y los de mitigación que nos conducen hacia un desarrollo bajo en emisiones.

Cabe mencionar que en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 consta de tres ejes generales: Justicia y Estado de Derecho, Bienestar y Desarrollo Económico.

El eje Bienestar tiene como objetivo garantizar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales con énfasis en la reducción de brechas de desigualdad, condiciones de vulnerabilidad y discriminación en poblaciones y territorios.

Los objetivos de este eje, indica, deberán garantizar el derecho a un ambiente sano con enfoque de sostenibilidad de los ecosistemas, la biodiversidad.

En consonancia con lo anterior, los programas sectoriales en materia de ambiente son: Programa Nacional de suelo, Programa Especial de Cambio Climático, Pro-

grama Nacional Hídrico, Programa Nacional Forestal, Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos de Manejo Especial y el Programa Nacional de Remediación de Sitios Contaminados.

Por otro lado, al considerar que el cambio climático es uno de los principales factores que generan el desplazamiento de las personas que solicitan refugio en otros países, dentro del desarrollo de la investigación, se identifican una serie de actores que participan en la gestión del refugio en México.

Para el caso de la figura del refugio, México ha suscrito diversos instrumentos jurídicos internacionales como El estatuto jurídico internacional de los refugiados que se regula en la llamada Carta Magna del Refugiado, es decir, la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951, con su Protocolo de Nueva York, de 31 de enero de 1967, cuyo artículo 1. a). 2, define al refugiado de la manera siguiente:

... aquella persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a un determinado grupo u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Bajo ese orden de ideas, podemos determinar que este instrumento no va acorde con la realidad actual, puesto que las características y la procedencia de los refugiados han cambiado considerablemente.

México cuenta con una serie de instrumentos jurídicos que regulan la actuación de la Comisión Mexicana de Ayuda para los Refugiados(Comar),⁴ entre los que se pueden mencionar los siguientes: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional

⁴Institución encargada de proporcionarles asistencia institucional a los refugiados, la cual fue creada en 1984 por decreto presidencial debido a la necesidad imperante de proteger a guatemaltecos que llegaron a México en grandes números buscando asilo.

de Derechos Civiles y Políticos, Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y la Ley de Migración.

La primera, publicada el 27 de enero de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*, establece en su artículo 13 quienes son considerados refugiados.

La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos:

- I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.
- II. Que ha huido de su país de origen porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.
- III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

En concordancia con esta ley, la Ley de Migración reconoce, en su artículo 3, fracción XXII, como refugiado “a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional y que sea reconocido como refugiado por parte de las autoridades competentes, conforme a los tratados y convenios internacionales de que es parte el Estado mexicano y a la legislación vigente”.

Asimismo, el Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de febrero de 2012 establece en sus artículos 4, 5 y 6 qué se debe entender por temores fundados en cada uno de los supuestos citados anteriormente.

Con base en esta definición, se puede observar que no se contempla en la legislación nacional el concepto de refugiado ambiental ni en la Ley de Migración ni en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Lo que nos da una idea de que el Estado mexicano aún no reconoce la existencia de esta figura, lo que limita su actuación para hacer frente a estos asuntos que comprometen la seguridad humana.

CONCLUSIONES

Sin duda, enfrentar las migraciones humanas, entendidas como un proceso social originado por el cambio climático y que en la actualidad desempeña un papel fundamental en la mayoría de las transformaciones sociales contemporáneas, aparece como una de las respuestas necesarias que permitirá reducir los peligros que impiden la cohesión de las sociedades que enfrentan los impactos del cambio climático.

En ese sentido, las migraciones aparecen en el contexto del cambio global como resultado del mismo (económico, ecológico, social) y tienen, además, la capacidad de provocar cambios posteriores, tanto en las sociedades de origen como en las receptoras (Duarte, 2006), pues debido a su mayor relevancia e implicaciones en los ámbitos sociales, económicos, políticos o culturales, ha llevado a incrementar la atención tanto por parte de responsables políticos como de investigadores desde diferentes ámbitos académicos.

Como podemos evidenciar, México ha sido un país que ha asumido el compromiso político de implementar las acciones necesarias para reducir las pérdidas que acogió la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres, la implementación del Marco de Sendai, el Plan Global para reducir las pérdidas por desastres, vital para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la implementación del Acuerdo de París sobre cambio climático.

Hay una clara voluntad política porque México considera que el cambio climático constituye una grave amenaza para el desarrollo sustentable y realiza los

esfuerzos necesarios para contrarrestar las consecuencias de este fenómeno que ha derivado en la existencia de migrantes ambientales; sin embargo, no hay una correspondencia con las acciones puntuales a nivel institucional.

El Estado mexicano aún tiene un largo camino que recorrer sobre este tema, porque su marco institucional se encuentra en desarrollo, ya que, si bien forma parte de la Iniciativa Nansen, todavía no cuenta con ningún instrumento jurídico que incluya la figura de refugiado ambiental, así como tampoco las organizaciones gubernamentales, llámense Instituto Nacional Migración o la Comisión Mexicana de Refugiados, las cuales no están preparadas para atender a esta población que va en aumento.

En virtud de lo anterior, se concluye que es necesario el fortalecimiento de las organizaciones gubernamentales, con protocolos de prevención y actuación necesarias para enfrentar el fenómeno de la migración, ya que, como hemos podido constatar, las migraciones contemporáneas incluyen factores medioambientales.

Finalmente, es importante considerar que la prevención sería el gran desafío que el Estado mexicano tiene que enfrentar, ya que es necesario trabajar para impedir que tengan lugar los desastres ambientales que se constituyen en factor de expulsión.

REFERENCIAS

- ACNUR. 1951. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Convención sobre el estatuto de los Refugiados. Disponible en <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- Cámara de Diputados. Ley general de cambio climático. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_130718.pdf
- . Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf
- . Ley de migración. 2011. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_030719.pdf
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/PUBLICACIONES/documento/2019.pdf>

- Conabio. 1998. La diversidad biológica de México: estudio de país. Comisión para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad. México. Disponible en <https://www.biodiversidad.gob.mx/publicaciones/librosDig/pdf/divBiolMexEPais1.pdf>
- CRED-UNISDR. 2016. *The Human Cost of Weather Related Disasters, 1995-2015*. Centre for Research of the Epidemiology of Disasters cred.
- Duarte, Carlos M. (comp.). 2006. *Cambio global: impacto de la actividad humana sobre el sistema tierra*. Madrid: CSIC.
- ENCC. 2013. Estrategia Nacional de Cambio Climático. Visión 10-20-40. Gobierno de la República. México. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/41978/Estrategia-Nacional-Cambio-Climatico-2013.pdf>
- Gobierno de la República. 2013. Programa Especial de Cambio Climático. México. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/6/programa_especial_de_cambio_climatico_2014-2018.pdf
- IOM. 2016. Intended Nationally Determined Contributions. Disponible en https://publications.iom.int/system/files/indcs_and_ndcs.pdf
- Kälín, Walter. 2015. La Iniciativa Nansen: crear consenso sobre el desplazamiento en el contexto de los desastres, *RMF Migraciones forzadas*. Núm. 49: 5-7.
- Nansen Initiative. 2015. Disasters and Cross-border Displacement. The Nansen Initiative. Disponible en <https://www.nanseninitiative.org/>
- Organización de las Naciones Unidas. 2017. Plataforma Mundial sobre Reducción de Riesgos de Desastres. Cancún. Disponible en <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/articles/2017/05/23/plataforma-mundial-sobre-reduccion-de-riesgos-de-desastres-2017-en-canc-n.html>
- Pérez Calderón, Jesús. 2010. La política ambiental en México: gestión e instrumentos económicos, *El Cotidiano*. Núm. 162: 91-97.
- PNUD. 2017. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Plataforma Mundial sobre Reducción de Riesgos de Desastres, Cancún. Disponible en <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/articles/2017/05/23/plataforma-mundial-sobre-reduccion-de-riesgos-de-desastres-2017-en-canc-n.html>
- UNISDR. 2015. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Disponible en http://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf
- . Sendai Seven Campaign-7 Targets 7 Years (2016-2022). Disponible en http://www.preventionweb.net/files/49467_iddr2016conceptnotefinal.pdf

- United Nations Organization. 2015. Framework Convention on Climate Change “Adoption of the Paris Agreement. Disponible en <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>
- WEF. 2019. Informe de riesgos mundiales 2019. Disponible en <https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliverwyman/v2/publications/2019/January/ES-Global-Risks-Report-2019.pdf>

MÉXICO Y LA ADOPCIÓN DEL DISCURSO INTERNACIONAL DE LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

ADRIANA SLETZA ORTEGA RAMÍREZ¹
LUIS MIGUEL MORALES GÁMEZ²

INTRODUCCIÓN

En su tradición diplomática, México ha enarbolado instrumentos internacionales en materia migratoria como una estrategia de política exterior para presionar a Estados Unidos y usarlos como herramientas que sirvan para proteger a migrantes mexicanos en ese país, donde viven 36.2 millones de personas de origen mexicano, de los cuales 11.5 millones nacieron en México y 4.9 son migrantes irregulares.^{3,4}

El proceso de adopción multilateral del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular adoptado en Marrakech en diciembre de 2018 estuvo liderado por México y por Suiza. Es un instrumento para movilizar consensos internacionales en la materia y ciertos objetivos para las políticas migratorias que pueden ser incorporados por los gobiernos que lo adoptan gracias a su lógica discursiva relevante.

En México, el liderazgo diplomático del Pacto coincidió con las caravanas migrantes que salieron desde Honduras y El Salvador hacia Estados Unidos en

¹ Académica-investigadora, BUAP.

² Investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, BUAP.

³ IME, "Mexicanos residentes en Estados Unidos", 2017, disponible en http://ime.gob.mx/estadisticas/mundo/continente/america/estados_unidos_2017.pdf

⁴ Jeffrey S. Passel, y D'Vera Cohn, "Mexicans decline to less than half the U.S. unauthorized immigrant population for the first time", *Pew Research Center*, 2019, disponible en <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/12/us-unauthorized-immigrant-population-2017/>

el otoño de 2018 y con la llegada al poder del gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

El objetivo de este capítulo es reflexionar sobre el discurso internacional de la migración “segura, ordenada y regular” por parte del gobierno mexicano. Contiene dos secciones: la primera, dedicada a explicar el contenido del pacto internacional mencionado y la política exterior mexicana, y la segunda analiza el contexto de las caravanas migrantes y los acuerdos migratorios forzados por el gobierno de Donald Trump con México en el verano de 2019.

EL PACTO MUNDIAL Y LA DIPLOMACIA MEXICANA

El gobierno de México estuvo liderando junto con el de Suiza la adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular como un instrumento hacia la gobernanza migratoria global,^{5,6} a través del consenso en contra de las migraciones irregulares y desordenadas.

El Pacto prioriza la seguridad a través del orden y la regulación, asumiendo que las migraciones irregulares y sin control son inseguras, por lo cual pretende que los estados asuman sus responsabilidades a partir de mayor control y regulación para garantizar así mayor “seguridad”. Esto implica que hay un reconocimiento a que la desregulación de las migraciones en el contexto de la globalización neoliberal, ha dejado mayoritariamente en manos de los mercados (legales e ilegales) a las migraciones; esto incluye a empleadores de migrantes, así como a traficantes y tratantes de personas que se han beneficiado de la desregulación, la denominada “industria de la migración”. Así, se vincula que en la medida que las migraciones están sometidas a las fuerzas mercantiles que lucran con ellas, son más inseguras y precarias.

El Pacto también incorpora las preocupaciones de seguridad nacional que están presentes en el discurso de los principales países receptores de migrantes

⁵ Juan José Gómez y Fernando de la Mora Salcedo, *México ante el Pacto Mundial para la Migración*, 2019.

⁶ Naciones Unidas-Asamblea General, “Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Resolución aprobada por la Asamblea General”, 19 de diciembre de 2018, disponible en https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195yLang=S

tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y que relacionan a ciertos migrantes con posibles amenazas terroristas. El darle mayor responsabilidad a los estados en los procesos migratorios, implica que pueden ejercer políticas migratorias de mayor control legitimando el endurecimiento de estas contra migrantes y ser selectivos de los flujos migratorios en la agenda internacional de seguridad. De esta manera se justifica un mayor control de las fronteras y mejor seguridad de los flujos migratorios.

A la par, el Pacto, como documento de las Naciones Unidas, incluye la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, y es resultado de un lento proceso de negociaciones en el sistema de la ONU en los foros anuales sobre Migración y Desarrollo desde 2007 y del trabajo de la Comisión Global de Migración Internacional conformado por expertos desde 2003. El Pacto Mundial fue resultado de un consenso muy concreto logrado por parte de la Asamblea General con la aprobación de la Declaración de Nueva York sobre refugiados y migrantes en septiembre de 2016, en un momento álgido del conflicto armado en Siria que ha causado millones de refugiados; por ejemplo, la imagen difundida alrededor del mundo del bebé sirio de tres años, Aylan Kurdi, muerto en una playa de Turquía.⁷

Siguiendo su costumbre diplomática en el tema migratorio, México, como país de alta emigración que obtiene de los foros internacionales sobre la materia elementos de negociación con Estados Unidos en su política migratoria –que afecta a millones de emigrados mexicanos en ese país–, durante las administraciones de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto tuvo una participación importante en los Diálogos de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo (2006-2013). Incluso coordinó durante 2010 el Foro Global sobre Migración y Desarrollo y fue la sede en Puerto Vallarta. En 2016, al aprobarse la Declaración de Nueva York, los representantes permanentes de Suiza y de México fueron designados para ser facilitadores del proceso de negociación y adopción de este Pacto.⁸

⁷ Carla Mascia, “Cargaré toda mi vida con la muerte de Alan”, *El país*, 3 de septiembre de 2018, disponible en https://elpais.com/internacional/2018/08/31/actualidad/1535727930_512389.html

⁸ SRE, “Un General Assembly Endorses Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration”, 2018, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/un-general-assembly-endorses-global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration>

Para julio de 2018, el documento estaba negociado, se publicó la versión acordada y solo se esperaba su adopción formal en Marrakech al final del año.⁹ En diciembre de 2018 tomaría posesión el gobierno de Andrés Manuel López Obrador y el primer viaje internacional del nuevo canciller de México, Marcelo Ebrard, fue para asistir a Marruecos para la firma del Pacto Mundial de Migración, que incluía objetivos específicos y recomendaciones concretas de política pública en materia migratoria para los gobiernos. En sus 23 objetivos (Organización de las Naciones Unidas, 2018) se especifican los compromisos que adoptan los estados, desde mejorar sus estadísticas migratorias, fomentar la cooperación internacional en la materia, emitir documentos de identidad, facilitar la regularización migratoria, hasta mejorar el envío de remesas disminuyendo su costo.

1. Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica.
2. Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen.
3. Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración.
4. Velar porque todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y la documentación adecuada.
5. Aumentar la disponibilidad y la flexibilidad de las vías de migración regular.
6. Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente.
7. Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración.
8. Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos.
9. Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes.
10. Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional.
11. Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada.

⁹ Global Compact for Migration, “Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Intergovernmentally Negotiated and Agreed Outcome”, 13 de julio de 2018, disponible en https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf

12. Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación.
13. Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas.
14. Mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio.
15. Proporcionar a los migrantes el acceso a servicios básicos.
16. Empoderar a los migrantes y a las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social.
17. Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración.
18. Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias.
19. Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países.
20. Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes.
21. Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible.
22. Establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas.
23. Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular.

Como podemos observar, a pesar de que Estados Unidos salió del proceso de negociación del Pacto para evitar comprometer su política interna, si en la política migratoria estadounidense se adoptaran los diversos objetivos del Pacto, más allá de solo gestionar sus fronteras de manera “segura”, millones de migrantes mexicanos en ese país podrían beneficiarse. En ese sentido, la acción multilateral de México para lograr consensos internacionales hacia el Pacto es vital para impulsar cambios estratégicos en EU que repercutan en la vida cotidiana de los mexicanos.

LAS CARAVANAS MIGRANTES Y LOS ACUERDOS FORZADOS POR DONALD TRUMP

Al concluir la negociación del Pacto y aceptar su adopción formal, en octubre de 2018, en México se visibilizan las caravanas de migrantes. Estas surgieron como una forma autoorganizativa de seguridad entre los migrantes centroamericanos en tránsito por México hacia el país del norte y como una estrategia de visibilidad para la movilidad en tránsito.^{10,11}

Había antecedentes de caravanas migrantes en el “viacrucis del migrante” durante la Semana Santa de 2018: las caravanas anuales de madres centroamericanas en busca de sus hijos desaparecidos que organiza el Movimiento Migrante Mesoamericano, así como el acompañamiento “en caravana” que hacen migrantes radicados en Estados Unidos en periodos vacacionales al viajar juntos a sus lugares de origen en México, para protegerse de la extorsión y del crimen organizado en las carreteras. Sin embargo, las caravanas organizadas a través de las redes sociales saliendo desde Honduras y El Salvador serían masivas en el otoño de 2018.

Estas caravanas fueron numerosas, visibles y estuvieron acompañadas por defensores de derechos humanos y por periodistas nacionales e internacionales; presionaron tanto la frontera sur como la frontera norte de México y desestabilizaron la “normalidad” del tránsito migratorio irregular por México en casos separados o individuales. Durante años, en las rutas migratorias los migrantes centroamericanos han sido ocultados. En palabras del periodista salvadoreño, Oscar Martínez,¹² son “migrantes que no importan”.

La primera caravana con 1 600 personas salió en octubre de 2018 de San Pedro Sula, pero se fue ampliando en el cruce fronterizo de Guatemala con Ciudad Hidalgo en Chiapas, y al llegar a Oaxaca constaba de 7 000 personas,

¹⁰ Amarela Varela Huerta y Lisa McLean, “Caravanas de migrantes en México: nueva forma de auto-defensa y transmigración”, *Revista cidob d'Afers Internacionals*, 2019, DOI: <https://doi.org/10.24241/rcai.2019.122.2.163>

¹¹ María Dolores París-Pombo y Verónica Montes, “Visibilidad como estrategia de Movilidad: el éxodo centroamericano en México (2018-2019)”, pp. 9-38.

¹² Óscar Martínez, *Los migrantes que no importan: en el camino con los centroamericanos indocumentados*, 2010.

por lo que se le calificó como un “éxodo”.¹³ El entonces presidente electo de México, Andrés Manuel López Obrador, externaba que su gobierno daría protección a los centroamericanos durante su travesía hacia Estados Unidos, además de ofrecerles trabajo en México; también expuso que los migrantes salían de su país por necesidad y esperaba que más adelante, si migraban, lo hicieran por gusto.¹⁴ En el mismo mes surgen otras cuatro caravanas de migrantes, las dos primeras saliendo desde Honduras, y las siguientes desde El Salvador (figura 2).

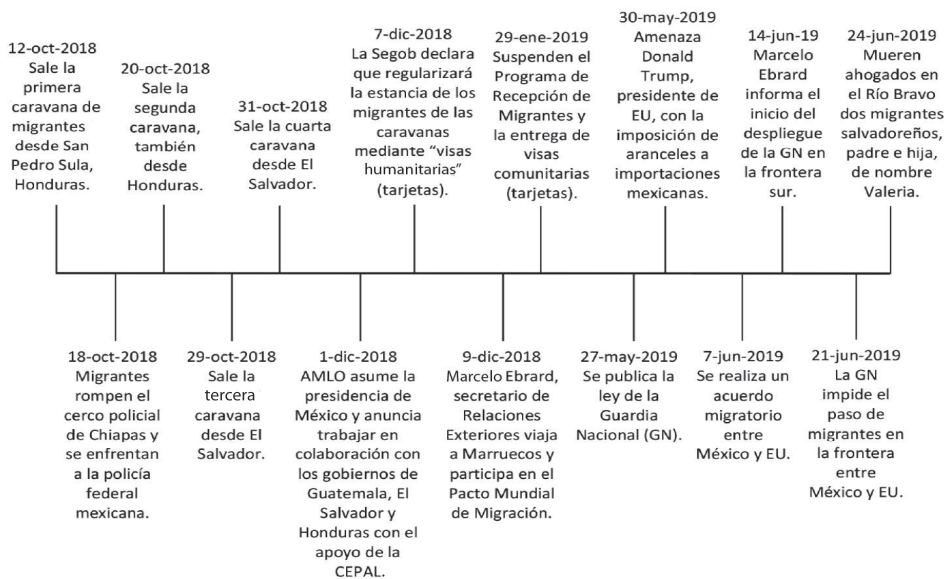


Figura 1. Cronología de las caravanas migrantes y la intervención de la Guardia Nacional (2018-2019).

Fuente: elaboración propia, 2021.

¹³ Lidia Arista, “Caravanas de migrantes en México”, *El Economista*, 27 de abril de 2019, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Caravanas-de-migrantes-en-Mexico-20190427-0001.html>

¹⁴ Ariadna Ortega, “AMLO abre las puertas a migrantes: Donde come uno, comen dos”, *Expansión política*, 21 de octubre de 2018, disponible en <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/10/21/amlo-abre-la-puerta-a-migrantes-donde-come-uno-comen-dos>

En enero de 2019, el nuevo gobierno inició la estrategia de llevar un registro de las personas integrantes de las caravanas y otorgarles una Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias. Un total de 13 270 personas se beneficiaron con esa medida hasta su finalización el 11 de febrero de 2019.¹⁵

A consecuencia de la emisión de tarjetas se presentó el “efecto llamada”, ya que hubo un rápido crecimiento del flujo migratorio entre febrero y mayo de 2019. La oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos (CBP) reportó que el número de migrantes aprehendidos en su frontera con México pasó de 58 mil en enero a 76 mil en febrero, 103 mil en marzo, 109 mil en abril y 144 mil en mayo, es decir, más del doble en estos meses. Este aumento se evidenciaba con el incremento, de enero a marzo de 2019, del número de personas detenidas y deportadas.¹⁶

Apoyándose en estos datos, Trump amenazó a México con incrementar 5% los aranceles a los productos mexicanos. Anunció que la medida empezaría el 10 de junio de 2019 y terminaría hasta que fuera detenido el flujo migratorio de personas indocumentadas que llegaba a Estados Unidos pasando por México. Los aranceles hacia México irían aumentando gradualmente, del 5% al 10%, hasta alcanzar 25% mensual.¹⁷

Ante la incertidumbre, México envió a un grupo de funcionarios a Washington. Los delegados que acudieron a la negociación fueron: Marcelo Ebrard, titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la secretaria de Economía, Graciela Márquez, el subsecretario para América del Norte, Jesús Seade, y Lázaro Cárdenas, coordinador de asesores de la presidencia de la república. Esta delegación se reunió con Mike Pompeo, secretario de Estado de los Estados Unidos, y con Mike Pence, vicepresidente estadounidense, para tratar, principalmente, los temas de migración y frontera, además del tráfico ilegal de drogas.

¹⁵ Segob-Unidad de Política Migratoria, “Finaliza Programa Emergente de emisión de Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias”, *Migración Al Día*, 2019, disponible en <http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2909/1/images/MaD184.pdf>

¹⁶ Enrique Sánchez, “Migración ya supera con 232% a 2018; enero-junio 2019”, *Excélsior*, 1 de julio de 2019, disponible en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/migracion-ya-supera-con-232-a-2018-enero-junio-2019/1321779>

¹⁷ Amanda Mars *et al.*, “Trump anuncia un arancel general del 5% a México como castigo por la inmigración irregular”, *El País*, 31 de mayo de 2019, disponible en https://elpais.com/internacional/2019/05/31/estados_unidos/1559256743_016777.html

Durante la negociación, el canciller mexicano recalcó el impacto que tendría el posible aumento de aranceles para ambos países, por lo que los funcionarios estadounidenses propusieron que México se convirtiera en un tercer país seguro, es decir, para centroamericanos, caribeños, africanos o asiáticos que quisieran solicitar asilo en Estados Unidos, podrían llegar a México, solicitarlo en los puertos fronterizos de Estados Unidos y esperar su proceso en México. Sin embargo, los delegados mexicanos señalaron que esa cuestión correspondía al Senado y no podían aceptar la propuesta de manera inmediata, sabiendo que un acuerdo así traería consigo graves problemas que podrían desbordar el sistema de asilo y refugio en México.

Aún así, reconocieron la importancia de este problema y llegaron a un acuerdo en el que se comprometían a lo siguiente:

- Aumento de la fuerza mexicana para incrementar la seguridad: se movilizaría a la Guardia Nacional en la frontera Sur, se tomarían acciones para dismantlar organizaciones de tráfico de personas; finalmente, los dos países se comprometían a fortalecer la cooperación bilateral, así como a compartir información y acciones coordinadas para proteger y asegurar la frontera común.
- Establecimiento de protocolos de protección al migrante: se expandiría la implementación de los protocolos de protección a migrantes por parte de Estados Unidos hacia la frontera sur, aquel que busque asilo será regresado a México, y este autorizará la entrada de todos los individuos por razones humanitarias; se ofrecerán trabajos, salud y educación, hasta que Estados Unidos otorgue una resolución de las solicitudes de asilo.
- Estrategia regional vigente: ambos países reconocen lazos entre el desarrollo y el crecimiento económico, además de promover la prosperidad, el buen gobierno y la seguridad en los países migratorios; también se dio la bienvenida al Plan de Desarrollo, Estados Unidos y México, junto con El Salvador, Guatemala y Honduras, para atender las causas de la migración en estos países de Centroamérica.¹⁸

¹⁸ Gobierno de México, “Declaración conjunta México Estados Unidos”, Washington, DC, 7 de junio de 2019, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467956/Declaracio_n_Conjunta_Me_xico_Estados_Unidos.pdf

Durante la negociación, Marcelo Ebrard recalcó el impacto que tendría un posible aumento en los aranceles hacia el país por parte de Estados Unidos, mencionó que México podría perder un millón de empleos en una sola semana si estos se imponían. Posteriormente, Donald Trump y la prensa filtraron un acuerdo suplementario donde se estableció un plazo de 45 días para que hubiera resultados y un acuerdo vinculante para la recepción de refugiados, “acuerdo de tercer país seguro”. El canciller Ebrard compareció ante el Senado de México y comentó que esta era solo una declaración política aún no vinculante. El contenido de dicho acuerdo consistía en:

Acuerdo suplementario entre Estados Unidos y México

En referencia a la declaración conjunta de los gobiernos de los Estados Unidos y México del 7 de junio de 2019, las partes acuerdan las siguientes medidas para abordar la situación actual en la frontera sur de Estados Unidos.

- Estados Unidos y México comenzarán de inmediato las discusiones para establecer términos diferenciales para un acuerdo bilateral vinculante que aborde aún más el intercambio y la asignación de responsabilidad para procesar las solicitudes de estatus de refugio de los migrantes.
- Como mínimo, dicho acuerdo incluiría coherencia en que cada parte acepte el retorno y procese las solicitudes de estatus de refugiados, de nacionales de un tercer país que hayan cruzado el territorio para llegar a un puerto de entrada o entre puertos de entrada de la otra parte. Las partes tienen la intención de que dicho acuerdo conforme un enfoque regional para compartir la carga en relación con el procesamiento de las solicitudes de condición de refugiado de los migrantes.
- México también se compromete a comenzar a examinar de inmediato las leyes y regulaciones nacionales con la finalidad de identificar cualquier cambio que sea necesario para poner en vigencia e implementar dicho acuerdo.
- Si Estados Unidos determina, a su discreción y después de consultar con México, después de 45 días naturales a partir de la fecha de emisión de la Declaración Conjunta, que las medidas adoptadas por el gobierno de México

de conformidad con la Declaración Conjunta, no han logrado resultados suficientes al abordar el flujo de migrantes hacia el sur de los Estados Unidos, el gobierno de México tomará todas las medidas necesarias de conformidad con la legislación nacional para que el acuerdo entre en vigor en un plazo de 45 días.¹⁹

Lo anterior obligaba a México a mostrar resultados concretos en la reducción de los flujos migratorios. Después de estas negociaciones, el gobierno mexicano anunció la intervención de la nueva Guardia Nacional (una instancia de seguridad) en asuntos migratorios. Cabe señalar que apenas el mes anterior, en mayo, se había formalizado la creación de este nuevo cuerpo de seguridad y aún estaba en entrenamiento. El secretario de Relaciones Exteriores anunció el despliegue de la Guardia Nacional en la frontera sur, en Chiapas, inicialmente solo para vigilar, después se les dio la autorización de detener a migrantes y apoyar a las autoridades del Instituto Nacional de Migración (INM).

Las presiones de Estados Unidos a México para que contuviera la migración centroamericana en su territorio demostraban que fue más importante supeditarse a los intereses bilaterales del comercio entre ambos países que a los objetivos internacionales en materia migratoria incluidos en el Pacto Mundial. Además, se cambió radicalmente la política interna y la estrategia migratoria que en un inicio (por un mes) fue de aceptar e intentar regularizar la estancia de los migrantes a través de las tarjetas humanitarias y detener e impedir su paso por México para que no presionaran la frontera estadounidense.

La presencia de la Guardia Nacional funcionó como un muro humano para impedir el paso de migrantes. De hecho, se reiteró que su despliegue era para cumplir el compromiso de identificar a toda persona migrante que ingresara al país y para que cumpliera con la legislación migratoria mexicana.²⁰ A una semana del despliegue de la guardia hubo una tragedia en el Río Bravo: mueren ahogados un joven salvadoreño, Óscar, y su pequeña hija, Valeria, en su intento por cruzar

¹⁹ Rachel Withers, "Mexico releases the full text of Trump's immigration deal", *Vox*, 15 de junio de 2019, disponible en <https://www.vox.com/2019/6/15/18680129/us-mexico-immigration-deal-release-trump-tariff>

²⁰ Isabel González, "Puede Guardia Nacional detener a migrantes: López Obrador", *Excélsior*, 26 de junio de 2019, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/puede-guardia-nacional-detener-a-migrantes-lopez-obrador>

hacia Estados Unidos mientras su esposa Tania, en la orilla del río, atestiguó cómo los arrastraba la corriente. Ellos estuvieron en un campamento de migrantes cercano al Puente Puerta México, y tras dos meses de espera para poder solicitar asilo en Estados Unidos, soportando altas temperaturas que superaban los 40 grados en la ciudad fronteriza de Matamoros, Tamaulipas, decidieron cruzar por el río.²¹

Esta tragedia refleja el costo humano de los acuerdos migratorios entre Estados Unidos y México. El despliegue de la Guardia Nacional para detener migrantes se asume falsamente como “seguridad”, “regulación” y “control” del flujo migratorio. Las caravanas desestabilizaron cierta “normalidad de las fronteras” y la respuesta de los gobiernos es dar prioridad a las migraciones “regulares” y “ordenadas”, combatiendo a toda costa los flujos irregulares y desordenados, es decir, al “éxodo”.

CONCLUSIONES

El discurso político de la migración ordenada, segura y regular es riesgoso porque estigmatiza a las migraciones irregulares y desordenadas, entonces se puede asumir fácilmente que lo que se requiere es un mayor control y endurecimiento de políticas. Con el pretexto de “asegurar” a las personas migrantes y establecer un “orden migratorio” se pueden cometer violaciones graves a los derechos humanos. La implementación del orden, la regulación, el control y la seguridad implicarían políticas migratorias más estrictas. En nombre de la seguridad se cometen abusos y se puede emplear indiscriminadamente la fuerza pública, por lo que el control migratorio se acentúa para ciertas poblaciones no deseadas.

El Pacto Mundial, sin embargo, como instrumento internacional, propone acciones concretas que van más allá de la gestión fronteriza y de la gestión de flujos migratorios, especialmente pone atención en la regularización. Esto implica entender las causas y los procesos en los que están inmersos los flujos migratorios irregulares en la medida en que no existen canales de regularización y de vías lega-

²¹ Julia Le Duc, “Migrante salvadoreño y su hija mueren en el intento de cruzar a EU”, *La Jornada*, 25 de junio de 2019, disponible en <https://www.jornada.com.mx/sin-fronteras/2019/06/24/migrante-salvadoreno-y-su-hija-mueren-en-el-intento-de-cruzar-a-eu-9107.html>

les para la migración, el trabajo migrante, la residencia permanente y la ciudadanía de las personas migrantes.

Así, más que poner énfasis en las fronteras y en el ejercicio de la autoridad migratoria y policiaca en operativos migratorios, incluso empleando fuerzas de seguridad especiales como es la Guardia Nacional, la clave está en reconocer las realidades migratorias, flexibilizar los procesos así como su regularización para que se adapten a las personas migrantes. En la medida en que se profundiza en las causas estructurales para migrar y se cierran los canales legales y regulares, las personas buscan opciones para migrar de manera irregular. En esta búsqueda de alternativas los migrantes se ven orillados a asumir más costos: económicos, emocionales y corporales.

REFERENCIAS

- Arista, Lidia. 2019. Caravanas de migrantes en México, *El Economista*. 27 de abril de 2019. Disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/Caravanas-de-migrantes-en-Mexico-20190427-0001.html>
- Global Compact for Migration. 2018. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Intergovernmentally Negotiated and Agreed Outcome, 13 de julio de 2018. Disponible en https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf
- Gobierno de México. 2019. Declaración conjunta México Estados Unidos. Washington DC. 7 de junio de 2019. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467956/Declaracion_Conjunta_Mexico_Estados_Unidos.pdf
- Gómez, Juan José y Fernando de la Mora Salcedo. 2019. *México ante el Pacto Mundial para la Migración*. Ciudad de México: CIDE.
- González, Isabel. 2019. Puede Guardia Nacional detener a migrantes: López Obrador, *Excélsior*. 26 de junio de 2019. Disponible en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/puede-guardia-nacional-detener-a-migrantes-lopez-obrador>
- IME. 2017. Mexicanos residentes en Estados Unidos. Disponible en http://ime.gob.mx/estadisticas/mundo/continente/america/estados_unidos_2017.pdf
- Le Duc, Julia. 2019. Migrante salvadoreño y su hija mueren en el intento de cruzar a EU, *La Jornada*. 25 de junio de 2019. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/sin>

- fronteras/2019/06/24/migrante-salvadoreno-y-su-hija-mueren-en-el-intento-de-cruzar-a-eu-9107.html
- Mars, Amanda, Pablo Ximénez de Sandoval e Ignacio Fariza. 2019. Trump anuncia un arancel general del 5% a México como castigo por la inmigración irregular, *El País*. 31 de mayo de 2019. Disponible en https://elpais.com/internacional/2019/05/31/estados_unidos/1559256743_016777.html
- Martínez, Óscar. 2010. *Los migrantes que no importan: en el camino con los centroamericanos indocumentados*. Barcelona: Icaria.
- Mascia, Carla. 2018. Cargaré toda mi vida con la muerte de Alan, *El País*. 3 de septiembre de 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2018/08/31/actualidad/1535727930_512389.html
- Naciones Unidas-Asamblea General. 2018. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Resolución aprobada por la Asamblea General, 19 de diciembre de 2018. Disponible en https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195yLang=S
- Ortega, Ariadna. 2018. AMLO abre las puertas a migrantes: donde come uno, comen dos, *Expansión política*. 21 de octubre de 2018. Disponible en <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/10/21/amlo-abre-la-puerta-a-migrantes-donde-come-uno-comen-dos>
- París-Pombo, María Dolores y Verónica Montes. 2020. Visibilidad como estrategia de movilidad: el éxodo centroamericano en México (2018-2019), *Entre Diversidades*. Vol. 7, núm. 1: 9-38.
- Passel, Jeffrey S. y D'Vera Cohn. 2019. Mexicans decline to less than half the us unauthorized immigrant population for the first time, *Pew Research Center*. 12 de junio de 2019. Disponible en <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/12/us-unauthorized-immigrant-population-2017/>
- Sánchez, Enrique. 2019. Migración ya supera con 232% a 2018; enero-junio 2019, *Excelsior*. 1 de julio de 2019. Disponible en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/migracion-ya-supera-con-232-a-2018-enero-junio-2019/1321779>
- Segob-Unidad de Política Migratoria. 2019. Finaliza Programa Emergente de emisión de Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias, *Migración Al Día*. Núm. 184. Disponible en <http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2909/1/images/MaD184.pdf>

- SRE. 2018. UN General Assembly Endorses Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/un-general-assembly-endorses-global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration>
- Varela Huerta, Amarela y Lisa McLean. 2019. Caravanas de migrantes en México: nueva forma de autodefensa y transmigración, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Núm. 122: 163-185. DOI: <https://doi.org/10.24241/rcai.2019.122.2.163>
- Withers, Rachel. 2019. Mexico releases the full text of Trump's immigration deal, *Vox*. 15 de junio de 2019. Disponible en <https://www.vox.com/2019/6/15/18680129/us-mexico-immigration-deal-release-trump-tariff>

TERCERA PARTE
ESCENARIOS MIGRATORIOS EMERGENTES

LA POLÍTICA MIGRATORIA MEXICANA EN EL PRIMER SEMESTRE DE LA 4T EN EL MARCO DEL PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

ALEXIS LÓPEZ MIGUEL¹

INTRODUCCIÓN

La historia de la humanidad ha sido testigo de numerosas movilizaciones. El propósito de este artículo es examinar las principales acciones que en materia migratoria ha emprendido el gobierno de México a través del INM y la Secretaría de Gobernación (Segob). Por tanto, la implementación, por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, así como sus antecedentes, son fundamentales para su adopción por parte de los países miembros.

Este trabajo se realizó en el contexto del arribo al poder del presidente Andrés Manuel López Obrador, quien había anunciado un cambio de paradigma en la ejecución de la política migratoria mexicana (al pasar de una política de criminalización a una de respeto de derechos humanos de las personas migrantes); sin embargo, la presencia de caravanas de migrantes procedentes de Centroamérica desde octubre de 2018 y posteriormente con migrantes de otras naciones en los primeros meses de 2019, ha sido utilizada por la administración Trump para presionar al gobierno de México en diferentes temas de la agenda bilateral, lo cual ha

¹ Estudiante de Relaciones Internacionales, BUAP, miembro de *Lo Internacional*, Revista del alumnado de la licenciatura en Relaciones Internacionales BUAP.

puesto en una situación comprometida a la política exterior y a la política migratoria mexicanas.

Para facilitar la lectura del trabajo es importante explicar algunos conceptos clave. En primer lugar, la migración describe el desplazamiento de personas, tanto de manera interna como a través de las fronteras nacionales; también es fundamental considerar que la protección de los derechos humanos de las personas migrantes es primordial para asegurar un flujo migratorio ordenado y regular. Además, el concepto de política migratoria implica los lineamientos que aplica un Estado a los flujos migratorios para regularlos, esta puede ser flexible o restrictiva.

Para la redacción de este texto se recurrió a la revisión continua de las tarjetas informativas, tanto del INM como de la Segob; asimismo, se recopiló información de distintas organizaciones civiles como Sin Fronteras, y de diferentes periódicos con información nacional e internacional entre diciembre de 2018 y junio de 2019. Se consideró la publicación de este texto para contribuir al debate en torno a las tendencias migratorias mundiales, en particular a los flujos migratorios de Centroamérica a México y, principalmente, en las decisiones del gobierno de México en torno a los procesos migratorios en este periodo.

EL PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

Algunos antecedentes de las discusiones multilaterales que permitieron la adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en diciembre de 2018, son los siguientes:

1. La Comisión Global sobre las Migraciones Internacionales (2003-2005) fue establecida el 9 de diciembre de 2003, en Ginebra, Suiza, por el secretario general de Naciones Unidas. Estaba integrada por 19 comisionados, provenientes de diversas regiones del mundo y tenía la función de proveer un marco para la formulación de una respuesta oportuna al tema migratorio global. Como resultado, se publicó el reporte “Migration in an inter-

connected world: New directions for action”, y terminó su labor el 31 de diciembre de 2005 (OIM, 2019).

2. Los Diálogos de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo en 2006 y 2013. El primero se realizó en septiembre de 2006 y tuvo como objetivo analizar los aspectos multidimensionales de la migración internacional y sus implicaciones para el desarrollo. Los participantes fueron 140 países, más las Agencias del Sistema ONU. El diálogo culminó con la creación del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo. En seguimiento al primer diálogo, la Asamblea General celebró en 2013 su segundo diálogo sobre la Migración Internacional y el Desarrollo (ONU, 2019).
3. El Grupo Global de Migración. Este grupo fue establecido en 2006 por el secretario general de Naciones Unidas, en respuesta a una recomendación de la Comisión Mundial sobre Migración Internacional, para el establecimiento de un grupo interinstitucional de alto nivel que reuniera a las agencias del Sistema de Naciones Unidas involucradas en temas migratorios. Estuvo encargado de promover una aplicación más amplia de todos los instrumentos y normas internacionales y regionales relevantes relacionados con la migración. El 23 de mayo de 2018, el secretario general de las Naciones Unidas decidió establecer la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración, como sucesora del Grupo Global de Migración, para garantizar el cumplimiento del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.²
4. La Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes de 2016. En dicha Declaración, adoptada por la Asamblea General, se decidió desarrollar un Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, así como un Pacto Mundial sobre Refugiados. La Declaración instruyó iniciar negociaciones que condujeran a una Conferencia Intergubernamental y a la aprobación de un Pacto Mundial.³

² Portal Global Migration Group, “About Global Migration Group”, 2019, disponible en <https://global-migrationgroup.org/what-is-the-gmg>

³ ACNUR, Organización de las Naciones Unidas, 2019, disponible en <https://refugeemigrants.un.org/es/declaration>

EL PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR Y EL PACTO MUNDIAL SOBRE REFUGIADOS

Cerca de 250 millones de personas en el mundo son migrantes, y más de 68 millones se han visto forzadas a desplazarse, esto incluye el número creciente de personas que requieren refugio y las caravanas de migrantes que viajan de Centroamérica a la frontera sur de Estados Unidos a través de México. Por ello, los días 10 y 11 de diciembre de 2018 se llevó a cabo en Marrakech, Marruecos, la Conferencia Intergubernamental para la adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, con el fin de cubrir todas las dimensiones de la migración internacional de una manera amplia. El Pacto era una oportunidad para mejorar la gobernabilidad de la migración y afrontar los desafíos asociados con la migración actual, así como para reforzar las contribuciones de los migrantes y la migración al desarrollo sostenible. Fue acordado el 13 de julio de 2018, aprobado y adoptado en diciembre de ese mismo año y, por lo tanto, se trata del primer intento por gestionar los flujos migratorios de forma integral y a escala internacional, además de ser el primer acuerdo global para ayudar a aprovechar los beneficios de la migración e implementar mecanismos para la protección de los migrantes. Los estados firmantes se comprometieron a mejorar la cooperación en torno a la vida de los migrantes y garantizar un regreso “seguro y digno” a los inmigrantes deportados y no expulsar a quienes se enfrentan a un “riesgo real y previsible” de muerte, tortura u otros tratos inhumanos. El Pacto engloba los siguientes 23 objetivos:

1. Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica.
2. Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen.
3. Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración.
4. Velar porque todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y la documentación adecuada.
5. Aumentar la disponibilidad y la flexibilidad de las vías de migración regular.

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

Respecto a su carácter jurídico, el pacto no es vinculante, y deja claro que los estados son soberanos para determinar sus propias políticas en este ámbito. En esa línea, países como Estados Unidos, Austria, Hungría, Polonia, Estonia, Bulgaria, República Checa, Israel, Australia y República Dominicana no adoptaron el Pacto; algunos han argumentado que es incompatible con su soberanía o que podría tener un efecto de incitación de la inmigración ilegal.⁴

Adicionalmente, el 17 de diciembre de 2018 los estados miembros de la Asamblea General de la ONU adoptaron el Pacto Mundial sobre Refugiados como un marco para atender el desplazamiento de personas y de refugiados. Uno de sus principales objetivos es evitar que los refugiados sean utilizados como instrumento político. También plantea una responsabilidad compartida en el diseño y la ejecución de mecanismos y medidas en torno a la atención de los refugiados. Se basa en el actual sistema legal sobre refugiados, particularmente en la Convención de 1951 y en la legislación humanitaria y de derechos humanos. Los objetivos del Pacto Mundial sobre Refugiados, en conjunto, son los siguientes:

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

ACCIONES DEL GOBIERNO DE LA 4T EN MATERIA MIGRATORIA

El 19 de diciembre de 2018 el comisionado del Instituto Nacional de Migración (INM), junto con la secretaria de Gobernación (Segob), el secretario de Relaciones Exteriores (SRE), el subsecretario de Derechos Humanos, Migración y Población, el titular de la Comisión Mexicana de Apoyo a Refugiados (Comar) y el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna) presentaron la nueva política migratoria del sexenio 2018-2024.

⁴ PNUD, “El Pacto Mundial de Migración”, 2018, disponible en <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/articles/2018/12/el-pacto-mundial-de-migracion.html>

Esta nueva política se propuso como producto del papel que tuvo México en la promoción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Ante ello, el enfoque de esta política migratoria se basaría en dos ejes rectores: el primero, la protección de los derechos humanos, y el segundo, la cooperación y la colaboración de desarrollo con los países centroamericanos.

Andrés Ramírez Silva, titular de la Comar, mencionó que la política migratoria se apega irrestrictamente al Pacto de Marrakech. En esa línea, Marcelo Ebrard, jefe de la diplomacia mexicana, comentó que era de vital importancia que México fuera el primer país en adoptar medidas que coinciden con el mencionado Pacto.⁵ Ante el nuevo enfoque de la política migratoria, el doctor Tonatíuh Guillén López, entonces comisionado del INM, anunció la reestructuración y la modernización para transformar al instituto en una dependencia que requería ser más moderna, más transparente y con un enfoque más humano. Muestra de ello fue lo ocurrido durante la conferencia matutina presidencial de 14 de marzo de 2019, donde la titular de la Segob comentó que el INM era una de las instituciones más corruptas del país y, ante ello, anunció la renovación de “prácticamente” todo el personal. En consecuencia, se difundieron distintas convocatorias que emitió el INM desde febrero pasado para renovar al equipo del instituto. Además, la propuesta de reestructuración incluiría un cambio de visión, es decir, ya no se criminalizaría al migrante y no se basaría en la contención de las migraciones. Asimismo, se modificarían los reglamentos y los procedimientos de los servicios migratorios; se crearían estrategias para asegurar una migración segura, ordenada y regular, y se instrumentaría un programa continuo de regularización de extranjeros en México, entre otras acciones.⁶

A principios de enero de 2019, durante la Trigésima Reunión de Embajadores y Cónsules, Olga Sánchez Cordero, titular de la Segob, señaló que México no era la causa del proceso migratorio, pero estaba dispuesto a colaborar en la solución. Mencionó que para atender la migración es indispensable que la comunidad internacional, los organismos internacionales como la ONU y la OEA, y los gobiernos de los países de donde son originarios los migrantes asuman su corresponsabilidad

⁵ Portal Segob, “Derechos humanos y cooperación con Centroamérica, base de política migratoria 2018-2024: Sánchez Cordero”, 2018, disponible en <https://www.gob.mx/segob/prensa/derechos-humanos-y-cooperacion-con-centroamerica-base-de-politica-migratoria-2018-2024-sanchez-cordero>

⁶ *Idem.*

en la atención del tema migratorio. En esa línea, Sánchez Cordero viajó a finales de febrero a Washington DC. Y en el Migration Policy Institute (MPI) presentó el enfoque de la nueva política migratoria mexicana. Sánchez Cordero precisó que el gobierno de México estaba dispuesto al diálogo respetuoso y constructivo con el gobierno de Estados Unidos, con el propósito de atender de manera conjunta y coordinada la migración centroamericana.⁷

En el sentido de regular la estancia de los migrantes que ingresaron a través del sur del país en diferentes caravanas, el INM entregó entre los meses de enero y febrero alrededor de 13 000 Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias. Este programa emergente inició el 17 de enero de 2019 y, desde ese día, el Instituto comenzó a recibir solicitudes para trámites de esta tarjeta.⁸ Aunque la entrega pudo significar un avance en la aplicación de la política migratoria, presentó una confusión en su aplicación. Ante ello, el doctor Rafael Alonso Hernández, coordinador del Doctorado en Estudios de Migración de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), comentó que en diversos medios de comunicación las catalogaron como “visas humanitarias”. Sin embargo, solo es un instrumento con el que cuentan los migrantes siempre que lo soliciten, a diferencia de las visas, que son tramitadas fuera del país.⁹

Otro cambio en el discurso fue lo anunciado por Alejandro Encinas, titular de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, durante la Segunda Reunión Preparatoria de Instalación de la Comisión de Niñez Migrante y Solicitante de Refugio del Sipinna. En esta el subsecretario comentó que es un reto la atención a niñas, a niños, a los jóvenes, pero es un reto mayor que la política sea exitosa. Por su lado, el entonces comisionado del INM expresó que ya no habría más niños en las estaciones migratorias, porque ya no regiría una política de seguridad sino una de protección de los derechos humanos de la niñez y la

⁷ Portal Segob, “La política migratoria deberá asumir una visión de corresponsabilidad con la comunidad internacional”, 2019, disponible en <https://www.gob.mx/segob/prensa/la-politica-migratoria-debera-asumir-una-vision-de-corresponsabilidad-con-la-comunidad-internacional-segob-186446>

⁸ INM, “Entrega de Tarjetas por razones Humanitarias”, Blog de INM, 2019, disponible en <https://www.gob.mx/inm/articulos/entrega-de-tarjetas-por-razones-humanitarias?idiom=es>

⁹ Colef, “Entrega de Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias es solo un cambio en la aplicación de la política migratoria: Dr. Rafael Alonso Hernández”, 2019, disponible en <https://www.colef.mx/noticia/entrega-de-tarjetas-de-visitante-por-razones-humanitarias-es-solo-un-cambio-en-la-aplicacion-de-la-politica-migratoria-dr-rafael-alonso-hernandez/>

adolescencia migrantes. En tanto, Ricardo Bucio Mújica, secretario ejecutivo del Sipinna, expuso que se requería de un diagnóstico de niñas, niños y adolescentes en el contexto de la movilidad humana, así como de propuestas para la inclusión de la perspectiva de la niñez y adolescencia migrantes en la política migratoria.¹⁰

Además, otra de las acciones encaminadas a mejorar la coordinación de los esfuerzos en torno al tema de las movildades fue la firma de un convenio, el 26 de febrero de 2019, entre el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. El convenio incluyó la colaboración en cuanto al establecimiento de mecanismos de coordinación que proporcionen un servicio adecuado y de respeto de los derechos humanos de las personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado. Se establecieron tres ejes estratégicos: el primero, para “garantizar la prerrogativa de los solicitantes de la condición de refugiado para no tener contacto con sus autoridades consulares durante la tramitación de los procedimientos administrativos”; el segundo establece “la evaluación del traslado del solicitante de la condición de refugiado entre Delegaciones u Oficinas de Representación del INM”; y el tercero plantea “la realización de la notificación de actuaciones que en vía de coadyuvancia se realicen entre el INM y la Comar”.

Respecto al tema de las detenciones, es fundamental la publicación de un informe de organizaciones civiles. Este informe lleva por título “La Detención Migratoria: un análisis desde el modelo penitenciario y gasto público”, el cual fue elaborado por las organizaciones civiles Sin Fronteras, AsiLEGAL y Fundar. Fue presentado en el Senado de la República el 26 de febrero de 2019. En dicho informe las organizaciones emiten recomendaciones que incluyen: modificaciones necesarias para que la Ley de Migración y su Reglamento adopten un enfoque de protección de derechos humanos de las personas migrantes, así como la eliminación de la detención que establecen ambos documentos. También evidencian las similitudes que existen entre la detención migratoria y la penal, la falta de transparencia en el uso del presupuesto destinado, ya que el gasto público que representa la detención es millonario pero el presupuesto es insuficiente. En respuesta al informe, el 1 de marzo, en un comunicado, el Instituto Nacional de Migración informó el

¹⁰ Segob, “Prioritario atender a la niñez migrante y solicitante de refugio en México: Bucio Mújica”, 2018, disponible en <https://www.gob.mx/segob/prensa/prioritario-atender-a-la-ninez-migrante-y-solicitante-de-refugio-en-mexico-bucio-mujica-186033>

cierre de cinco estaciones migratorias ubicadas en Morelia, Acapulco, Nogales, Tuxpan y Reynosa. Este cierre se debió a que “las estaciones no contaban con las condiciones mínimas como albergue y provisión de servicios, y como la política migratoria mexicana está comprometida con el pleno respeto de los derechos humanos de las personas que transitan por territorio mexicano se procedió al cierre de las mencionadas estaciones”, informó el INM.¹¹

Sin embargo, ese mismo día el influyente periódico *The New York Times* publicó una nota en la que mencionaba que el actual gobierno mexicano se encontraba cumpliendo con las metas migratorias del gobierno de Donald Trump. Entre las acciones del gobierno mexicano que indirectamente cumplen con los retos del presidente Trump, según el diario, se encuentran: el bloqueo del paso a grupos de migrantes en pueblos fronterizos, no permitir a los migrantes caminar hacia los puentes de cruce para solicitar asilo en Estados Unidos, interceptar a menores no acompañados antes de llegar a territorio estadounidense y permitir que el gobierno estadounidense regrese a México a los solicitantes de asilo para esperar la resolución de su solicitud. Ante tales acciones, organizaciones civiles han denunciado que el gobierno mexicano ha privilegiado las cuestiones políticas y no las humanitarias, para evitar hacer enojar a Trump y no tener un desacuerdo público. Al respecto, Melissa Vértiz Hernández, secretaria técnica del Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria, mencionó que

México sigue conteniendo el flujo migratorio, el papel que Estados Unidos cree que debe desempeñar. En la búsqueda de punto de equilibrio en las relaciones con Estados Unidos, el gobierno mexicano no ha formulado una política migratoria clara. Muestra de ello es que los estados y municipios fronterizos han tenido que realizar acciones que, por lo general, no conllevan el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes, por lo cual, el tema migratorio se ha vuelto como un juego de pasarse la bola, ya que ha generado conflicto entre ciudades o estados fronterizos.¹²

¹¹ Pamela Torres, “Organizaciones comparan la detención migratoria con la penal: sus gastos millonarios y violaciones DDHH”, Sin Fronteras, 26 de febrero de 2019, disponible en <https://sinfronteras.org.mx/index.php/2019/02/26/organizaciones-comparan-la-detencion-migratoria-con-la-penal-sus-gastos-millonarios-y-violaciones-a-ddhh/>

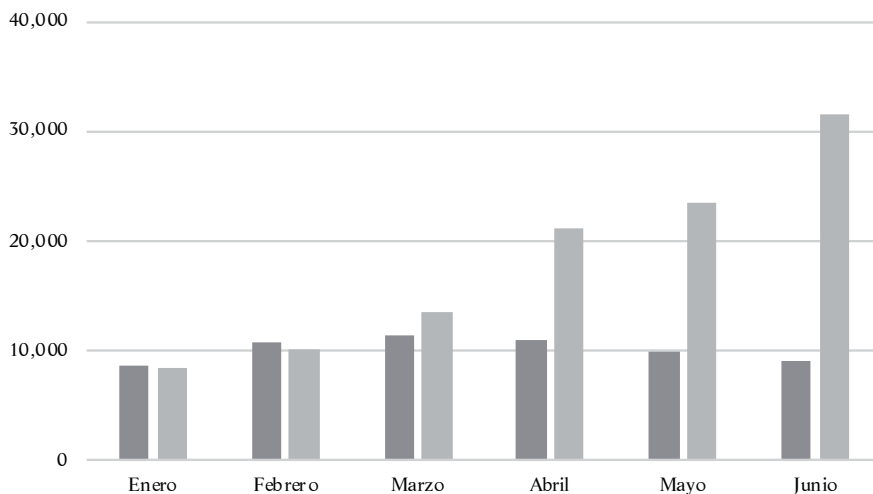
¹² Ahmed, Azam y Kirk Semple, “Trump’s Surprising New Ally in Mexico? The Government”, *The New York Times*, 1 de marzo de 2019, disponible en <https://www.nytimes.com/2019/03/01/world/americas/mexico-migration-trump.html>

En respuesta a las afirmaciones del *The New York Times*, el 3 de marzo el gobierno federal emitió un comunicado donde se menciona que México actúa de manera soberana e independiente al implementar su nueva política migratoria; que no existía un acuerdo vinculante con el gobierno de Estados Unidos para atender el aumento en el flujo de personas y se ha dejado de deportar a cientos de miles de migrantes centroamericanos.

Respecto al retorno de solicitantes de asilo en Estados Unidos a México, el gobierno mexicano, por razones humanitarias y de manera temporal, autorizó el ingreso de algunos solicitantes en tanto se resuelve su situación en un tribunal estadounidense, ya que si se opta por la deportación sería negar el derecho de asilo que ofrece México. Además, recalcó que México fue el primer país en adoptar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.¹⁵

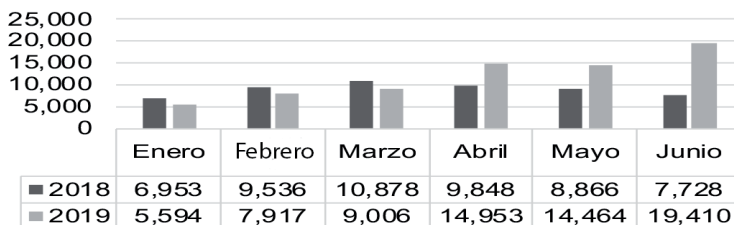
No obstante lo mencionado, en el comunicado de marzo por parte de la Segob, específicamente sobre el tema de las deportaciones, el número en términos reales no ha disminuido, ya que cifras presentadas por la Unidad de Política Migratoria de la propia Secretaría muestran una constante en los eventos de deportaciones. Se muestra a continuación una serie de gráficos que ilustran los principales datos de los flujos migratorios. El primero incluye el número de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria durante el periodo enero-junio de 2019, los cuales son comparados en la misma gráfica con los datos del mismo periodo de 2018. El segundo gráfico contiene el número de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria durante los mismos periodos.

¹⁵ Segob, “La política migratoria de México es soberana y busca preservar los derechos de los migrantes”, Prensa Segob, 2019, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/la-politica-migratoria-de-mexico-es-soberana-y-busca-preservar-los-derechos-de-los-migrantes>



Gráfica 1. Extranjeros presentados ante la autoridad migratoria.

Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria de Segob, 2018 y 2019.

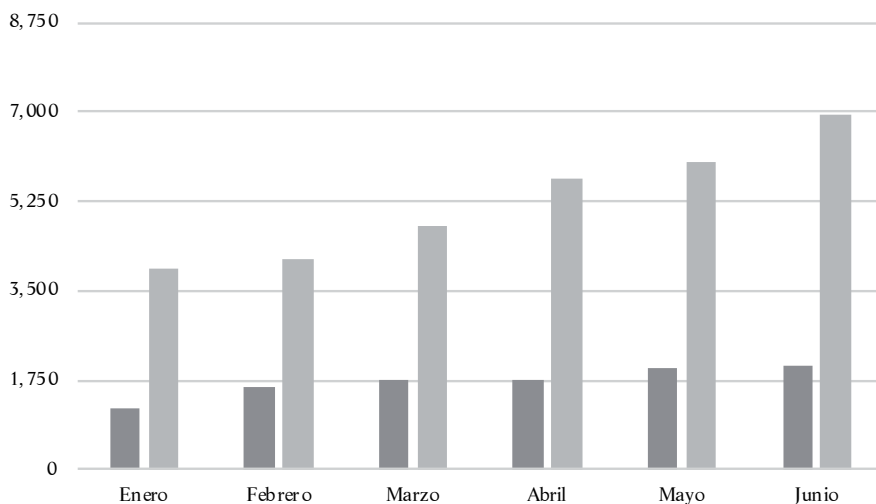


Gráfica 2. Extranjeros devueltos por la autoridad migratoria.

Fuente: elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria de la Segob, 2018 y 2019.

En general, la primera gráfica muestra que en el periodo de 2019 se han detenido y presentado más extranjeros en comparación con 2018. Mientras que en la gráfica 2, en la comparación de datos contenidos, se observa que no se ha cumplido con lo mencionado por el presidente y las diferentes autoridades mexicanas, ya que se ve claramente que las deportaciones de personas migrantes no

se han detenido ni se redujeron. Aunque durante los meses de enero y febrero de 2019 el número de deportaciones es menor que el de 2018, no significó un gran avance en el cumplimiento de la nueva política migratoria ya que, por un lado, se tiene que en junio de 2019 las deportaciones aumentaron y, por el otro, que durante esos meses (enero y febrero) el gobierno optó por la entrega de Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias, y ante ello no hubo muchas deportaciones; sin embargo, esta acción fue una medida de corto plazo pues las tarjetas tenían vigencia de un año.

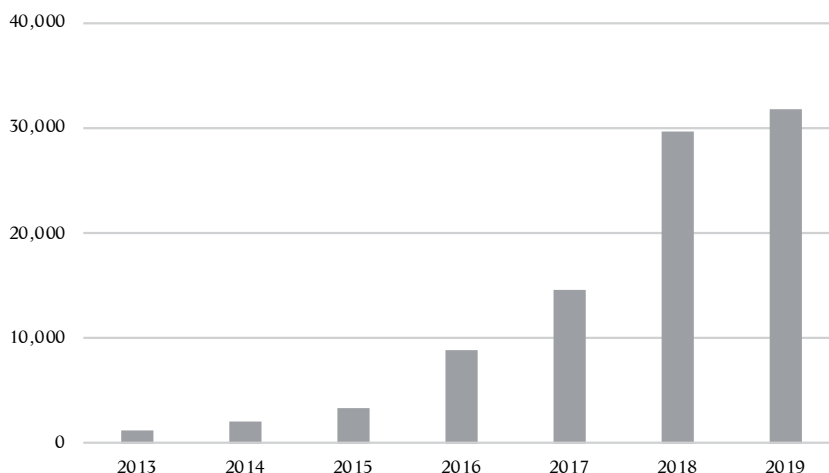


Gráfica 3. Solicitudes de refugio, 2019.

Fuente: elaboración propia con datos de la UPM y la Comar, 2018 y 2019.

Cabe mencionar, además, que aumentó el número de personas que solicitaron refugio en México. En esa línea, de enero a junio de 2019 la Comar recibió 31 486 solicitudes para obtener el estatus de refugiado. Para ilustrar con mayor detalle el aumento de solicitudes de refugio se incorporan las gráficas 3 y 4. La 3 incluye el número de solicitudes que ha recibido la Comar durante el periodo enero-junio de 2019, comparándolo con lo registrado en ese mismo periodo pero de 2018. En la gráfica siguiente se compara el número de solicitudes de refugio durante el periodo 2013-2019, aunque en 2019 el registro llega hasta el mes de junio.

La gráfica anterior nos permite ver el significativo aumento de las solicitudes de refugio que recibió la Comar en el periodo enero-junio de 2019.



Gráfica 4. Solicitudes de refugio.

Nota: Los datos de 2019 son parciales. Suman las solicitudes únicamente en el periodo de enero a junio.

Fuente: elaboración propia con datos de la Comar, 2013-2019.

En la gráfica 4 se observa el número de solicitudes que recibió la Comar durante el periodo 2013-2018, comparándolo con el número que ha recibido en los primeros cinco meses de 2019, el cual superó al total de solicitudes de 2018. Durante el seguimiento del primer semestre, se observa que la protección de derechos humanos de las personas migrantes no ha sido prioridad en la implementación de la “nueva política migratoria”, ya que se han incrementado los operativos y las detenciones efectuadas por agentes del INM que se encuentran enmascaradas en los rescates de personas migrantes, pero en realidad son redadas efectuadas por dicha institución. Cabe mencionar que el compromiso de México con una migración segura, ordenada y regular (la cual está en un serio debate) implica una fuerte configuración en su política migratoria; sin embargo, no se ha cumplido con los principales instrumentos que establece el Pacto Mundial. Esto mismo se constata en la sobresaturación de las estaciones migratorias y la atención a los solicitantes de refugio, ya que el número de solicitudes que ha recibido la

Comisión es muy elevado en comparación con el presupuesto que recibió esta instancia.

ACUERDO MIGRATORIO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Cabe destacar que el incremento de la complejidad de los procesos migratorios regionales implica un mayor compromiso para la política exterior y para la política migratoria mexicana en torno al tema. La administración Trump ha utilizado este tema como una de sus principales armas para movilizar a su electorado, y en este caso presiona al gobierno de México para condicionar la ejecución de su política, aunque las autoridades mexicanas hayan afirmado en distintas ocasiones que la política mexicana es soberana. La problemática se intensificó sobre este tema el jueves 30 de mayo de 2019, cuando el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, anunció vía *Twitter* (su medio favorito) que impondría aranceles de 5% (hasta llegar a 25% de manera gradual) a todas las exportaciones mexicanas, los cuales entrarían en vigor el lunes 10 de junio. El mandatario estadounidense señaló que los aranceles se mantendrían hasta que México detuviera el flujo de migrantes que atraviesa el país para llegar a la frontera sur de Estados Unidos. Ese mismo día el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció, durante su conferencia matutina, que enviaría al Congreso mexicano el nuevo documento del Tratado de Libre Comercio, T-MEC, para dar inicio a su ratificación.¹⁴

Ante tal escenario, López Obrador envió a Estados Unidos una delegación encabezada por el secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, con el fin de negociar el tema y evitar la imposición de los aranceles. La noticia del acuerdo fue dada a conocer mediante un *Tweet* por el canciller Ebrard la noche del viernes 7 de junio, donde anunciaba que México y Estados Unidos alcanzaron un acuerdo y, por ello, se cancelaba indefinidamente la imposición de aranceles, por lo que el Acto de Unidad en Defensa de la Dignidad Nacional y en favor de la amistad con Estados Unidos convocado por López Obrador para el sábado 8 de junio en

¹⁴ BBC News Mundo, “Trump anuncia aranceles de un 5% para todas las importaciones desde México ‘hasta que se resuelva el problema de la inmigración ilegal’”, 30 de mayo de 2019, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48455073>

Tijuana se convirtió en una celebración. Sin embargo, es necesario preguntarse, ¿qué implica el acuerdo migratorio?

Para responder la pregunta se incluyen los resultados de las negociaciones entre ambas partes, que se encuentran en la Declaración Conjunta México-Estados Unidos publicada el 7 de junio. En dicha declaración ambas naciones reconocen la importancia de resolver la emergencia humanitaria y la situación de seguridad generada por el incremento de migrantes provenientes de Centroamérica. Se presentan los resultados a continuación (SRE, 2019):

1. Se acordó que el gobierno de México incrementará su esfuerzo en la aplicación de la legislación migratoria mexicana con el fin de reducir la migración irregular, lo cual incluye el despliegue de la Guardia Nacional en todo el país, principalmente en la frontera sur. México tomará acciones para dismantelar a las organizaciones que trafican y tratan con las personas migrantes. Además, acordaron fortalecer el intercambio de acciones coordinadas con el objetivo de garantizar la seguridad en la frontera común.
2. También se acordó que los migrantes que cruzan la frontera sur para pedir asilo en Estados Unidos serán devueltos a México, en donde esperarán la resolución de su solicitud, y México autorizará la entrada de los solicitantes de asilo. Durante ese lapso, el país les brindará oportunidades laborales y educativas, así como acceso a la salud y protección de sus derechos.
3. Se tomarán acciones adicionales en caso de que las medidas adoptadas no tengan la efectividad esperada, y por ello acordaron continuar las conversaciones sobre los términos de otros posibles entendimientos, las cuales serán anunciadas en un plazo de 90 días.
4. Ambas partes respaldaron la declaración del 18 de diciembre de 2018, en la que se comprometieron a fortalecer y a ampliar la cooperación bilateral para fomentar el desarrollo económico y aumentar la inversión en el sur de México y Centroamérica. Estados Unidos apoya el Plan de Desarrollo Integral promovido por México en conjunto con El Salvador, Guatemala y Honduras.¹⁵

¹⁵ SER, Declaración Conjunta México- Estados Unidos, 2019, disponible en <https://www.gob.mx/sre/documentos/declaracion-conjunta-203701>

Después del anuncio del acuerdo y de la publicación de la Declaración Conjunta surgieron algunas dudas respecto de los resultados de las negociaciones. Por un lado, Donald Trump mencionaba que el gobierno de México no había revelado la mayor parte del acuerdo y que ciertas medidas serían aprobadas por el Congreso mexicano, lo cual generó polémica en la sociedad mexicana; y por el otro lado, diversas organizaciones expresaron y expresan su preocupación sobre lo mencionado por la administración Trump y sobre las medidas que tomaría el gobierno mexicano en torno al proceso migratorio.¹⁶

Ante esta situación, el viernes 14 de junio el canciller Marcelo Ebrard compareció ante el Senado de la República para asegurar que no existe un acuerdo secreto con Estados Unidos y para explicar los alcances del acuerdo alcanzado con la contraparte estadounidense. También mencionó que no existen otras medidas que no se incluyan en el informe que envió a los senadores. Este informe contiene las medidas que se encuentran en el Acuerdo Suplementario, el cual fue suscrito por Alejandro Celorio Alcántara, consultor jurídico adjunto “A” de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y Marik String, consejero jurídico de la delegación estadounidense.¹⁷

Enseguida se presentan detalles del Acuerdo Suplementario:

1. Ambos países acordaron que iniciarán inmediatamente el diálogo para establecer los “términos definitivos” para un acuerdo bilateral vinculante que incluya el tema de la carga compartida y la asignación de responsabilidades en torno a las solicitudes de asilo.
2. Este acuerdo debe incluir el compromiso bajo el cual cada parte deberá aceptar el retorno y el procesamiento de las solicitudes de refugio de nacionales de un tercer país que hayan cruzado el territorio (ya sea de México o de Estados Unidos), para llegar a un punto de entrada (frontera común) o entre los mismos de la otra parte.

¹⁶ *El Universal*, “Trump dice que su ‘acuerdo secreto’ con México se aplicará cuando él quiera”, 11 de junio de 2019, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/trump-dice-que-su-acuerdo-secreto-con-mexico-se-aplicara-cuando-el-quiera>

¹⁷ Silvia Arellano, “En Senado, Ebrard niega compromisos secretos con EU”, *Milenio*, 16 de junio de 2019, disponible en <https://www.milenio.com/mileniotv/politica/senado-ebrard-niega-compromisos-secretos-eu>

3. También se menciona que México se compromete a examinar sus regulaciones y leyes internas con el propósito de identificar cambios necesarios para que entre en vigor el acuerdo.
4. Y el punto más controversial del este acuerdo es el que tiene que ver con la decisión de Estados Unidos. Se menciona que si Estados Unidos determina, a discreción y después de consultarlo con México, después de 45 días de la Declaración Conjunta, que las medidas adoptadas no han alcanzado resultados efectivos para hacer frente al flujo de migrantes, el gobierno de México tomará todas las medidas necesarias bajo la legislación nacional para que lo que plantea el Acuerdo Suplementario entre en vigor dentro de 45 días.¹⁸

Como se observa, el aumento de los flujos migratorios ha comprometido la política migratoria mexicana, ya que esto ha implicado un diferendo con Estados Unidos, muestra de ello son las constantes amenazas de Trump hacia México si no detiene el flujo migratorio que va hacia su país; como ejemplo, está el cierre de la frontera norte, anunciado por Donald Trump en abril, y la más reciente escalada de tensión en la relación es la amenaza de la imposición de aranceles. Se menciona, además, que se ha comprometido la política porque el acuerdo al que llegó México y Estados Unidos implica acciones de contención de migrantes, lo cual va en contra de lo que expresaron las distintas autoridades en diciembre de 2018.

Por ejemplo, el despliegue de 6 mil elementos de la Guardia Nacional es resultado de una presión ejercida por Estados Unidos, ya que, en la práctica, la Guardia no se había formado, y lo que se está enviando a la frontera con Guatemala son efectivos de la Marina, el Ejército y la Policía Federal; y aunque la secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, haya comentado que la Guardia Nacional no será una “Border Patrol” (Patrulla Fronteriza) de Estados Unidos, la realidad indica que está desempeñando funciones de detención y no de apoyo al INM.¹⁹ Esta idea se confirma con lo mencionado por un integrante de la Guardia, un soldado de la 39 Zona Militar, durante una investigación de la periodista Ángeles Mariscal le

¹⁸ *Milenio*, “Este es el ‘acuerdo secreto’ de Donald Trump con México”, 14 de junio de 2019, disponible en <https://www.milenio.com/politica/este-es-el-acuerdo-secreto-de-donald-trump-con-mexico>

¹⁹ Alejandra Canchola y Horacio Jiménez, “Guardia Nacional no será una Border Patrol, dice Sánchez Cordero”, 11 de junio de 2019, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/guardia-nacional-no-sera-una-border-patrol-dice-sanchez-cordero>

pregunta al soldado sobre las acciones que realizará, a lo que él responde: “evitar que los migrantes pasen”, lo que indica que no están ahí para labores de apoyo en el proceso del trámite de documentos migratorios sino para la detención, a lo cual se agrega que en la misma investigación se documenta que los militares usan fusiles y unidades artilladas, y por ello se prevé aumente el maltrato hacia los migrantes.²⁰

CONCLUSIONES

En síntesis, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular es el primer instrumento que involucra a un gran número de naciones, con excepción de países que están siendo gobernados por personas antiinmigrantes y nacionalistas en el tema migratorio. Este Pacto fue promovido, principalmente, por México y por Suiza, lo que indicaría un “supuesto cambio” en la ejecución de la política migratoria mexicana. Sin embargo, en la práctica el gobierno mexicano continúa implementando una política migratoria severa en un contexto de crecimiento acelerado de solicitudes de refugio en México.

Respecto de las Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias que el gobierno entregó en los meses de enero y febrero, la iniciativa es plausible pero no significó un avance, ya que estas tarjetas tienen vigencia de un año y la cuestión pendiente es saber qué va a pasar con esas personas migrantes cuando el documento pierda su vigencia. Siguiendo con el tema de las deportaciones, el gobierno mexicano no ha dejado de deportar a las personas migrantes que tienen una condición irregular en el país, lo cual visibiliza la falta de mecanismos para atender los procesos migratorios, y un hecho que lo confirma es que se han deportado más centroamericanos desde México que mexicanos desde Estados Unidos en el periodo analizado. Además, el gobierno ha contenido los flujos migratorios en la zona sur del país, dejando a las personas migrantes en una situación muy vulnerable. Se ha detenido a los migrantes en los estados de Chiapas y Oaxaca y no se han impulsado iniciativas para que accedan a los servicios básicos.

²⁰ Ángeles Mariscal, “Artilería y fusiles disuaden a migrantes en frontera sur de México”, *Aristegui Noticias*, 17 de junio de 2019, disponible en <https://aristeguinoticias.com/1706/lomasdestacado/artilleria-y-fusiles-disuaden-a-migrantes-en-frontera-sur-de-mexico/>

Respecto del acuerdo migratorio que alcanzaron México y Estados Unidos, es claro que quienes salen perjudicadas son las personas migrantes. Y en esa línea es fundamental mencionar que los resultados de las negociaciones no son nada alentadores para México. En el caso del retorno a nuestro país de los solicitantes de asilo en Estados Unidos es evidente que México cedió y que las condiciones en las que se encuentran los migrantes en la frontera norte son negativas, y faltará evaluar si el gobierno mexicano cumplirá con sus compromisos en los plazos establecidos y si los aranceles no se impondrán. Un componente problemático adicional es el involucramiento de la Guardia Nacional; esta instancia se creó para detener delincuentes y no para detener a las personas migrantes que requieren ayuda humanitaria y acceso a procedimientos de refugio, pero sus primeras acciones están enfocadas a la detención de estas personas.

La política migratoria de este nuevo gobierno no fue clara durante el primer semestre ya que, por un lado, plantea respetar los derechos humanos de las personas migrantes, pero, por el otro, son testigos de los graves problemas a los que se enfrentan en territorio mexicano y del deterioro de la situación humanitaria. En esa línea, México no solo es un país de tránsito y espera, sino un país de destino, muestra de ello es el incremento sin precedentes de solicitudes de la condición de refugiado.

REFERENCIAS

- ACNUR. 2019. Disponible en <https://refugeesmigrants.un.org/es/declaration>
- Ahmed, Azam y Kirk Semple. 2019. Trumps Surprising New Ally in Mexico? The Government, *The New York Times*. 1 de marzo. Disponible en <https://www.nytimes.com/2019/03/01/world/americas/mexico-migration-trump.html>
- Arellano, Silvia. 2019. En Senado, Ebrard niega compromisos secretos con EU, *Milenio*, 16 de junio. Disponible en <https://www.milenio.com/mileniotv/politica/senado-ebrard-niega-compromisos-secretos-eu>
- BBC News Mundo. 2019. Trump anuncia aranceles de un 5% para todas las importaciones desde México “hasta que se resuelva el problema de la inmigración ilegal”, 30 de mayo. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48455073>
- Canchola, Alejandra y Horacio Jiménez. 2019. Guardia Nacional no será una Border Patrol, dice Sánchez Cordero. *El Universal*, 11 de junio. Disponible en <https://www.eluni->

- versal.com.mx/nacion/politica/guardia-nacional-no-sera-una-border-patrol-dice-sanchez-cordero
- Colef. 2019. Entrega de Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias es solo un cambio en la aplicación de la política migratoria: Dr. Rafael Alonso Hernández. Disponible en <https://www.colef.mx/noticia/entrega-de-tarjetas-de-visitante-por-razones-humanitarias-es-solo-un-cambio-en-la-aplicacion-de-la-politica-migratoria-dr-rafael-alonso-hernandez/>
- Comar. La Comar en números, actualización al mes de diciembre de 2019. Blog Comar, 2020. Disponible en <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros>
- El Universal*. 2019. Trump dice que su ‘acuerdo secreto’ con México se aplicará cuando él quiera. 11 de junio. Disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/trump-dice-que-su-acuerdo-secreto-con-mexico-se-aplicara-cuando-el-quiera>
- Global Migration Group. 2019. About Global Migration Group, Portal Global Migration Group. Disponible en <https://globalmigrationgroup.org/what-is-the-gmg>
- INM. 2019. Entrega de Tarjetas por Razones Humanitarias. Blog del INM. Disponible en <https://www.gob.mx/inm/articulos/entrega-de-tarjetas-por-razones-humanitarias?idiom=es>
- Mariscal, Ángeles. 2019. Artillería y fusiles disuaden a migrantes en frontera sur de México, *Aristegui Noticias*, 17 de junio. Disponible en <https://aristeginoticias.com/1706/lomas-destacado/artilleria-y-fusiles-disuaden-a-migrantes-en-frontera-sur-de-mexico/>
- Milenio*. 2019. Este es el ‘acuerdo secreto’ de Donald Trump con México, *Milenio*, 14 de junio. Disponible en <https://www.milenio.com/politica/este-es-el-acuerdo-secreto-de-donald-trump-con-mexico>
- OIM. 2019. La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. Disponible en <https://www.iom.int/es/la-comision-mundial-sobre-las-migraciones-internacionales>
- ONU. 2019. Reuniones de alto nivel del 68° periodo de sesiones de la Asamblea General. Portal ONU, 2019. Disponible en <https://www.un.org/es/ga/68/meetings/migration/about.shtml>
- PNUD. 2018. El Pacto Mundial de Migración. Disponible en <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/articles/2018/12/el-pacto-mundial-de-migracion.html>
- Segob. 2018. Boletín estadístico de solicitantes de refugio en México 2018. Disponible en <https://www.gob.mx/comar/articulos/boletin-estadistico-de-solicitantes-de-refugio-en-mexico-182244?idiom=es>

- Segob. 2018. Derechos humanos y cooperación con Centroamérica, base de política migratoria 2018-2024: Sánchez Cordero. Portal Segob. Disponible en <https://www.gob.mx/segob/prensa/derechos-humanos-y-cooperacion-con-centroamerica-base-de-politica-migratoria-2018-2024-sanchez-cordero>
- . 2018. Prioritario atender a la niñez migrante y solicitante de refugio en México: Bucio Mújica. Portal Segob. Disponible en <https://www.gob.mx/segob/prensa/prioritario-atender-a-la-ninez-migrante-y-solicitante-de-refugio-en-mexico-bucio-mujica-186033>
- . 2019. La política migratoria deberá asumir una visión de corresponsabilidad con la comunidad internacional: Portal Segob. Disponible en <https://www.gob.mx/segob/prensa/la-politica-migratoria-debera-asumir-una-vision-de-corresponsabilidad-con-la-comunidad-internacional-segob-186446>
- . 2019. La política migratoria ya cambió, atención a niñez y adolescencia es reto fundamental para su éxito: Alejandro Encinas. Portal Segob. Disponible en <https://www.gob.mx/segob/prensa/la-politica-migratoria-ya-cambio-atencion-a-ninez-y-adolescencia-es-reto-fundamental-para-su-exito-alejandro-encinas>
- . 2019. La política migratoria de México es soberana y busca preservar los derechos de los migrantes. Prensa Segob. Disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/la-politica-migratoria-de-mexico-es-soberana-y-busca-preservar-los-derechos-de-los-migrantes>
- . 2019. Las y los extranjeros presentados y devueltos, 2018. Disponible en http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Cuadros_MyH?Anual=2018ySecc=3
- . 2019. Extranjeros presentados y devueltos, 2019. Disponible en http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_presentados_y_devueltos
- SRE. 2019. Declaración Conjunta México-Estados Unidos. Disponible en <https://www.gob.mx/sre/documentos/declaracion-conjunta-203701>
- Torres, Pamela. 2019. Organizaciones comparan la detención migratoria con la penal: sus gastos millonarios y violaciones DDHH, Sin Fronteras, 26 de febrero de 2019. Disponible en <https://sinfronteras.org.mx/index.php/2019/02/26/organizaciones-comparan-la-detencion-migratoria-con-la-penal-sus-gastos-millonarios-y-violaciones-a-ddhh/>

JÓVENES PROMESAS, UNA PROPUESTA DE COOPERACIÓN REGIONAL EDUCATIVA

MARÍA DEL PILAR SALAZAR BARRALES¹

INTRODUCCIÓN

La iniciativa piloto de Cooperación Educativa Regional, también denominada Programa Jóvenes Promesas Pro Jóvenes, inicia en 2018 con una duración proyectada de tres años en su operación.² Este tiempo considera los tres años lectivos equivalentes a seis semestres escolares de formación de bachillerato técnico. En este programa se invita a 12 jóvenes centroamericanos de entre 15 y 18 años y son seleccionados, según los criterios de excelencia académica y liderazgo juvenil, para estudiar una carrera técnica en un plantel Conalep en la ciudad de Puebla, México.

Paralelamente, los jóvenes han recibido una formación complementaria basada en temas de liderazgo social, valores ciudadanos y pensamiento crítico, pues uno de los objetivos principales es formar a los ciudadanos del futuro como agentes de transformación social comunitaria.³ En un principio, los jóvenes se instalaron con familias de acogida voluntarias y recibieron una beca de manutención para solventar los gastos cotidianos.

¹ Antropóloga cultural (UDLAP) y maestra en Comunicación y Cambio Social (Ibero Puebla). Sus líneas de investigación y acción versan sobre espacio público, prácticas urbanas y juventud. Actualmente labora en el programa Jóvenes Promesas con Puente Ciudadano A.C., y como docente de asignatura en la licenciatura de Comunicación (Ibero Puebla).

² Se consideran unos meses más antes y después de la llegada y retorno de los jóvenes para los trámites administrativos, así como la planeación y la evaluación correspondientes.

³ Para saber más sobre el programa se puede consultar la página www.jovenespromesas.net

Al día de hoy, tras dos años del programa y uno por transcurrir, 11 de los 12 jóvenes continúan y se desarrollan adaptados a la sociedad mexicana y, no solo eso, se forman como sujetos interculturales con visión de un mundo global anclado en lo local. Los jóvenes han descubierto un mundo con grandes horizontes y oportunidades que no han dudado en tomar. El programa, como todo proyecto que gira en torno a la idea de la cooperación regional, ha encontrado distintos obstáculos, los principales son: la falta de oportunidad para encontrar financiamiento y las prácticas discriminatorias vigentes en distintos niveles de la vida cotidiana y pública. Estos obstáculos lo han forzado a reconfigurarse constantemente a la par de la reconfiguración identitaria de quienes participan de él (tanto los jóvenes como los equipos que los acompañamos).

Este texto es una reflexión compartida con las distintas personas que nos involucramos en el programa, y da cuenta de las observaciones que hemos realizado, de las interrogantes y de los bocetos previos a un análisis más profundo de los eventos y procesos suscitados a lo largo de dos años. En las siguientes líneas, y para definir un contexto común, se realiza una breve descripción del programa. A manera de notas primarias, se mencionan algunas de las pautas de reconfiguración, poniendo especial énfasis en la manera en que hemos enfrentado la coyuntura global de los meses recientes. Por último, se presentan algunos de los resultados actuales así como las interrogantes que surgen hacia el futuro, tanto del programa como de los jóvenes, a un año de que tengan que enfrentarse al retorno y tras la coyuntura experimentada. Notaremos que se abren nuevos horizontes, interrogantes y discusiones diversas, tanto en materia de dignidad humana, migración y, por supuesto, respecto al tema de las juventudes emergentes.

EL PROGRAMA, LA APUESTA POR UN FUTURO MEJOR

En agosto de 2018, con la llegada de 12 jóvenes, cuatro de Honduras, cuatro de Guatemala y cuatro de El Salvador, arrancaba el Programa Piloto de Cooperación Educativa Regional Pro Jóvenes. Cuatro mujeres y ocho hombres, de entre 15 y 18 años, fueron, y son aún, la esperanza de un proyecto que pueda alcanzar el nivel de política pública en favor de sus compatriotas que se quedan en sus tierras de origen.

Estos jóvenes arribaron a México con carácter de estudiantes y fueron recibidos con grandes fiestas, después de enormes esfuerzos colectivos de actores de la sociedad civil, de la academia y del poder público, tanto nacionales como mesoamericanos. Este programa engloba la ilusión de cooperación regional entre México y Centroamérica a través de un programa de educación de gran calidad e innovación, pues no entiende la educación solo como la formación recibida en aulas en un modelo de educación formal. La intención no es saber por saber sino, con base en el Plan de Cooperación Educativa 2003-2006 de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), entender la educación como una formación en valores sociales para la “construcción de sociedades más democráticas e igualitarias” (OEI, 2003).

Más allá de la apuesta por la democracia y la igualdad, aterriza estos conceptos en una serie de experiencias personales, individuales y colectivas, busca detonar la conciencia y la acción hacia transformaciones sociales locales, comunitarias y regionales. El programa apuesta por el trabajo colectivo horizontal, es decir, incentiva la participación de todas sus partes en el quehacer cotidiano: familias de origen y de acogida, equipos de acompañamiento, directivos del programa y, por supuesto, los jóvenes. La intención ha sido fortalecer dos valores clave que se construyen como los cimientos de todo esfuerzo: la solidaridad y la confianza.

Aunque a lo largo del programa se han dado enormes muestras de solidaridad, materializadas en la donación de talleres y de fondos para el programa, apoyo para desarrollar eventos, convenios con instituciones educativas, así como el apoyo y afecto que las familias de acogida han brindado a los jóvenes, también hemos tenido que enfrentar prácticas de discriminación hacia ellos directamente y hacia la idea de apoyo a Centroamérica. Este ha sido un tema persistente desde el inicio del programa hasta la actualidad, y se ha manifestado desde distintos actores, tanto de la sociedad como de funcionarios públicos. Ello nos recuerda la importancia de apostarle al todo por el todo a este programa, pues no estamos aportando al bienestar de solo 12 jóvenes, sino de toda una región que ha vivido asolada por la violencia en sus países y que han optado por buscar mejor suerte en otro país, aun enfrentándose a otras formas de violencia en los países destino.

LA REDARQUÍA, UNA APUESTA DE OPERACIÓN HORIZONTAL

Este programa, al operar a partir de varios actores, puede ser mejor descrito a través de la propuesta conceptual de *redarquía* (Cabrera, 2017). Este tipo de estructura implica un orden que permite, entre otras situaciones, la autogestión de sus partes, la colaboración, la participación desde la trinchera propia y la interdependencia entre sus partes, lo que implica que cada actor podrá actuar de manera autónoma aunque, a partir de un esfuerzo colegiado, con una idea rectora y objetivos específicos compartidos.

Para mayor claridad, es necesario mencionar que el programa transcurre en dos niveles: estrategia y operación. La estrategia está a cargo de tres instituciones principales, Fe y Alegría Centroamérica, CIDE y Puente Ciudadano A.C. En la estrategia se determinan las decisiones principales respecto a la dirección y la prospección del programa, también se encarga de las gestiones en lo macropolítico. Por otro lado, existe un nivel operativo en donde se involucran los esfuerzos cotidianos en tres equipos principales: comunicacional, de procuración de fondos y de acompañamiento. Este texto se enfoca en el tercer equipo.

El equipo de acompañamiento está configurado según las necesidades integrales de los jóvenes: la Fundación Juconi, desde el área psicoemocional, apoya tanto a los jóvenes como a sus familias de acogida.

El educativo lo realiza el Conalep brindando también una beca de excelencia a los jóvenes para que puedan terminar sus estudios de bachillerato técnico. El área de acompañamiento cotidiano es ejecutada por Puente Ciudadano A.C., que monitorea y ofrece un programa de formación integral para los jóvenes. Por su parte, Fe y Alegría monitorea y mantiene la comunicación entre las instituciones y las familias de origen de los jóvenes en sus respectivos países.

Para cubrir todos estos aspectos, se ha instituido un equipo de acompañamiento regional que sesiona periódicamente para compartir información importante sobre los progresos y los obstáculos de cada uno de los jóvenes y de sus familias. En lo operativo delinear estrategias para asegurar que los jóvenes se desarrollen de manera óptima en temas de autonomía, seguridad y acción social. Este último punto es fundamental, pues, al final de cuentas, el intento del programa parte de la idea de posibilitar olas de esperanza en las comunidades.

Gracias a la formación que los jóvenes están recibiendo, pueden impactar positivamente en sus comunidades, compartiéndoles el conocimiento generado durante su estancia en México, haciendo uso y fortaleciendo una red de apoyo con todos los implicados en el programa, y demostrando que son capaces de respaldar acciones para el bien común, siendo ejemplo para sus compañeros.

DE LAS FRONTERAS A LOS PUENTES

Uno de los mayores retos y propuestas construidos desde las voces y las experiencias de los Jóvenes Promesas es el hecho de consolidarse como puentes culturales. A decir de ellos, en sus países existe recelo hacia los mexicanos, justificado en la realidad por las formas de violencia ejercidas hacia personas centroamericanas, ya sea cruzando o viviendo en el país, que pueden ir desde la negación de servicios, como telefonía, renta de inmuebles o malos tratos en la calle, hasta la negación de alianzas y permisos para eventos con la explicación de no poder aportar a poblaciones extranjeras, cuando “las poblaciones locales también lo necesitan”.

Lo que los jóvenes han logrado en los espacios cotidianos es cambiar las narrativas existentes sobre la juventud centroamericana, normalmente asociada a pandillas de Mara Salvatrucha. Este grado de estigma, que causaría un proceso de aniquilamiento identitario (Nateras, 2015) en Centroamérica, penado con la vida, y en México condicionado al comportamiento en el quehacer escolar y cotidiano, también ha derrumbado fronteras culturales y ha posibilitado el intercambio cultural, el diálogo entre una y otra sociedad y ha fomentado un reconocimiento mutuo basado en experiencias compartidas, tanto personales como históricas.

Asimismo, han reflexionado sobre algunos temas importantes que aquejan a sus sociedades: Marjorie, Katya, Josselyn y Mario, los jóvenes salvadoreños, hacen mención de cómo los proyectos de cooperación regional y diplomacia entre El Salvador y México al parecer solo alcanzan a los sectores políticos. Las donaciones en especie o monetarias se reducen a eventos políticos, cuando en lo local se sigue desconfiando entre una y otra sociedad y no se logra entender el beneficio, ya que esas donaciones nunca llegan a las comunidades de manera directa. Tampoco se ha logrado el acercamiento humano o el entendimiento mutuo entre la sociedad mexicana y la centroamericana.

En el caso de Honduras, por ejemplo, Cristian y Sofía encuentran un factor de migración en las fallas en la educación, que es limitada en algunos casos por las pandillas y por la violencia. Esto dificulta el quehacer de los profesores y el correcto aprovechamiento de los jóvenes, ya que los primeros reciben amenazas de las pandillas, o los jóvenes tienen dificultad para llegar a sus escuelas al tener que atravesar una ciudad que pareciera el escenario de una guerra urbana. Esta misma realidad parece alcanzar a Guatemala, El Salvador e incluso a México en algunas regiones. Por ello, y por las pocas oportunidades laborales al momento de egresar, el futuro se vislumbra pantanoso y se opta por abandonar el país en busca de mejores horizontes, o caer en la desesperanza y adoptar la precariedad como modo de vida.

Yojan, uno de los cuatro jóvenes hondureños, menciona el círculo vicioso detrás de la migración y el problema de la educación. Reflexiona que el problema va más allá de que las escuelas estén o no equipadas, o de que se garantice la seguridad para alumnos y profesores. Él considera que cuando un adulto que tiene a su cargo a otras personas decide salir de su país para buscar una mejor oportunidad laboral afecta a la familia en más de una manera, pues implica que quienes se quedan tendrán que suplir esa ausencia, viendo por los demás familiares. Por ejemplo, si los que se quedan aún están inscritos en la escuela tendrán que abandonarla para insertarse en el campo laboral. Al salir prematuramente de la escuela no estarán del todo preparados y no podrán acceder a un empleo bien remunerado para tener una vida digna; por ende, también tendrán que asumir decisiones que impliquen salir de su país, y así la historia se repite indefinidamente.

A partir de experiencias y encuentros cotidianos, tanto en lo público como en lo privado, estos jóvenes han podido dar su propia versión de lo que es ser un joven centroamericano, posibilitando, incluso, una discusión en extenso sobre las implicaciones y las frustraciones. En este caso, han tenido que aprender a vivir como jóvenes estudiantes mexicanos en un contexto urbano.

Algunas de las reflexiones que en algún momento compartían Jairo, Lusvin, Ángel y Himmy, los jóvenes de Guatemala, permiten vislumbrar estos temas: algunos viven en contextos rurales en su país, mencionan el choque al cambiar el canto de los pájaros del campo por las bocinas y alarmas de la ciudad y platican de cómo ha sido modificar sus parámetros de distancias y tiempos.

Ángel, al ser un joven de ciudad, mencionaba cómo ha cambiado la experiencia de vivir siempre asustado y guardado en su casa en Guatemala al poder caminar más libremente en Puebla, permitiéndose explorar e incluso perderse. En otros casos han identificado de manera involuntaria algunas experiencias regionalmente compartidas, pues Anthony, hondureño, también notó este cambio en su experiencia urbana. La reflexión en torno a la categoría de juventud a partir de la experiencia se ha convertido en piedra angular del programa. Retomaré este punto más adelante.

RECONFIGURACIONES CONSTANTES

Un hecho muy significativo de este programa es que, en efecto, ha cambiado muchas vidas, no solo la de los 12 jóvenes centroamericanos. También ha cambiado la de sus familias y amistades, tanto en su país de origen como en México. Este es un tema que requiere un análisis exhaustivo y profundo; sin embargo, para los fines de este trabajo, basta mencionar que, evidentemente, quienes participaron en la experiencia no son los mismos de cuando iniciaron.

A manera de ejemplo, no habríamos imaginado lo que un corte de cabello podría significar en una adolescente de 16 años: un proceso de emancipación, de afirmar quién quiere ser y cómo demuestra al mundo que ella vale y tiene derecho sobre su cuerpo y su personalidad. O lo que implica en la vida de un joven de 15 años encontrarse en Puebla con una mujer que se convertiría en su *tía* por elección, en principio por causa de una compatibilidad de valores espirituales y familiares, reforzando en el tiempo la relación a partir de un profundo respeto y cariño mutuos.

Las enormes experiencias, a pesar de la corta edad de estos jóvenes, han implicado una oportunidad para reinterpretarse en función de los contextos y de sus propios proyectos de vida; implican un proceso de subjetivación (Touraine, 1992). En términos identitarios, han detentado hasta ahora la categoría de *centroamericanos, estudiantes, becarios, jóvenes promesas*, en lo que serían identidades impuestas (Reguillo, 2012). Sin embargo, algunos de ellos han retado y reconfigurado dichas categorías, incluso podrían asumirse como “aprendices”, pues implica que no solo han venido a estudiar sino a aprender de toda experiencia.

Tanto los chicos como las chicas reflexionan sobre lo que significaría ser *mujer* o ser *hombre* participando en las movilizaciones sociales en compañía de sus familias de acogida las primeras, o involucrándose en la economía de los cuidados los segundos, tradicionalmente relegada a las mujeres. Ello ha implicado que se cuestionen a sí mismos y a las estructuras que nos han formado. De esta manera también tejemos horizontalidad al tiempo que se descubren como actores de sus propias realidades. Sin embargo, el tema importante implica reconfigurarse como *joven* en un continente en donde históricamente el hecho de asumirse como tal podría implicar una pena de muerte.

La realidad en Latinoamérica es que vivimos en estados históricamente *juvenicidas* (Valenzuela, 2015). Valenzuela ocupa este concepto para referirse al asesinato de personas por el hecho de pertenecer a un grupo etario y político denominado *juventud*, pero también se refiere a la eliminación sistemática de sus espacios, prácticas, expresiones, precarizando su vida social y física. En Centroamérica encontramos específicamente un terreno hostil para la expresión de la juventud, ya que existe una constante criminalización por ser la etapa de riesgo a ser cooptado/a o asesinado/a por pandillas de los Mara.

No se debe olvidar que estas mismas pandillas están compuestas por jóvenes, quienes se sienten obligados a tomar los caminos de la violencia por encontrarse en un espacio adverso, hostil y sin posibilidades de futuro. Al respecto, existen numerosas investigaciones periodísticas, como las de *El Faro*, compiladas por Óscar Martínez (2019), muy completas, así como investigaciones académicas que dan cuenta de esto: jóvenes en abandono social queriendo pertenecer o alcanzar una posibilidad de vida con mayor ingreso y que optan por entrar a una pandilla Mara, violentando a otros jóvenes para unirse. Por otro lado, el Estado considera a todo joven como amenaza, como sinónimo de enemigo potencial del orden público que debe ser exterminado. En un contexto así no hay manera de que los jóvenes puedan ganar.

Es importante señalar la condición de inseguridad que prevalece en el Triángulo Norte de Centroamérica, lugar de procedencia de los Jóvenes Promesas, en donde se estiman altos números de asesinatos diarios. En 2012 la ONU consideraba que “1 de cada 50 jóvenes moriría por asesinato en Centroamérica” (*Expansión*, 2012). Esta cifra es alarmante: los jóvenes no mueren accidentalmente o por enfermedad, sino a causa de la violencia y, muchas veces son criminalizados y negados

ya sea a manos del Estado, del crimen organizado o de otros grupos violentos. En el caso de las mujeres también existe un riesgo latente de ser abusadas sexualmente.

La posición, tanto de hombres como de mujeres jóvenes, implica muchas veces su revictimización, pues el hecho de ser joven, de tener amistades inadecuadas o de estar en el lugar incorrecto, según el pensamiento colectivo, los hace personas *matables*, una expresión de necropolítica (Mbembe, 2011). Por ende, muchas familias han optado por aislar del espacio público a sus hijos en edades *de riesgo*.

¿Cuál sería el peligro de retirar a los jóvenes de la calle, de la vida pública? Cabe retomar el concepto de *aniquilamiento identitario* que Nateras construye para explicar el fenómeno de la juventud en Centroamérica, como “una manera fáctica de borrar los lugares sociales de agrupamientos” (2015: 99). Es muy probable que al intentar mantener vivos a los jóvenes se esté condenando a las sociedades a perder el sentido de la participación y del sujeto colectivo. Se les niega también toda experiencia de construirse como sujetos jóvenes en sus dimensiones afectivas, políticas, sociales y culturales. El riesgo es la extracción del proceso colectivo y de la participación en el mundo social.

Este es uno de los grandes retos del programa: lograr que los jóvenes se identifiquen como sujetos colectivos, como agentes de transformación social con capacidad política. Este es un camino que inicia, desde la experiencia del programa, con un redescubrimiento de sí mismos, de sus capacidades, de sus anhelos y deseos, de sus motivaciones e intereses, pero también de sus miedos, de sus limitantes emocionales y afectivas.

Por otro lado, nos hemos preguntado en distintas ocasiones ¿qué implicará ser un líder juvenil centroamericano?, ¿a qué peligros se enfrentará al serlo y a qué retos responderá?, ¿qué sucederá cuando estos jóvenes retornen a sus países?, ¿qué posibilidades reales tendrán de incidir en la vida pública, local, comunitaria? Estas interrogantes nos invitan a actuar de manera colegiada en todos los niveles del programa y con todos los actores, tanto en México como en sus países de origen.

Dichas interrogantes se fueron perfilando desde los primeros meses y fueron haciéndose complejas conforme hemos avanzado; han tomado fuerza al calor de los últimos eventos: una coyuntura mundial conocida como COVID-19, que nos ha traído nuevos elementos de reflexión y permitido poner en la mira otros procesos ya existentes, pero que adquieren relevancia reflexiva en la actualidad, como

los temas de cercanía y de comunicación, de la virtualidad y de las emergencias sociales latentes, así como una reconfiguración de los espacios públicos y de cooperación.

NUEVOS HORIZONTES TRAS EL COVID-19

A raíz de la contingencia sanitaria que asola al mundo entero, gran parte de quienes dedicamos nuestras horas al acompañamiento formativo de otras personas hemos encontrado en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) nuestra tabla salvadora. Al mudar las clases presenciales a aulas en línea, y al encontrar en las videollamadas nuestras nuevas salas de reunión, estamos entrando a nuevas lógicas de comunicación, de organización y de cooperación con sus reglas y códigos propios. Aunque la comunicación remota es una experiencia nueva para muchos, podemos decir que, dadas las características del programa Jóvenes Promesas, esta no fue un hecho nuevo para nosotros.

En el caso de los equipos que acompañamos los procesos, hemos tenido que aprender a mantenernos en contacto entre nosotros, a dar los mensajes indicados con las palabras adecuadas y en los tiempos y plataformas correctas. Ya he mencionado anteriormente que una estrategia importante en el tema del acompañamiento del programa ha sido la instauración de un Equipo de Acompañamiento Regional compuesto por representantes de cada organización en los cuatro países, lo que implica que tenemos que estar coordinados y al alcance de un click, listos para enfrentar cualquier crisis o situación que se pudiera presentar. Lo anterior permitirá buscar maneras y vías de comunicación efectivas que suplan la distancia física que se presenta entre unos y otros. Esto lo hemos encontrado en las plataformas que posibilitan las videollamadas, los correos electrónicos y los grupos cerrados en ciertos servicios de mensajería para temas más urgentes. De esta manera, hemos sacado adelante algunas situaciones por demás escabrosas de manera coordinada, articulada y colegiada, logrando acercarnos aún en la distancia física. En propuestas de cooperación regional, que se presentan como redárquicas y multiactorales, los canales ordenados de información son clave.

Hemos optado por asambleas periódicas en donde los acompañantes de los cuatro países podamos motivar a los jóvenes o, en dado caso, llamar la atención a

alguno que necesite ser guiado. Las videollamadas nos permiten, a diferencia de los mensajes instantáneos o las llamadas, expresar sonrisas o seños fruncidos, lo que puede aportar a una comunicación más efectiva.

En el caso de los jóvenes, ellos están más que habituados a platicar con sus familias de origen por estos medios digitales. Es curioso señalar, incluso, que algunos se han sentido más cercanos a sus padres en la distancia. La distancia física ha demostrado una paradoja importante en materia de cercanía emocional, confianza y creación de lazos. Al parecer, este hecho ha fortalecido las relaciones entre padres e hijos. Esta es una lección importante para aprender en el contexto actual: ¿cómo nos hemos acercado con nuestros seres queridos, compañeros de clase o de trabajo en tiempos de pandemia?

En este sentido, el uso de modos digitales de comunicación no ha representado una situación nueva sino una alternativa constante. Sin embargo, aquello que sí ha representado una novedad es el tener que fomentar y propiciar encuentros en el mundo digital. Por un lado, antes del COVID-19 nos habíamos enfrentado a las reuniones de corte expositivo, a conferenciar en relación con un problema u obstáculo en común. Fomentábamos los encuentros, la interlocución y la convivencia sana entre los jóvenes y los acompañantes en México. Sin embargo, el tema de generar encuentros profundos entre personas que se aprecian o entre quienes se pretende generar lazos sólidos que permeen en el tiempo y el espacio se vuelve complejo cuando el espacio físico queda prohibido o pausado.

¿Cómo abordamos la experiencia de la cooperación de manera remota? ¿Cómo trabajamos en equipos y en red cuando estamos todos encerrados en nuestras casas y distanciados de los demás? ¿Cómo generamos experiencias compartidas, profundas y significativas a distancia? Y, sobre todo, ¿cómo registramos, abordamos y procesamos los procesos que se han suscitado a lo largo de los últimos meses?

Estos meses transcurridos han puesto a prueba nuestra creatividad. Parte importante del área de acompañamiento implica ofrecer un programa de formación integral a base de talleres y encuentros recreativos que incentiven la reflexión y la detonación de ideas en materia de desarrollo humano, acción social y pensamiento crítico. Normalmente, ocupamos los tiempos vacacionales para tal fin, sin embargo, a situaciones críticas, medidas igualmente críticas.

Hemos sostenido algunas asambleas virtuales con los jóvenes: siempre es grato verlos de buen ánimo. Hemos compartido con ellos reuniones de planeación y de

propuestas. Es aquí donde notamos que existe una brecha tecnológica interesante que, si bien nuestras generaciones han crecido en una era de cambios tecnológicos y virtuales a los cuales nos hemos tenido que adaptar, la relación con la tecnología de las generaciones de los *dosmiles* se impone: notamos que tienen protocolos de participación bien entendidos, que son capaces de hacerse escuchar con voz y personalidad. Es en estos espacios de crisis en donde todos nos encontramos de manera horizontal, todos somos aprendices y todos producimos conocimiento valioso.

LAS EMOCIONES Y LOS CONTACTOS A DISTANCIA

Los talleres han sido un reto interesante. En tiempos regulares son los espacios de interacción y cercanía que tenemos con ellos. Todos inician con un abrazo conforme van llegando, y existe emoción por encontrarnos todos juntos, poner el café, servir las galletas, las palomitas o cualquier otra botana. Las bromas y los juegos entre intervención son comunes y alegran el alma. Reconocemos la expresión de las emociones hacia los demás como un elemento valioso de la convivencia.

En lo virtual iniciamos no con abrazos, sino comentando nuestros sentimientos. Agradecemos el compartir y comenzamos la acción. La cámara y el micrófono muchas veces imponen. La participación total no siempre es posible por temas de conectividad o de equipo; sin embargo, hacemos lo que podemos. Las bromas son un poco más difíciles en este formato, a veces hay mucho ruido por el micrófono, y otras, total silencio. Por otro lado, el tiempo en pantalla se convierte en un suplicio después de un tiempo. La vida física pareciera relegada a la pantalla: clases, trabajo, desarrollo integral, distensión, todo transcurre a través de la pantalla. El miedo al espacio público impone. Recuperamos una de las principales interrogantes mencionadas anteriormente respecto a las juventudes centroamericanas, ¿cómo recuperar el espacio público cuando existe tanto miedo?

El principal reto sigue siendo cómo nos conectamos sin los abrazos, cómo no nos desconectamos de la realidad o realidades que de ninguna manera pusieron pausa al trayecto. Temas como la pobreza, la movilidad humana, la violencia de género, el racismo y la discriminación, el maltrato animal, la brutalidad policiaca

y una inminente catástrofe ambiental siguen estando presentes, escondidas tras la cortina mediática que ha formado la actual contingencia. El reto sigue siendo continuar formando a los jóvenes como ciudadanos del mundo, empáticos y actores de este.

HORIZONTES Y FUTUROS PRÓXIMOS

Causalmente, lo que como humanidad estamos viviendo con la pandemia puede verse como una situación macro de lo que nosotros estamos experimentando a nivel micro. Están sucediendo más cosas de las que se aparentan. El problema no solo es una situación de contagios o de prevenir el COVID-19. Implica un esfuerzo extraordinario de empatía con los demás, de ética social y de responsabilidad conjunta.

Otro tema implica una importante reconfiguración de sí; en este periodo de *encierro* necesario, hemos tenido tiempos importantes y oportunidades de introspección. El encontrarnos con nosotros mismos ha sido una experiencia contundente para algunos: ¿cómo aprender a conocernos otra vez?, ¿cómo lidiar con nosotros mismos? Por si esto último no fuera lo suficientemente complejo, reconocernos como sujetos interdependientes de otros y en conexión con los demás puede ser demoledor.

A raíz de algunos cambios administrativos en el programa, y ante la situación tan difícil para todos en materia emocional y económica, algunos jóvenes dejaron a sus familias de acogida y se reunieron entre sí para vivir juntos en una “casa común”. Al día de hoy, son seis jóvenes aprendiendo a convivir en un momento crucial, no solo para ellos, sino para toda la humanidad. Es el tiempo de fortalecer nuestras herramientas para la convivencia.

Katy, otra de nuestras jóvenes promesas, reflexionaba que este ejercicio de casa común implica una gran metáfora de lo que sucede en el mundo: hay espacios en donde tenemos la oportunidad de encontrarnos, y hay espacios personales en donde podemos recogernos y tomar un descanso de los encuentros. Sin embargo, en estos espacios es donde suceden los conflictos por el poder, el control y las responsabilidades o deslindes de lo que sucede. Es ahí donde tendríamos que dialogar y llegar a consensos comunes. Para ella, es importantísimo

que todos tengamos conciencia de que esos espacios comunes nos pertenecen a todos y, por ende, es responsabilidad de todos mantenerlos, en todo el sentido de la palabra.

Estos tiempos han sido especialmente difíciles para nuestros jóvenes, pues, habituados como estaban a comunicarse a la distancia con sus familias de origen, extrañan los espacios recién conquistados: los cines, los parques, las excursiones, la cercanía, las aulas. Para nosotros como acompañantes, permanece la tarea de llamar a la reflexión, esto que nos pasa no nos pasa a los individuos, vivimos un cambio de época. Lo que se viene no es una nueva normalidad si no hay aprendizaje. Está en los valores del programa salir airoso de esta coyuntura proponiendo nuevos conceptos de análisis y de estrategia en temas como el de las emergencias juveniles, o una nueva manera de comprender la cooperación regional educativa, pero también una nueva manera de interactuar con el mundo: más humana, más responsable con la sociedad y con el ambiente, una manera más digna de habitar el mundo.

REFERENCIAS

- Cabrera Rodríguez, José. 2017. *Redarquía: más allá de la jerarquía*. Independently Published.
- Expansión*. 2012. Uno de cada 50 jóvenes en Centroamérica morirá asesinado, calcula la ONU, 16 de mayo. Disponible en <https://expansion.mx/mundo/2012/05/16/uno-de-cada-50-jovenes-en-centroamerica-morira-asesinado-calcula-la-onu>
- Martínez, Óscar (ed.). 2019. *Crónicas desde la región más violenta*. Ciudad de México: Debate.
- Mbembe, Achille. 2011. *Necropolítica*. Trad. por Elisabeth Falomir Archambault. Tenerife: Melusina.
- Nateras, Alfredo. 2015. El aniquilamiento identitario infanto-juvenil en Centroamérica: el caso de la Mara Salvatrucha (ms-13), y la “pandilla” del barrio 18 (b-18). En José Manuel Valenzuela (coord.), *Juvenicidio. Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España*, Estado de México: NED, pp. 99-130.
- OEI. 2003. Plan de Cooperación 2003-2006. Secretaría General de la OEI. Disponible en https://www.oei.es/historico/progra0306/area_e.htm

- Reguillo, Rossana. 2012. *Culturas Juveniles. Las formas políticas del desencanto*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Touraine, Alain. 1992. *Crítica de la modernidad*. 2a. ed. Ciudad de México: FCE.
- Valenzuela, José Manuel. 2015. Remolinos de viento: juvenicidio e identidades desacreditadas. En José Manuel Valenzuela (coord.), *Juvenicidio. Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España*, Estado de México: NED, pp. 15-57.

PANORAMA SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS DE MIGRANTES INTERNACIONALES A INICIOS DE LA 4T Y LA PANDEMIA DE COVID-19 EN PUEBLA

GUILLERMO YRIZAR BARBOSA¹

INTRODUCCIÓN

El propósito de este texto es abordar críticamente la situación sobre los derechos humanos de las personas migrantes internacionales en el estado de Puebla, con énfasis en los dos últimos años de la segunda década del siglo XXI. La relevancia de este periodo radica en estudiar lo que ha sucedido antes y durante el inicio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador y la Cuarta transformación (4T) en México, así como en los primeros meses de la pandemia de COVID-19 en una región clásica de emigración, pero también de tránsitos y retornos migratorios crecientes. Las fuentes de información utilizadas corresponden a notas periodísticas en medios de comunicación locales, nacionales e internacionales, así como a reportes, informes, proyectos de investigación y bases de datos de instituciones académicas, organismos multilaterales o de organizaciones civiles con una experiencia reconocida en el tema. Además de esas fuentes, en el manuscrito se recuperan datos públicos y otros que han sido producidos por el equipo de investigación y monitoreo de estaciones migratorias del Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría S. J. (IDHIE) de la Ibero Puebla.²

¹ Académico titular responsable de asuntos migratorios en el Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría S. J., profesor e investigador de la Universidad Iberoamericana Puebla, doctor en Sociología por la Universidad de la Ciudad de Nueva York (CUNY).

² En el diseño, la planeación y la ejecución del trabajo de monitoreo durante 2020 han participado Rosario Arrambide, Eduardo García y Eréndira Luna como personal académico del IDHIE.

Una fuente adicional de información corresponde a notas de campo a partir de la participación en diversos eventos, actividades y reuniones con actores asociados a las migraciones en Puebla, que se han sistematizado desde septiembre de 2019. El manuscrito se divide en tres secciones sobre transmigrantes, diásporas poblanas y el COVID-19. Se concluye haciendo referencia al trabajo de la red de albergues parroquiales para migrantes de paso en Puebla y lo que implica la pandemia para las personas en movilidad internacional, para sus aliados, para la sociedad civil y para los gobiernos en México.

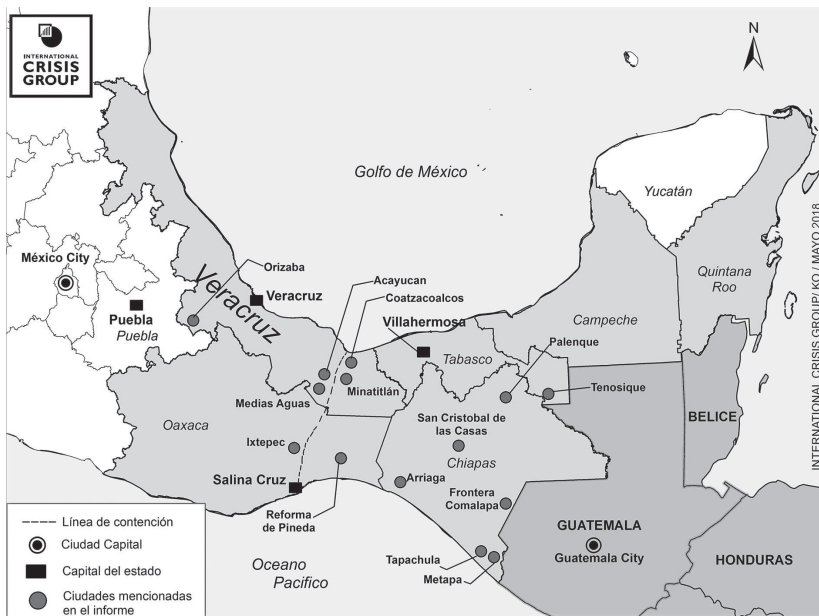
MIGRANTES EN TRÁNSITO IRREGULAR: REGIÓN PUEBLA-TLAXCALA

Luego de la amenaza arancelaria de Trump y de los subsecuentes ajustes de la administración de López Obrador en materia de política (in)migratoria, militarización y reforzamiento en las fronteras, la situación de los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito por México es alarmante. A inicios de septiembre de 2019 la Cancillería mexicana anunció que entre mayo y agosto disminuyó en alrededor de 55% el flujo migratorio hacia Estados Unidos, especificando que el número de detenciones en la frontera entre ambos países pasó de 146 mil personas en mayo a 63 mil en agosto. Además, Marcelo Ebrard precisó que 25 mil elementos de la Guardia Nacional se encontraban participando en “acciones de migración y seguridad”.³ La situación es alarmante porque es la primera vez en la historia de los flujos migratorios en tránsito por México que abiertamente se adoptan discursos y acciones de contención y militarización que priorizan un enfoque de seguridad nacional mediante presiones políticas y económico-arancelarias surgidas en la Casa Blanca.

Si bien es cierto que el Instituto Nacional de Migración (INM) es una instancia de seguridad nacional casi desde su fundación, y que la política migratoria hacia el tránsito irregular en México desde la década de los noventa ha respondido a presiones de Estados Unidos, antes de mayo de 2019 se habían observado discursos y políticas contradictorias en los tres niveles de gobierno. Aunque luego de las

³Véase *Animal Político*, 2019.

elecciones de 2018 se vislumbraban cambios favorables en materia de migración y derechos humanos con AMLO y la 4T, las amenazas de la administración Trump obligaron al gobierno federal mexicano a continuar una tendencia global a la “externalización de fronteras”⁴ y a avanzar en la consolidación de una línea o cinturón de contención migratoria entre el Istmo de Tehuantepec, Chiapas, Tabasco y Guatemala (véase mapa 1).



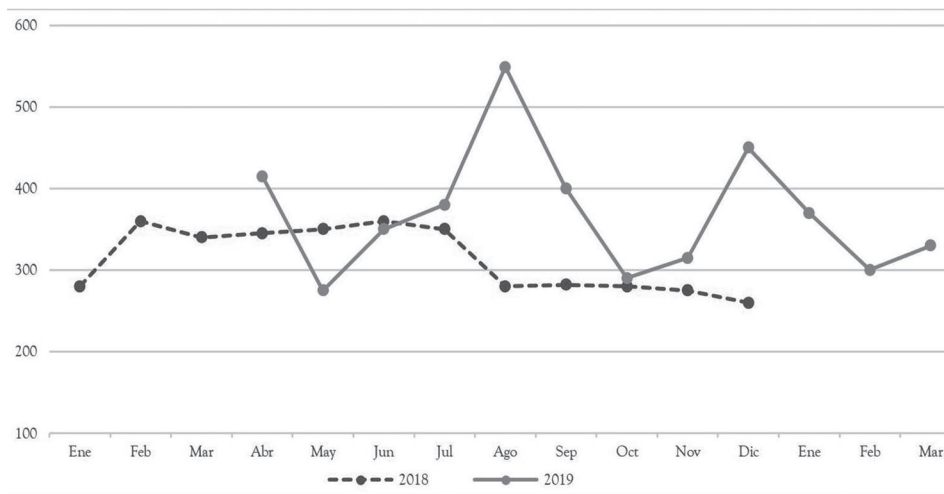
Mapa 1. Línea de contención o cinturón migratorio en la frontera sur de México.

Fuente: elaborado por la geógrafa Flor Rodríguez, con datos de International Crisis Group, 2018, apéndice A.

En Puebla, el promedio mensual de eventos de personas detenidas por la autoridad migratoria (“presentadas”) se duplicó entre 2018 y 2019, pues a nivel nacional, las detenciones del INM pasaron de 131 445 eventos a 186 750, integrados principal-

⁴ El concepto de externalización de fronteras fue abordado por María Dolores París Pombo (2019) en la Reunión anual de la Red Jesuita con Migrantes Centroamérica-Norteamérica en Tijuana.

mente por personas del Triángulo Norte de Centroamérica. En Puebla, de enero a diciembre del 2018 el promedio de eventos de personas extranjeras detenidas por el INM fue de 109, y de enero a diciembre de 2019 fue de 234. La gráfica 1 compara las detenciones de migrantes en el estado durante 2018 y 2019, evidenciando un pronunciado incremento entre los meses de marzo y junio de este último año. Además, presenta una caída notable durante el segundo semestre de 2018 (particularmente durante el último trimestre del año, cuando surge la primera gran caravana de personas migrantes de Centroamérica) y otras caídas drásticas en febrero y julio de 2019. Según los datos del INM, las detenciones de migrantes en el estado de Puebla se duplicaron, pasando de 1 300 en 2018 a 2 800 en 2019, y en donde resulta muy preocupante la participación de policías estatales y locales actuando por su propia cuenta durante 2019 y a inicios de 2020.



Gráfica 1. Eventos de extranjeros detenidos por el INM en Puebla.

Fuente: elaboración propia a partir de boletines estadísticos del INM.

Entre 2001 y 2018 el promedio anual de detenciones ha sido de alrededor de 1 500 eventos de personas. Por lo tanto, resulta preocupante que en 2019 el estimado anual sea considerablemente superior y sea uno de los dos más altos en los últimos 11 años (2 800). El récord de detenciones anuales de migrantes en Puebla es de

4 156 personas en 2005, seguido por 2 590 en 2007, y 2 360 en 2014. Es además importante recalcar que en los datos del INM sobre detenciones, de 2014 a 2019, entre 91 y 97% de las personas extranjeras privadas de la libertad eran originarias de los tres países que integran el Triángulo Norte de Centroamérica: Guatemala, El Salvador y Honduras.

Un “foco rojo” relativo al tránsito irregular migratorio y los derechos humanos son los casos de muertes y desapariciones de migrantes en años recientes en la ruta Centro-Norteamérica. El Proyecto Migrantes Desaparecidos/as (Missing Migrant Project) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ofrece estimados mínimos a nivel global sobre los casos de migrantes internacionales que perdieron la vida o de quienes se desconoce su paradero desde el 6 de enero de 2014 a la fecha.⁵ La tabla 1 ofrece información sobre estos hechos en territorio mexicano, y en específico se detectaron al menos 14 incidentes en la región Puebla-Tlaxcala durante este periodo.⁶ Estos casos identificados de muertes corresponden a migrantes en tránsito procedentes de países del Triángulo Norte de Centroamérica, la mayoría varones, con edades entre 25 y 35 años, que principalmente viajaban en trenes de carga. Un ejemplo de que las estimaciones sobre muertes y desapariciones de migrantes son mínimas, incluso para el caso poblano, es que la base de datos de la OIM, al 26 de noviembre de 2019, no incluye el caso de una mujer salvadoreña encontrada sin vida en Atlixco y en donde la Comisión Estatal de Derechos Humanos declaró haber iniciado una investigación.⁷ Ante las crecientes políticas de contención y discursos que criminalizan o invisibilizan a personas migrantes internacionales en tránsito, es probable que los riegos, las muertes y las desapariciones de migrantes en la región Puebla-Tlaxcala se incrementen.

⁵ La base de datos revisada para este documento tiene fecha de corte del 19 de noviembre de 2019.

⁶ El criterio de búsqueda y selección de casos en una base de más de 6 100 casos fue que tuviera “Puebla” como palabra clave; por lo tanto, se excluyeron otros incidentes que nada más contengan a “Tlaxcala”.

⁷ Véase *El Popular*, 2019. Además, según una investigación periodística reciente de Arredondo y Peralta (2019), en el contexto de las caravanas migrantes se desconoce el paradero de “un grupo de entre 80 y 100 individuos, de diversas nacionalidades centroamericanas, en su mayoría mujeres y niños” saliendo de Isla Blanca (Veracruz) hacia Puebla y Ciudad de México. En el caso específico del estado de Puebla, de acuerdo con el Tercer Informe del IDHIE y citando a Amnistía Internacional, se apuntó que: “En el 2008, unos 60 migrantes irregulares de Guatemala, Honduras y El Salvador fueron secuestrados en la localidad de Lara Grajales por el crimen organizado en complicidad con la policía municipal”, Gómez Vargas y Elda María Ríos Díaz, p. 108.

Tabla 1. Muertes de migrantes de Centroamérica en la región Puebla-Tlaxcala, 2016-2019

Web id (número de caso)	Fecha de reporte	Núm. de muertes	Causa documentada	Lugar	Fuente (calidad de baja a alta: 1-5)
52435 (1)	17/09/19	1	Enfermedad y falta de acceso a medicinas	Cerca del albergue para migrantes de Tehuacán, Puebla	<i>Milenio,</i> <i>El Sol de Puebla:</i> 3
52412 (2)	2/09/19	1	Caída del tren	Vías del tren cerca de Santa Ana, Chiautempan, Tlaxcala	<i>Puebla Roja:</i> 1
51675 (3)	4/05/19	1	Golpe del tren	Vías del tren cerca de Calzada Zaragoza, Colonia Tepeyac, Puebla	<i>El Sol de Puebla,</i> <i>La Prensa:</i> 3
45961 (4)	3/10/18	1	Caída del tren	Vías del tren cerca de Tuzupan (San Isidro), Cañada Morelos, Puebla	<i>El Sol de Puebla,</i> <i>E-Consulta:</i> 3
45845 (5)	5/08/18	1	Caída del tren	Vías del tren en Santa María Texcalac, Tlaxcala	Órgano de Fiscalización Superior Tlaxcala, <i>Urbano</i> <i>Puebla:</i> 3
45719 (6)	5/07/18	1	Caída del tren	Vías del tren cerca de Cañada Morelos, Puebla	<i>Puebla Online,</i> <i>Periódico Central,</i> <i>El Salvador</i> <i>Times:</i> 3
44816 (7)	22/05/18	1	Disparo o impacto de bala	Camino entre San Francisco Telixtlahuaca, Oax., y Tehuacán, Puebla	<i>El Diario, NVI</i> <i>Noticias:</i> 3
43980 (8)	14/11/17	1	Atropellado, accidente vehicular	Carretera México- Orizaba, cerca del Estadio Cuauhtémoc	<i>Periódico Central:</i> 1

(Continúa)

(Concluye)

Web id (número de caso)	Fecha de reporte	Núm. de muertes	Causa documentada	Lugar	Fuente (calidad de baja a alta: 1-5)
42781 (9)	21/10/16	1	Atropellado o golpe de un automóvil	Cerca de Valsequillo, Puebla (por Africam Safari)	<i>Puebla Roja: 1</i>
42598 (10)	16/06/16	1	Golpe o caída del tren	Vías del tren cerca de Mazapildepec de Juárez, Puebla,	<i>regionalpuebla. mx: 1</i>
42585 (11)	15/02/16	1	Accidente automovilístico [11 lesionados]	En carretera 150, entre Tecamachalco y Tlacotepec de Juárez, Puebla	<i>Imagen Poblana: 1</i>
40866 (12)	22/09/15	2	Accidente, golpe o caída del tren	Puebla [municipio Cañada Morelos, orilla de Teozapan]	<i>La Tribuna, Municipios: 3</i>
40848 (13)	18/08/15	20	Accidente(s) ferroviario(s)	Estado de Puebla	<i>El Popular: 3</i>
39226 (14)	12/09/14	1	Accidente ferroviario	Vías del tren en Izúcar de Matamoros, Puebla.	<i>La Zafra Noticias: 1</i>

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OIM, 2019.

Por otro lado, las detenciones del INM a personas migrantes generan violaciones a derechos humanos que se relacionan con el derecho de acceso a la justicia y el derecho al debido proceso. Las resoluciones analizadas por el IDHIE para la región Puebla-Tlaxcala ofrecen datos para generar indicadores al respecto.⁸ A través de la sistematización, la codificación y la captura de información de las resoluciones,

⁸ Roberto Rosete estuvo apoyando principalmente en este apartado sobre detenciones a migrantes de Puebla y Tlaxcala a partir de las solicitudes de información sobre resoluciones del proceso administrativo migratorio entre 2017 y 2018. Los datos preliminares de esta sección fueron obtenidos en colaboración con R. Rosete.

proceso realizado a finales de 2019, se cuenta con información y análisis preliminares para ambos estados. Se presentan a continuación algunos datos para el caso de Tlaxcala. Se utiliza la esquematización de los derechos humanos relacionada con la privación ilegal de la libertad de personas migrantes contenida en la deliberación revisada núm. 5 del Grupo de Trabajo Sobre Detenciones Arbitrarias de Naciones Unidas:⁹

- Se incumple con el principio de excepcionalidad de la detención durante el curso del procedimiento migratorio porque solo debe aplicarse como medida de último recurso, por un periodo breve y con una finalidad legítima. La detención debe agotarse tras haberse analizado otras alternativas menos lesivas. En la totalidad de las resoluciones de retorno asistido (423) y deportación (2), la detención fue motivada solo por su origen nacional sin realizar un análisis sobre la estricta necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la medida.
- Se incumple con estándares relativos a la duración de la detención de personas migrantes porque no se libera a las personas inmediatamente después de terminado el periodo legal de la detención: la duración de esta es indefinida. Del contenido de las resoluciones capturadas se observó que una persona permaneció 125 días detenida en la estación migratoria, cuatro personas 67 días, 17 de 20 a 39 días, 12 de 16 a 19 días, 186 de seis a 15 días, 214 de uno a cinco días, 10 menos de 24 horas, y dos menores de edad (niños, niñas o adolescentes, NNA) estuvieron en el albergue del DIF durante 40 y 51 días.
- Se incumple con el derecho a oponerse a la ilegalidad de la detención porque la posibilidad de iniciar un procedimiento ante un tribunal para que decida sin demora sobre la legalidad de la detención es casi nula. De las 439 resoluciones sistematizadas para Tlaxcala se observa que solo en cuatro se inició un procedimiento para que los/las migrantes pudieran ser reconocidas como personas sujetas de protección internacional, y nada más una persona inició un amparo contra su detención.

⁹ Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/RevisedDeliberation_SP.pdf

- Se incumple con el derecho a ser informado sobre la naturaleza y razones de la detención. Para garantizar este derecho las autoridades migratorias deben informar sobre la naturaleza y razones de la detención, la duración que tendrá y la posibilidad de cuestionar la ilegalidad de la detención. De los hechos narrados en las resoluciones y comparecencias de las personas migrantes, se observó que las autoridades migratorias no informaban sobre las razones de la detención, ya que solo piden que aborden las unidades oficiales del INM después de solicitarles sus documentos. Tampoco se informa sobre el periodo que permanecerán en detención ni sobre el periodo límite de 15 días de “alojamiento”. No se informa acerca de los mecanismos de defensa legal para impugnar la ilegalidad o arbitrariedad de la detención, como sería por el juicio de amparo. Es importante señalar que entre las resoluciones revisadas se encontró el caso de una persona de nacionalidad mexicana que estuvo detenida por el INM por al menos cuatro días, inicialmente fue señalada como de nacionalidad hondureña. Esto podría ser un indicador de una práctica discrecional centrada en la apariencia física por parte de los agentes migratorios en México y de lo que también se cuenta con evidencia para Puebla.
- Se incumple con el derecho a ser informado adecuadamente sobre su solicitud de asilo y de la posibilidad de interponer una solicitud de asilo o protección internacional. De las 439 resoluciones en Tlaxcala, solo en un caso se observa que la persona migrante recibe información sobre la posibilidad de solicitar protección internacional.
- Además, nada más está registrado un caso en donde es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y no el INM la que informa sobre la posibilidad de ser sujeta de ayuda humanitaria.
- Se incumple con la obligación de atender a las personas migrantes de acuerdo con la situación de vulnerabilidad o riesgo. No se tiene en cuenta que la detención de niños, niñas y adolescentes (NNA), cuyos padres están detenidos, no se debe justificar sobre la base de mantener la unidad familiar, y tampoco se aplican alternativas a la detención de toda la familia. De las 439 resoluciones, se observa que el INM detuvo a 40 NNA no acompañadas/os que permanecieron en la estación migratoria. El caso de NNA no acompañados con más días de detención fue de 32, y el promedio fue de 10 días. Tampoco se prioriza la

libertad o la atención adecuada de personas en situación de vulnerabilidad o riesgo. Por ejemplo, el caso de una mujer embarazada que manifiesta que se dirigía al hospital por cuestiones relacionadas con su embarazo y es detenida en la estación migratoria durante tres días. Otro ejemplo de esta vulneración es el caso de la adolescente que fue víctima de secuestro y testigo de tortura que esperó 41 días en el albergue del DIF para que el INM le otorgara un acuerdo de salida para iniciar su trámite de obtención de condición de estancia de visitante por razones humanitarias.

Antes de referirnos al hecho de que con la pandemia la vulnerabilidad social de las personas transmigrantes en Puebla y México en general se ha agudizado, se presenta lo que corresponde a otras dos dimensiones migratorias de gran interés para esta entidad.

DIÁSPORAS POBLANAS: EMIGRACIÓN Y RETORNO

La ‘Puebla Transfronteriza’ contemporánea está integrada por flujos de entre 30 y 60 mil emigrantes, o bien por estimados de inmigrantes de entre 340 mil y 1.5 millones de personas que nacieron en Puebla y con residencia en Estados Unidos, al menos desde el 2005.¹⁰ Los principales lugares de residencia de la diáspora poblana en Norteamérica son los estados de California y Nueva York (concentrando más de una tercera parte y cerca de 50% del total) seguidos por Nueva Jersey, Illinois y Texas. El estatus migratorio no autorizado representa, sin duda, una de las principales características de esta población en cuanto a su condición de vulnerabilidad y de cara a potenciales abusos o violaciones a sus derechos humanos bajo políticas racistas y discriminatorias impulsadas por Trump. Por ejemplo, entre los años fiscales de 2016 y 2018, 3 420 personas que nacieron en México y

¹⁰ Estimaciones a partir de la Enadid indican que alrededor de 30 900 personas nacidas en Puebla emigraron entre 2009 y 2014 (véanse Fundación BBVA Bancomer y Conapo, 2014). En las Proyecciones de Población 2000-2050 de Conapo, en 2002 se calculó que la población nacida en Puebla y que reside en Estados Unidos pasó de 99 mil en 1990 a 340 mil en 2005. Sánchez Gavi (2015) señala que el gobierno estatal poblano calculó que en “Estados Unidos habitaban 1 455 500 emigrantes poblanos en 2012”, mientras que para la Iglesia católica poblana había “más de dos millones de poblanos en el vecino país del norte”.

estaban viviendo en Nueva York tenían un caso ante una corte de inmigración.¹¹ Se estima que entre 25 y 40% de los inmigrantes mexicanos de primera generación que viven en la ciudad y el estado de Nueva York nacieron en Puebla, la mayoría haciéndolo sin documentos migratorios válidos.

Además de los crecientes riesgos y altos costos asociados al cruce clandestino en una frontera altamente militarizada (incluyendo redes de trata, secuestros y muertes),¹² la emigración internacional poblana se enfrenta a otras violaciones de derechos humanos. Antes de una deportación, los/las inmigrantes de Puebla en Estados Unidos pueden ser víctimas de explotación laboral, múltiples formas de discriminación institucional y social sistémica, así como abusos físicos y verbales por parte de autoridades y actores privados. La detención y subsecuente deportación constituyen uno de los castigos más importantes para quienes integran la comunidad mexicana en territorio estadounidense, particularmente porque no se respeta el debido proceso y que también, por lo general, da pie a la separación familiar. Esta práctica no ocurre únicamente al momento de cruzar una frontera, sino que le puede ocurrir a madres y padres que llevan más de la mitad de su vida fuera de México y que pueden ser retornados de manera forzada o voluntaria, como en los casos de Socorro Cortés y Manuel Moreno.¹³

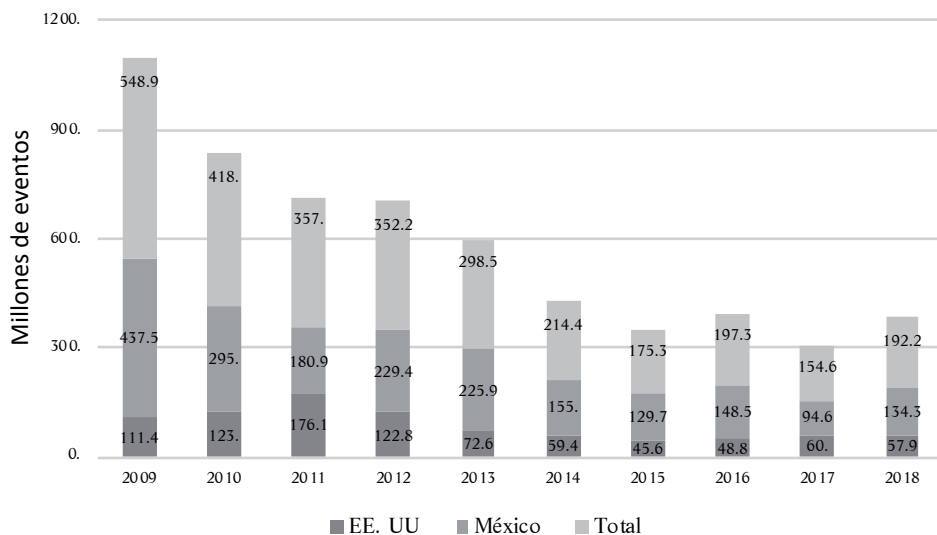
Como lo muestra la gráfica 2, el flujo de población mexicana devuelta o retornada ha ido disminuyendo considerablemente en los últimos 10 años: de 548 mil eventos en 2009 a 192 mil en 2018. Sin embargo, preocupa que entre 2014 y 2018 la proporción de quienes en este flujo declararon residir en Estados Unidos sigue siendo muy importante (entre 40 y 60 mil eventos), con una duración (mediana)

¹¹ Véase New York City Comptroller Scott M. Stringer, 2019.

¹² En el informe de 2018, la OIM identificó 398 casos de personas que murieron tratando de cruzar la frontera entre México y Estados Unidos. Para el caso de la frontera entre Arizona y México, Daniel Martínez estima que para el periodo 1990-2019 han ocurrido 3 200 muertes de migrantes en el cruce (146 en FY2019).

¹³ Pseudónimos de casos de personas nacidas en Puebla, inmigrantes indocumentados, que se han acompañado desde 2015. Socorro regresó a México luego de vivir por varios años en California con sus tres hijos/as que nacieron allá, para posteriormente irse a Nueva York sin ellos/as. Manuel fue detenido por ICE (*i.e.* la policía de inmigración) en 2017 y estuvo cerca de dos años en una prisión federal para recientemente ser deportado a México y dejar a su esposa (indocumentada) con tres hijos/as menores de edad en Nueva York, una/o con graves problemas de salud. Estos casos han sido documentados en parte gracias al proyecto MIDA o Iniciativa Mexicana para la Acción Diferida de la Universidad de Nueva York, véase Yrizar Barbosa, Giudicessi y Courtney, 2019.

de entre 6 y 10 años en su última estancia en Estados Unidos, siendo que entre 32 y 42% de estas personas dejaron hijos menores de edad u otros familiares.¹⁴ Datos recientes sobre el flujo de “población migrante devuelta por las autoridades de Estados Unidos” sitúan a Puebla entre las seis principales entidades de nacimiento.¹⁵



Gráfica 2. Monto anual del flujo de devueltos por autoridades migratorias estadounidenses, según lugar de residencia, 2009-2018*.

**A partir de 2016 se incorpora a la muestra de devueltos vía aérea, la Ciudad de México.

Fuente: Emif Norte y El Colef *et al.* (2019).

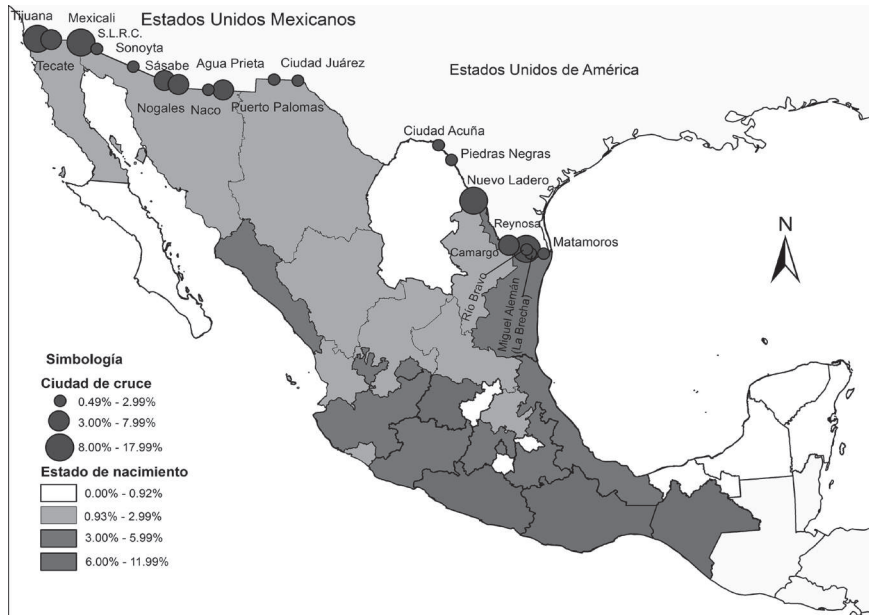
En 2018 las personas retornadas de Puebla representaron 4.9% del total del flujo, por debajo de los estados de Oaxaca (11.4%), Guerrero (9.8%), Guanajuato (7.9%), Chiapas (7.6%) y Michoacán (5.9 %). Resulta preocupante que, luego de la llegada

¹⁴ En 2018, para este mismo flujo, 31% dejó esposa(o) o pareja, 46%, hijos (as) de cualquier edad, 23%, padre y/o madre, 61%, hermanos (as), y 18% a otros familiares.

¹⁵ La Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte (Emif Norte) define a la población migrante “devuelta” como personas de 15 años o más, nacidas en México, que estaban cruzando la frontera o residiendo en Estados Unidos y que fueron aprehendidas por autoridades estadounidenses y entregadas a la autoridad migratoria mexicana (a partir de 2018 nada más se incluye a mayores de 18 años).

de López Obrador al Ejecutivo Federal, las políticas y programas federales de atención a personas retornadas han sufrido recortes presupuestales y que la infraestructura de atención de la sociedad civil en las fronteras se encuentre rebasada.

De acuerdo con las estimaciones de la Emif Norte, entre 2017 y 2018 las entidades que aumentaron más su participación porcentual en el flujo junto con Puebla fueron Aguascalientes, Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Tamaulipas, que “en conjunto, crecieron su participación de 33.3% a 42.4%”. El mapa 2 presenta los estados de nacimiento y puntos de cruce para el flujo de devueltos que declararon residir en México (es decir, para personas que declararon no estar viviendo en Estados Unidos), y donde se aprecia que Puebla tuvo una participación de entre 3% y 6 por ciento.



Mapa 2. Distribuciones porcentuales del flujo de población migrante devuelta por autoridades estadounidenses, residente en México, por estado natal y ciudad de cruce, 2018.

Fuente: El Colef *et al.* (2019).

Una definición más amplia de la población migrante retornada (que incluye a quienes nacieron en Estados Unidos de madres y padres de origen mexicano) indica que, en Puebla, habitan alrededor de 25 000 personas retornadas (Colmex y CNDH, 2019). Esto representa menos de 0.5% de la población en la entidad. Se trata de un grupo de personas con una edad promedio de 31.8 años, 33% mujeres y 67% hombres, residiendo en localidades no urbanas, 6.4% hablante de una lengua indígena, 4% con un registro de nacimiento extranjero y 1% sin acta de nacimiento. Puebla ocupa el séptimo lugar nacional en población retornada, por debajo de Jalisco, Baja California, Michoacán, Guanajuato, Estado de México y Veracruz.

Bajo la definición más acotada de “repatriaciones” que proporciona el gobierno mexicano, de acuerdo con datos del INM, se registraron casi 12 400 eventos de repatriación de personas nacidas en Puebla, en 2019. Resulta preocupante que a pesar de la pandemia los “retornos forzados” desde el vecino país del norte no se detuvieron. Según el instituto, entre enero y mayo de 2020 hubo 4 mil eventos de repatriación de personas poblanas desde Estados Unidos a México, aproximadamente mil menos que lo reportado en el mismo periodo durante 2019.

Sigue siendo una tarea pendiente para el Estado mexicano y para los gobiernos estatales, como el poblano, buscar una mayor coordinación y comunicación a la hora de atender a las personas retornadas y a sus familias, más allá de políticas reactivas y de corto plazo dirigidas a la “recepción” o “captación de remesas”. Es preciso que los gobiernos mexicanos visibilicen no solo los obstáculos sino las habilidades de quienes retornan a México, acompañándolos en su reinserción laboral o reintegración social a un país y comunidades que han cambiado mucho desde que emigraron.

CORONAVIRUS Y VULNERABILIDAD MIGRATORIA EN MÉXICO¹⁶

En el contexto por la pandemia del COVID-19, la vulnerabilidad de las personas en movilidad internacional ha aumentado drásticamente en México y en Puebla; prin-

¹⁶ Esta sección fue retomada, actualizada y editada a partir del informe “Situación de los Derechos Humanos en Puebla en el marco de la pandemia por COVID-19”, específicamente del apartado que corresponde a asuntos migratorios y movilidades humanas que fue escrito por el autor.

principalmente, preocupan los perfiles de personas migrantes irregulares, refugiadas y solicitantes de asilo, no solo en puntos de cruce o rutas de tránsito, sino también en el interior del país y en el extranjero ante el cierre discrecional de fronteras internacionales.

A mediados de abril de 2020, autoridades mexicanas estimaron que había 12 500 personas extranjeras esperando que se resuelva su situación migratoria en la frontera norte, y alrededor de 9 000 en la misma situación en la frontera sur.¹⁷ El 17 de abril un juez de distrito en la Ciudad de México ordenó liberar a migrantes irregulares en detención para evitar contagios por coronavirus.¹⁸

Posteriormente, a principios de la segunda semana de mayo el albergue de la Parroquia de la Asunción reportó que cientos de personas migrantes en Puebla y miles en México se encontraban en situación de calle, luego de que el gobierno federal no tomara la responsabilidad sobre su liberación y acompañamiento entre las fases 2 y 3 de la pandemia.

El 20 de abril el INM reportó que en todo México había 812 personas extranjeras “alojadas”, mientras que el 21 de marzo tenían 3 086 personas detenidas en los 71 espacios bajo su control. A finales de mayo, según fuentes periodísticas, durante 2020 el INM había detenido una cantidad diez veces menor de migrantes que en el mismo periodo en 2019.¹⁹

Particularmente, las personas en movilidad se encuentran en riesgo de exponerse al coronavirus debido a precarias condiciones laborales y socioeconómicas, así como a la falta de acceso a información confiable, medidas de prevención y atención médica. Por ejemplo, las personas detenidas por el INM, incluso desde antes de la contingencia sanitaria, experimentaban condiciones de hacinamiento, insalubridad, incomunicación, desinformación, así como faltas al debido proceso y limitantes al acceso a la justicia. Durante los meses de enero, febrero y principios de marzo de 2020 desde el IDHIE se llevaron a cabo 21 entrevistas a personas detenidas en estaciones migratorias de Puebla y Tlaxcala durante 21 días naturales: 85% eran hombres, 52% de Honduras, con un promedio de edad de 29 años, con casi cuatro dependientes. En el monitoreo que se hace desde el IDHIE en las

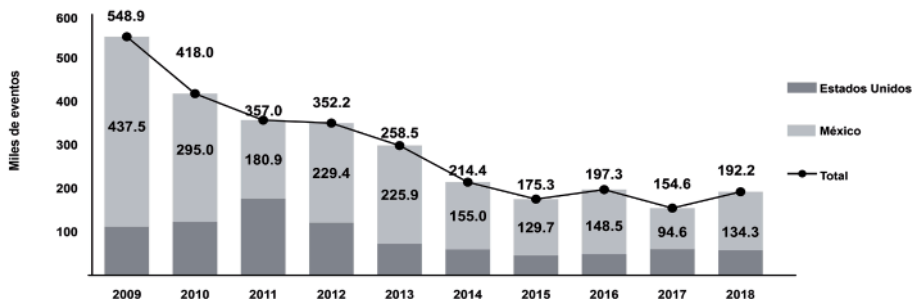
¹⁷ Véase *El Heraldo de México*, 2020.

¹⁸ Véase Servín, 2020, en *La Jornada*.

¹⁹ Véase Ramírez Velasco, 2010, en *Crónica Puebla*, y Pradilla, 2020, en *Animal Político*.

estaciones migratorias del INM en la región, de manera recurrente, y antes de la contingencia sanitaria, las personas detenidas se quejaban por la mala calidad del jabón que se les proporcionaba en su kit de limpieza y de que no les cambiaban o lavaban sus sábanas.

En el caso de las personas migrantes y solicitantes de la condición de refugiado en México hay evidencia de violaciones sistemáticas al derecho al empleo, a una vivienda digna, a la salud y a la educación.²⁰ Cabe señalar que la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) mantiene un gran rezago en la resolución de solicitudes y opera con un presupuesto limitado. De 2013 a abril de 2020, casi 149 000 personas hicieron una solicitud a la Comar, y solamente había 46 000 resoluciones durante el mismo periodo. Durante 2019 hubo 70 600 personas solicitantes. Para 2020 la Comisión había solicitado 124 millones, pero el Legislativo aprobó entre 47 y 63 millones de pesos con ajustes.



Gráfica 3. Muertes por COVID-19 de personas nacidas en México y residiendo en EU por fecha de reporte y principales lugares donde se registró el deceso según la SRE, 2020.

A finales de julio de 2020 sigue siendo sumamente preocupante que más de 1 800 personas nacidas en México hayan fallecido en Estados Unidos a causa del COVID-19, alrededor de 45% fueron registradas en Nueva York y en condados de estados vecinos (véase gráfica anterior). Según el consulado mexicano, en esa región, en abril más de la mitad de los casos registrados de mexicanos fueron decesos de per-

²⁰ En el caso concreto de la situación en Tapachula, Chiapas, véase París Pombo *et al.*, 2020.

sonas nacidas en Puebla.²¹ El 22 de mayo la Cancillería reportó 1 036 muertes de mexicanos/as en Estados Unidos por coronavirus, 671 ocurridas en Nueva York (incluyendo a Connecticut y a algunos condados de Nueva Jersey); el 11 de mayo el total de personas mexicanas fallecidas en Nueva York era de 594. Al 26 de mayo, la Secretaría de Gobierno poblana reportó 136 migrantes de Puebla fallecidos.²² Activistas y gobiernos locales estiman un número mayor de muertes.

Las cifras proporcionadas por los gobiernos estatal y federal han sido inconsistentes, una disparidad en la información que podría catalogarse como una violación al derecho a la información. En lo reportado el 11 de mayo por el subsecretario de Salud, Hugo López-Gatell, el total de fallecimientos presentados por él en conferencia a la prensa sumaba 815 y no 827. Además, el 24 de abril la Cancillería reportó ocho muertes en Wisconsin que no aparecen en la información del 11 de mayo, situación similar para el caso de Florida, en donde se habían reportado 10 casos y posteriormente nada más se registraron dos. El IDHIE ha solicitado por oficio información sobre las muertes, tanto al gobierno estatal poblano (Secretaría de Gobierno e Instituto Poblano de Asistencia al Migrante) como a la Secretaría de Relaciones Exteriores (incluyendo a la Subsecretaría de América del Norte y la Delegación de la SRE en Puebla), sin recibir un desglose puntual sobre los decesos.

Tanto Naciones Unidas como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha pedido que los gobiernos tomen medidas y desarrollen acciones urgentes para proteger y acompañar a migrantes internacionales e internos, incluyendo a víctimas de trata o contrabando, apátridas, desplazados, solicitantes de asilo y refugiados.²³ A partir de los pronunciamientos de este tipo y del trabajo en asuntos migratorios que se hace desde el IDHIE, resulta fundamental que estas medidas tengan un enfoque de género, apoyando a quienes viajan en familia, a menores de edad, adultos mayores, con precondiciones médicas o discapacidades, y personas LGBTTTI o de la diversidad sexual.

Algunas de las medidas que podrían adoptar los gobiernos en México ante la pandemia en relación con las personas migrantes y solicitantes de refugio, son:

²¹ Véase *Municipios Puebla*, 2020.

²² Véase Cuapa, 2020, en *El Popular*.

²³ Véanse recomendaciones en párrafos 58 a 62 en CIDH, 2020. También consultar Naciones Unidas, 2020 y comunicados de Relatores Especiales de ONU en ACNUDH, 2020 y ACNUR, 2020.

- Agilizar los procesos de regulación de todas las personas migrantes indocumentadas y ofrecer acompañamiento en su proceso de integración socioeconómica y cultural.
- Acelerar los trámites de solicitantes de la condición de refugiado.
- Facilitar el acceso a servicios de salud, a información sobre la pandemia y mantener la comunicación con redes familiares-comunitarias de las personas en movilidad.
- Abstenerse de llevar a cabo operativos y detenciones migratorias, y que en cambio se ofrezcan alternativas dignas en otros espacios que aseguren la sana distancia física durante la resolución de cada caso.
- Mejorar la coordinación intergubernamental (nacional, subnacional, binacional y transnacional) respecto de la comunicación de información preventiva, así como en el registro, el acompañamiento y la resolución de casos de personas y familias migrantes con contagios o que mueran a causa del coronavirus.

Desde que el 27 de marzo de 2020 se reportara la primera muerte de un poblano en Nueva York, originario del municipio de Izúcar de Matamoros, hasta la “ceremonia de repatriación de cenizas” de 105 migrantes poblanos que encabezó el gobernador Miguel Barbosa el 13 de julio, los gobiernos mexicanos han reaccionado de manera errática, descoordinada, parcial y tardía.

Ante la muerte del primer poblano por COVID-19 en Nueva York, la secretaria del gobierno estatal anunció que el cuerpo no sería repatriado. El Consulado en esa región tampoco ofrecía soluciones viables o inmediatas, ni en colaboración, diálogo, reconocimiento o coordinación con la sociedad civil organizada en NYC. Lo mismo ha sucedido con las personas que ha detenido y sigue deteniendo el INM en Puebla para, luego, tratar de “canalizar” o “delegar” a organizaciones de la sociedad civil poblana que cuentan con pocos recursos o bien han sido rebasadas en su capacidad de atención. La rampante vulnerabilidad migratoria expuesta por el COVID-19, tanto de las personas extranjeras en Puebla, como de las familias de origen mexicano en Estados Unidos, ha provocado reacciones gubernamentales discursivas positivas pero muy alejadas de la realidad, operativamente limitadas e insuficientes, y sobre todo ajenas a la promoción de los derechos humanos.

CONCLUSIONES: MUROS, JAULAS, VIACRUCIS, CARAVANAS Y PANDEMIA

En el estado de Puebla, como en México, ocurren múltiples violaciones a derechos humanos asociadas a las dimensiones de la migración internacional (como en el caso del tránsito, la emigración y el retorno) y a la movilidad humana en general (que incluye la migración interna, el desplazamiento forzado, y las personas solicitantes de asilo, refugio o protección internacional). Este documento se ha enfocado en presentar un panorama general para el caso de: 1) las personas migrantes en tránsito procedentes de Centroamérica, 2) los y las emigrantes de origen poblano en Estados Unidos y 3) para la población retornada en el estado de Puebla, en el contexto de la 4T y el COVID-19. Claramente, la vulnerabilidad de estos tres grupos está directamente asociada con su condición de migrantes irregulares y su ausencia de poder ante el Estado y la sociedad de destino (véase Bustamante, 2002), agravada por políticas restrictivas y la contingencia sanitaria.

Ante el muro fronterizo prometido por Trump e iniciado desde Clinton, las caravanas de migrantes (o el éxodo centroamericano), con origen en Honduras a mediados de octubre 2018, han reavivado debates, discusiones y posturas cuyo punto de partida es considerar a las migraciones como problemáticas, como situaciones y escenarios indeseables, tanto para las personas en movilidad como para los espacios por donde transitan o se establecen.

En el caso de Puebla, el cruce clandestino del muro norteamericano, las detenciones a cargo del Instituto Nacional de Migración, “enjaulando” a personas en estaciones migratorias, y el tránsito hacia el norte (y desde el norte) en forma de viacrucis, caravanas, (re)emigraciones y retornos, son fenómenos de larga data con el mismo punto de partida.

Se ha avanzado muy poco en reconocer a las migraciones como una condición humana, como el ejercicio de un derecho, o en cómo reducir la vulnerabilidad migratoria y las violaciones a derechos humanos de personas migrantes en movimiento independiente de su estatus o perfil. Puebla, como México, se encuentra rezagado en la protección, empoderamiento e inclusión de personas migrantes ante políticas y acciones contradictorias y punitivas. Este rezago, así como la exclusión y la violación de derechos humanos de las personas migrantes en México, se ha exacerbado ante la actual pandemia.

El trabajo de la red de albergues parroquiales de Puebla ejemplifica la complejidad del fenómeno, así como los retos, los obstáculos y las oportunidades en materia de derechos humanos y salud. Esta red está enfocada en dar atención inmediata y asistencia a transmigrantes. Durante al menos 18 años, la Pastoral de Migrantes Puebla (a la que se suma la red) ha colaborado con la Carrera Antorcha Guadalupana México-Nueva York, que representa un esfuerzo organizativo binacional para fortalecer vínculos entre comunidades de origen y destino.²⁴ Robert C. Smith (2006) documentó la llegada de la antorcha guadalupana a la ciudad de Nueva York hace más de 15 años, y resulta interesante notar que ahora quienes participan en la carrera durante el trayecto por México sean precisamente personas migrantes en tránsito y familiares de migrantes poblanos en Estados Unidos.

Con el paso de las caravanas de 2018, integrantes y organizaciones aliadas a la red local reportaron experiencias positivas y exitosas vinculando múltiples actores gubernamentales, sociedad civil y organismos multilaterales, pero sigue siendo una tarea pendiente pasar de acciones reactivas y de emergencia a una estrategia más proactiva, integral, colaborando más estrechamente con múltiples actores y en diversos temas urgentes, previos y posteriores a la pandemia, haciendo uso de las tecnologías, de otros saberes, y desarrollando un acompañamiento integral a personas y familias. Ahora, buscando navegar la incertidumbre de que el COVID-19 y una recesión económica mundial les plantea a las personas movilidad a sus comunidades, así como un potencial incremento de la xenofobia y la discriminación bajo vetustos discursos nacionalistas, individualistas, antidemocráticos y contrarios a los derechos humanos.

²⁴ En la XVIII edición, durante el mes de septiembre de 2019 la ruta para la Agenda Provincia Puebla incluyó los siguientes lugares (municipios y localidades): Tlapa de Comonfort, Tulcingo del Valle, Piaxtla, Acatlán de Osorio, Huajuapán de León, Zapotitlán de Salinas, Tehuacán, Tepanco de López, Ixcaquixtla, Tepexi de Rodríguez, Zacapala, Coatzingo, Epatlán, Izúcar de Matamoros, Tepeojuma, San Jerónimo Coyula, Atlixco (Guadalupe), Chalchihuapan, San Bernabé Tlaxcalancingo, Puebla (Parroquia de la Asunción), San Cristóbal Tepontla (Cholula), Zacatepec, Huejotzín, San Pedro Tlaltenango, Apizaco, Tlaxco, Chignahuapan, Tomatlán, Zacatlán, Nanacamilpa y Acaxochitlán. El lema o frase para esta edición fue: “Mensajeros por la dignidad de un pueblo dividido por la frontera”, véase *Boletín Parroquial de Nuestra Señora de la Asunción*, año 13, núm. 148, septiembre, 2019.

REFERENCIAS

- ACNUDH. 2020. Expertos de Naciones Unidas piden a los gobiernos que ante la amenaza del COVID-19 tomen medidas urgentes para proteger a los migrantes y a las víctimas de la trata de seres humanos. Relatores especiales de la ONU. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/2020/04/un-experts-call-governments-adopt-urgent-measures-protect-migrants-and-trafficked-persons>
- ACNUR. 2020. Llama a proteger a los desplazados internos en Centroamérica durante el COVID-19. Disponible en <https://www.acnur.org/noticias/press/2020/4/5e9a0b724/acnur-llama-a-proteger-los-desplazados-internos-en-centroamerica-durante.html>
- Animal Político*. 2019. México redujo en 56% el flujo migratorio hacia EU, dice Ebrard, 6 de septiembre.
- Arredondo, Íñigo y Montserrat Peralta. 2019. Caravana migrante. En un año desaparecieron 100 personas, *El Universal*, 3 de noviembre. Disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/en-un-ano-desaparecieron-100-de-la-caravana-migrante>
- Bustamante, Jorge A. 2002. *Migración internacional y derechos humanos*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Camacho Servín, Fernando. 2020. Migrantes vulnerables de contagio obtendrán residencia temporal: juez, *La Jornada*, 17 de abril. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2020/04/17/migrantes-vulnerables-de-contagio-obtendran-residencia-temporal-juez-3497.html>
- Colmex y CNDH. 2019. Radiografía del retorno, cifras nacionales 2015. Migración de retorno y derechos sociales: barreras a la integración. Disponible en <https://migracionderetorno.colmex.mx/indicadores/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2020. OEA. Pandemia y derechos humanos en las Américas. Resolución 1/2020. OEA. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>
- Cuapa, Abel. 2020. Puebla, en el punto más crítico del COVID-19: 2 mil 314 positivos y 419 decesos, *El Popular*, 26 de mayo. Disponible en <https://elpopular.mx/secciones/puebla/2020/05/26/puebla-en-el-punto-mas-critico-del-covid-19-2-mil-314-positivos-y-419-decesos>
- El Colegio de la Frontera Norte. 2019. Encuesta sobre migración en la frontera Norte de México-Informe anual de resultados 2018. México.

- El Herald de México*. 2020. Varados 21 mil migrantes en México por la pandemia, 14 de abril. Disponible en <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2020/4/14/varados-21-mil-migrantes-en-mexico-por-la-pandemia-167661.html>
- El Popular*. 2019. Inicia CDH investigaciones por muerte de mujer migrante en Atlixco, 22 de noviembre. Disponible en <https://elpopular.mx/secciones/puebla/2019/11/22/inicia-cdh-investigaciones-por-muerte-de-mujer-migrante-en-atlixco>
- Fundación BBVA Bancomer y Conapo. 2014. Anuario de migración y remesas: México. Disponible en <https://www.gob.mx/conapo/documentos/anuario-de-migracion-y-remesas-mexico-2015>.
- Gómez Vargas, Irazú y Elda María Ríos Díaz. 2013. Migración irregular y acceso a la justicia, En IDHIE, Acciones que transforman. Tercer Informe del IDHIE, Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría S, J., pp. 89-116. Puebla: Universidad Iberoamericana Puebla.
- International Crisis Group. 2018. La frontera sur de México: seguridad, violencia y migración en la era Trump. Latin American and Caribbean 2018. Disponible en <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/mexico/66-mexicos-southern-border-security-violence-and-migration-trump-era>
- Municipios Puebla*. 2020. Más de la mitad de los mexicanos muertos en NY por COVID-19 son poblanos, 19 de abril. Disponible en <https://municipiospuebla.mx/nota/2020-04-19/puebla/m%C3%A1s-de-la-mitad-de-los-mexicanos-muertos-en-ny-por-covid-19-son-poblanos>
- ONU. 2020. La pandemia de coronavirus puede provocar un aumento del contrabando de migrantes y la trata de personas, *Noticias ONU*, 15 de mayo. Disponible en <https://news.un.org/es/story/2020/05/1474412>
- New York City Comptroller Scott M. Stringer. 2019. The Demographics of Detention: Immigration Enforcement in NYC Under Trump. Office of the New York City Comptroller Scott M. Stringer.
- Organización Internacional para las Migraciones. 2019. Missing Migrants Project. Disponible en <https://missingmigrants.iom.int/>
- París Pombo, María Dolores. 2019. Dimensión histórica que ha impulsado el endurecimiento de la frontera-Mesa sobre: Externalización e internalización de fronteras en la región, en el contexto de los recientes acuerdos entre los gobiernos de los países de Centroamérica y Norteamérica. Conversatorio de análisis: migración y vulneración

- de derechos en las fronteras-Red Jesuita con Migrantes Norteamérica-Centroamérica (Red cana), Tijuana.
- París Pombo, María Dolores *et al.* 2020. Informe: Vulnerabilidad y precariedad en la frontera sur de México. La encuesta de Derechos Humanos de migrantes y solicitantes de refugio en Tapachula, Chiapas. 2018-2019. Tijuana: Colegio de la Frontera Norte.
- Pradilla, Alberto. 2020. Por pandemia, el INM detiene 10 veces menos migrantes que hace un año, *Animal Político*, 23 de mayo. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/2020/05/pandemia-inm-detiene-10-veces-migrantes/>
- Ramírez Velasco, Álvaro. 2010. Hay 800 transmigrantes en calles poblanas sin ayuda, *Crónica Puebla*, 11 de mayo. Disponible en <https://cronicapuebla.com/metropolis/hay-800-transmigrantes-en-calles-poblanas-sin-ayuda>
- Sánchez Gavi, José Luis. 2015. Movilidad humana. El fenómeno migratorio en Puebla bajo la perspectiva de la Iglesia católica, *Tla-melau, Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 9, núm. 39: 108-130. DOI: <http://dx.doi.org/10.32399/rtla.9.39.94>
- Smith, Robert Courtney. 2006. *Mexican New York: Transnational Lives of New Immigrants*. Berkeley: University of California Press.
- Yrizar Barbosa, Guillermo, Averi Giudicessi y Robert Courtney Smith. 2019. Reconstruyendo perfiles de la población mexicana en Nueva York: inclusión social limitada y familias inmigrantes ante deportaciones masivas. En Cristina Cruz Carvajal *et al.* (coords.), *Migraciones contemporáneas en Puebla y gestión migratoria*, Puebla: BUAP, pp. 230-266.

REGULARIZACIÓN MIGRATORIA DE LOS REFUGIADOS. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS DE LA COMAR Y EL INM

TANYA PATRICIA PALACIOS TEJEDA¹

INTRODUCCIÓN

Los migrantes refugiados son considerados como aquellas personas que además de tener un desplazamiento de su lugar de origen a otro, lo hacen a partir de causas que tienen que ver con cuestiones de violencia, discriminación, amenazas o persecución que pongan en peligro su vida. Si bien a lo largo de la historia la definición de refugiado se ha ido modificando, en la actualidad se podría decir que en esencia no ha variado, pues continúa refiriéndose al peligro de la vida o al hecho de huir de conflictos armados o de persecución (Valdez, 2004).

Si bien en derecho internacional se pueden mencionar diversas convenciones o tratados que conllevan a la protección de las personas refugiadas o en proceso de refugio, en México se cuenta con un marco jurídico que contiene los supuestos ante los cuales deberá otorgarse la calidad de refugiado, el proceso que deberán de seguir, el o los organismos gubernamentales encargados de resolver, así como los principios a considerar en las resoluciones.

No obstante, las personas que se encuentran en este proceso o los que ya han obtenido la condición de refugiados a través de la Comisión Mexicana de Ayuda a

¹ Maestra en Derechos Humanos y Justicia Constitucional, doctorante en Ciencias Administrativas y Gestión para el Desarrollo de la Universidad Veracruzana, adscrita al Padrón Nacional de Posgrados de Calidad.

Refugiados (Comar) deben ceñirse a los lineamientos y a los criterios que señala el Instituto Nacional de Migración (INM); de no hacerlo, su situación migratoria dentro del territorio mexicano se considerará como ilegal. Los dos organismos gubernamentales dependen de la Secretaría de Gobernación, pero con estructuras, criterios y disposiciones normativas singulares que en ocasiones podrían llegar a diferir e incluso a contraponerse. En ese sentido, respecto al procedimiento de regularización migratoria de los refugiados, el argumento que guía el desarrollo del texto cuestiona: ¿cuáles son las divergencias normativas que se pueden encontrar en las disposiciones del instituto y de la comisión? ¿De qué manera afectan su condición migratoria en México?

Por lo anterior, el presente capítulo se propone analizar las disposiciones normativas referentes al procedimiento de obtención de la condición de refugiado por la Comar, a la par de las disposiciones que prevén la regularización migratoria de los solicitantes de refugio o refugiados ante el INM, a quienes se les otorgan condiciones migratorias como visitante por razones humanitarias o residencia permanente, con la finalidad de señalar algunas de las divergencias que pueden llegar a impactar su estancia en el territorio mexicano en cuanto al alojamiento en una estación migratoria, la cancelación del trámite de solicitud, el vencimiento de la temporalidad otorgada, entre otros. Para ello, el tema se desarrolla en tres apartados, en el primero se aborda la noción de refugiado; resulta necesario dejar en claro cuáles son sus aspectos fundamentales en la normatividad mexicana, lo que se relaciona con el procedimiento administrativo que deben llevar a cabo ante la Comar. El segundo se refiere a la regularización migratoria que deben realizar los refugiados ante el INM y a las disposiciones normativas que establecen los lineamientos para sus trámites administrativos. En el último apartado se realizará el análisis de los contenidos normativos para el procedimiento de refugio.

Es importante señalar que los supuestos normativos a los cuales se referirán las divergencias normativas son específicamente aplicables para el caso de los migrantes que ingresan de manera irregular a México, pues para el caso del ingreso regular, es decir, como turista, visitante, etc., y posteriormente realicen el trámite de solicitud de refugio, aunque el procedimiento ante la Comar es el mismo, los trámites administrativos en el INM van a depender de su condición de estancia actual.

MIGRANTES REFUGIADOS

Al referirnos a migrantes refugiados se pueden considerar dos conceptos distintos, que se relacionan. Aunque una característica común de los migrantes y de los refugiados es el desplazamiento que realizan de un lugar de origen a otro (destino), los migrantes se distinguen de los refugiados en que su desplazamiento se lleva a cabo de manera voluntaria, ellos deciden cambiar de lugar de residencia para atender situaciones de mejora económica, mejor calidad de vida, familiar, etc.; mientras que la causa del desplazamiento de los refugiados es debido al riesgo que corre su vida en su país de origen, por lo cual son obligados a salir para preservar su vida o la de las personas que los rodean. Si bien los refugiados son migrantes, no todos los migrantes pueden ser refugiados. Por ende, cada una de las figuras jurídicas posee restricciones específicas cuyos lineamientos, diferentes o similares, pueden ocasionar que sus procedimientos administrativos en el país destino, como en el caso de México, presenten confusión o falta de armonía que afecten la protección de los derechos humanos de las personas que buscan refugio.

Onghena (2015) menciona que un “refugiado” es alguien que huye de su país para escapar de la guerra o de la persecución, a quien le resulta peligroso volver a ese país, y por esta razón puede solicitar ayuda y protección. En cambio, el “inmigrante” habría escogido de manera voluntaria desplazarse a otro país y tendría la posibilidad de volver, si lo decidiera. La resolución del desplazamiento de este “migrante” será una posible residencia legal o, eventualmente, la ciudadanía del país llamado de acogida (Onghena, 2015: 2).

De acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951 en su segundo párrafo, un refugiado es “... toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas [...] y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país de origen...”

Aunque dicha Convención fue modificada en 1967, se puede mencionar que es el instrumento vinculante más explícito sobre el tema del derecho de los refugiados (Machado, 2013: 18). Asimismo, en 1969 la Organización de la Unidad Africana emitió una Convención en la cual amplió el concepto de los refugiados al considerar también a toda persona que sufra una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben grave-

mente el orden público y, por ende, esté obligada a abandonar su residencia habitual. De tal manera que el origen del concepto de refugiado tiene un fundamento histórico, similar a los grandes desplazamientos humanos de la primera mitad del siglo xx, resultado de las dos guerras mundiales que constituyeron problemas sociales de relieve internacional durante esa época. Machado comenta que el tema de “los refugiados, en este contexto, fue un problema de discusión por parte de la comunidad internacional durante tres décadas, y su conceptualización, la resultante de un proceso, independientemente de los vacíos iniciales” (Machado 2013: 104).

Ahora bien, cada uno de los países destino tiene sus propios criterios para determinar la condición de refugiado en su territorio, y es hasta que el migrante busque refugio, logre acreditar o cumplir con los supuestos, haga la solicitud y cumpla con los requisitos dentro del proceso legal, cuando será considerado como refugiado, de lo contrario será considerado como migrante en situación irregular.

En México, en la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2014) se señalan los principios generales aplicables a los refugiados como la no devolución, la no discriminación, el interés superior del niño, la unidad familiar, la no sanción por ingreso irregular y la confidencialidad. Asimismo, de conformidad con el artículo 13 del mismo cuerpo normativo, la condición de refugiado se reconoce a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo los supuestos siguientes:

- I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.
- II. Que ha huido de su país de origen porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

De los tres supuestos que señala la ley se desprende que en México una persona refugiada debe cumplir con el o los supuestos para obtener la condición de refugiado, y se debe llevar a cabo el proceso administrativo ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

PROCEDIMIENTO PARA LA OBTENCIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO EN MÉXICO

La condición de refugiado es el estatus jurídico del extranjero que encontrándose en los supuestos establecidos en el artículo 13 de la ley es reconocido como refugiado por la Secretaría de Gobernación y recibe protección como tal (*Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*, 2014). Como se señaló con anterioridad, la Comar es el organismo gubernamental encargado de desahogar el procedimiento para la obtención de la condición de refugiado; se creó mediante acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de julio de 1990, con la finalidad de estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el territorio nacional.

A continuación, nos referiremos a las etapas del procedimiento, sin hacer énfasis en el contenido de los formatos que deberán presentar, ya que esos se encuentran en la ley y en el Reglamento sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.²

² Para mayor información puede consultar la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_301014.pdf y el Reglamento de la Ley sobre refugiados y protección complementaria, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LRPC.pdf

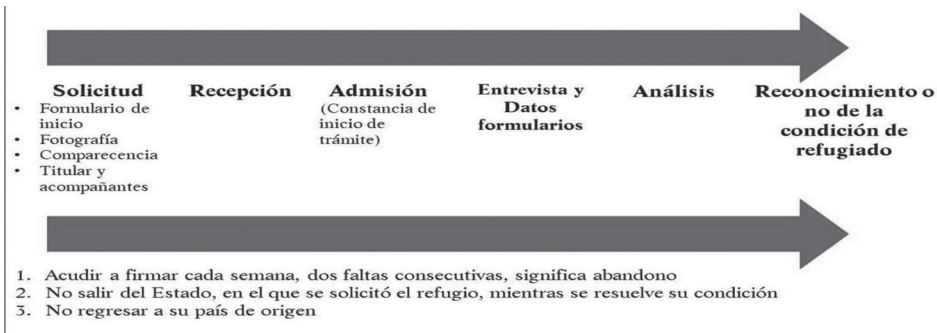


Diagrama 1. Procedimiento para obtener la condición de refugiado.

Fuente: elaboración propia a partir del contenido de los artículos 17 al 47 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político de 2012.

Como se observa en el diagrama anterior, el proceso de reconocimiento inicia a partir de la solicitud que presenta el migrante, quien hará llegar la documentación a la Comar o en las áreas de enlace del INM. Dicha solicitud debe presentarse dentro de los treinta días³ siguientes a su ingreso al territorio nacional, y se compone del llenado de una solicitud con los datos generales del titular del trámite así como de los de sus acompañantes, la fecha de ingreso al territorio mexicano, la causa por la cual salió de su país y los motivos para no quedarse en México; de la toma de una fotografía individual y la de sus acompañantes; de la toma de una comparecencia en la cual manifiesta, bajo protesta de decir verdad, los hechos ocurridos

³ Artículo 18. El extranjero que solicite ser reconocido como refugiado deberá presentar por escrito su solicitud ante la Secretaría dentro del término de 30 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al que haya ingresado al país o, en su caso, a aquel en que le haya sido materialmente posible presentarla en los términos que defina el reglamento. En el supuesto previsto en el artículo 13, fracción III, el plazo para presentar la solicitud correrá a partir del día siguiente al que tenga conocimiento de los hechos a los que alude dicha disposición. En el caso en que al solicitante no le sea posible presentar la solicitud por escrito, la presentará verbalmente, debiéndose asentar en un acta las manifestaciones del solicitante. Si el extranjero no tiene posibilidad de comunicarse verbalmente, se tomarán las medidas necesarias para asentar en el acta correspondiente las manifestaciones del solicitante. En el supuesto de que el extranjero no comprenda el idioma español, se procederá conforme a lo establecido por el último párrafo del artículo 23 de esta ley. El procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado será gratuito. Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, 2012, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LRPC.pdf

que él considera que atentan o ponen en riesgo su vida en su país; así como la documentación de identificación personal y las pruebas que considera necesarias para soportar la narrativa de sus hechos. Posteriormente, se receptiona la documentación, se realiza el registro correspondiente y, si fue recibida por el INM, se hace llegar a la Comar.⁴

Una vez recibida la solicitud, se procede a la etapa de admisión, en la cual la Comisión realiza un análisis previo de la información aportada y emite una constancia de inicio de trámite con una vigencia de 45 días, en tanto resuelve de manera definitiva el trámite correspondiente a efecto de que el migrante pueda acreditar que cuenta con un trámite pendiente sobre su situación de refugio, por lo que no deberá ser presentado ante el INM y retornado a su país. Como señala el artículo 22 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, 2012:

Artículo 22. Una vez presentada la solicitud, el solicitante no podrá ser devuelto a su país de origen. La Coordinación, sin perjuicio del derecho a la no devolución de los solicitantes, en cada caso solicitará por escrito al Instituto, que se abstenga de tomar medidas para devolver al solicitante a su país de origen, así como no proporcionar información o notificar a las autoridades consulares o diplomáticas del país de origen a menos que se cuente con evidencia del consentimiento expreso de este, hasta en tanto no sea resuelta la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

⁴ Artículo 17. Las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado serán presentadas de acuerdo con las siguientes disposiciones: *I.* Toda solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado será presentada ante la Coordinación; *II.* La solicitud se podrá presentar en cualquier idioma o lengua; *III.* En caso de que el extranjero no sepa leer ni escribir, o bien no pueda expresarse por escrito en el idioma o lengua de su comprensión, el servidor público competente, auxiliado de un traductor o intérprete, deberá asentar sus declaraciones en un acta circunstanciada, en la que constará su firma o huella digital; y *IV.* La Coordinación informará por escrito al Instituto, dentro de las 72 horas siguientes, sobre la presentación de la solicitud. Para efectos de la fracción I, en coadyuvancia, el Instituto podrá recibir las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, las cuales deberán ser remitidas a la Coordinación dentro de las 72 horas siguientes a su recepción. Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria..., 2012, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LRPC.pdf

La Comar puede solicitar al extranjero los datos o la documentación probatoria que considere necesaria para sustentar lo dicho por el solicitante, como realizar entrevistas a profundidad, solicitar el llenado de formularios con criterios específicos sobre su situación migratoria, a efecto de allegarse de la información para el análisis del caso. Durante el desarrollo de las entrevistas deberá tenerse en cuenta el contexto social y cultural del solicitante, así como sus características de sexo, género, edad y otras circunstancias particulares.⁵

Una vez recabada toda la información que considere necesaria, se lleva a cabo el análisis minucioso de cada uno de los datos proporcionados por el titular del trámite, tanto de él como de sus acompañantes. Cabe mencionar que la Comar puede optar por ampliar el plazo de resolución por otros 45 días más si aún tiene pruebas o datos que desahogar. De cumplirse con los lineamientos jurídicos establecidos en la normatividad nacional e internacional, la Comar emite el Reconocimiento de la Condición de Refugiado, de otra manera lo negará⁶ y concluirá el procedimiento respectivo.

Para efectos del tema que se aborda en este capítulo, es necesario mencionar que durante el proceso de obtención de reconocimiento como refugiado el migrante debe cumplir con algunas obligaciones, entre las cuales se mencionan:

1. No regresar a su país de origen en tanto se resuelve su solicitud.
2. No salir del territorio en el cual realizó su solicitud de refugio sin autorización de la Comar.⁷

⁵ Para mayor información sobre la aplicación y desarrollo de las entrevistas, puede consultar el capítulo II “De las entrevistas”, que comprende los artículos del 27 al 34 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria..., 2012, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LRPC.pdf

⁶ En este caso, podrá interponer el recurso de revisión administrativo si lo desea, o bien promover un juicio contencioso administrativo contra esa decisión ante el Tribunal Administrativo competente y acudir al juicio de amparo.

⁷ Artículo 23. El solicitante podrá promover ante la Coordinación la autorización para continuar con el trámite de su solicitud en una entidad federativa distinta a aquella en la cual la presentó, debiendo exponer las causas en las que funde su petición, así como las pruebas que estime convenientes.

La Coordinación deberá resolver la petición del solicitante en un término no mayor de 3 días hábiles, Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria..., 2012, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LRPC.pdf

3. Acudir a firmar la lista de asistencia en el libro del gobierno una vez a la semana ante la Comar o en la oficina de enlace en el INM.

El incumplimiento de todas o alguna de estas obligaciones ocasiona el abandono del trámite, y deja al solicitante en una situación irregular y, por lo tanto, sujeto de probable aseguramiento por parte del INM.⁸

REGULARIZACIÓN MIGRATORIA PARA EL CASO DE LOS REFUGIADOS

De acuerdo con el artículo 16 de la Ley de Migración en sus fracciones I a la XVII, dentro de las atribuciones del INM se encuentran las referidas a: coadyuvar con la Comar para la recepción de las solicitudes de refugio, la entrega de constancias de inicio de trámite, la notificación de las resoluciones, la expedición del documento migratorio que acredite a los refugiados la residencia permanente y el control de firmas de asistencia durante el proceso administrativo.

Por cuanto hace a la regularización migratoria de los refugiados, se puede decir que no es suficiente con que el migrante tenga una condición de refugiado, que se encuentre en trámite o que ya haya sido reconocido como tal. Por ende, deben realizar trámites administrativos ante el Instituto Nacional de Migración (INM) para regularizar su situación migratoria en territorio mexicano. Lo que conlleva a que, en esta “doble regularización” (por así llamarlo), se presente una yuxtaposición normativa que complique el procedimiento ante el instituto en relación con la Comar, o viceversa.

⁸ Artículo 24. En caso de que el solicitante no se encuentre presentado ante el Instituto, una vez que su solicitud haya sido registrada, deberá asistir semanalmente ante la Coordinación o el Instituto, el día que le sea señalado.

Se considerará abandonado el trámite de solicitud cuando el solicitante no asista ante la Coordinación o el Instituto durante dos semanas consecutivas sin causa justificada. Una vez que se determine el abandono, el extranjero dejará de ser considerado como solicitante, lo cual deberá notificarse al Instituto o, en su caso, este notificará a la Coordinación.

De igual forma, se considerará que un solicitante abandonó su trámite cuando se traslade, sin la autorización de la Coordinación, a una entidad federativa distinta a aquella en la que hubiese presentado su solicitud. Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria..., 2012, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LRPC.pdf

Ahora bien, durante el trámite de refugio se pueden destacar dos momentos en los cuales aplica la regularización migratoria o trámite en el INM. El primero se presenta cuando el solicitante de la condición de refugiado obtiene su documento denominado Constancia de inicio de trámite con vigencia de 45 días; con esta puede acudir a la ventanilla de atención del INM para solicitar el inicio de su trámite de regularización por razones humanitarias con vigencia de un año, de acuerdo con los lineamientos para trámites y procedimientos migratorios, tanto para él como titular del trámite como para sus acompañantes.

De acuerdo con el artículo 11 del otorgamiento de la condición de visitante por razones humanitarias, de los lineamientos para trámites y procedimientos migratorios:

La condición de estancia de visitante por razones humanitarias prevista en el artículo 52, fracción v de la Ley, se podrá autorizar a la persona extranjera que demuestre alguno de los siguientes supuestos: I [...], II [...], III. Ser solicitante de la condición de refugiado, de asilo político o que requiera iniciar un procedimiento de determinación de apátrida.

Contar con la condición migratoria de visitante por razones humanitarias⁹ le permitirá estancia en tanto la Comar emite resolución respecto a su condición de refugiado.¹⁰

El segundo momento se encuentra al finalizar el trámite de solicitud de refugio con la resolución de la Comar, y esta expide el reconocimiento de la condición de refugiado.¹¹ Con ambos documentos el refugiado puede acudir a la ven-

⁹ La condición de estancia de visitante por razones humanitarias le permite al migrante realizar trabajos remunerados, como lo señala el artículo 164, segundo párrafo, del Reglamento de la Ley de Migración: Los titulares de las condiciones de estancia de visitante por razones humanitarias y de residente permanente cuentan implícitamente con permiso de trabajo, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf

¹⁰ Para mayor información sobre los requisitos y las condiciones de expedición de la forma migratoria (tarjeta), se puede consultar la ficha del trámite de internación al territorio nacional en la modalidad internación por razones humanitarias, contenida en los lineamientos para los trámites y procedimientos migratorios, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5276967&fecha=08/11/2012

¹¹ Artículo 141, fracción II: El visitante, por razones humanitarias, podrá cambiar a la condición de estancia de residente permanente, cuando obtenga reconocimiento de la condición de refugiado o protección complementaria, asilo político o determinación de apátrida. Ley de Migración (2014), disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf

tanilla del INM para solicitar el inicio de su trámite administrativo para obtener el cambio de visitante por razones humanitarias a residente permanente,¹² cuya vigencia es indefinida. De conformidad con los artículos 157 y 158 de la Ley de Migración:

Artículo 157. La tarjeta que acredita la condición de estancia de residente permanente tendrá una vigencia indefinida ...

La tarjeta que acredite la condición de estancia de residente permanente implicará el derecho de su titular para realizar entradas y salidas múltiples del territorio nacional y que cuenta con permiso de trabajo en el caso de ser mayores de edad.

Artículo 158. En el caso de las personas extranjeras a quienes se haya otorgado la condición de estancia de residente permanente por haberles reconocido la condición de refugiado o que se les haya otorgado protección complementaria por parte del Estado mexicano, así como los que hayan recibido por parte del Instituto la declaración de la determinación de apátrida, aquellas personas extranjeras que no cuenten con representación consular en el territorio nacional y quienes no tengan posibilidad alguna de que su representante diplomático o consular les expida pasaporte, la tarjeta de residencia que les expida el Instituto acreditará el permiso para salir del territorio nacional y para reingresar al mismo durante su vigencia.

Lo anterior se ilustra en el diagrama siguiente:

¹² Para mayor información sobre los requisitos y las condiciones de expedición de la forma migratoria (tarjeta) se puede consultar la ficha del trámite de internación al territorio nacional en la modalidad Internación por Cambio de visitante por razones humanitarias a residente permanente contenida en los lineamientos para los trámites y procedimientos migratorios, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5276967&fecha=08/11/2012

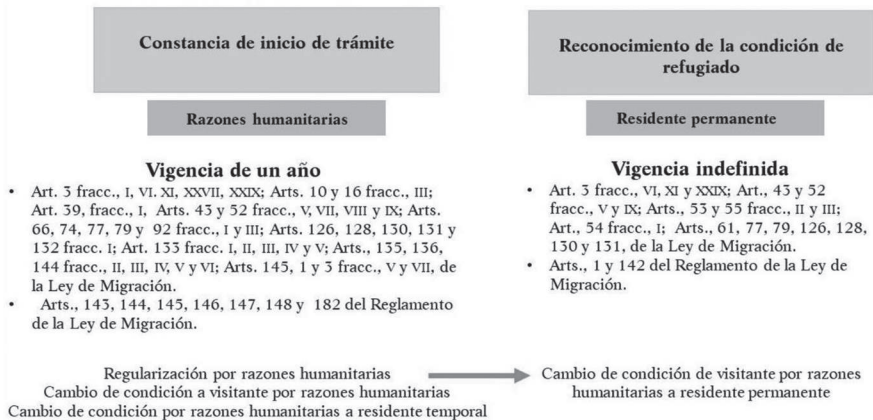


Diagrama 2. Regularización migratoria.

Fuente: elaboración propia a partir del contenido del Reglamento de la Ley de Migración y los lineamientos para los trámites y procedimientos migratorios.

DIVERGENCIAS EN LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS APLICABLES DE LA COMAR Y DEL INM

En cuanto a las disposiciones normativas aplicables para los migrantes que buscan obtener el refugio en México, se podría decir que deben realizar cuatro trámites distintos, pero estrechamente relacionados, para contar con una condición de estancia migratoria que les permita permanecer en territorio mexicano. Pero en tales procesos administrativos por parte de la Comar y el INM el migrante o solicitante de refugio se puede encontrar con fases que convergen entre las disposiciones de ambos organismos, y también con algunas que difieren. En ese sentido, a continuación se hará mención de algunas de las divergencias que se han notado dentro del procedimiento y, por ende, respecto a la normatividad que las fundamenta.

Como se mencionó con anterioridad, de conformidad con el artículo 24 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, una de las obligaciones de los solicitantes de refugio es acudir a firmar la lista de asistencia en el libro de gobierno de la Comar una vez por semana, hasta que se

emita la resolución correspondiente, ya que, de contar con dos faltas de asistencia consecutivas, su trámite se da por abandonado, lo cual lo deja en una situación de irregularidad migratoria pudiendo ser sujeto de aseguramiento por parte del INM. Asimismo, si no cumplen con la obligación de permanecer en el territorio en el cual realizaron su trámite de solicitud antes de haber recibido su reconocimiento, y sin autorización de la Comar, su trámite se da por abandonado y de igual manera ellos pueden ser asegurados por el INM y, en su caso, ser retornados a su país de origen. Como lo señala el artículo 25 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria...: “En caso de que el solicitante abandone su trámite, la Coordinación lo tendrá por concluido”. Por ejemplo, si el solicitante inició su trámite en el estado de Chiapas y teniendo su proceso vigente decide trasladarse sin autorización de la Comar al estado de Veracruz, en cuanto él esté en el territorio de Veracruz queda sin efecto la vigencia de su trámite, por lo que los agentes federales del INM pueden trasladarlo a las estaciones migratorias.¹⁵

Ante esta situación, nos encontramos con otro supuesto, que el solicitante de refugio, al momento de obtener su constancia de inicio de trámite, haya realizado su regularización por razones humanitarias ante el INM y por lo tanto cuente con esa condición migratoria, las disposiciones normativas del Instituto le permiten desplazarse por todo el territorio mexicano e incluso fuera de él, como lo señala el artículo 153, párrafo segundo, de la Ley de Migración:

Artículo 153 [...] El documento migratorio que acredite la condición de estancia de visitante por razones humanitarias implicará el derecho de su titular para realizar entradas y salidas múltiples del territorio nacional.

En ese sentido, si volvemos a situarnos en el ejemplo anterior, pero esta vez el extranjero es interrogado en el territorio de Veracruz sobre su condición de estan-

¹⁵ Artículo 68. La presentación de los migrantes en situación migratoria irregular solo puede realizarse por el Instituto en los casos previstos en esta Ley; deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición. Durante el procedimiento administrativo migratorio que incluye la presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias, el retorno asistido y la deportación, los servidores públicos del Instituto deberán de respetar los derechos reconocidos a los migrantes en situación migratoria irregular establecidos en el Título Sexto de la presente Ley. Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria..., 2012, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LRPC.pdf

cia regular en México, él podrá acreditarla mediante su condición migratoria de visitante por razones humanitarias, por lo que podrá seguir su trayecto o, si así lo desea, permanecer en Veracruz y comenzar nuevamente la solicitud de refugio en ese estado, toda vez que, de acuerdo con la normatividad de la Comar, el migrante no está impedido para iniciar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado las veces que él considere necesarias o en el estado que él lo requiera:

Artículo 18. El extranjero que solicite ser reconocido como refugiado deberá presentar por escrito su solicitud ante la Secretaría dentro del término de 30 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al que haya ingresado al país o, en su caso, a aquél en el que le haya sido materialmente posible presentarla en los términos que defina el reglamento (Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria..., 2012).

Como se puede notar, por una parte, las disposiciones de la Comar contienen obligaciones que debe cumplir la persona que se encuentra en el proceso de solicitud de refugio, de no cumplir, se hace acreedor a sanciones tales como ser enviado a las estaciones migratorias. Pero, por otra, las disposiciones del INM al otorgarle la condición de visitante por razones humanitarias le permite trasladarse por todo el territorio mexicano, dándole además la posibilidad de comenzar su trámite en cualquier otro estado del país al cual se haya trasladado.

Otra divergencia la encontramos cuando la Comar emite la resolución de reconocimiento de la solicitud de refugio en sentido negativo, es decir, no reconoce al migrante como refugiado en México; por ende, el INM no podrá otorgarle la condición de residente permanente, aunque, si el migrante respectivo cuenta con su condición migratoria como visitante por razones humanitarias, podrá permanecer en México en tanto tenga vigencia dicha condición (regularmente se otorgan por un año); pero, una vez vencida la temporalidad de la condición de estancia de visitante por razones humanitarias, el extranjero tendrá una situación migratoria irregular en el país con todas las consecuencias que ello conlleva, por lo cual, antes del vencimiento, deberá buscar alguna otra forma para mantener una condición de estancia migratoria, como optar por la unidad familiar por hijo o por matrimonio.

Mientras tanto, puede iniciar una nueva solicitud o iniciar algún procedimiento jurídico en contra del sentido de la resolución. De lo contrario, tendrá una condición irregular y podrá ser presentado ante las autoridades del INM y alojado en la estación migratoria y, de ser el caso, retornado a su país de origen.

Podemos mencionar una cuarta situación de divergencia normativa: si un extranjero ingresa al país de manera irregular y es alojado en la estación migratoria del INM, pero por alguno de los supuestos jurídicos logra salir de ahí, por ejemplo, si realizó la solicitud de refugio estando en la estación migratoria y fue liberado para continuar con su proceso, el INM le otorga un oficio de salida por 45 días con permiso para trabajar; pero si el migrante recibe su constancia de inicio de trámite y con ella acude a la ventanilla del instituto para realizar su trámite administrativo de regularización por razones humanitarias, aunque su documentación se recepcione, el trámite se desecha porque el migrante ya cuenta con una supuesta condición de estancia por 45 días en razón de haber salido de una estación migratoria. Por lo tanto, el solicitante deberá esperar hasta obtener su resolución de reconocimiento de la condición de refugiado para poder realizar su trámite de residente permanente. Cabe mencionar que el fundamento del oficio provisional no encuentra sustento en el marco jurídico del INM; sin embargo, este tema no forma parte del presente análisis.

EL COVID-19 COMO PARTE DE LA NUEVA NORMALIDAD ANTE LA REGULARIZACIÓN MIGRATORIA DE LOS REFUGIADOS

Ante la emergencia sanitaria derivada de SARS-COV-2, causante de la enfermedad del Coronavirus (COVID-19), el Instituto Nacional de Migración realizó acciones de salud en beneficio de la población migrante y del personal de la institución, lo cual tuvo un impacto en las formas de realizar los trámites migratorios, a efecto de priorizar la prevención de contagio, o, en su caso, brindar atención de manera eficiente, eficaz y oportuna a personas en situación de vulnerabilidad, tales como mayores de 60 años con alguna discapacidad, mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, y personas que tengan algunos de los siguientes padecimientos: asma, cáncer, diabetes, hipertensión, cardiopatía, obesidad mórbida, enfermedades coronarias, problemas respiratorios o VIH/SIDA.

Las acciones implementadas las podríamos clasificar en tres tipos: las enfocadas al personal que labora en el instituto, sobre todo las que se encuentran en el área de ventanilla de atención al público, las aplicadas en las estaciones migratorias y las dirigidas a enlaces con la Comar.

a) El 2 de abril de 2020 el INM dio a conocer el Protocolo de actuación para la prevención y atención de casos sospechosos y confirmados de COVID-19 en las estaciones migratorias y en las estancias provisionales del Instituto, en el cual, adicional a las medidas sanitarias, como lavarse las manos con regularidad, el uso de gel antibacterial, la revisión de temperatura corporal, la limpieza de dormitorios, cocinas y espacios recreativos, además de mantener una sana distancia entre individuos, contempla:

- Identificar a las personas migrantes vulnerables y disponer de áreas de estancia especiales.
- Garantizar, al menos, 1.50 metros de distancia entre camas, y la posición intercalada al dormir.
- Al detectar sintomatología del COVID-19, el personal de salud o servidor público adscrito a la sede migratoria deberá proporcionar una mascarilla y aislar al individuo, dar aviso inmediato a la autoridad sanitaria para que proceda a la atención y, de ser necesario, trasladarlo a un centro hospitalario.
- Escalonar los horarios de comida, así como los de el aseo.
- Favorecer la comunicación a través de locutorios, videoconferencias o telefonía entre las personas migrantes y cónsules, abogados, familiares o representantes, para evitar el contacto físico.¹⁴

b) En cuanto a la atención de usuarios en las instalaciones del INM, con fecha 24 de marzo de 2020, se publicó el Boletín número 098/202 en el cual dio a conocer que al asistir a las oficinas a realizar algún trámite se deben de tomar medidas como: utilizar cubrebocas de manera correcta, hacer uso de gel antibacterial, apli-

¹⁴ Protocolo de actuación para la prevención y atención de casos sospechosos y confirmados de COVID-19 en las estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración, disponible en https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Protocolo_de_actuacion_-INM_19042020.pdf

car el estornudo de etiqueta (cubre nariz y boca con el ángulo interno del codo al momento de estornudar o toser), acudir solo quien realizará el trámite para evitar aglomeraciones, mantener la sana distancia. Por parte del personal, el uso obligatorio de cubrebocas y mascarilla, mantener limpia la oficina, periódicamente llevar a cabo la sanitización y desinfección del equipo de uso común, así como mantener la sana distancia.

Asimismo, otorgar un determinado número de fichas de turno que no rebase las 25 personas al día, en horarios preestablecidos, con el propósito de atender a quienes requieren efectuar trámites migratorios, sin que implique la concentración de personas en las zonas de ingreso (áreas externas) y en las ventanillas de servicio (áreas internas) de los distintos inmuebles del instituto.¹⁵ Además, se estableció el trabajo en casa para el personal administrativo y operativo con más de 65 años de edad, con discapacidad, mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, y aquellos con enfermedades crónicas no transmisibles, días laborales alternados para servidores públicos con niñas o niños menores de 12 años de edad que cursen la educación básica, y horarios de ingreso escalonados en los días que asistan a los centros de trabajo.

c) Para el caso de la atención a los solicitantes de refugio que asisten a las oficinas de enlace de la Comar, en las instalaciones del INM ante la Comar se suspendieron las firmas de asistencia hasta nuevo aviso. Sin embargo, continúa el seguimiento a sus solicitudes y se llevan a cabo las entrevistas respectivas a través de medios electrónicos o de telefonía. Se procede de igual manera para el envío de documentación comprobatoria necesaria.

CONCLUSIONES

En este apartado se realizó un análisis del procedimiento mediante el cual las personas migrantes pueden obtener el reconocimiento de la condición de refugiado, a la par de mencionar los trámites administrativos que debe realizar ante el INM y ante la Comar para obtener una condición de estancia migratoria, de tal

¹⁵ Gobierno de México, Instituto Nacional de Migración, disponible en <https://www.gob.mx/inm/prensa/ajusta-inm-dinamica-laboral-para-prevenir-posibles-casos-positivos-del-covid-19-238863?idiom=es>

manera que ambos procedimientos se complementan con la finalidad de otorgarle al migrante las condiciones necesarias para su estancia en territorio mexicano. No obstante, al realizar el recorrido del proceso en ambos organismos del gobierno, dependientes de la Secretaría de Gobernación, se pudo notar que existen fases en las cuales no existe claridad en las disposiciones, toda vez que en una los procedimientos se permiten, y en otra se restringen las acciones de los solicitantes de refugio, o en ambas se permite de manera distinta, dependiendo de los supuestos del instituto.

Por ejemplo, que un migrante abandone su trámite por salir del estado en el cual realizó su solicitud de refugio tendrá una repercusión negativa por parte de Comar; pero, si cuenta con su condición migratoria de visitante por razones humanitarias otorgada por el INM, podrá moverse a otro estado del país y comenzar nuevamente su trámite de solicitud de refugio, sin ningún problema. O, si el solicitante de refugio estuvo alojado en una estación migratoria y obtuvo un oficio provisional de salida, no podrá obtener su condición de estancia migratoria como visitante por razones humanitarias, sino que tendrá que esperar hasta que la Comar emita la resolución otorgando el reconocimiento de refugio para estar en condiciones de realizar el trámite migratorio que le permita la residencia permanente.

Por lo anterior, se considera que, en el caso mexicano, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, aunque cuenta con las disposiciones normativas que fundamentan el procedimiento para que las personas migrantes puedan obtener el reconocimiento de la condición de refugiado, si las analizamos a la par de las disposiciones que contempla el INM se pueden notar algunas divergencias que en la mayoría de los casos afectan la situación de estancia o permanencia del migrante en territorio mexicano.

En ese sentido, se considera necesario realizar adecuaciones a las disposiciones normativas de ambos organismos gubernamentales encargados de la atención a los refugiados, con la finalidad de evitar que los procedimientos que se llevan a cabo contengan puntos de divergencia que perjudiquen la atención hacia los refugiados; lo deseable es que brinden mayor claridad en cuanto a las obligaciones que deben cumplir los solicitantes de refugio, así como mayor coherencia en el disfrute de sus derechos debido a su problemática particular.

Asimismo, por cuanto hace a la emergencia sanitaria por el SARS-COV-2, si bien el INM ha llevado a cabo diversas acciones para contener la propagación del virus, sobre todo protegiendo a la población vulnerable, es sumamente importante interiorizar dichas prácticas ante esta nueva normalidad referente a las formas para realizar los trámites migratorias, tal vez podría ser la conyuntura institucional para hacer mayor uso de las tecnologías, plataformas digitales o sistemas de información para la reducción del contacto físico en la atención a usuarios. Además, ante dicha emergencia sanitaria, no se debe perder de vista que los trámites administrativos que llevan a cabo las personas solicitantes de refugio es solo una parte de los retos a los cuales deben enfrentarse en su permanencia en territorio mexicano, cuya circunstancia de falta de alimentación, higiene, salud, acceso a servicios, trabajo y/u hospedaje presenta un mayor énfasis.

REFERENCIAS

- Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno. 1969. Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África. Serie de Tratados de las Naciones Unidas, núm. 14691.
- Convención sobre el estatuto de los refugiados. Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los refugiados y de los apátridas Naciones Unidas. Serie Tratados de Naciones Unidas, núm. 2545, 1954.
- Diario Oficial de la Federación*. 2012. Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Cámara de Diputados.
- . 2012. Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios. Cámara de Diputados.
- . 2012. Ley de Migración. Cámara de Diputados.
- . 2012. Reglamento de la Ley de Migración. Cámara de Diputados.
- . 2014. Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Cámara de Diputados.
- Machado Cajide, Landy. 2013. Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados, *Anuario digital CEMI*. Núm. 1: 85-105. Disponible en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es>

- Onghena, Yolanda. 2015. ¿Migrantes o refugiados?, *Revista Opinión*. Núm. 355: 1-4. Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona.
- Valdez Arroyo, Flor de María. 2004. *Ampliación del concepto de refugiado en el Derecho Internacional Contemporáneo*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ÍNDICE

Prólogo	7
MARIO DE JESÚS OLIVA SUÁREZ, DANIEL ARTURO ROMERO LEÓN	
Introducción	9
CARLOS ALBERTO GARRIDO DE LA CALLEJA	
PRIMERA PARTE. SEGURIDAD HUMANA, DEFENSORÍA, ACCESO A JUSTICIA Y SERVICIOS	
Los más vulnerables, niñez migrante en tránsito por México. Una aproximación a su estudio en Puebla--	19
JOSÉ LUIS SÁNCHEZ GAVI	
La protección en el derecho de refugio en México: el caso de niños, niñas y adolescentes salvadoreños, guatemaltecos y hondureños	43
LINA ZENTENO RAMOS	
La búsqueda de la salud entre migrantes poblanos en Nueva York y las problemáticas del Estado mexicano ante el retorno forzado y voluntario	65
CRISTINA CRUZ CARVAJAL	
La experiencia migratoria de la comunidad de San Francisco de Asís en el municipio de Tehuiztzingo, Puebla--	87
LUIS MIGUEL MORALES GÁMEZ, KARLA DANIELA GONZÁLEZ GARCÍA	

SEGUNDA PARTE. POLÍTICA MIGRATORIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

La política migratoria del nuevo gobierno de México en su frontera sur: un balance - - - - -	105
ÁLVARO MARTÍNEZ QUEZADA, OCTAVIO IXTACUY LÓPEZ	
Globalización y remesas: experiencias recientes en México como vía para el bienestar social - - - - -	127
DANIEL ARTURO ROMERO LEÓN, LUIS FERNANDO VILLAFUERTE VALDÉS	
La migración ambiental en México. Análisis y perspectivas - - - - -	145
ANA PAOLA ROMÁN HERNÁNDEZ, CARLOS ALBERTO GARRIDO DE LA CALLEJA, JORGE ANTONIO BRECEDA PÉREZ	
México y la adopción del discurso internacional de la migración segura, ordenada y regular- - - - -	161
ADRIANA SLETZA ORTEGA RAMÍREZ, LUIS MIGUEL MORALES GÁMEZ	

TERCERA PARTE. ESCENARIOS MIGRATORIOS EMERGENTES

La política migratoria mexicana en el primer semestre de la 4T en el marco del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular - - - - -	179
ALEXIS LÓPEZ MIGUEL	
Jóvenes promesas, una propuesta de cooperación regional educativa - - - -	201
MARÍA DEL PILAR SALAZAR BARRALES	
Panorama sobre los derechos humanos de migrantes internacionales a inicios de la 4T y la pandemia de COVID-19 en Puebla - - - - -	217
GUILLERMO YRIZAR BARBOSA	
Regularización migratoria de los refugiados. Algunas reflexiones sobre las disposiciones normativas de la Comar y el INM - - - - -	241
TANYA PATRICIA PALACIOS TEJEDA	



Siendo rector de la Universidad Veracruzana el doctor Martín Gerardo Aguilar Sánchez se publicó REFLEXIONES Y ACCIONES MIGRATORIAS EN MÉXICO. ANÁLISIS Y PROPUESTAS DESDE LO GLOCAL, coordinado por Carlos Alberto Garrido de la Calleja, Jorge Alberto López Arévalo, Álvaro Martínez Quezada y Daniel Arturo Romero León. Este libro se terminó de imprimir en Editorial Ducere, S. A. de C.V., Rosa Esmeralda 3 bis, Col. Molino de Rosas, CP 01470, Ciudad de México. La fuente tipográfica utilizada en su composición es Life BT de 10/14 puntos.

Como resultado de un compromiso académico y social, sustentado en una necesaria crítica argumentativa, el lector podrá consultar en este libro textos que aportan marcos analítico-conceptuales, sugerencias específicas de atención humana y el diseño de una agenda migratoria nacional. Frente a la ausencia de una agenda definida en el tema migratorio, esta edición constituye un insumo tanto para la generación emergente de estrategias de atención a migrantes como para el diseño de una agenda pública, que ante el nuevo escenario migratorio entre México y Estados Unidos, promueva el diseño de una política migratoria integral basada en la inclusión y el respeto a los derechos humanos.

Al mismo tiempo, se afirma aquí que esta política nacional debe acompañarse de políticas públicas basadas en el hacer, pensar y sentir de las poblaciones migrantes mexicanas y no mexicanas. A efectos de contribuir a los planteamientos referidos, en este libro se muestran al lector experiencias de investigación para la acción, asumidas como la suma de esfuerzos individuales para atender estas necesidades humanas y contribuir al diseño de la impostergable agenda migratoria nacional.

ISBN 978-607-8858-75-0



9 786078 858750 >



Universidad Veracruzana
Dirección Editorial