

REVISTA

DIECISIETE

Investigación Interdisciplinar para los Objetivos de Desarrollo Sostenible

MIGRACIÓN Y REFUGIO:

Los retos y oportunidades en un mundo en movimiento

PANORAMA

- Retos de la gobernanza migratoria a nivel mundial
María Jesús Herrera
- Más de 70 años protegiendo a quienes huyen de la persecución: una responsabilidad de todos
Sophie Muller
- La movilidad humana, entre la anomia y el prejuicio
Javier de Lucas

ARTÍCULOS

- Migración forzada y necropolítica desde una perspectiva de género
Sònia Parella
- El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular: un instrumento para un contrato social internacional en el campo migratorio
Lorenzo Cachón Rodríguez
- El pacto mundial para la migración en América Latina: al filo de lo imposible tras la pandemia
Elena Sánchez-Montijano
- Centroamericanos en México rumbo a los EEUU. Reflexiones sobre la institucionalidad del proceso migratorio
María de Jesús Santiago Cruz
- Is 'regular' migration a safer form of migration? The case of Asia • ¿Es la migración "regular" una forma de migración más segura? El caso de Asia
Nicola Piper and Laura Foley

- Construir una política de inmigración y asilo común ¿misión imposible?
Ruth Ferrero-Turrión
- Desplazamientos medioambientales
Miguel Pajares
- Las remesas en el crisol de la realidad: Interacciones, límites y oportunidades en el contexto centroamericano
Dirk Bornschein
- Una familia transnacional: la inmigración china en España
Yuying Song
- La trata de personas en Argentina: una amenaza más para la población migrante
Natalia Montesano, Agustina Ossona y Luciana Paz Denicio

NOTAS Y COLABORACIONES

- Entre la gobernanza, la migración y el respeto de los derechos humanos de los migrantes
Rosario Martínez Álvarez
- Double-edged Migration Policies and Transnational Rent-Seeking Interests • Políticas migratorias de doble filo e intereses rentistas transnacionales
Akihiro Koido Hitotsubashi
- Apatridia y desplazamiento humano transnacionales
Aurelia Álvarez Rodríguez
- El asilo en España y en Europa: un desafío con muchas tareas pendientes
Estrella Galán Pérez

Las opiniones de los autores, las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican juicio alguno por parte de las organizaciones que colaboran con esta publicación sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona citados, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

Revista con licencia de Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional



DOI:

10.36852/2695-4427

Periodicidad:

Dos ediciones al año / 2 editions per year

EDITA:

FUNDACIÓN ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE

Duque de Sevilla, 3. 4ª planta
28002 - Madrid
Telf: 911 840 834
accion2030@accioncontraelhambre.org

DISEÑO Y MAQUETACIÓN:

DCI Punto y Coma

www.dcipuntoycoma.com



REVISTA

DIECISIETE

Investigación Interdisciplinar para los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Director

Carlos Mataix Aldeanueva, Profesor en la **Universidad Politécnica de Madrid** y director del **Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano- itdUPM**.

Equipo Editorial

Andrea Amaya Beltrán, Equipo Integrador (**itdUPM**).

Sol Benavente Martín, Gestora patrimonial y S.S. de la **fundación Acción contra el Hambre**.

Manuel Sánchez-Montero, Director de Incidencia y Relaciones Institucionales en la **Fundación Acción contra el Hambre**.

Simona Perfetti, Equipo Integrador (**itdUPM**).

Miembros del Comité Científico

Marcel Bursztyjn, Profesor Titular de la **Universidad de Brasilia**.

Marta de la Cuesta, Profesora Titular de Economía Aplicada de la **Universidad Nacional de Educación a Distancia**.

Isabel de la Torre Prados, Catedrática de Sociología en la **Universidad Autónoma de Madrid**.

Gorka Espiau Idoiaga, Director de **Agirre Lehendakaria Center for Social and Political Studies (Universidad del País Vasco)**.

José Luis Fernández Fernández, Director Cátedra de Ética Económica y Empresarial. **Icade-Universidad Pontificia Comillas**.

M^a José García López, Profesora Titular en la **Universidad Rey Juan Carlos**.

Juan A. Gimeno Ullastres, Catedrático de Economía Aplicada (Economía Política y Hacienda Pública) de la **Universidad Nacional de Educación a Distancia**.

Amador Gómez Arriba, Director Técnico en la **Fundación Acción contra el Hambre**.

Luis González Muñoz, Director de Acción Social y Cooperación Descentralizada, ASE en la **Fundación Acción contra el Hambre**.

Víctor Renes Ayala, Sociólogo, Exdirector de Estudios de la **Fundación Foessa y Cáritas Española**.

Teresa Sánchez Chaparro, Profesora Ayudante Doctor en la **Universidad Politécnica de Madrid**.

Adrian Smith, Professor of Technology & Society, **University of Sussex**.

Mercedes Valcárcel Dueñas, Directora General de la **Fundación Generation Spain** y miembro del patronato de la fundación para la administración de las acciones de **Triodos Bank**.

ÍNDICE

Introducción del número	9
Gemma Pinyol-Jiménez y Manuel Sánchez Montero	

PANORAMA 15

Retos de la gobernanza migratoria a nivel mundial	17
María Jesús Herrera	

Más de 70 años protegiendo a quienes huyen de la persecución: una responsabilidad de todos	23
Sophie Muller	

La movilidad humana, entre la anomia y el prejuicio	29
Javier de Lucas	

ARTÍCULOS 37

Migración forzada y necropolítica desde una perspectiva de género	39
Sònia Parella	

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular: un instrumento para un contrato social internacional en el campo migratorio	51
Lorenzo Cachón Rodríguez	

El pacto mundial para la migración en América Latina: al filo de lo imposible tras la pandemia	69
Elena Sánchez-Montijano	

Centroamericanos en México rumbo a los EEUU. Reflexiones sobre la institucionalidad del proceso migratorio	83
María de Jesús Santiago Cruz	

Is 'regular' migration a safer form of migration? The case of Asia • ¿Es la migración "regular" una forma de migración más segura? El caso de Asia	97
Nicola Piper and Laura Foley	

Construir una política de inmigración y asilo común ¿misión imposible?	107
Ruth Ferrero-Turrión	

Desplazamientos medioambientales	121
Miguel Pajares	

Las remesas en el crisol de la realidad: Interacciones, límites y oportunidades en el contexto centroamericano	139
Dirk Bornschein	

Una familia transnacional: la inmigración china en España	157
Yuying Song	

La trata de personas en Argentina: una amenaza más para la población migrante	171
Natalia Montesano, Agustina Ossoy y Luciana Paz Denicio	

NOTAS Y COLABORACIONES 185

Entre la gobernanza, la migración y el respeto de los derechos humanos de los migrantes	187
Rosario Martínez Álvarez	

Double-edged Migration Policies and Transnational Rent-Seeking Interests • Políticas migratorias de doble filo e intereses rentistas transnacionales	191
Akihiro Koido Hitotsubashi	

Apatridia y desplazamiento humano	199
Aurelia Álvarez Rodríguez	

El asilo en España y en Europa: un desafío con muchas tareas pendientes	205
Estrella Galán Pérez	



INTRODUCCIÓN



INTRODUCCIÓN DEL NÚMERO

El movimiento de personas ha sido siempre un fenómeno intrínseco al devenir histórico, social y económico de nuestro planeta. Un fenómeno que, debido al incremento de la movilidad tanto física como de información experimentada por el mundo en los últimos decenios, ha adquirido una dimensión global.

Este es un flujo constante de población que se da esencialmente entre países del denominado Sur Global, donde un total de los 372 millones de personas en movimiento, ya sean personas refugiadas y desplazadas (91 millones) o migrantes (281 millones)¹, lo hacen entre países de su entorno geográfico nacional o regional. Tan sólo el 15% de las personas que requieren protección internacional se encuentran en países del Norte Global, un porcentaje que sube hasta el 65% en el caso de la población migrante. Como ejemplo de la dimensión relativa, en 2021, la población migrante en la Unión Europea era de **37 millones, es decir el 8,3% de la población total**².

Estos movimientos son provocados por diferentes razones tales como la búsqueda de un futuro mejor; huyendo de la pobreza o la falta de expectativas, o la protección física huyendo de la persecución por motivos políticos, étnicos, de orientación sexual o religiosos, pero también, y de forma creciente, por causa de la presión de la crisis climática en la salud, hábitos y medios de vida.

El movimiento de personas experimenta múltiples dinámicas y patrones diferentes influidos por las condiciones políticas, socioeconómicas y geográficas de los diferentes contextos en los que se producen que, sin embargo, afrontan algunos retos comunes que trataremos en este número.

Retos tales como la falta de protección de derechos esenciales que van desde la integridad física, el acceso a servicios básicos o la dignidad; que se manifiestan de formas diferentes, pero se dan en todos los flujos migratorios. Retos de acceso a la información objetiva y suficiente para tomar las decisiones adecuadas sobre la vía y el equipamiento oportunos para el tracto migratorio en origen, también retos en cuanto a las garantías de protección frente a diversos tipos de abuso y de acceso a los servicios básicos durante el tránsito, así como los de acomodo e integración plena con derechos y obligaciones como cualquier ciudadano de las poblaciones en los contextos de acogida.

Retos que necesitan un abordaje múltiple también, que va desde el marco normativo que establezca reglas claras que garanticen derechos, obligaciones y canalicen potenciales controversias; desde el ángulo de los factores del impacto social y económico así como el de una gobernanza en la que todos los niveles de la administración tienen diferentes roles en la definición e implementación de políticas, generación y ejecución de marcos normativos que garanticen, no sólo la protección de derechos de

¹ Informes anuales del ACNUR y la OIM <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES>

² Estadísticas oficiales sobre la migración a Europa. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/statistics-migration-europe_es y del informe anual de la OIM.



las poblaciones en movimiento sino también la paz y estabilidad sociales en los entornos de tránsito y de acogida. Unos roles complementarios de los diferentes actores, administraciones públicas, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y los ciudadanos mismos.

Desde este número se pretende ofrecer un relato con análisis de diferentes ángulos y de experiencias de diferentes contextos para plasmar una visión complementaria con propuestas de medidas asumibles por los principales actores que, junto a las poblaciones en movimiento, dependiendo de la forma en que se gestione el flujo de personas por una sociedad, este puede ser un elemento de crecimiento, estabilidad y riqueza de todo tipo o un elemento de desigualdades, tensiones y confrontación. Superar la narrativa basada en percepciones erróneas y prejuicios y aportar elementos para una narrativa objetiva, aterrizada en propuestas aplicables y que no niegue una realidad (histórica) que no va a cambiar, el movimiento de las personas es consustancial a su naturaleza por evitar los riesgos y buscar un futuro mejor.

Ello quiere hacerse siguiendo la pauta de dos importantes pactos adoptados tras la Declaración de Nueva York de 2016: el *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular* y el *Pacto Mundial para los Refugiados*, cada uno de la mano de una agencia de la ONU especializada en cada materia.

El *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular* representa una oportunidad histórica para mejorar la cooperación internacional en materia de migración y para fortalecer las contribuciones de los migrantes y la migración al desarrollo sostenible. El Pacto se basa en los valores de la soberanía del Estado, la responsabilidad compartida, la no discriminación y los derechos humanos y reconoce que se requiere de un enfoque cooperativo para optimizar los beneficios generales de la migración, al tiempo que se abordan los riesgos y desafíos para las personas y las comunidades en los países de origen, tránsito y destino. En el caso del *Pacto sobre Refugiados*, este busca avanzar y fortalecer los instrumentos y mecanismos de protección y atención a las personas en necesidad de protección internacional, recordando que el cumplimiento del derecho internacional público garantiza el derecho de asilo, tal y como consagran la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967. Ambos instrumentos, si bien complementarios, tienen distintos objetivos, modalidades y mecanismos de revisión, y buscan avanzar en la gobernanza global de la movilidad humana.

Este número monográfico de la Revista Diecisiete quiere aprovechar la oportunidad que brindan ambos Pactos para comprender y reflexionar sobre los retos de la movilidad humana en la actualidad. Las migraciones y los movimientos forzados de población se han convertido en temas presentes en las agendas públicas y mediáticas de muchos países, pero no siempre sucede lo mismo con los espacios de debate y reflexión sobre estas cuestiones. Este es el objetivo de este monográfico: ofrecer un espacio de conocimiento compartido, con voces múltiples y expertas que apuntan a oportunidades y retos de la gobernanza migratoria en el escenario mundial.

Para ello, este número se inicia con dos contribuciones clave para enmarcar el debate sobre la movilidad humana, presentadas por **OIM-España** y **ACNUR-España**. Las dos organizaciones, que además son responsables de la continuidad de los dos Pactos, apuntan los desafíos actuales al hablar de migraciones, desplazamientos forzados y protección internacional, y configuran la hoja de ruta imprescindible para continuar avanzando en un mejor sistema de protección y gobernanza global de la movilidad de las personas.

Las contribuciones se inician con **Javier de Lucas**, quien ofrece una reflexión clave sobre la protección de los derechos humanos en relación con la movilidad, donde destaca que las principales categorías de movilidad humana (personas migrantes, refugiadas o desplazadas) son el resultado de una construcción social



que perpetua la distinción entre personas nacionales y extranjeras, generando un marco normativo y de protección de derechos diferenciado, a pesar del marco compartido de los derechos humanos. **Sònia Parella**, otro lado, ofrece una panorámica de la movilidad desde la perspectiva de género, apuntando las múltiples formas de vulnerabilidad y violencia a las que se enfrenta las mujeres migrantes a lo largo de su trayecto migratorio. Por su parte, **Lorenzo Cachón** examina la importancia del *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* como un instrumento clave de gobernanza multilateral para construir una ciudadanía mundial, y para poner las bases de un ‘contrato social internacional’ que se base en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Dado que las dinámicas migratorias difieren en los diferentes contextos geopolíticos, los siguientes artículos buscan examinar con mayor atención distintos escenarios internacionales. En su contribución, **Elena Sánchez-Montijano** se pregunta sobre la falta de alineación con el Pacto Mundial en América Latina, y plantea los efectos de la pandemia de la COVID-19 en las dinámicas migratorias de la región. Ambos elementos configuran un espacio complejo para la gobernanza migratoria en América Latina. De manera aún más específica, **María de Jesús Santiago Cruz** analiza el proceso migratorio desde Centroamérica hasta Estados Unidos en su paso por México. La discusión sobre la política y gestión migratoria de este país también sirve para contextualizar los retos de aquellos países que son, a la vez, origen, tránsito y destino de flujos migratorios internacionales, así como para remarcar la importancia de las migraciones como elemento geoestratégico en las relaciones internacionales. Por su parte, **Laura Foley** y **Nicola Piper** examinan las migraciones intrarregionales en Asia, poniendo especial atención a la construcción de una ‘irregularidad regulada’. El objetivo de la contribución no sólo es ofrecer una panorámica del fenómeno en Asia, sino abordar el debate necesario sobre cómo los instrumentos de gestión migratoria, cuando no se adecuan a la realidad, desdibujan los límites entre la regularidad y la irregularidad. En el escenario europeo, **Ruth Ferrero** analiza el proceso de construcción de la política europea de inmigración y asilo, señalando la distancia entre los objetivos inicialmente previstos y los resultados actuales. La política migratoria como un asunto de seguridad no sólo impacta en los instrumentos y actuaciones vinculadas al fenómeno, sino también en el objetivo final de construir una verdadera política europea común en estos temas.

El monográfico también presta atención a cuestiones clave que, además, son objeto de interesantes debates actuales. Así, **Miguel Pajares** ofrece una panorámica sobre los desplazamientos medioambientales y plantea la necesidad de repensar y reforzar los instrumentos actuales. **Dirk Bornschein** nos aproxima a la importancia de las remesas en muchos países, y alerta de los riesgos de la dependencia y otros daños colaterales que las mismas suponen para quienes dependen en gran medida de ellas, como son los países del llamado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras). Finalmente, **Yuying Song** aprovecha el estudio sobre la inmigración china en España para explicar el modelo de familia transnacional y el papel que juegan las redes migratorias en la emigración china. Por su parte, la contribución de **Natalia Montesano**, **Agustina Ossona** y **Luciana Denicio** explora el problema de la trata de personas, prestando especial atención a los mecanismos desarrollados en Argentina para la lucha contra esta actividad criminal.

Las cuatro notas que completan el monográfico permiten obtener una visión más específica sobre temas clave relacionados con la movilidad. **Rosario Martínez** revisa el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes en el marco de la gobernanza migratoria, señalando los principales retos a los que nos enfrentamos para garantizar que los derechos humanos lo sean de todas las personas. Por su parte, **Akihiro Koido** analiza las tensiones existentes en las políticas migratorias liberales actuales, poniendo de ejemplo el caso de Japón, donde se debaten las necesidades del mercado de trabajo y la existencia de trabas administrativas y narrativas excluyentes que distorsionan el objetivo último de las políticas migratorias.



Aurelia Álvarez Rodríguez analiza las situaciones de apatridia que pueden generar los desplazamientos de personas, y los mecanismos jurídicos existentes para prevenir esta situación de desprotección. Finalmente, **Estrella Galán** expone las asignaturas pendientes que tienen tanto España como la Unión Europea para mejorar la protección del derecho de asilo.

La lectura de este monográfico aspira a ser estimulante y a permitir a quienes se sumerjan en el mismo conocer de modo más riguroso y objetivo las cuestiones normativas y los factores que condicionan y explican la movilidad humana. Busca, además, promover una narrativa desmitificada y desideologizada de este fenómeno, contribuyendo a un debate sólido, robusto y analítico sobre las migraciones y su gobernanza global, desde una perspectiva de derechos humanos, género, desarrollo e inclusión con el objetivo de no dejar a nadie atrás.

Gemma Pinyol-Jiménez

Directora de Políticas Migratorias
y Diversidad en Instrategies

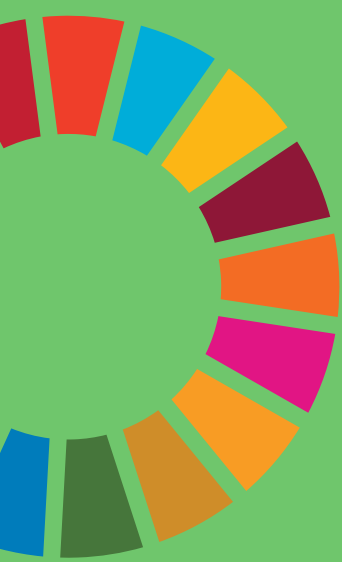
Manuel Sánchez Montero

Director de Incidencia y Relaciones
Institucionales de la fundación
Acción contra el Hambre



P

PANORAMA



RETOS DE LA GOBERNANZA MIGRATORIA A NIVEL MUNDIAL

GLOBAL MIGRATION GOVERNANCE CHALLENGES

María Jesús Herrera
Jefa de Misión
Organización Internacional para las Migraciones – España
iommadrid@iom.int

RESUMEN

A medida que el mundo aspira a reconstruirse después de la crisis mundial causada por la pandemia de la COVID-19, se deben redoblar los esfuerzos para garantizar mecanismos inclusivos que tengan en cuenta las circunstancias específicas de los migrantes. Todo ello en una era que debería estar marcada por una mayor sostenibilidad, igualdad y resiliencia.

En este contexto, la Agenda 2030, y la complementariedad del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular con ella, proporcionan marcos políticos clave para coordinar acciones que nos llevarán a lograr una gobernanza migratoria que incluya a todos sin dejar a nadie atrás.

Palabras clave: Pacto Mundial para la Migración, Gobernanza Migratoria, COVID-19, Migración Internacional, una mejor Recuperación



ABSTRACT

As the world aspires to rebuild after the global crisis caused by the COVID-19 pandemic, efforts must be redoubled to ensure inclusive mechanisms that take into consideration the specific circumstances of migrants. All this in an era that should be marked by greater sustainability, equality, and resilience.

In this context, the 2030 Agenda, and the complementarity of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration with it, provide key political frameworks for coordinating actions that will lead us to achieve a migration governance that includes everyone without leaving anyone behind.

Keywords: Global compact for Migration, Migration Governance, COVID-19, International Migration, Recovery better

María Jesús Herrera Ceballos es licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente es jefa de Misión en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Ha sido Coordinadora General de Movimiento por la Paz (MPDL) entre 2004 y 2010, así como asistente del Consejero Diplomático de Latinoamérica en la Representación Permanente ante la Unión Europea. También ha trabajado en el Ministerio de Asuntos Exteriores Sector Público (Bruselas- Bélgica) de 2001 a 2002. Ha ejercido la abogacía durante 10 años, y trabajado en el sector privado en Bruselas.

INTRODUCCIÓN

A tres años de la adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, numerosos países han implementado importantes medidas para proteger a los migrantes. La extensión de visados, el acceso a los servicios esenciales de salud, así como acceso a pruebas, tratamientos y vacunas contra la COVID-19, son algunas de las medidas que han facilitado el compromiso que estos Estados asumieron de proteger los derechos, la dignidad y el bienestar de los migrantes.

Otros países, por su parte, han apostado por impulsar nuevos canales regulares de migración, reformando sus normas y procedimientos de migración laboral para asegurar una contratación ética y proveer a los trabajadores migrantes – muchos de los cuales contribuyen significativamente a la economía del cuidado, la agricultura, y otros sectores primordiales para el desarrollo sostenible-, de un trabajo decente.

Aun así y, a pesar de los importantes avances de los que hemos sido testigos durante estos últimos tres años, son todavía numerosos los desafíos a los que se afronta la comunidad internacional a los fines de hacer frente al coste humano que tienen las políticas y prácticas que perpetúan la vulnerabilidad de los migrantes.

Sin acceso a opciones de migración regular, las personas pueden verse obligadas a utilizar rutas inseguras e irregulares donde hay escasa protección o apoyo, pudiendo volverse más vulnerables a la trata de personas, explotación y otras violaciones a sus derechos fundamentales. Desde la firma del Pacto en 2018 y, a nivel mundial, prácticamente 16.000 migrantes han desaparecido o perdido la vida en su intento por llegar a nuevos destinos.

Por su parte, la pandemia ha ampliado una verdad fundamental del siglo XXI: los principales retos de esta era están interrelacionados y son de naturaleza global. Muchas de las cuestiones apremiantes de la agenda internacional -la COVID-19, el cambio climático, la pobreza, las catástrofes naturales y los conflictos políticos- tienen un impacto directo en la migración.



En tal sentido, la Agenda 2030, y la complementariedad del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular con ella, proporcionan marcos políticos clave para coordinar las acciones que nos llevarán a alcanzar una gobernanza migratoria que incluya a todos sin dejar a nadie atrás, en todos los niveles: individual, comunitario, local, nacional, regional y mundial.

Ambos procesos constituyen un plan para optimizar los beneficios generales de la migración mediante un enfoque centrado en las personas y para abordar los riesgos y desafíos a los que se enfrentan las personas y las comunidades en los países de origen, tránsito y destino.

PANORAMA

La movilidad humana en general y las migraciones en particular son fenómenos tan antiguos como la humanidad, que han llegado a alcanzar a todas las sociedades del mundo, transformándolas y transformándose constantemente a lo largo del tiempo. Durante las últimas décadas, el número de migrantes ha continuado aumentando gradualmente en consonancia con las tendencias a largo plazo, aumentado de 84 millones en 1970 a 281 millones en 2020.

Así pues, cuando se tiene en cuenta el crecimiento de la población mundial, la proporción de migrantes internacionales solo ha aumentado del 2,3 al 3,6 por ciento de la población mundial. Esto significa que permanecer en el país de nacimiento ha continuado siendo, en su gran mayoría, la norma.

Para el caso de España, si bien la mayor parte de los migrantes que llegan al país lo hacen a través de canales regulares y puestos habilitados, el 2021 nos ha hecho testigos de los numerosos desafíos a los que aun hoy continúan enfrentándose miles de personas para migrar de forma segura y regular con, aproximadamente, 50.000 personas que se han registrado viajando a través de alguna de las rutas migratorias hacia distintos puntos del país.

La migración nunca debería ser fruto de la desesperación, pero, cuando lo es, debemos cooperar para responder a las necesidades de los migrantes que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y asumir los desafíos correspondientes. En este contexto, por primera vez en nuestra historia, la comunidad internacional dispone de una base de comprensión compartida en materia de migración en donde se reconoce que ningún país puede encarar la migración de manera aislada sentando, de esta manera, las bases para una gobernanza migratoria que incluya a todos sin dejar a nadie atrás.

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular es el primer acuerdo negociado a nivel intergubernamental sobre un enfoque común de la migración internacional en todas sus dimensiones y representa una gran oportunidad a los fines de avanzar hacia una gestión de la movilidad humana con perspectiva en derechos humanos y desarrollo respetando, a su vez, la soberanía de los Estados y sus obligaciones en virtudes del derecho internacional.

El Pacto, así como numerosos Procesos y Declaraciones a nivel regional y global, reconoce que la migración gestionada en un marco de derechos humanos, desarrollo y género puede contribuir al desarrollo inclusivo y sostenible en los países de origen, tránsito y destino. En esta perspectiva, los contextos de desarrollo en los que viven las personas, o en los que se hallan los lugares a donde se dirigen y los pasos intermedios hasta que llegan a dichos lugares, desempeñan un papel en el modelado de los recursos, aspiraciones, motivaciones y oportunidades que tienen dichas personas para migrar.



Por su parte, los conflictos, el cambio climático, los mercados de trabajo y otros factores relacionados con el desarrollo son elementos que pueden tener un impacto sobre los elementos que impulsan a la migración y la naturaleza de ésta. Ante este escenario, el examen de los cambios en la escala, la dirección, la composición demográfica y la frecuencia en la que se producen, puede ayudarnos a entender cómo está evolucionando la migración, y puede facilitar a los gobiernos y a todos los actores interesados, la definición de políticas, programas y respuestas operativas eficaces que hagan a una migración Segura, Ordenada y Regular.

Vivimos en un momento en el que el mundo se ha detenido por completo. Pocos años en nuestro pasado reciente han tenido un cambio global tan complicado y que ha afectado tanto, entre otras cosas, a la movilidad humana como una de las caras más visibles de la globalización. La pandemia de la COVID-19 ha tenido un impacto en diferentes aspectos de nuestras vidas y, aunque es muy difícil dilucidar el verdadero impacto que tendrá en los próximos años, lo que está claro es que éste no fue y no será el mismo para todos.

Asimismo, la politización de la migración y la deshumanización de los migrantes, observadas en diversos contextos a través del mundo, han alentado y continúan alentando la xenofobia, socavando así nuestro compromiso de edificar sociedades más resilientes e inclusivas y también nuestro propósito de contar con un sistema multilateral más sólido.

Necesitamos cambiar la manera con la que nos referimos y abordamos a la migración.

La comunidad internacional debe redoblar su compromiso y los esfuerzos para asegurar que el impacto que pueden tener sucesos tales como la pandemia, sean incorporados en los planes nacionales y en la asistencia internacional, así como que las diferentes realidades y vulnerabilidades de algunos grupos específicos. Para esto debemos trabajar desde ahora en asegurar la atención universal de los sistemas de salud y educación; en la reducción de los costes de transferencia de las remesas, crear ciudades más resilientes e inclusivas o fortalecer formas de migración regular para los trabajadores migrantes y condiciones de trabajo decente.

Los migrantes han sido muy visibles como trabajadores de “primera línea” durante la pandemia, pero también han estado en la primera línea económica en la respuesta global a la COVID-19, enviando remesas a sus familias y comunidades y ayudándoles a hacer frente a los impactos económicos de la pandemia. A pesar de las predicciones, durante los últimos años las remesas internacionales se mantuvieron a niveles estables.

Solo con un enfoque inclusivo y basado en derechos humanos, que realmente no deje a nadie atrás, podremos superar esta crisis global de magnitud y proporciones sin precedentes. Si bien el escenario es dinámico y cambia rápidamente, hay motivos para ser optimistas.

El importante avance que ha habido en algunos países como España en sus campañas de vacunación en cada vez más países nos permiten iniciar el año con esperanza: la esperanza de un retorno a la normalidad; la esperanza de una futura recuperación, tanto económica como social; y la esperanza de que seremos más sabios en la post pandemia y más profundamente conscientes de los beneficios de una migración gestionada de una forma segura, ordenada y regular.

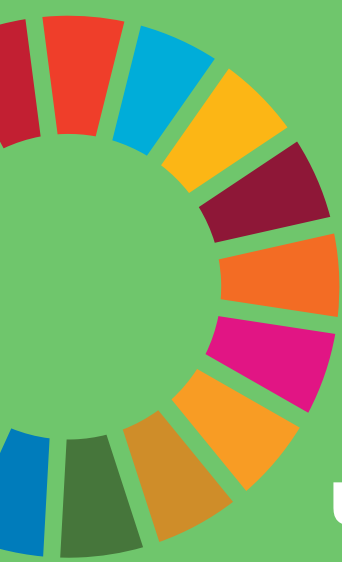
Estamos en un punto de inflexión. Mientras el mundo aspira a reconstituirse tras la crisis mundial provocada por la pandemia de la COVID-19, cabe redoblar esfuerzos para garantizar mecanismos inclusivos que tomen en cuenta la particular situación de los migrantes dentro de los planes de recuperación de nuestros países. Todo ello en una era que deberá estar marcada por una mayor sostenibilidad, igualdad y resiliencia.



El éxito de las estrategias de recuperación dependerá, entre otras cuestiones, de que que incluyamos en éstas a las personas migrantes. Todas las organizaciones, gobiernos y personas tenemos un papel importante en asegurar que los desafíos y oportunidades detrás de la migración internacional nos unan en lugar de dividirnos.

La efectiva implementación por parte de los Estados del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, así como el cumplimiento de los objetivos pactados en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, sin lugar a duda, serán fundamentales a la hora de proteger los derechos, la dignidad y el bienestar de todos los migrantes.





MÁS DE 70 AÑOS PROTEGIENDO A QUIENES HUYEN DE LA PERSECUCIÓN: UNA RESPONSABILIDAD DE TODOS

OVER 70 YEARS PROTECTING THOSE FLEEING FROM PERSECUTION: A SHARED RESPONSIBILITY

Sophie Muller
Representante de ACNUR en España
Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
(ACNUR)
mullers@unhcr.org

RESUMEN

La Convención de Ginebra, nacida en 1951, se redactó en un contexto sociopolítico muy distinto al de hoy. El mundo ha cambiado en los últimos 70 años, pero la vigencia de la Convención sigue siendo clave en la protección de las personas que huyen de la persecución. Este artículo detalla cómo la Convención continúa protegiendo a quienes lo han tenido que dejar todo atrás y se refiere al trabajo que ACNUR realiza para asegurar su puesta en práctica de manera efectiva. El contexto ha cambiado, pero la protección de las personas refugiadas sigue siendo un derecho fundamental y una responsabilidad de todos.

Palabras clave: Convención de Ginebra, ACNUR, Refugiados, Desplazamiento Forzoso, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Pacto Mundial sobre los Refugiados, Responsabilidad Compartida, Asilo, Derecho, Protección, Procedimiento, Acceso.



ABSTRACT

The Geneva Convention, born in 1951, was drawn up in a socio-political context very different from that of today. The world has changed in the last 70 years, but the Convention remains key in protecting people fleeing persecution. This article explains how the Convention continues to protect those who have had to leave everything behind and refers to the work that UNHCR carries to ensure its effective implementation. The context has changed, but the protection of refugees remains a fundamental right and a shared responsibility.

Keywords: Geneva Convention, UNHCR, Refugees, Forced Displacement, United Nations High Commissioner for Refugees, Global Compact on Refugees, Shared Responsibility, Asylum, Right, Protection, Procedure, Access.

Sophie Muller trabaja desde hace más de 20 años para la defensa de los derechos humanos, con un foco en la protección de las personas refugiadas, principalmente en el marco del trabajo del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Como jurista, Sophie Muller ha asesorado en procesos de redacción de legislación nacional e internacional y contribuido a la elaboración de posicionamientos y directrices de ACNUR en materia de protección de refugiados, incluyendo cuestiones de género y de colectivos con necesidades especiales. Así mismo, ha desempeñado funciones de asesoramiento legal y político en el Bureau Regional para Asia y el Pacífico, cubriendo 45 países y territorios, incluyendo 13 Estados insulares en el Pacífico. Desde 2009 hasta 2012 Sophie Muller estuvo destinada en las oficinas de ACNUR en Burundi, donde se dedicó a la protección y asistencia a refugiados congoleños, así como a la repatriación y reintegración de refugiados y desplazados internos burundeses. Entre 2012 y 2015 fue asesora del entonces Alto Comisionado para los Refugiados, António Guterres, actual Secretario General de Naciones Unidas. En tres ocasiones ha participado en la respuesta de protección en situaciones de emergencias en Benín, Timor Leste y Filipinas. Desde 2019, Sophie Muller es la Representante de ACNUR en España.

El movimiento es inherente al ser humano. Las razones para el desplazamiento de las personas son múltiples y, sin embargo, no todos los desplazamientos corresponden a una libre elección. En ocasiones, es la única manera de mantenerse vivo.

A lo largo de la historia, hemos podido comprobar que, junto con aquellos que viajaban en búsqueda de oportunidades, por curiosidad o por aventura, también había quienes lo hacían para salvar sus vidas, encontrar protección y huir de distintas formas de persecución. Aunque en ocasiones estos movimientos han coincidido en tiempo y espacio, en muchas otras, las personas que huyen lo han hecho en flujos homogéneos de refugiados. Y con ese desplazamiento ausente de elección, y por lo tanto forzoso, se alejaban sin duda de lo que les acosaba, pero también dejaban atrás todo lo demás. La familia, los amigos, sus pertenencias, el hogar.

Hace ahora poco más de 70 años que las personas en movimiento por motivos de persecución cuentan con un marco legal "global" que las protege fuera de sus países de origen, allí donde se encuentren. No se trata de una cuestión dejada a la voluntad de las mayorías. Se trata de derechos reconocidos por un régimen legal internacional. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 nace como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial y de la necesidad de dar protección a quienes habían tenido que huir de la masacre y de la destrucción. Este marco surgió para una realidad geográfica concreta -la europea- y un contexto sociopolítico muy distinto al de hoy. La propia agencia de la ONU mandatada para proteger a las personas refugiadas, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), tenía un plazo de tres años para dar solución a este problema. Sin embargo, pronto quedó patente que nuevos desplazamientos forzados necesitaban de respuestas en otras partes del mundo y que, por lo tanto, había que ampliar su radio y marco de acción. Así, con el Protocolo de 1967, el mandato de la Convención de 1951 se amplió, eliminándose las limitaciones geográficas y temporales.



La historia nos demuestra que la necesidad de asilo y la búsqueda de refugio han existido siempre. A mediados de 2021 las personas desplazadas forzadas superaban los 84 millones; una cifra que no ha parado de aumentar en la última década. Es fundamental actuar, con más compromisos políticos y soluciones concretas y duraderas, para prevenir y poner fin a las causas que producen huidas en origen. Esta tarea debe ser compatible con asegurarnos de que los derechos de quienes han tenido que abandonar sus hogares están garantizados, por lo que es necesario aplicar la Convención de 1951.

A pesar de sus ya siete décadas de existencia, una de las principales fortalezas de esta herramienta es su capacidad de adaptarse a un entorno cambiante, que poco tiene que ver con el mundo que la vio nacer a mediados del siglo pasado. Las razones del desplazamiento en los años 50 eran muy concretas, como también lo eran los motivos de persecución mencionados en su texto: “raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas” y, sin embargo, su contenido continúa vigente en el siglo XXI. Hoy la Convención sigue demostrando su efectividad: es la base legal que permite en la actualidad proteger a personas que son perseguidas por motivos de identidad de género u orientación sexual, por ser víctimas -o potenciales víctimas- de mutilación genital, entre otros muchos perfiles que hace 70 años no estaban entre los considerados como potencialmente en necesidad de protección internacional. Hoy, además, en muchas partes del mundo las personas desplazadas se enfrentan a emergencias sobrevenidas, como son la COVID-19 o las derivadas del cambio climático. Emergencias que, muchas veces, las empujan aún más lejos, dentro y fuera de las fronteras de sus países de origen. Posiblemente, se trata de perfiles que tampoco estaban en la mente de quienes redactaron la Convención.

Sin embargo, si bien la solidez y efectividad de este texto legal está fuera de dudas, su aplicación no está exenta de desafíos. A lo largo de los años, hemos podido comprobar que, con frecuencia, cuando la falta de información y el miedo se apoderan de las sociedades, surgen dificultades para acceder al asilo y se obstaculiza el derecho universal a obtener protección. Esto ha sido particularmente evidente durante la pandemia, cuando muchas fronteras comenzaron a blindarse, a menudo sin tener en cuenta el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que dice que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país” o el artículo 33 de la Convención de Ginebra, que codifica el derecho al *non-refoulement*, la no devolución de las personas refugiadas.

La denegación del acceso al asilo no es una opción. Y es desolador ver como repetidamente tienen lugar devoluciones sin un procedimiento garantista, o actos de violencia en las fronteras de todos los continentes. Las llegadas irregulares suponen sin duda un desafío para los gobiernos; pero este reto no exime a los Estados de buscar soluciones prácticas, sostenibles y humanas que no cuestionen el respeto de los derechos fundamentales. Nuestra misión es ayudar en esta labor difícil, sensible y compleja. Obviar responsabilidades, cerrar los ojos a las tragedias humanas o externalizar las obligaciones internacionales no son respuestas admisibles. Resulta muy preocupante comprobar las fuertes diferencias en las tasas de reconocimiento de refugiados en el mundo; incluso dentro de los propios países miembros de la Unión Europea. Algo no va bien cuando los Estados responden de manera tan diferente a los mismos conflictos y a las mismas circunstancias. El acceso a los sistemas de asilo y el estudio y valoración de las solicitudes son cuestiones de vida o muerte.

Para garantizar que los sistemas de protección, por una parte, no colapsen, garanticen los derechos de las personas refugiadas y sirvan su propósito de proteger y salvar vidas; y por otra, resulten sostenibles para los Estados y las comunidades de acogida, es fundamental reforzar las soluciones en terceros países. Para ello es necesario que, junto a la ampliación de los programas de reasentamiento, se diseñen y desarrollen vías complementarias, legales y seguras. Estas vías adicionales pueden variar según el contexto, pero en todos los casos deben permitir que quienes necesitan protección internacional puedan acceder a un



segundo país de acogida sin tener que arriesgar sus vidas en el intento. Entre ellas figuran los programas de admisión humanitaria, los educativos para estudiantes refugiados, los de movilidad laboral o la reunificación familiar. Estas vías no solo garantizan una mejora en la situación de las personas refugiadas, sino que contribuye a un reparto más equitativo del esfuerzo de protección. Otro ejemplo es el patrocinio comunitario. Este modelo permite a individuos, grupos de individuos u organizaciones de segundos países de acogida participar directamente en la integración de personas refugiadas, prestando apoyo financiero, emocional, social y/o de asentamiento. El patrocinio comunitario puede ser un modelo de apoyo a la integración -complementario al reasentamiento u a otra vía legal- o constituir una vía legal en sí misma, lo que permite generar plazas adicionales a las del reasentamiento y otros modelos.

Nadie quiere salir de su país a la fuerza. La mayor parte de las personas refugiadas querrán regresar a sus hogares cuando esto les sea posible de manera segura, digna y voluntaria. Otras, quizás, se integren plenamente en sus nuevas comunidades, ampliándolas, reforzándolas, enriqueciéndolas. En cualquier caso, es responsabilidad de todos el promover la inclusión de las personas en necesidad de protección internacional en sus nuevos entornos. Se trata de una apuesta segura. Si favorecemos la integración social, laboral y económica en los países de asilo, las personas refugiadas podrán desarrollarse y contribuir a que las sociedades mejoren. Si, con el tiempo, pueden regresar a sus casas, lo harán más preparadas para retomar sus vidas y reconstruir lo que en un momento tuvieron que dejar atrás.

Todos podemos jugar un papel en esta labor de proteger y de encontrar soluciones. Esta fue una de las conclusiones a las que llegaron los países miembros de la Asamblea General de la ONU en 2018 cuando adoptaron el Pacto Mundial sobre los Refugiados. El Pacto se basa en cuatro pilares principales: aliviar las presiones sobre los países que más acogen; desarrollar la autosuficiencia de los refugiados; ampliar el acceso al reasentamiento en terceros países y otras vías complementarias; y fomentar las condiciones que permitan a los refugiados regresar voluntariamente a sus países de origen en condiciones de seguridad y dignidad. Alcanzar estos cuatro objetivos requiere de la participación del conjunto de la sociedad; esto es, un verdadero pacto entre múltiples actores.

Sin restar de responsabilidad a los Estados -que en última instancia son quienes deben de garantizar el acceso al asilo y otorgar protección a quien la requiera- otros actores, como las agencias de la ONU, el sector empresarial, el académico, las ONG y la sociedad civil, los ciudadanos de a pie, las asociaciones deportivas, las administraciones públicas a todos los niveles, entre otros muchos, también estamos llamados a contribuir.

Buen ejemplo de ello fue el I Foro Mundial sobre los Refugiados, celebrado en Ginebra en diciembre de 2019. El Foro fue un verdadero hito multilateral en apoyo de las personas refugiadas y las comunidades que los acogen. Más de 3.000 personas (personas refugiadas, Jefes de Estado, el Secretario General de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, empresas y fundaciones, y organizaciones de la sociedad civil, organizaciones deportivas, académicos, ciudades y redes de ciudades) se dieron cita para presentar compromisos de todo tipo: desde contribuciones financieras hasta programas de inclusión y empleabilidad, compromisos ligados a la educación, a los medios de vida, o, incluso, a la sostenibilidad energética. Especial atención se prestó al objetivo de empoderar a las mujeres y las niñas refugiadas, o a abordar los retos que enfrentan las personas con necesidades específicas y las supervivientes de la violencia sexual. Todos estos compromisos deberán de ser alcanzados antes de diciembre de 2023, cuando se celebre el II Foro Mundial sobre los Refugiados. Será entonces cuando se evalúen los avances alcanzados y se puedan ampliar las propuestas.

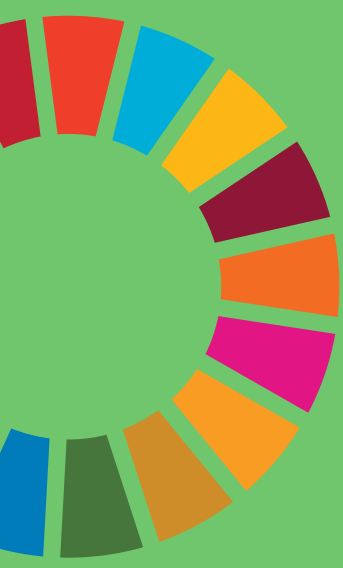


La Convención nos ha demostrado en estas siete décadas su capacidad de adaptarse a los tiempos. Garantizar su correcta aplicación requiere de la movilización de todos los sectores de la sociedad en apoyo de las personas refugiadas; a todos los niveles y en todo el mundo. Mientras haya personas desplazadas a la fuerza, personas que se marchan sin elección, tendremos que continuar desarrollando enfoques innovadores y justos, de la mano de las personas refugiadas y solicitantes de asilo. Ellas deben ser protagonistas de la búsqueda de soluciones a su situación, con el apoyo de las sociedades que las acogen. Necesitamos todas las manos posibles. Desde ACNUR, seguiremos comprometidos a no soltar ninguna.

“Considerando que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional (...)”

Preámbulo de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados





LA MOVILIDAD HUMANA, ENTRE LA ANOMIA Y EL PREJUICIO

HUMAN MOBILITY, BETWEEN ANOMIE AND PREJUDICE

Javier de Lucas
Catedrático de Filosofía del Derecho, Instituto de
Derechos humanos. Univ de Valencia Senador
por Valencia (PSPV-PSOE), XIV legislatura
javiardelucas1@gmail.com

RESUMEN

Los conceptos standard con los que se representan las principales categorías de movilidad humana no se basan en análisis científicos, sino que son el resultado de una construcción social, determinada por un *interés dominante*. El objetivo es imponer un modelo de gobernanza global de las migraciones, que es funcional a la ley de maximalización del beneficio, propia de la lógica de los agentes de un mercado global que pugnan por imponer sus reglas, para no someterse a ninguna regla. Una lógica instrumental (managerial) que refuerza la desigualdad en el orden interno y en el internacional. Se construye así un concepto de inmigrante (en menor medida, de refugiado) basado en la anomia, el prejuicio y la desigualdad ante la ley. Un status de subdiscriminación que responde a una concepción decimonónica (sí, colonial) de las categorías de ciudadano y extranjero y que recurre a la coartada del orden público y a la supuesta racionalidad del equilibrio del mercado de trabajo.

Palabras clave: Movilidad Forzada, Anomia, Prejuicio, Desigualdad

ABSTRACT

The standard concepts with which the main categories of human mobility are represented are not based on scientific analysis, but are the result of a social construction, determined by a dominant interest. The objective is to impose a model of global governance of migration, which is functional to the law of profit maximization, typical of the logic of the agents of a global market who strive to impose their rules, not to submit to any



rules. An instrumental (managerial) logic that reinforces inequality in the internal and international order. Thus, a concept of immigrant (even, refugee) is built based on anomie, prejudice and inequality before the law. A status of subordination that responds to a nineteenth-century conception (colonial) of the categories of citizen and foreigner and that resorts to the alibi of public order and the supposed rationality of the equilibrium of the labor market.

Keywords: Forced Human Mobility, Anomie, Prejudice, Inequality

Javier de Lucas es catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía política en el Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València. Actualmente, senador por Valencia, en la XIV legislatura (PSPV-PSOE). Fue director del Colegio de España en la Cité Internationale Universitaire de Paris (2005- 2012) y presidente de CEAR –Comisión Española de Ayuda al Refugiado- (2008-2009). Trabaja sobre problemas de derechos humanos (en especial en relación con la políticas migratorias y de asilo), legitimidad, democracia, ciudadanía y obediencia al Derecho. Entre sus libros, *Mediterráneo, el naufragio de Europa* (2015), *Decir No. El imperativo de la desobediencia* (2020), *Nosotros, que quisimos tanto a Atticus Finch (De las raíces del supremacismo, al Black Lives Matter)* (2020).

1. LA CONSTRUCCIÓN DE LOS MODELOS DE GESTIÓN DE LA MOVILIDAD HUMANA

El objetivo de mi contribución a este dossier de la revista *Diecisiete* sobre la movilidad humana es insistir en el déficit que subyace a las herramientas conceptuales que se utilizan en buena parte de los análisis de esas manifestaciones de la movilidad humana que constituyen la mayoría de los flujos migratorios y de los desplazamientos forzados de población, a la hora de evaluar las políticas migratorias y de asilo.

La tesis que sostendré no es original, ni tampoco dominante, pero me parece suficientemente dotada de justificación. Se basa en dos referencias ya tópicas en ciencias sociales: de un lado, la constatación de los intereses que guían el conocimiento, que Habermas definió de forma canónica (interés técnico, práctico y emancipativo y su correlación con los diferentes tipos de saber científico), al advertir sobre el desplazamiento de la teoría del conocimiento a la teoría de la ciencia y aún más a la tecnología, un desplazamiento que afecta gravemente al conocimiento crítico y al interés emancipador¹. De otro, la no menos tópica tesis de la construcción social de la realidad, que formularon Berger y Luckman en un ensayo que se convirtió en obra de referencia² y en el que, en diálogo con Weber y Durkheim (también con Schütz), explicaron el orden social como producto de un proceso dialéctico de *externalización*, *objetivación* e *internalización*, proceso en el que la dimensión lingüística es clave para entender cómo las interacciones de los individuos en la vida cotidiana, en los procesos de socialización, crean el cambio social.

¹ Recordaré que, en realidad, la pista fundamental sobre el riesgo que afecta al modelo europeo -occidental- de conocimiento racional fue ofrecida por Husserl en su clarividente *La crisis de las ciencias europeas y la fenomenología trascendental* (1937). Para Husserl, ese elemento básico de la cultura (no sólo occidental), desaparecería si la filosofía no pudiera generar reflexiones sobre lo universal, sino solamente sobre el ámbito de la *Lebenswelt*. Adorno y Horkheimer desarrollaron la crítica a la racionalidad instrumental, la colonización del conocimiento por el interés tecno-pragmático, sobre todo tras lo que se denomina el <efecto Auschwitz> (*Crítica de la razón instrumental y Dialéctica de la Ilustración*, ambas publicadas en 1947), que es reformulada por Habermas en su ensayo *Erkenntnis und Interesse*, publicado en 1968 (hay traducción al castellano: *Conocimiento e interés*, Taurus, 1982) y en *Zur Logik der Sozialwissenschaften*, 1982 (hay traducción al castellano, *La lógica de las ciencias sociales*, Tecnos, 1988).

² *The Social Construction of Reality*, 1968. Hay traducción castellana *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, 1986.



Creo que puedo resumir la propuesta de forma tan sencilla como lo siguiente: no son las políticas migratorias y de asilo las que utilizan conceptos de inmigrante y refugiado como base sino, muy al contrario, son los intereses que mueven esas políticas los que construyen unas categorías que, en realidad, resultan funcionales al objetivo de las mismas. Dicho más concretamente, los instrumentos jurídicos de los que se sirven las políticas migratorias y de asilo (las leyes de inmigración y extranjería; también el Convenio de Ginebra y el protocolo de Nueva York, en el ámbito de los refugiados, esto es, del modelo de protección que suponen el reconocimiento del derecho de asilo o de la protección subsidiaria) son un poderoso medio a través del cual -y a despecho del desprecio que sostienen ciertos politólogos y sociólogos sobre la capacidad de conformación social de la dimensión normativa- se envía a la comunidad que vive bajo ese orden jurídico y político (es decir, a los ciudadanos, que son los verdaderos destinatarios de esas normas, más que los propios inmigrantes o quienes buscan refugio³) el mensaje de quién y por qué, en qué condiciones, debe ser reconocido como un verdadero y buen inmigrante. Quién y por qué debe ser reconocido como un refugiado. Las normas, las decisiones jurídicas contribuyen tan poderosamente como los medios de comunicación a la creación de nuestra representación sobre los protagonistas de la movilidad humana. A nuestra *mirada* sobre el fenómeno de la movilidad.

2. LOS PROTAGONISTAS DE LA MOVILIDAD

Retengamos lo que insisto en considerar como una obviedad y que, sin embargo, se nos oculta o tergiversa con frecuencia: lejos de una categoría con fundamento científico, el concepto de inmigrante, como el de refugiado, es una construcción normativa, que se explica por la función que se les quiere atribuir, por el objetivo que deben desempeñar aquí y ahora, en las sociedades que los reciben y que son las que dictan esas funciones para las que se construyen tales conceptos.

Quien tiene poder para imponer su respuesta a la pregunta ¿qué es un inmigrante? es, obviamente el que determina el concepto que utilizamos, qué significa ser inmigrante, cuándo y por qué. Y hay que añadir que esa respuesta *dominante* poco que ver con lo que, según nos enseña la ciencia -la antropología científica, la etnografía, la geografía humana, la demografía-, es un rasgo estructural, definitorio, de la condición humana. Porque migrante, según nos enseñan esas ciencias, es sencillamente todo aquel que se desplaza de un lugar a otro. Por qué se desplazan de un sitio a otro y continuamente los seres humanos depende, obviamente, de condiciones contextuales, pero bien podríamos admitir como guía la explicación que nos ofrece Montesquieu en *L'esprit des lois*, una obra guiada por la relación entre el condicionamiento que impone la naturaleza (la geografía, en particular) y los comportamientos humanos: el afán de desplazarse le parece connatural al hombre y ello porque los seres humanos nos movemos siempre en busca de (más) libertad y de (más) riqueza. Podemos simplificar asegurando que somos por condición natural viajeros, porque tratamos de mejorar nuestras condiciones de vida. Y son, pues, esas condiciones que les impulsan a emprender el viaje -y, en el caso de centenares de millones de seres humanos les obligan, les fuerzan a ello-, las que hay que

.....

³ Utilizo obviamente una distinción que es capital en sociología jurídica, pero también en teoría de la argumentación jurídica. Me refiero, de un lado, a la diferenciación entre *funciones manifiestas* y *funciones latentes* de las normas, formulada por Merton y aplicada por Eckhoff al análisis sociológico jurídico y, de otro, al papel capital que juega la noción de *auditorio* y su tipología desde el punto de vista de la construcción del destinatario de los mensajes jurídicos. Por supuesto, todo ello implica aceptar que el Derecho, como lenguaje y sus manifestaciones -legislativas, jurisdiccionales, administrativas- es una práctica social que no responde a la existencia de verdad (del nexo de causalidad empírica o lógica, que permite el establecimiento de leyes naturales), sino a convenciones que se traducen en atribuciones de significado, como explicara agudamente Humpty-Dumpty a Alicia, en la obra de L.Carroll *Alicia a través del espejo*: lo importante no es lo que signifiquen las palabras, sino saber quién manda. Porque el primer atributo del poder es éste: establecer el significado de las palabras.



estudiar para entender el por qué de las diferentes manifestaciones de movilidad humana. Y, en particular, de las que no son tanto el resultado de una decisión libre, sino forzada. Esto es, de aquellos que no tienen su alcance la libertad de migrar o desplazarse, sino que se ven obligados a ello porque no tienen alternativa: los que, como señalaba el profesor Chueca, no tienen *el derecho a no emigrar*, que es la condición *sine qua non* para hablar de un verdadero derecho a emigrar, esto es, de la libertad de hacerlo⁴.

Me parece evidente que lo anterior pone de manifiesto el vínculo entre el fenómeno de la movilidad y el de la desigualdad de oportunidades en un sentido amplio. Para quien no tiene esa libertad -en el sentido jurídico-, para quienes viven en peores condiciones y más aún si les resulta accesible la visión de que hay otras condiciones -y mejores- lejos de su hogar, la migración, como ha subrayado con frecuencia Sami Nair⁵ no es una opción, sino una necesidad.

Precisamente por eso, a mi juicio, hay que insistir en romper una interpretación tan rígida como falta de fundamento real, la que con frecuencia se establece entre inmigrantes y refugiados, a partir de la precisión jurídica que nos proporcionan los instrumentos del Derecho internacional de refugiados. Quiero decir que la movilidad forzada no se limita al supuesto para el que creamos la categoría de refugiados. Lo que se puede y debe sostener, a partir de la Convención de Viena y del Protocolo de Nueva York, es que llamamos refugiados a quienes se mueven fuera del territorio de su Estado para *evitar la persecución*, esto es, un tipo específico de movilidad forzada, pero que no agota todos los supuestos de movilidad forzada. Contra lo que propagan los liberales económicos, como Vargas Llosa -que no son liberales a lo J.S Mill o, como hoy, Judith Shklar-, buena parte de quienes son definidos bajo la categoría de migrantes (de migrantes laborales, que en esa concepción es una tautología), centenas de millones de personas en todo el mundo, son en realidad casos de movilidad forzada. Como lo son quienes buscan refugio o quienes huyen por razones ligadas al cambio climático y hoy por hoy no pueden ser definidos como refugiados y se les considera inmigrantes, por más que resulte evidente que no emprenden libremente ese otro viaje. Obviamente, no es este el lugar para tratar en profundidad una cuestión tan compleja y al mismo tiempo tan relevante hoy como la de los mal llamados “inmigrantes ambientales”, que otros prefieren considerar como “refugiados climáticos”, aunque obviamente la ausencia del elemento de persecución les sitúa fuera del marco normativo propio del sistema de derecho internacional de refugiados constituido por la Convención de Ginebra y el protocolo de Nueva York⁶. Pero es imposible dejar de reconocer que lo que los juristas denominamos “estado de necesidad”, como factor desencadenante de una movilidad que, por tanto, es forzada, es un factor común a los refugiados *tout court* (quizá sería más preciso hablar de quienes pretenden llegar a serlo, lo que en inglés denominamos como *asylum seekers*) y a los desplazados climáticos.

Muy al contrario, las leyes de inmigración y extranjería de los países destinatarios de esos movimientos humanos, hablan de inmigrantes, atribuyendo al término una particular significación, como también deciden quién puede tener el derecho a ser reconocido como refugiado o como titular de un tipo de protección de sus derechos que llamamos protección subsidiaria. Veamos sucintamente algunas de las características de esa construcción.

⁴ Cfr. por ejemplo A Chueca y P. Aguelo, “Contenido y límites del *ius migrandi*”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 7, n° 2, 2013.

⁵ Y vendrán... *Las migraciones en tiempos hostiles*, Bronce, 2006. También, *La Europa mestiza. Inmigración, ciudadanía, codesarrollo*, Círculo de Lectores/ Galaxia Gutenberg, 2010.

⁶ Casi ruboriza advertir que ésta no es una cuestión nueva, en absoluto: las investigaciones, debates y propuestas sobre el tema ya ocupan bibliotecas enteras. Me permito remitir a lo que escribí en 2010, “Refugiados: nuevos problemas, viejas reticencias”, *Le Monde Diplomatique* 2010. Desde el punto de vista del mandato del ACNUR, me parece clarificadora la opinión de Andrew Harper, asesor especial del ACNUR sobre acción climática, que pude consultarse por ejemplo en <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2020/11/5fc5dcb54/el-cambio-climatico-es-la-crisis-determinante-de-nuestro-tiempo-y-afecta.html> (consultado el 20 de noviembre de 2021). Considero asimismo muy útil el reciente informe de CEAR y GreenPeace, *Huir del Clima. Cómo influye la crisis climática en las migraciones humanas*, <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2021/10/informe-huir-del-clima.pdf> (consultado el 1 de noviembre de 2021).



3. LOS INMIGRANTES COMO NO-SUJETOS

Ante todo, hay que señalar la falacia que subyace al genérico “los inmigrantes”. Básicamente, porque no existen *los inmigrantes*, sino muy diferentes tipos de personas que migran, esto es, que se desplazan y por razones -por condiciones y, por tanto, por proyectos- que son diversos, aunque tengan en común algo tan sencillo como mejorar su vida, lo que apunta a un argumento muy propio de la noción liberal de derechos, el reconocimiento de la autonomía, del derecho a decidir sobre el propio plan de vida. Ahora bien, esa autonomía que nos parece evidente reconocer como principio jurídico básico a los ciudadanos del mundo rico, es un derecho negado a quienes no tienen la opción, esto es, a quienes no pueden elegir no ser emigrantes, salir de su propio país, por ejemplo, porque sufren persecución y está en peligro su vida, su integridad, la de su familia y el Estado no les protege frente a esa persecución o incluso las fuerzas del Estado son las que les persiguen. Pero también porque carecen de expectativas de una vida digna para ellos y sus familias, en su propio Estado, en su hogar. Lo que quiero decir es que, en realidad, las migraciones forzadas constituyen la mayor parte de las manifestaciones de movilidad humana. Aunque sin duda hay *otras maneras de ser inmigrante*, aunque con frecuencia no pensemos en ellos como inmigrantes. Como ha explicado con mucha claridad Catherine Withol der Wenden⁷, tan inmigrantes lo son los inmigrantes forzados, como los que llegan a otro país porque pueden hacerlo, porque pueden permitirse viajar.

Un segundo y muy importante rasgo de esa construcción, como ha escrito François Gemene, es “aplicar a los inmigrantes un estatus administrativo como si fuera consustancial a la identidad de inmigrantes”⁸, esto es como si se naciera inmigrante, o, aún más, inmigrante legal o inmigrante irregular, cuando estas son en todo caso categorías administrativas unilateralmente dictadas. Y, junto a ello, la identificación de los inmigrantes no ya como trabajadores, sino como *un tipo particular de trabajadores extranjeros*. Porque quienes realizan esta construcción no hablan de cualquier tipo de trabajadores: sólo serán reconocidos como inmigrantes los trabajadores deseados (*immigration choisie*, que decía la doctrina Sarkozy, que en el fondo imitan la mayoría de las políticas migratorias de los países europeos) y mientras lo sean, es decir, mientras *produzcan beneficios*. Siempre que hablemos, por supuesto, del mercado formal de trabajo. Lo cual quiere decir que la teoría oficial ignora conscientemente o, peor, niega a todos los inmigrantes que no llegan como trabajadores, a las familias de los inmigrantes (que solo existen como tales miembros de su familia), o a los trabajadores inmigrantes empleados en lo que denominamos economía clandestina o sumergida, la mayor parte de ellos, irregulares o, como suele denominárseles todavía hoy en muchos círculos, trabajadores o inmigrantes *ilegales*. El término tiene importantes consecuencias, también simbólicas. Sirve para la función de estigmatización (de extranjerización, en la acepción más peyorativa) de esos trabajadores como un peligro, para asociarles a la delincuencia y para pretender justificar un doble proceso de discriminación: *qua* extranjeros y *qua* delincuentes. En suma: gentes que no pueden tener, no pueden aspirar a tener la condición de igualdad en derechos.

En el fondo, se trata de un proceso de construcción social de la exclusión, que fue explicado a mi juicio de forma muy clara por el discípulo de Bourdieu y especialista en sociología de las migraciones Abdelmalek Sayad con el oximoron “presencia ausente”⁹, y que hoy, tras las pistas de la biopolítica y de la antropología

⁷ Cfr. por ejemplo, Withol der Wenden, *La Question Migratoire au XXI siècle. Migrants, Réfugiés et Relations Internationales*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2010; también, “Las nuevas migraciones”, *Sur*, 23, 2016, pp.17-28.

⁸ “Nous parlons des immigrés comme si leur statut administratif était consubstantiel de leur identité, et même comme si ce statut se transmettait à leurs enfants – ne parle-t-on pas d’immigrés”, “Dépasser les fractures de l’identité”, AOC, agosto de 2021: <https://aoc.media/opinion/2021/07/28/depasser-les-fractures-de-lidentite-2/?loggedin=true> (consultado el 2 de septiembre de 2021).

⁹ Cfr. A Sayad, *L’immigration ou les paradoxes de l’alterité*, Bruxelles, De Boeck-Weshael. Reimpreso en 2006 en dos volúmenes: *L’immigration ou les paradoxes de l’alterité. 1. L’illusion du provisoire. 2. Les enfants illeégitimes*, Paris, Editions Raisons d’Agir.



filosófica formuladas por Foucault, Agamben y, con otros matices, Judith Butler, se sintetiza en la identificación de la concepción de la política migratoria como emblema de lo que el filósofo camerunés Achille Mbembe ha acuñado como necropolítica¹⁰. Se trata de una concepción de la política en la que la vida de los otros es objeto de cálculo de coste (la política migratoria suele reducirse a cifras, a cupos que expresan los inmigrantes “admisibles” y por cuánto tiempo lo son) y por tanto carece de valor intrínseco en la medida en que no resultan rentables o dejan de serlo. Se trata de una política que guarda semejanza con la política colonial, remozada con el lenguaje propio de la etapa del capitalismo neoliberal en que vivimos, en el que el proyecto de la democracia inclusiva parece quedar orillado. Por el contrario, se refuerzan los mecanismos no sólo de desigualdad, sino de exclusión y expulsión de una parte de la población respecto a los beneficios del crecimiento económico. Ese es el rasgo, la exigencia más notable del modelo de capitalismo neoliberal en esta etapa de la evolución del proyecto del mercado global, que trata de obtener una desregulación que permita liberarse incluso de la sujeción a normas básicas como las que responden a la garantía de derechos humanos elementales entendidos como universales. La vida también: la condición de ese precariado al que son conducidos los inmigrantes y en particular los irregulares, parece próxima a la de caducidad u obsolescencia programada, al igual que la de las mercancías. Por eso, he subrayado el acierto de la fórmula de Bauman al referirse a las políticas migratorias como “industria del desecho humano”. Esas son, como enseña Butler, “vidas que no importan”, vidas sustituibles o desechables.

4. DE LOS MUROS Y FRONTERAS COMO ESPACIOS DE NO DERECHO AL STATUS DE SUBORDINACIÓN.

Quizá dos de los argumentos más claros que permiten concretar el proceso en que se concreta la negación del derecho a la movilidad son, de un lado, la construcción de las fronteras como espacio de no derechos y, de otro, la creación de la lógica del estado de excepción (frente a la que es propia del Estado de Derecho) como la lógica apropiada (natural) para buena parte de los protagonistas de la movilidad humana, esos que, en algún otro trabajo he definido como condenados a la condición de errantes, de permanente extrañeza.

4.1. LAS FRONTERAS, ESPACIOS DE NO DERECHOS

En su momento, para explicar las restricciones de la movilidad que sufren quienes no son reconocidos como sujetos plenos del derecho a la libre circulación (los ciudadanos de los países ricos, con las matizaciones que hay que hacer), acuñé el juego de palabras en castellano “vayas donde vayas, vallas”. Creo que esa es la misma idea en que solía insistir el anterior comisionado de la ONU para Derechos Humanos, el jordano Said Ra’ad al Hussein, que desempeñó la función de Alto Comisionado del ACNUR, cuando definía así a los refugiados: ‘These are people with death at their back and a wall in their face’ (‘Son personas con la muerte a sus espaldas y un muro frente a la cara’). Así es. Frente a los inmigrantes, y también frente a quienes buscan refugio nos empeñamos en levantar muros, vallas, fosos que les impidan llegar. En restringir las vías legales y seguras que les faciliten ese acceso, tal y como proponen las recomendaciones de buenas prácticas en las que consisten los dos Global Compact aprobados por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 2018

¹⁰ He propuesto esa interpretación, por ejemplo, en “Negar la política, negar sus sujetos y derechos (Las políticas migratorias y de asilo como emblemas de la necropolítica) | Deny the Politics, their Subjects and Rights (Migration and Asylum Policies as Emblems of Necropolitics)”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, nº 36/2017.



tras los acuerdos de Marrakesh¹¹. Erigimos muros, y decretamos que en las fronteras se puede relativizar los derechos, como lo muestra la doctrina de las devoluciones en caliente (refrendada por el TEDH, si bien, como ha precisado nuestro tribunal Constitucional, ello supone exactamente un “cheque en blanco” a las prácticas policiales in control jurisdiccional), creamos campos de internamiento, incluso islas-prisión, abandonamos a su suerte a menores, pagamos a terceros países sin importarnos su estándar de garantía de los derechos humanos, incluso entrenamos a fuerzas que se asemejan más a mafias que a funcionarios públicos (como sucede en el caso de Libia¹²), para externalizar ese control, como acaba de acordar Dinamarca, frente a lo advertido expresamente por el ACNUR¹³: tratamos por todos los medios de reducir al mínimo el número de solicitudes de asilo que nos veamos obligados a reconocer. Y lo mismo practicamos con los inmigrantes, para asegurarnos de que solo lleguen los que sean estrictamente necesarios para las exigencias de nuestro mercado de trabajo y solo mientras su presencia incrementa la cuenta de beneficios. En este último caso, en el de los inmigrantes irregulares, hemos alcanzado el punto de cinismo de sostener que la pérdida de vidas, el riesgo que afrontan en el desesperado proyecto migratorio y que llena de cadáveres las arenas del Sáhara y las aguas del Mediterráneo, no nos incumbe porque solo desde una posición buenista, frívolamente irresponsable desde el punto de vista político, se puede pedir que asumamos su protección: no podemos hacernos cargo de toda la miseria del mundo, se repite invocando el viejo aserto de Rocard. Bastante hacemos ya patrullando en el Estrecho o en las zonas SAR en el mediterráneo o el Atlántico. Se trata de conseguir que no vengan.

4.2 SOBRE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN COMO CONDICIÓN JURÍDICA DE LOS INMIGRANTES

En otras ocasiones he acudido a la alternativa que daba título a una obra de divulgación de la jurista francesa Danièle Lochak: *Migrations: état de droit ou état de siège?* Porque nuestras políticas migratorias bordean de continuo esa posibilidad: crear para los inmigrantes un status jurídico que no es acorde con la exigencia plena del Estado de Derecho (igualdad y seguridad en las libertades, reconocidas en la ley y garantizadas por un poder judicial independiente) y parecen construir un cierto status de sujetos jurídicos de segunda clase, especialmente si hablamos de los inmigrantes irregulares, desde luego. El botón de muestra es la resistencia a reconocer a los menores inmigrantes no acompañados como lo que son, niños, menores. No como inmigrantes irregulares.

Probablemente no hay categoría como la de subdiscriminación, para explicar mejor el proceso de exclusión institucional al que se somete a buena parte de los inmigrantes forzados. La subdiscriminación es un término acuñado en el seno de la crítica jurídica feminista en los EEUU (sobre todo por Crenshaw o CE.Mackinnon), que proponen también el de “discriminación interseccional”. En nuestro país, en el ámbito de la iusfilosofía, y del análisis del Derecho antiscriinatorio autoras como Añón, Barrére, Mestre, Rubio han contribuido a esta conceptualización¹⁴.

¹¹ Como es sabido, se trata del *Pacto global sobre refugiados*: <https://www.unhcr.org/5c658aed4>, y del *Pacto Global para una migración segura, ordenada y regular* (A / RES / 73/195): <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/73/195>.

¹² Sobre el infierno libro cfr. el reciente reportaje publicado por Ian Urbina -que conocí gracias a la indicación de Gemma Pinyol- “El muro invisible”: https://www.newyorker.com/magazine/2021/12/06/the-secretive-libyan-prisons-that-keep-migrants-out-of-europe?utm_source=NYR_REG_GATE (consultado el 28 de noviembre de 2021). El mismo Urbina ya había reunido algunos reportajes realizados para The New York Times en su libro de 2019, *The Outlaw Ocean. Journeys Across the last Untamed Frontier*, 2019.

¹³ Cfr. <https://www.acnur.org/noticias/press/2021/5/60a430324/acnur-se-opone-a-la-externalizacion-del-asilo-solicita-que-se-asuman-y.html> (consultado el 20 de junio de 2021).

¹⁴ Cfr. por ejemplo el libro colectivo (R. Mestre, coord.), *Mujeres, derechos, ciudadanía*, Valencia, Tirant lo Blanch 2008.



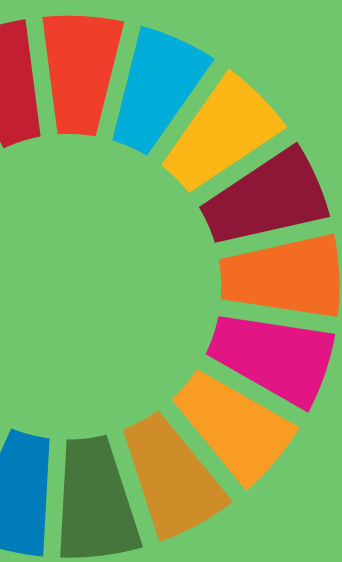
El status de inferioridad en la condición de sujetos del espacio público, unido a la “naturalidad” de cierta discriminación en derechos, me parece adecuado para describir la situación en que se encuentran quienes -aunque consiguen instalarse como residentes legales- siguen siendo denominados *inmigrantes*, ni siquiera *inmigrados*. Estos son dos términos que explican la diferencia entre concebir que su condición permanente es la de no dejar de ser ajenos a la sociedad que los recibe (no dejarán nunca de ser inmigrantes, e incluso se habla de “inmigrantes de segunda o tercera generación”, cuando en realidad se trata sencillamente de ciudadanos) y el status que expresa que se ha adquirido un resultado -son ya inmigrados. Aunque la referencia de una u otra manera al hecho de que son o han sido *protagonistas de esa movilidad* significa que quienes son *newcomers*, incluso si consiguen nacionalizarse y con ello adquirir la ciudadanía, nunca podrán ser como el ciudadano que lo es de cuna, el nacional de origen.

Esa condición de no sujetos del espacio público junto a la de discriminación “justificada” que viven los inmigrantes, incluso si llegan a ser residentes legales, insisto, pone de manifiesto que la mirada propia de nuestras políticas migratorias supone un elevado riesgo de hacerles vivir en la esquizofrenia democrática que, al decir de Ph.Cole, supone la existencia de status neocoloniales en nuestras democracias. El riesgo de vivir encerrados en el círculo vicioso de la invisibilidad y la desigualdad. Un círculo vicioso, porque pareciera que la invisibilidad (política, pública; al menos, un estatus de sumisión, una suerte de compromiso de no luchar por sus derechos) es la condición para acceder a la legalidad. Pero esa invisibilidad les precariza y hace inviable el objetivo de igualdad. Y cuando optan por la visibilidad, aparece límpidamente el discurso no sólo discriminatorio sino desigualitario, que utiliza la técnica jurídica de la fragmentación o multiplicación de estatus, que conllevan derechos muy diferentes, como se advierte nítidamente en la vía de la reciprocidad emprendida en nuestro país para el pacato reconocimiento del derecho al voto, en aras de una interpretación tan literal como a mi juicio mezquina del artículo 13 de la Constitución. Una técnica de fragmentación que ha multiplicado la tipología ideada por Hammar para explicar los estatus públicos en relación con la ciudadanía: de los tres estatus (ciudadanos/nacionales, extranjeros y *denizens*), hemos pasado hasta ocho estatus, como ha recordado Withol der Wenden (nacionales, ciudadanos de la UE residentes, ciudadanos de la UE no residentes, no UE residentes -los sujetos de la directiva 2003-, no UE temporales, demandantes de asilo, sin papeles no expulsables y sin papeles expulsables) y ello además sin tener en cuenta la estratificación entre no-UE trabajadores cualificados -los más deseables- y no cualificados y, además, la pendiente resbaladiza, la vulnerabilidad que amenaza a todos los no-UE residentes.



A

ARTÍCULOS



MIGRACIÓN FORZADA Y ENFOQUE DE LA SEGURIDAD HUMANA DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

FORCED MIGRATION AND HUMAN SECURITY APPROACH FROM A GENDER PERSPECTIVE

Sònia Parella Rubio
CER-Migracions, Universidad Autónoma
de Barcelona
sonia.parella@uab.cat

Fecha recepción artículo: 22/11/2021 • Fecha aprobación artículo: 23/12/2021

RESUMEN

Este artículo pretende ofrecer una panorámica de las formas de vulnerabilidad y de las múltiples violencias a las que se enfrentan las mujeres migrantes en origen (en el momento de tomar la decisión de emigrar), durante el tránsito y a su llegada a los países de destino, a partir del enfoque de seguridad humana y desde una perspectiva de género. Todo ello sin perder de vista el análisis estructural y holístico que exige considerar las intersecciones entre patriarcado, capitalismo y racismo como marco para situar y comprender estas formas de violencia

Palabras clave: Perspectiva de Género, Migración de Supervivencia, Violencia Sexual, Migración Forzada, Seguridad Humana.



ABSTRACT

This article aims to offer an overview of the multiple forms of vulnerability and types of violence that migrant women face at origin (at the time of deciding to emigrate), during transit, and upon arrival in destination countries, based on human security approach and a gender perspective. All of which without ignoring the structural and holistic analysis that requires considering the intersections between patriarchy, capitalism, and racism as a framework to locate and understand these forms of violence.

Key Words: Gender Perspective, Survival Migration, Sexual Violence, Forced Migration, Human Security.

Sònia Parella Rubio, *Doctora en Sociología y profesora titular del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente coordina el centro de investigación interuniversitario e interdisciplinar CER-Migracions (Universidad Autónoma de Barcelona-Universidad de Barcelona). Sus áreas de especialización son las migraciones internacionales y el género, las desigualdades étnico-raciales. Ha publicado diversos libros, capítulos de libro y artículos en torno a estas temáticas*

1. INTRODUCCIÓN

La migración tiene efectos diferenciados sobre la vida de las personas migrantes en base a los roles de género socialmente asignados, lo que conlleva dificultades y vulnerabilidades específicas para las mujeres y niñas migrantes y se traduce en un mayor impacto de la violencia, del abuso y de la discriminación sobre ellas; tanto durante el trayecto migratorio como, posteriormente, en la integración e inserción sociolaboral en el país de destino.

El enfoque de la seguridad humana constituye un poderoso marco analítico que surge con posterioridad a la Guerra Fría, durante la década de los noventa, de la mano del PNUD (1990). El Informe de la Comisión de Seguridad Humana (ONU, 2003) define la “seguridad” como ausencia de toda forma de amenaza a los valores fundamentales de la dignidad humana (incluyendo la supervivencia física, el bienestar y el respeto a la identidad); siempre y cuando se trate de vulneraciones que puedan ser prevenidas o mitigadas a partir de la acción humana (Morillas 2006; Truong, 2011).

En palabras de M^a José Guerra Palmero (2017:199), “no es pensable que el desarrollo y la seguridad humana avancen sin el diagnóstico, primero, de las injusticias y agresiones sufridas por las mujeres, y sin, en segundo lugar, garantizar el avance de los derechos de las mismas”. Por ello, el cometido de este artículo es ofrecer una panorámica de las formas de vulnerabilidad y violencias que sufren las mujeres migrantes a lo largo de todo el proceso migratorio, a partir del enfoque de seguridad humana y desde la consiguiente centralidad de la persona migrante. Todo ello sin perder de vista el análisis estructural y holístico que exige considerar las intersecciones entre patriarcado, capitalismo y racismo, que nos ofrece un marco adecuado para situar y comprender estas formas de violencia



2. MIGRACIONES DE SUPERVIVENCIA DESDE EL ENFOQUE DE LA SEGURIDAD HUMANA

Qué duda cabe que asistimos en los últimos años a una mayor visibilidad de las denominadas movilidades involuntarias, forzadas o también llamadas de la desesperanza (Castles, 2003). Estas migraciones, profundamente marcadas por la precariedad, suponen un escenario máximamente proclive a la vulneración de derechos. El carácter forzado de la migración responde a categorías sociológicas que deben plasmarse no tanto a través de criterios de demarcación, sino en base a continuums que varían a lo largo del tiempo. Por ello, la migración forzada no puede ser abordada desde las definiciones jurídicas convencionales, que distinguen a las personas refugiadas (la *Convención de Ginebra de 1951* sobre el Estatuto de los Refugiado y su Protocolo de 1967 como criterio de demarcación), del resto, considerados migrantes económicos, que se mueven de forma voluntaria y autónoma, en base a una premisa de corte economicista. De ese modo, asistimos a una creciente asincronía entre las categorías sociológicas y las jurídicas (Galdini, 2018), lo que evidencia una tendencia hacia la inoperatividad de las dicotomías clásicas.

Dentro de los debates que sitúan el vínculo entre la globalización y el incremento de las expulsiones de personas en un contexto de progresiva restricción a la movilidad, se entronca el concepto de “migraciones de supervivencia” que acuña Saskia Sassen (2016). La autora alude a la pérdida masiva de hábitat en los lugares de origen como causa de una migración que se concibe como estrategia de supervivencia y que conduce a las personas a arriesgar sus vidas en viajes peligrosos para escapar de esos lugares de origen. Sassen (2016) defiende que la mezcla de condiciones adversas –tales como las guerras, la tierra muerta, la pérdida de recursos naturales y las expulsiones (económicas, sociales y biosféricas)- ha producido una amplia pérdida de hábitat para un número creciente de personas; en parte, como consecuencia de unas políticas de desarrollo mal orientadas y del abuso de las políticas de austeridad y de la contracción en el gasto público. Según la autora, ya no se trata principalmente de migrantes en busca de mejor vida, que aspiran a enviar dinero y algún día tal vez regresar a sus hogares de origen, junto con la familia que dejaron atrás; sino de personas que anhelan simplemente sobrevivir y a menudo ni siquiera cuentan con un hogar donde regresar.

El concepto de migración de supervivencia había sido previamente usado por Lester (2010). Dicho autor atribuye este tipo de migración a la desigualdad económica y a la injusticia a nivel mundial. Se trata de un tipo de desplazamiento que puede ser de carácter forzado temporal o permanente; voluntario, regular o irregular; circular o estacional. Los motivos pueden ser específicos y fácilmente discernibles, o bien de carácter mixto. Con independencia de si los migrantes de supervivencia encajan o no en las categorías jurídicas que puedan aplicarse (solicitantes de asilo, migración irregular, etc.), lo que tienen en común estos movimientos es que conducen a situaciones de inseguridad humana a lo largo del ciclo migratorio. A menudo las personas migrantes recurren a medios peligrosos para desplazarse, como por ejemplo el uso de personas contrabandistas. Muchas veces no pueden gozar de un estatuto jurídico seguro en los países de destino o tránsito y con frecuencia están expuestos a un retorno prematuro y forzado a un país de origen destruido por el conflicto, la pobreza estructural, etc. (Lester, 2010)

Para entender el auge de estas expulsiones, Sassen (2016) concluye que los sistemas políticos y económicos han pasado de una lógica enfocada a incluir a las personas como consumidores o clientes, a otra donde el sistema no busca incluir, sino expulsar; desde el momento en que dejan de ser necesarias para garantizar las dinámicas de acumulación del sistema capitalista (Sassen 2016). La autora sitúa en el texto los principales focos de tensión migratoria a nivel mundial, entre los que destaca el drama de la migración centroamericana (Honduras, Salvador, Guatemala) que cruza México para dirigirse a los Estados Unidos y las muertes en el Mediterráneo como consecuencia de los flujos que tratan de llegar a Europa procedentes del continente



africano y de países como Siria, Iraq o Afganistán. Ante esta realidad, la autora se pregunta en qué medida las categorías clásicas que usamos para entender y describir las migraciones son suficientes a la hora de capturar la especificidad de estos flujos emergentes.

Los planteamientos de Sassen en torno a la noción de “expulsión” entroncan perfectamente con el concepto de «necropolítica», desarrollado por el filósofo camerunés Achille Mbembe (2011). Describe un tipo de política que parte de la concepción foucaultiana de biopoder, referida al uso del poder social y político para controlar y disciplinar la vida de las personas. La necropolítica, sin embargo, va más allá y asume que para el poder, unas vidas tienen valor y otras no. Los límites de la soberanía de los Estados se ejercen a base de permitir vivir a algunas personas y dejar morir a otras; aquellas que “sobran”, generalmente los grupos racializados y subordinados. Las personas excluidas son las que han dejado de resultar rentables tanto para el poder como para sus políticas, como resultado de las dinámicas del neoliberalismo.

El dispositivo de producción y gestión necropolítica de la migración forzada se refiere a cómo a las personas que sufren violencia criminal y legal, riesgo de muerte, trata con finalidad de explotación sexual y laboral, trabajo forzado y otras formas de economía criminal, se las deja morir, ya sea en sus países de origen o mientras transitan y cruzan fronteras cada vez más securitizadas y peligrosas debido a la ilegalización de la migración indocumentada, a los obstáculos a la figura de asilo y protección internacional y al régimen de “deportabilidad” (De Génova, 2002)¹. Es así como se asiste a una progresiva polarización en torno al acceso a la movilidad en las sociedades globales, resultado de que las élites o las personas nacidas con determinado pasaporte tienen acceso al privilegio de ser “móviles”; mientras que los migrantes empujados por la supervivencia reciben todo el peso de la estigmatización y la violencia por querer abandonar países que los “expulsan” (Guerra Palmero, 2017).

El debate orientado hacia la ampliación del criterio “migración forzada”, a partir de la asunción de su multidimensionalidad, se enmarca en lo que autores como Castles (2003) han denominado la crisis global de la migración, caracterizada por un incremento alarmante de contextos de movilidad humana causados por situaciones de empobrecimiento, violencia y abuso a los derechos humanos que se observan en todo el mundo. A través del término “crisis global”, Castles (2003) asume que la migración forzada no es el resultado de una serie de emergencias no conectadas, sino parte integral de las relaciones Norte-Sur. Por ello, el autor insiste en la necesidad de teorizar sobre la migración forzada y vincularla a la migración económica; al considerar que ambas están estrechamente relacionadas como expresión de las desigualdades globales y las crisis humanitarias que se han acentuado en los últimos años. Ante la fusión de “motivaciones múltiples”, a menudo indiferenciadas, se produce un ‘nexo entre la migración y el asilo’, que dificulta la separación entre las motivaciones económicas y aquellas vinculadas con los derechos humanos (Castles, 2003).

De ese modo, si bien la decisión de una persona de salir de su comunidad originaria en parte siempre será una opción personal (“voluntaria”), el hecho de que la misma decisión sea tomada por miles de personas indica que ésta se realiza dentro del marco constrictivo de un conjunto de factores estructurales que ofrecen a las personas tan sólo un rango restringido de opciones para su supervivencia personal y familiar. Desde la perspectiva de los derechos humanos, Castles (2003) concluye que los efectos de las políticas de desarrollo nacionales, en la medida que destruyen los sistemas de producción y reproducción tradicionales de sostenimiento y no ofrecen alternativas a millones de personas, pueden ser consideradas también “migraciones forzadas”.

¹ Como señalan De Genova (2002) y De Genova y Peutz (2010), la deportación es uno de los principales mecanismos implementados por el Estado para el control de sus fronteras; ésta no se reduce a la expulsión física de los no-ciudadanos, sino a la disciplina social y laboral resultado ya no de la deportación sino de la “deportabilidad”, es decir, de la amenaza permanente de una deportación



Para Delgado, Márquez y Puente (2010:13), el término “migración forzada” remite inexorablemente a la desigualdad y a sus mecanismos asociados, generadores de desplazamientos masivos de población marginada, despojada y excluida. Se trata de personas que han sido expulsadas de sus territorios, buscando acceder a medios de subsistencia y oportunidades de movilidad social; o bien de personas que no encuentran condiciones de empleo acordes a su capacidad y nivel de formación. Los contextos en los que se producen estos desplazamientos forzados conllevan múltiples riesgos y peligros a lo largo del ciclo migratorio, lo que expone a condiciones de precarización laboral y exclusión social en los lugares de destino, así como a un creciente sometimiento a políticas y prácticas de criminalización, racialización y discriminación (Delgado y Márquez, 2009).

Una de las aportaciones teóricas más relevantes para analizar estas migraciones de supervivencia tiene que ver con la noción de “seguridad humana”. No se trata de un modelo teórico como tal, sino más bien de un marco de trabajo general (Gasper y Sinatti, 2016). Tal y como afirma Guerra Palmero (2017), dado que las diferencias entre las categorías de migrantes y refugiados se difuminan y se afianza progresivamente la noción de migración por supervivencia (Lester, 2010), el enfoque de la seguridad humana propone comprensiones adicionales a partir de un tipo de análisis más holístico y antropológico, que combina la centralidad de la persona con una forma sistémica de investigar las oportunidades y las vulnerabilidades y riesgos que enfrentan los seres humanos en contextos de movilidad.

De acuerdo con Mushakoji (2012:1), “la seguridad humana es un concepto clave que busca completar el universalismo europeo de los derechos humanos con la investigación existencial de la inseguridad humana, junto con todos sus aspectos particulares y teniendo en cuenta la diversidad de condiciones locales culturales e históricas”. Ciertamente, se basa en los principios de los derechos humanos y del desarrollo humano, aunque se focaliza sobre los grupos poblacionales definidos como “en movimiento” (Estrada-Tanck, 2013; Truong, Gasper y Handmaker, 2014). Tal y como sostiene Lester (2010:317), constituye una buena herramienta para contrarrestar la lógica de la securitización y los discursos políticos y legales que se desarrollan a nivel de Estado-nación, a expensas de la noción de justicia social.

3. EL ENFOQUE DE LA SEGURIDAD HUMANA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO: MUJERES, VIOLENCIA Y MOVILIDAD

A la hora de hablar de migración y movilidad con perspectiva de género es esencial partir de la invisibilización que han sufrido las mujeres migrantes en cuanto a su infrarrepresentación en la atención prestada por las estadísticas y la producción académica (hasta finales de los noventa). Tal invisibilidad se explica, según Guerra Palmero (2017), no solo por la incapacidad de tomar en cuenta la reproducción social en todas sus dimensiones, sino también por el prejuicio patriarcal que estigmatiza de forma simbólica y cultural el movimiento de las mujeres, que es interpretado a modo de transgresión, aberración o “anormalidad” (Guerra Palmero, 2007:197). Asimismo, no es hasta recientemente que los informes internacionales que denuncian la vulneración de derechos de las mujeres migrantes han logrado superar los estereotipos de género y han dejado de centrarse en un pretendido patrón genérico de la misma vulnerabilidad, que no era más que el reflejo de la experiencia masculina de los sujetos varones en edad productiva (Guerra Palmero, 2017:200)

El enfoque de la seguridad humana con perspectiva de género permite incorporar a la movilidad de las mujeres todas aquellas formas de violencia que se dirigen específicamente a ellas; es decir, que son producto de la condición de discriminación que sufren las mujeres por el hecho de serlo y no de una manifestación más



de la violencia social (Carcedo, 2010). Nos encontramos ante “una forma específica de violencia, de carácter estructural, direccional y asimétrico, ejercida por los hombres o el orden patriarcal contra las mujeres” (Carcedo, 2010:1). Las mujeres migrantes, a menudo inmersas en contextos de violencia en sus respectivos países de origen, deciden migrar a pesar de ser conocedoras de que muy a menudo las rutas de tránsito son un escenario potencial de flagrantes situaciones de violencia de género, que no necesariamente se disipan una vez consiguen llegar a su lugar de destinación.

Para comprender estas formas de violencia, un concepto de gran utilidad, acuñado por la antropóloga feminista Rita Segato (2013) es el de “pedagogía de la crueldad” para el análisis de las prácticas de violencia hacia las mujeres, ejercidas de manera cada vez más recrudescida, tanto en número como en nivel de crueldad. Según Segato (2013), estas prácticas buscan, mediante la ejemplaridad de la posesión del cuerpo de las mujeres, forjarlas como sujetos dóciles y controlar los territorios. Así ocurre en contextos de conflictos armados, de enfrentamientos étnico-religiosos, o para las mujeres migrantes centroamericanas que en su paso por México, o bien cuando se establecen como trabajadoras indocumentadas, son víctimas de violencia sexual y de otras formas de violencia de género (Barja 2019). De acuerdo con Segato (2013), el término “pedagogía de la crueldad” exige ampliar el espectro de análisis y el alcance de las definiciones al uso de lo que entendemos por violencia sexual y considerarla también como un acto de poder, de dominación y de moralización para preservar las leyes patriarcales.

A lo largo de esta sección vamos a abordar brevemente algunos de los principales impactos que tienen las fronteras y las políticas migratorias en las mujeres migrantes y su vinculación con las múltiples violencias que enfrentan en origen (en el momento de tomar la decisión de emigrar), durante el tránsito y a su llegada a los países de destino.

La decisión de emigrar responde a una combinación de presiones e incentivos de carácter económico, social y político. Si bien la búsqueda de ingresos y mejores oportunidades laborales es un importante motivador de la migración tanto para mujeres como para hombres, de acuerdo con Jollie y Reeves (2005), las motivaciones económicas son uno de los diversos factores que influyen en las decisiones que permiten entender las migraciones forzadas o de supervivencia. También se dan motivaciones vinculadas a problemáticas sociales, como los desastres naturales, la violencia social (asaltos, extorsiones, asesinatos), la inestabilidad política y los conflictos, incluyendo aquí muchas de las denominadas formas no tradicionales de conflicto, habitualmente no registradas en las listas internacionales de conflictos armados, tales como la guerra contra el narcotráfico o la violencia estructural de los Estados.

Además de las anteriores, existen otras motivaciones para migrar que constituyen formas de resistencia estrechamente relacionadas con la condición de género y el patriarcado; como por ejemplo, la necesidad de huir de situaciones de violencia de género (debido a su orientación sexo-afectiva, al matrimonio forzado, la mutilación genital, la violación y otras formas de violencia como la violencia en el hogar), o la necesidad de generar mayores ingresos por tener que asumir la jefatura de hogar, o bien ante la destrucción de formas de supervivencia familiares como consecuencia del avance implacable del capitalismo global (cierre de fábricas, acaparamiento de tierras, etc.) (Gandarias y Carranza, 2018).

Por otra parte, para las mujeres que permanecen en las zonas de origen, la migración también tiene implicaciones que son inseparables de las relaciones de género. En el ámbito familiar -independientemente de que sea la madre o el padre quien asume la experiencia migratoria- generalmente son otras mujeres (esposa, abuela, suegra, hija mayor, hermana) quienes se hacen cargo del cuidado de la familia (Parreñas, 2002). Asimismo, las implicaciones y percepciones en torno a la migración son diferentes en función de si es la mujer o si es el varón quien se desplaza. La migración desafía los roles de género tradicionales. En muchos



contextos se estigmatiza la migración femenina –a pesar de su capacidad de enviar remesas–, al suponer un reto para las ideologías patriarcales en torno a la figura del varón proveedor y la mujer como cuidadora (Hondagneu-Sotelo y Ávila, 1997).

En cuanto al tránsito, si bien en las últimas décadas la migración de tránsito ha tomado creciente protagonismo como etapa compleja y crucial del ciclo migratorio, fuertemente circunscrita en la violencia y en la inseguridad, de acuerdo con Barja (2019), qué duda cabe que constituye un objeto de estudio fugaz, que plantea destacados dilemas tanto éticos como metodológicos. Además, son por el momento todavía escasos los informes e investigaciones que incorporen una perspectiva de género (Barja 2019). Para analizar esta etapa del proceso migratorio, Susanne Willers (2016) acuña el término “liminalidad del tránsito”, que define como:

El estado de suspensión de los derechos formales de las personas migrantes, por su estatus legal de indocumentadas, el cual tiene efectos materiales, simbólicos y físicos al limitar su acceso a derechos básicos, a su libertad de movimiento y a su autonomía (Willers, 2016:181).

Ser mujer incrementa el peligro y las manifestaciones de la violencia durante el tránsito, hasta llegar a prácticas de hostigamiento sexual, la tortura o incluso el feminicidio². Para el caso de las rutas por el continente africano de las migraciones hacia Europa (o procedentes de Oriente Medio), como consecuencia del continuo y creciente endurecimiento de leyes y políticas migratorias, se asiste a un recrudecimiento de la violencia sobre los cuerpos de las mujeres a través de la consolidación de redes de tráfico y trata con fines de explotación sexual que constituyen para muchas mujeres la única vía posible para realizar su viaje hacia la “soñada” Europa (Gandarias y Carranza, 2018). Tanto es así, que puede afirmarse que la espiral de violencia que acompaña a muchas mujeres migrantes en África durante el tránsito es incluso mayor a la que enfrentan en muchas zonas de origen, tal y como lo documenta la entidad Alboan ONG Jesuita Fundazioa (mediante entrevistas a mujeres migrantes en diferentes situaciones de movilidad y provenientes de conflictos con crisis de distinto origen y duración)³.

Otro caso emblemático lo constituyen las rutas de las migrantes centroamericanas y mexicanas hacia los Estados Unidos que enfrentan diversos y graves riesgos durante el viaje, independientemente del medio de transporte y la ruta elegida. La proliferación del crimen organizado en la zona en los últimos años ha aumentado los riesgos y ha agravado las violaciones de los derechos humanos a las personas migrantes en general, pudiéndose enfrentar al secuestro, la trata, la desaparición o el asesinato. A diferencia de los varones, que suelen ser amenazados con armas, las mujeres se enfrentan a la violencia sexual, independientemente de su edad o condición, tanto por parte de las autoridades, como de integrantes de las redes de crimen organizado, de los mismos traficantes o de varones migrantes. El ensañamiento sobre los cuerpos de las mujeres es el exponente claro de las distintas implicaciones de migrar siendo mujer (Chaves y Lexartza, 2011).

Una constante que se identifica en estas rutas de tránsito tan peligrosas para las mujeres es que muchas de ellas optan por recurrir en algún momento del viaje a la compañía de un hombre durante su trayecto, ya sea hacia Europa o los Estados Unidos, buscando sentir mayor seguridad (Willers, 2016; Peraza y Lizárraga, 2021). Es lo que se denomina un “marido de viaje”, que se compromete a protegerlas de otros hombres y posibles agresiones a cambio de disponibilidad sexual y labores domésticas de cuidado y alimentación (Gandarias y Carranza, 2018:92).

² El término, recuperado por Diana Russell, se refiere *el asesinato de mujeres realizado por hombres motivado por odio, desprecio, placer o un sentido de propiedad de las mujeres* (Russell y Harmes 2006)

³ Citado en. El País, 16/04/2020 Disponible en: https://elpais.com/elpais/2020/04/16/planeta_futuro/1587053570_207340.html?rel=listaapoyo



En cualquier caso, tal y como concluye Joselin Barja (2019), la violencia padecida durante el tránsito no debería circunscribirse como si se tratara de una caracterización exclusiva del viaje migratorio clandestino. Se trata, según la autora, de “una pieza más en el continuum de violencias que viven las mujeres. Cambian los actores y los espacios donde la violencia se reproduce, pero conserva el común denominador de sometimiento del cuerpo a través de la sexualidad femenina que ingresa en una economía de intercambio masculina” (2019:29). Recuperando el concepto de “pedagogía de la crueldad” acuñado por Rita Segato (2013), se trataría de formas de violencia que operan sobre las mujeres a través del ultraje de los cuerpos y la sexualidad, en las que el periodo de tránsito migratorio no sería más que parte de un continuum de violencias, a menudo silenciadas, que se han interiorizado simbólicamente en la experiencia vívida de las mujeres y que muchas veces aparecen erróneamente fragmentadas en los informes e investigaciones (Barja, 2019).

Finalmente, desde la perspectiva de su llegada a los países de destino, una de las características del desarrollo económico desigual que impulsa las migraciones y, en especial la denominada “feminización de las migraciones” es la demanda de mano de obra en sectores de trabajo feminizados o sexualizados (Anthias y Lazaridis, 2000; Guerra Palmero, 2017). Saskia Sassen (2003) se refiere a estos flujos feminizados mayormente “Sur/Norte” (aunque también se dan a nivel “Sur/Sur”), para trabajar en determinados sectores de la economía informal, como “conrageografías de la globalización”, capaces de generar importantes recursos económicos, pero cuyas protagonistas permanecen en la más absoluta desprotección. Es en estas dinámicas de división internacional del trabajo donde sin duda se articulan los ejes del patriarcado, el capitalismo y los patrones de dominación étnico/racial.

Se trata de ocupaciones sumamente invisibilizadas, ya sea porque se ejercen en el ámbito privado del hogar (el servicio doméstico), o bien en espacios opacos e ilegales como puede ser la prostitución o la trata de mujeres con fines de explotación sexual. Se trata de nichos laborales sumamente desprotegidos, que exponen a estas mujeres a dramáticas situaciones de sumisión, discriminación y violencia, bajo el paraguas de unos mercados y Estados que muestran connivencia ante este tipo de situaciones, a través de unas regulaciones y de unas políticas migratorias y de protección internacional con un marcado sesgo de género, que las expone a una violencia estructural cotidiana (Gandarias y Carranza, 2018:92).

Además de la vulnerabilidad jurídica y laboral, que aleja a muchas de las mujeres migrantes del goce de derechos, la falta de seguridad humana para muchas de ellas se materializa también a partir de procesos de estigmatización identitaria, *generizada*, que agravan aún más las situaciones de múltiple discriminación que enfrentan. Qué duda cabe de que la infravaloración de sus distintos saberes, trayectorias y habilidades es otra forma de violencia simbólica a la que se enfrentan. Estos procesos de “alterización” son especialmente evidentes, por ejemplo, en el caso de las mujeres migrantes (o con *background* migratorio) de confesión musulmana en Europa, máxime si usan el velo. La interacción entre “Islam” y “género” se hace patente en el discurso islamóforo, de modo que símbolos como el *hijab* (velo islámico) se erigen como la principal amenaza a los valores de la integridad y tolerancia de las sociedades occidentales y anulan la capacidad de agencia de las mujeres musulmanas (Mijares y Ramírez, 2008). De ese modo, a los procesos de discriminación que enfrentan las personas musulmanas como consecuencia de la islamofobia, la perspectiva de género permite incorporar la discriminación específica y diferencial que sufren las mujeres musulmanas migrantes, resultado de violencias de género que adquieren principalmente una manifestación de corte simbólico, a la que determinadas instituciones y los medios de comunicación a menudo contribuyen a su exacerbación.



4. A MODO DE CONCLUSIÓN

A lo largo de estas páginas se ha mostrado cómo el déficit de seguridad humana (o la “pérdida masiva de hábitat” en términos de Saskia Sassen) no solo constituye la principal causa de los flujos migratorios denominados “forzados” o de “supervivencia”, sino que las múltiples formas de violencia a través de las cuales esta causa se manifiesta, impactan fuertemente sobre la vida de las personas durante todas las etapas del proceso migratorio.

Desde una perspectiva de género, con el foco puesto en la situación de creciente espiral de violencia a la que se enfrentan las mujeres en situación de movilidad (máxime cuando protagonizan migración indocumentada), se ha mostrado a lo largo de estas páginas que las violencias de las que son víctimas no pueden circunscribirse únicamente al propio proceso migratorio, sino que lo trascienden (Jarba, 2019). Ciertamente, las mujeres migrantes, por el hecho de ser mujeres, vienen confrontando ya desde antes de emigrar una serie de situaciones que incrementan su grado de vulnerabilidad frente a las violencias machistas, reflejo de un contínuum de violencia que marca toda la experiencia vivida, no únicamente la migratoria. Aunque no es menos cierto que la movilidad y el estatus migratorio agudizan para muchas de ellas las situaciones de vulnerabilidad que deben enfrentar. Este continuum engloba tanto la violencia estructural que legitima el patriarcado (la “pedagogía de la crueldad”), como la violencia política que emana de las políticas migratorias en las que los Estados, a través de la contención de sus fronteras, generan formas de necropolítica que producen sujetos desechables (Mbembe 2011) y que se concreta en lo que podríamos denominar una violencia cotidiana que se da en el campo social de la migración y a nivel de las interacciones (Willers 2016).

De estas conclusiones se derivan importantes implicaciones a la hora de diseñar y repensar las políticas migratorias, entre las que podemos destacar dos.

En primer lugar, concebir las migraciones como un espacio social de múltiples, complejas y heterogéneas violencias, en el que no se garantiza la “seguridad” de las personas migrantes, máxime en el caso de las mujeres. Sin embargo, tal aseveración no puede conducirnos a la infravaloración de la capacidad de agencia y resistencia de las personas. Lejos de ser así, las mujeres migrantes responden mediante estrategias de supervivencia diversas, que pasan por la autodefensa y el autocuidado, la creación de redes de apoyo mutuo, activismo de denuncia a las políticas migratorias de derechos humanos, etc. (Gandarias y Carranza 2018:92).

Es así como uno de los principios rectores del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular⁴ es precisamente la “perspectiva de género”, que exige garantizar:

“que se respeten los derechos humanos de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños en todas las etapas de la migración, que se comprendan y satisfagan adecuadamente sus necesidades específicas, y que se los empodere como agentes de cambio. Incorpora la perspectiva de género y promueve la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, reconociendo su independencia, su capacidad de actuar y su liderazgo, para dejar de percibir a las migrantes casi exclusivamente desde el prisma de la victimización”.

⁴ ONU. ASAMBLEA GENERAL. Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, Doc. A/RES/73/195, 19 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>



En segundo lugar, del análisis de la migración forzada desde una perspectiva de género también se desprende la necesidad de establecer mecanismos de prevención y de intervención diferenciados no solo en función de los contextos, sino especialmente entre varones y mujeres; por cuanto hemos visto que ni los tipos de violencia ni sus impactos son equiparables.

El mismo Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, en su Objetivo 7, bajo el epígrafe “Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración”, establece, en sus acciones b) y c):

- b) Establecer políticas integrales y alianzas que proporcionen a los migrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad, independientemente de su estatus migratorio, el apoyo necesario en todas las etapas de la migración, mediante la identificación y la asistencia, así como la protección de sus derechos humanos, en particular cuando se trate de mujeres que corren riesgo, menores, especialmente los no acompañados o separados de sus familias, miembros de minorías étnicas y religiosas, víctimas de la violencia, incluida la violencia sexual y de género, personas de edad, personas con discapacidad, personas discriminadas por cualquier motivo, pueblos indígenas, trabajadores que sufren explotación y abusos sexuales, trabajadores domésticos, víctimas de la trata de personas y migrantes que sufren explotación y abusos en el contexto del tráfico ilícito de migrantes.
- c) Elaborar políticas migratorias con perspectiva de género para responder a las necesidades y vulnerabilidades particulares de las mujeres, las niñas y los niños migrantes, por ejemplo, mediante asistencia, atención sanitaria y servicios de asesoramiento psicológico y de otro tipo, y acceso a la justicia y a vías de recurso eficaces, especialmente en los casos de violencia, abusos y explotación sexuales y por razón de género.

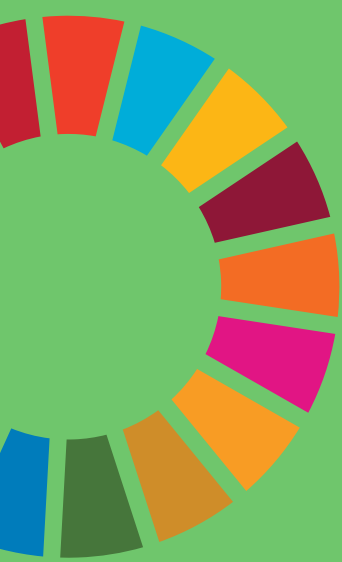


REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anthias, F. y Lazaridis, G. (Eds.) (2000). *Gender and migration in Southern Europe*. Oxford: Berg.
- Barja, J. (2019) ¿Por qué si hay tanta violencia en el camino ellas siguen migrando? Antropología, violencia y migración. *ALTERIDADES*, 29(58), 17-30. www.doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/alteridades/2019v29n58/Barja
- Carcedo, A. (Coord.). (2010). *No olvidamos, ni aceptamos: feminicidio en Centroamérica 2000-2006*. San José (México): Asociación Centro Feminista de Información y Acción
- Castles, S. (2003). Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation. *Sociology*, 37(1), 13–34.
- Chaves, M^a J.; y Lexartzta, L. (2011). *Mapeo-diagnóstico de organizaciones de mujeres con interés en migración y sobre la situación actual del abordaje de la perspectiva de género y las necesidades más sentidas de las mujeres migrantes*. Guatemala: PCS/CAMEX.
- COMISION SOBRE SEGURIDAD HUMANA (2003). *Human Security Now*. New York: United Nations Publications,
- De Genova, N. (2002). Migrant “illegality” and deportability in everyday life. *Annual Review of Anthropology*, 31, 419-447.
- De Genova, N. y Peutz, N. (Eds.). (2010). *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*. Durham: Duke University Press.
- Delgado Wise, R. y Márquez, h. (2009). Understanding the relationship between migration and development: Toward a new theoretical approach. *Social Analysis*, 53(3), 85-105. DOI: 10.3167/sa.2009.530305.
- Delgado Wise, R., Márquez, H. y Puente, R. (2010) *Elementos para replantear el debate sobre migración, desarrollo y derechos humanos*. Working Paper Red Internacional de Migración y Desarrollo DOI: 10.13140/RG.2.1.3020.5205
- Estrada-Tanck, D. (2013). Human security and the human rights of undocumented migrants: Systemic vulnerabilities and Obligations of protection”. *European Journal of Social Security*, 15(2),151-170.
- Galdini, L. (2018). Migracion de alta educacion, desarrollo y... derechos humanos. ¿La incógnita de la ecuación. *Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 84, 75-103.
- Gandarias, I. y Carranza, C. (2018) Fronteras, violencias y cuerpos de mujeres en resistencia. *VientoSur*, 161, pp. 89-94.
- Gasper, D. y Sinatti, G. (2016). Investigating Migration within a Human Security Framework. *Revista de Migración y Desarrollo / Migration and Development*, 14 (27), 19-63.
- Guerra Palmero, M^a J. (2017). Inseguridad humana, migración y supervivencia. Género y derechos humanos. *Astrolabio. Revista internacional de filosofía*, 19,190-206.
- Hondagneu-Sotelo, P., y Avila, E. (1997). “I’m here, but I’m there”: The meanings of Latina transnational motherhood. *Gender & Society*, 11(5), 548–571. <https://doi.org/10.1177/089124397011005003>
- Jollie, S y Reeves, H. (2005). *Género y migración: Informe general*. BRIDGE: Institute of Development Studies. Recuperado el 19/10/2021 de: http://americalatinagenera.org/newsite/images/doc_237_brgeneroy migracion1.pdf
- Lester, E. (2010). ‘Socio-economic rights, human security and survival migrants: Whose rights? Whose security?’. En: A. Edwards y C. Ferstman (Eds.), *Human Security and Non-Citizens: Law, Policy and International Affairs* (pp. 314–356) Cambridge: Cambridge University Press.
- Mbembe, A. (2011). *Necropolítica*. Madrid: Melusina.



- Mijares, L. y Ramírez, Á. (2008). Mujeres, pañuelo e islamofobia en España: un estado de la cuestión. *Anales de Historia Contemporánea*, 24, 121-135.
- Morillas, P. (2006). Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana Un repaso histórico. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 76, 47-58
- MushaKoji, K. (2012). Three Reasons Why We Should Study Human Security. *Journal of Human Security Studies*, 1(1)
- Parreñas, R. (2001). *Servants of Globalization*. Stanford: Stanford University Press.
- Peraza, B. y Lizárraga, F. (2021). La invisibilidad de las mujeres migrantes en tránsito por la Ruta del Pacífico Mexicano. *Diarios del Terruño*, 11, 53-75.
- ONU. ASAMBLEA GENERAL. (2018) Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, Doc. A/RES/73/195, 19 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>
- PNUD (1990). *Desarrollo Humano. Informe 1990*. Madrid: Tercer Mundo Editores.
- Russell, D. y Harmes, R.A. (2006). *Feminicidio: una perspectiva global*. Ciudad de México: UNAM.
- Sassen, S. (2003). *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Sassen, S. (2016). A Massive Loss of Habitat. *Sociology of Development*, 2 (2), 204-233.
- Segato, R. (2013). *Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres*. Ciudad de México: Tinta Limón.
- Truong, T. (2011) "The Governmentality of Transnational Migration and Security: The Making of a New Subaltern". En: T. Truong y D. Gasper (eds.): *Migration and Human Security. The Migration-Development-Security Nexus*, (pp. 23-38). Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Truong, T., Gasper, D. y Handmaker, J. (2014). «Migration, Gender, Social Justice, and Human Insecurity». En: T. Truong et al. (Eds.), *Migration, Gender and Social Justice: Perspectives on human insecurity* (pp. 3-26), Springer, Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, Vol. 9.
- Willers, S. (2016). Migración y violencia: las experiencias de mujeres migrantes centroamericanas en tránsito por México. *Sociológica*, 89, 163-195.



EL PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR: UN INSTRUMENTO PARA UN CONTRATO SOCIAL INTERNACIONAL EN EL CAMPO MIGRATORIO

THE GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION: AN INSTRUMENT FOR AN INTERNATIONAL SOCIAL CONTRACT IN THE FIELD OF MIGRATION

Lorenzo Cachón Rodríguez
Sociólogo
lcachonr@ucm.es

Fecha recepción artículo: 13/10/2021 • Fecha aprobación artículo: 21/12/2021



RESUMEN

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular fue aprobado en 2018 a pesar de las tensiones existentes en el campo de las políticas de las migraciones internacionales. El Pacto supone un logro histórico hacia el multilateralismo que se inscribe en la lógica de la construcción progresiva de una “ciudadanía mundial” (Kant, 1795). Este artículo, tras una breve síntesis del proceso de formulación del Pacto y de su contenido, hace una valoración del mismo mostrando que, a pesar de algunas limitaciones, el Pacto es una gran victoria para el multilateralismo y que pone las bases de un “contrato social internacional” (Cachón y Aysa, 2019b), que se basa en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que contiene compromisos políticos que los Estados deben cumplir, que es un “banco de ideas para la política” (Slocum, 2017), y que debe ser la base de la conversación internacional sobre políticas migratorias. En el texto se señalan algunos peligros que tiene su proceso de implementación en el “campo amigo”: el olvido, la banalización, la ignorancia y el menosprecio. El artículo termina defendiendo que la implementación del Pacto es la tarea de nuestra generación en el campo migratorio.

Palabras clave: Pacto Mundial para la Migración, Gobernanza de las Migraciones, Políticas Migratorias, Derecho Ciudadanía Mundial, Contrato Social Internacional.

ABSTRACT

The *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* was approved in 2018 despite tensions in the field of international migration policies. The Global Compact supposes a historical achievement towards multilateralism that is inscribed in the logic of the progressive construction of a “world citizenship” (Kant, 1785). This article, after a brief synthesis of the process of formulating the Global Compact and its content, makes an assessment of it showing that, despite some limitations, the Global Compact is a great victory for multilateralism and that it lays the foundations of a “international social contract” (Cachón y Aysa, 2019b), which is based on the Universal Declaration of Human Rights, which contains political commitments that states must fulfill, which is a “bank of ideas for politics” (Slocum, 2017), and which must be the basis of the international conversation on migration policies. The text points out some dangers that its implementation process has in the “friendly field”: forgetfulness, trivialization, ignorance and contempt. The article ends by defending that the implementation of the Global Compact for Migration is the task of our generation in the immigration field.

Keywords: Global Compact for Migration, Migration Governance, Migration Policies, World Citizenship Right, International Social Contract.

Lorenzo Cachón Rodríguez. Catedrático (jubilado) de sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Algunos de sus libros son: *No puedo respirar. Anatomía de la revuelta contra el racismo tras el linchamiento de George Floyd* (Hacer, 2021); *El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Un modelo para armar* (Hacer, 2019); *Immigrant Vulnerability and Resilience. Comparative Perspectives on Latin American Immigrants during the Great Recession* (Springer, 2015); *Inmigración y conflictos en Europa* (Hacer, 2011); *La “España inmigrante”: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración* (Anthropos, 2009); y *¿Movilidad social o trayectorias de clase?* (CIS, 1989).



El *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular* aprobado en la Conferencia Intergubernamental de Marrakech el 10 de diciembre de 2018, en el 70.º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, supone un paso histórico en la gobernanza de las migraciones internacionales. Y pone las bases para un verdadero contrato social internacional en el campo de la gestión del fenómeno de las migraciones.¹ Este artículo pretende presentar el *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular* (PMM, en adelante) y su utilidad para fomentar una mejor gobernanza de las migraciones internacionales. Para ello, tras introducir la lógica de la ciudadanía mundial kantiana y repasar algunas de las tensiones más relevantes que afectan en nuestro tiempo a la definición e implementación de las políticas migratorias, se expone brevemente el proceso de elaboración del PMM y se señalan las líneas generales de su contenido. A continuación se hace una valoración del PMM y algunos de los peligros que ya se están produciendo para el despliegue de las posibilidades que ofrece el PMM. El artículo termina apuntando que la implementación del PMM es la tarea de nuestro tiempo para poner en marcha un contrato social internacional en el campo de las migraciones.

1. INTRODUCCIÓN: EL “DERECHO DE CIUDADANÍA MUNDIAL”

Kant publicó *La paz perpetua* en 1795. Escribió ese texto desde la efervescencia de la Ilustración y la Revolución Francesa de la “Libertad, Igualdad y Fraternidad” pero desde el sosiego de su castillo en Königsberg. Lo hizo en la estela de Rousseau y de su idea del “contrato social”. Kant asumía una perspectiva optimista, como si la Historia (con mayúscula) avanzara hacia una sociedad mundial cosmopolita. Y creía que un imperativo moral le exigía intervenir en las discusiones de su tiempo.

En *La paz perpetua* Kant plantea y defiende que “El derecho de ciudadanía mundial debe limitarse a las condiciones de una universal hospitalidad”. Kant muestra la necesidad de abordar la relación de los ciudadanos de un Estado con otro Estado y hacerlo desde dos perspectivas complementarias: la “hospitalidad” y el “derecho de visita”: la hospitalidad como “el derecho de un extranjero a no recibir un trato hostil por el mero hecho de ser llegado al territorio de otro”; y “el derecho de visitante, que a todos los hombres asiste: el derecho a presentarse en una sociedad”, derecho que se funda “en la común posesión de la superficie de la tierra” (Kant, 1795, p. 114). Y termina con palabras que describen *avant la lettre* la interdependencia que caracteriza la globalización: “La comunidad – más o menos estrecha – que ha ido estableciéndose entre todos los pueblos de la tierra ha llegado hasta el punto de que una violación del derecho, cometida en un sitio, repercute en todos los demás; de aquí se infiere que la idea de un *derecho de ciudadanía mundial* no es una fantasía jurídica, sino un complemento necesario del código no escrito del derecho político y de gentes, que de ese modo se eleva a la categoría de derecho público de la Humanidad y favorece la paz perpetua” (ibid., p.117) (el subrayado es nuestro).

Hoy, ya en el siglo XXI, la idea de paz perpetua “es más actual que nunca, (...) [como lo es] la tendencia de la historia humana hacia un orden jurídico mundial” (Bobbio, 1991, p. 180). Incluso se puede cambiar la perspectiva teleológica de la historia de Kant y leerla desde una perspectiva profética: “lo que la historia profética puede hacer es presagiar aquello que podrá suceder, pero no preverlo. La previsión es la tarea de una historia hipotética, de una historia que enuncia sus proposiciones en la forma ‘si, entonces’, en una relación entre condiciones y consecuencias, pero no está en condición de establecer con certeza si se verifican las condiciones de las que necesariamente deberían derivar ciertas consecuencias” (Bobbio, 1991, p. 178). La tarea de nuestro tiempo es hacer posibles esas condiciones para la ciudadanía

¹ Parte de las ideas y argumentos de este texto sintetizan el “Estudio introductorio: el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, un paso histórico hacia un ‘contrato social internacional’” de L. Cachón y M. Aysa-Lastra en L. Cachón y M. Aysa-Lastra, *El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular: un modelo para armar*, Barcelona, Hacer editorial, 2019.



mundial intuida/profetizada por Kant. En palabras de Kant (1795, p.129): “La Naturaleza garantiza la paz perpetua, utilizando en su provecho el mecanismo de las inclinaciones humanas. Desde luego, esa garantía no es bastante para poder vaticinar con teórica seguridad el porvenir; pero en sentido práctico, moral, es suficiente para obligarnos a trabajar todos por conseguir ese fin, que no una mera ilusión”.

Pero al comenzar el siglo XXI, a pesar de esa “tendencia de la historia humana hacia un orden jurídico mundial” de la que hablaba Bobbio, se ha podido llamar la atención sobre la notable anomalía que supone el “déficit de gobernanza global” de unos de los grandes desafíos contemporáneos como son las migraciones internacionales (Ghosh, 2000). Esta falta de cooperación internacional institucionalizada en este terreno ha sido puesta de manifiesto en numerosas ocasiones. Al inicio de la Gran Recesión, el presidente de la Organización Mundial del Comercio, Pascal Lamy (2008) declaraba que existen organizaciones globales para el comercio, la salud, el medio ambiente, las telecomunicaciones, los alimentos; pero que existen dos agujeros negros en la gobernanza global: las finanzas, con sus burbujas explosivas, y la migración, un área donde no hay burbujas, sino dramas cotidianos. Esta anomalía era tal que desde el mundo académico se ha denominado “régimen perdido” (Hollifield, 2000) a la relación entre las migraciones y el nuevo orden internacional surgido tras la Segunda Guerra Mundial; y las normas legales internacionales en materia de migraciones se han calificado como “substancia sin arquitectura” (Aleinokoff, 2007).

2. LAS TENSIONES DE NUESTRO TIEMPO EN EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

El contexto en que nos toca vivir hoy es muy distinto al de finales del XVIII de Kant. El filósofo de Königsberg “no podía prever el cambio estructural de aquella esfera burguesa a una esfera pública dominada por los medios de masas electrónicos, degenerada semánticamente, ocupada de imágenes y realidades virtuales” (Habermas, 1997, p. 69). Kant nunca hubiera imaginado un mundo donde las *fake news* repetidas se convertirían en falsas verdades que inspiran o desencadenan la acción política. Esas *fake news* son en gran parte las que han llevado al “deslizamiento” (Cachón, 2017) de los discursos y las políticas en el campo de la gestión de la cuestión migratoria. Un deslizamiento que se ha ido produciendo porque a los avances electorales de la extrema derecha en muchos países europeos les viene acompañando otro éxito adicional: un proceso de inoculación por el que sus planteamientos antiinmigración y sus discursos xenófobos se han ido infiltrando en algunos partidos conservadores, e incluso en políticos de corte progresista. Con ello algunos partidos conservadores se han ido deslizando hacia posiciones xenófobas tradicionales características de la extrema derecha. Y esto está llevando a una banalización del racismo en los discursos y en la acción política. O, por decirlo con Mazower (2016), estamos viviendo la corrupción del discurso público y la normalización del extremismo. Se ha venido incorporando o dejándose inocular con elementos del discurso de la extrema derecha con la idea, o al menos eso se defiende, de minar su base electoral; pero este deslizamiento está teniendo los efectos contrarios a los que formalmente se dice buscar. Algunos políticos han actuado como bomberos pirómanos en la cuestión migratoria. Ahora el peligro es que el fomentado estado de xenofobia dé paso a una xenofobia de estado, formalmente como respuesta a aquel.

Este era el contexto de 2015, cuando Naciones Unidas se planteó la elaboración del *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. En esos momentos se producían tres tipos de tensiones muy significativas para la gobernanza de las migraciones internacionales.

La primera de estas tensiones la describen bien las palabras de Habermas: “La situación actual se puede comprender (...), como una situación transitoria desde el derecho internacional hacia el derecho cosmopolita,



(pero) muchos signos hablan más bien de una recaída en el nacionalismo (...) Estas tendencias se encuentran hoy en una constelación imprevisible” (Habermas, 1997, p. 75-76). Para comprender las raíces de la tendencia nacionalista y antiinmigración conviene recordar lo que señaló Primo Levi en *Si questo è un uomo* en 1947 tras salir del infierno de Auschwitz: “Habrá muchos, individuos o pueblos, que piensen, más o menos conscientemente, que ‘todo extranjero es un enemigo’. En la mayoría de los casos esta convicción yace en el fondo de las almas como una infección latente; se manifiesta solo en actos intermitentes y descoordinados, y no está en el origen de un sistema de pensamiento. Pero cuando éste llega, cuando el dogma inexpresado se convierte en la premisa mayor de un silogismo, entonces, al final de la cadena está el Lager” (Levi, 1947, p. 9). Ferris y Donato (2020, p. 20) relacionan la xenofobia creciente a la que se asistía en 2015 con el hecho de que “la inmigración se ha convertido en un tema político candente, el tema político más candente, en los Estados Unidos y en Europa, y es quizás el desafío central para el orden mundial liberal. La inmigración ha sido retratada como un desafío existencial a la pieza clave del sistema internacional, la soberanía nacional”. O, como señaló António Guterres, Secretario General de Naciones Unidas el día de la aprobación del Pacto: “Hoy vemos un crecimiento de las corrientes autoritarias, de intolerancia, xenofobia y racismo”.

Y sin embargo, la tendencia cosmopolita ha logrado que se aprobara un documento excepcional: el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. Un primer paso para un contrato social internacional en el campo de gestión de las migraciones.

A esta tensión cosmopolitismo-nacionalismo se le superpone otra, la que enfrenta dos miradas opuestas sobre cómo abordar la gestión de las migraciones internacionales, necesarias tanto para los países más desarrollados como para los menos desarrollados. Hay quienes creen que estas migraciones inevitables se deben controlar de modo exclusivo desde los Estados de destino, mientras para otros, los Estados, por más soberanos que sean, no son capaces de gestionar por sí solos un fenómeno tan complejo. Se podría ironizar sobre la eficacia de esta perspectiva “soberanista” de afrontar las migraciones internacionales recordando que en Estados Unidos hay más de 11 millones de migrantes indocumentados, una buena prueba de que muros “soberanos” no logran controlar la población que accede a su territorio, y una prueba de que la tensión de la “paradoja liberal” (Hollifield, 1992) entre Estado y mercado, se resuelve a favor del mercado.

Y sin embargo, hay otra tendencia que quiere dar prioridad a la cooperación internacional. Y el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* es fruto de esta perspectiva y representa un impulso fuerte en esa dirección a pesar de su carácter no vinculante.

La otra tensión relevante que hay que tener presente al analizar el Pacto es la existente entre países de origen y países de destino de las migraciones internacionales. O, si se nos permite parafrasear a Mario Benedetti (2008), la tensión entre el norte que ordena “desde su ritual de acero”, y el sur con su “hambre disponible”. Es cierto que hoy la mayor parte de los países son de modo simultáneo países de emigración y países de inmigración. Pero lo son en medida desigual y se puede decir que existe una tensión estructural entre unos y otros que acentúa enfoques diferentes de los desplazamientos humanos que venían haciendo difícil el diálogo internacional en la materia.

Y sin embargo, el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* ha logrado poner de acuerdo a los países del norte y del sur, a los que tienen las máquinas y quienes ponen las personas, como decía John Berger (2002). Y han sabido hacerlo buscando puntos comunes sobre los que construir las bases de ese contrato social internacional.

En el contexto de esas tensiones, el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* es una herramienta de gran relevancia en la construcción de la ciudadanía mundial kantiana.



3. BREVE RECORRIDO POR EL PROCESO DE PREPARACIÓN DEL PACTO HASTA LLEGAR A MARRAKECH

En 2015 tanto el marco normativo como los actores relevantes del régimen internacional de las migraciones eran muy diferentes del sistema internacional de refugiados, como explican Ferris y Donato (2020). En el campo de las migraciones internacionales, a pesar de dos Convenios (el 97 y el 143) sobre migraciones laborales aprobados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a pesar de la idea que se barajó a mediados del siglo pasado de hacer que la OIT actuara como agencia de Naciones Unidas en el campo de la migraciones internacionales, y a pesar de la adopción por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias en 1990, puede decirse que hasta la aprobación del PMM no había un marco normativo para la gobernanza de las migraciones internacionales. Tanto los convenios de la OIT, como la Convención de Naciones Unidas de 1990 tienen muy pocos Estados signatarios como para que puedan considerarse normas efectivas a nivel mundial. El régimen internacional de las migraciones tampoco ha tenido, como sí ocurre con el de refugiados, una agencia de referencia. Varias agencias de Naciones Unidas relacionadas sobre todo con derechos humanos han abordado competencias dispersas sobre diferentes ámbitos ligados a las migraciones internacionales. La Organización Internacional de la Migraciones (OIM) no ha sido esa agencia porque, a pesar de su relevancia, es una organización intergubernamental creada en 1989 a partir del Comité Intergubernamental Provisional para los movimientos de los Migrantes desde Europa que se había puesto en marcha en 1951 y no tenía esa competencia. En síntesis, “A diferencia del régimen internacional de refugiados, el sistema de migración global carecía en el siglo XX de un marco normativo fuerte y centralizado. El principal actor organizacional, la OIM, carecía de un mandato de protección, lo que comprometía su posición” (Ferris y Donato, 2020, p. 70).

Pero en 2014-2015 estos dos regímenes se vieron confrontados a crisis comunes que los desafían a los dos a la vez: refugiados y migrantes de Centroamérica llegaron a la frontera sur de Estados Unidos; refugiados sirios y migrantes de otras nacionalidades alcanzaron las fronteras de la Unión Europea. Refugiados y migrantes vivieron peligrosas experiencias durante el viaje, a veces trágicas, todos usaron las mismas vías y a veces se apoyaban y eran víctimas de los mismos traficantes. En noviembre de 2015, la Asamblea General abordó la cuestión en dos ocasiones. Los títulos de sus convocatorias son muy significativos: “Conciencia global sobre la tragedia de los migrantes irregulares en la cuenca mediterránea con énfasis en los solicitantes de asilo sirios” y “Formas de avanzar en una respuesta integral a la crisis global humanitaria y de refugiados”.

El punto de partida del *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular* tuvo lugar en 2015 con la aprobación por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* cuyo objetivo 10.6 señala que se debe “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. Esto se desarrolló en la *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes* de Naciones Unidas en 2016. Esta Declaración incluye dos anexos: el primero establece el “Marco de respuesta integral para los refugiados”, y el segundo se titula “Hacia un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular”. El primero fija las bases para la elaboración del Pacto Mundial sobre Refugiados, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2018; y el segundo establece las líneas maestras del Pacto Mundial para los Migrantes y marca “el camino a seguir” para su elaboración. Tras el impulso de la Declaración de Nueva York, siguieron dos intensos años de reuniones y discusiones a distinto nivel hasta llegar a la formulación definitiva del texto del Pacto en julio de 2018. En ese momento solo un país se oponía al mismo: los Estados Unidos que en ese momento gobernaba el presidente Trump.



Entonces tienen lugar dos hechos de gran importancia que son muy ilustrativos y que, sin embargo, tienden a minusvalorarse. Uno es un hecho por acción y el otro por omisión. Entre agosto y diciembre de 2018 el texto consensuado del Pacto fue violentamente atacado desde medios nacionalistas de extrema derecha, especialmente en Europa, siguiendo las líneas de un duro comunicado contra el Pacto emitido por la administración Trump, una administración que había desistido desde el principio de participar en las negociaciones de Naciones Unidas; estos medios pintaron el Pacto como un caballo de Troya contra el derecho de los Estados a tomar decisiones soberanas sobre sus políticas de migración, a pesar de que ese derecho viene expresa y reiteradamente reconocido en el Pacto. Y, junto a ello, hay que poner de relieve la falta de una acción por omisión: la carencia de un discurso bien armado en defensa del Pacto en los meses que discurren de julio a diciembre de 2018. Newland (2019, p. 5) señala que “los partidarios del Pacto tardaron en presentar una contra narrativa contundente acerca de la urgente necesidad de cooperación entre los países para abordar los peores efectos de la migración: la miseria y la muerte en el camino de desplazamientos no autorizados, así como los legítimos temores de las personas a las consecuencias de la migración fuera de control, y los beneficios de movimientos bien gestionados. Muchos sólidos partidarios admitieron más tarde que no habían hecho lo suficiente para vender los beneficios del Pacto al público escéptico”. Un elemento clave y sencillo de formular de ese discurso ausente podía haber sido que el Pacto no sólo respeta la soberanía de los Estados, sino que les ayudará a hacerla efectiva porque contribuirá a hacer las migraciones más regulares.

Los días 10 y 11 de diciembre de 2018, se celebró en Marrakech, Marruecos, la Conferencia Intergubernamental para el Pacto Mundial sobre Migración. En esta Conferencia los 164 Estados presentes aprobaron por unanimidad el *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*. Su aprobación formal se produjo unos días después, el 19 de diciembre de 2018 en la Asamblea General de Naciones Unidas: de los 169 estados presentes, 152 votaron a favor, 5 en contra (Estados Unidos e Israel, más tres países comunitarios: Hungría, República Checa y Polonia), y 12 se abstuvieron (otros 24 no participaron en esta votación).

El área del mundo donde más países se han negado a suscribir el pacto es, por paradójico que pueda parecer, la Unión Europea (UE): 11 de los 28 entonces Estados miembros no apoyaron el Pacto: Hungría fue el primero en descolgarse, seguido de Austria (cuando ocupaba la presidencia de turno de la UE), Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Italia, Letonia, Polonia y República Checa. Otros países que no apoyaron el Pacto fueron Australia, República Dominicana, Israel y Suiza. Chile se descolgó horas antes del encuentro de Marrakech y Brasil se salió del Pacto cuando Bolsonaro accedió a la presidencia en enero 2019.



4. EL PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

El PMM consta de un “Preámbulo”; un primer apartado dedicado a “Visión y principios rectores”; un segundo sobre “Nuestro marco de cooperación”; una tercera larga parte donde se especifican sus 23 objetivos y las acciones que se desarrollarán en cada uno de ellos; y unos apartados finales titulados “Aplicación” y “Seguimiento y examen”.

Dos afirmaciones del Preámbulo deben ser puestas en mayúsculas; la primera porque (auto)reconoce la importancia del Pacto, y la segunda porque marca su ambición y también sus límites:

- La primera es la afirmación rotunda del punto 6: “El presente Pacto Mundial representa un hito en la historia del diálogo mundial y la cooperación internacional sobre la migración”. Lo complementan en el punto 14 al afirmar que “(...) damos un paso histórico, plenamente conscientes de que el Pacto (...) es un hito en el camino, pero no el final de nuestros esfuerzos”.
- La segunda es el punto 7: “Este Pacto Mundial presenta un *marco de cooperación no vinculante jurídicamente* que se basa en los compromisos acordados por los Estados Miembros en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Su propósito es *fomentar la cooperación internacional sobre la migración* entre todas las instancias pertinentes, *reconociendo que ningún Estado puede abordar la migración en solitario, y respetar la soberanía de los Estados* y sus obligaciones en virtud del derecho internacional” (los subrayados son nuestros). Hay cuatro ideas fuertes en este punto 7 del Pacto: 1) Un reconocimiento: ningún Estado puede abordar los desafíos que plantean las migraciones internacionales en solitario; 2) Una finalidad: fomentar la cooperación internacional sobre la migración; 3) Una limitación: el Pacto es un marco de cooperación no vinculante jurídicamente; 4) Una consecuencia: el Pacto respeta la soberanía de los Estados, aunque estos deben cumplir sus compromisos internacionales.

Los diez principios rectores que definen el Pacto se recogen en el punto 15:

- | | |
|---|-----------------------------|
| a) Centrarse en las personas | f) Derechos humanos |
| b) Cooperación internacional | g) Perspectiva de género |
| c) Soberanía nacional | h) Perspectiva infantil |
| d) Estado de derecho y garantías procesales | i) Enfoque pangubernamental |
| e) Desarrollo sostenible | j) Enfoque pansocial |

La lectura y examen de estos principios es fundamental; ciertamente puede discutirse que todos tengan la misma importancia o si hay una cierta jerarquía entre ellos. Pero son un conjunto equilibrado. Por eso los críticos al Pacto desde distintos puntos de vista deberían no olvidarse de analizar los principios que contradicen las posiciones que ellos defienden para descubrir ese equilibrio que se ha alcanzado en el Pacto.

El Pacto tiene 23 objetivos (véase Cuadro 1). Estos objetivos desarrollan sobre todo tres grandes tipos de finalidades generales (Newland 2019, p. 7):

- Unos persiguen reducir los factores negativos que obligan a las personas a abandonar sus hogares, desde la pobreza y la falta de oportunidades hasta el cambio climático, y protegerlos de los peligros en sus viajes (objetivos 2, 7, 8, 9, 10, 13,17).
- Otros buscan amplificar los beneficios que la migración puede aportar a las personas, comunidades y países de origen y destino (objetivos 5, 6, 15, 16, 18, 19, 20, 22).
- Un tercer grupo pretende poner orden en el proceso de migración a través de una mejor comprensión de su escala y dinámica, políticas más efectivas y una mayor cooperación internacional (objetivos 1, 3, 4, 11, 12, 14, 21, 23).



Cuadro 1. Los 23 objetivos para la migración segura, ordenada y regular

01. Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica.
02. Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen.
03. Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración.
04. Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada.
05. Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular.
06. Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente.
07. Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración.
08. Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos.
09. 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 acceso a servicios básicos a los migrantes.
16. Empoderar a los migrantes y 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.

Fuente: PMM



Desde el punto de vista de la ambición del objetivo y de la facilidad en conseguir su cumplimiento, se pueden establecer también tres grupos de objetivos. Un primer grupo lo forman algunos que son muy específicos y se pueden conseguir con cierta facilidad: objetivos 1, 4, 14, y 20.

Un segundo grupo es más ambicioso y difícil de acordar, en particular los relacionados con el acceso a los países de destino y la permanencia en los mismos. La implementación de estos objetivos implicará la resolución de desafíos más complejos: objetivos 5, 15 y 21.

Un tercer grupo lo componen objetivos con un sentido amplio y de largo alcance, porque marcan una dirección hacia donde hay que avanzar, pero no una meta fija: objetivos 2, 7, 16, 17 y 23.

Estos 23 objetivos están desarrollados en 187 acciones concretas. Y aquí aquellas diferencias sobre el alcance de los objetivos quedan matizadas porque apuntan líneas de acción mucho más concretas y muy diversas, y orientadas a actores diferentes, sean instituciones internacionales, regionales, estatales, o la sociedad civil.

Hay objetivos urgentes, otros los son de medio plazo y algunos a muy largo plazo. Entre los primeros hay uno que no es urgente, sino que una tarea que debe ser realizada de modo inmediato. Porque salvar vidas era un objetivo urgente ayer. Los mecanismos para salvar vidas tienen que ya estar establecidos previamente. Hay aspectos que ya deberían estar cumplimentados y hay otros objetivos que hay que abordar con una perspectiva de medio o largo plazo.

Luchar contra las vulnerabilidades o la discriminación y por el derecho del trabajo decente son cuestiones muy importantes. Pero son objetivos a largo plazo. Lo que no quiere decir que no haya que comenzar a actuar desde ahora. Como lo es la lucha por la igualdad: no se logrará de golpe, y la igualdad se va desplazando como el horizonte; pero es necesario que vayamos caminando hacia ella. Lo mismo se puede decir de otros objetivos que buscan combatir los factores estructurales que producen las migraciones internacionales.

Esta es una de las razones por las que podemos calificar el Pacto como “un modelo para armar” (Cachón y Aysa, 2019a). Porque el Pacto se puede desarrollar con una lógica de geometría variable. Tanto por la distinta prioridad que se puede dar a diferentes objetivos, como por las diferencias que se pueden producir en esas prioridades en distintos sistemas migratorios.

Para la aplicación del Pacto, se establecen algunas instancias de seguimiento que servirán también para mejorar su institucionalización: 1) se establece un “Mecanismo de creación de capacidad”; 2) se acoge la decisión del Secretario General de instituir una “Red de Naciones Unidas sobre la migración”; 3) se crea el “Foro de Examen de la Migración Internacional”, formalmente puesto en marcha con una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas el 17 de julio de 2019. Y el Pacto termina alentando “a todos los Estados miembros a que formulen lo antes posible respuestas nacionales ambiciosas para aplicar el Pacto Mundial, y a que realicen exámenes periódicos e inclusivos de los progresos conseguidos a nivel nacional”.



5. ELEMENTOS PARA UNA VALORACIÓN DEL PMM

Conviene comenzar por señalar lo que el PMM no es y lo que no hace: el PMM no es un tratado internacional y, por tanto, no es de obligado cumplimiento, no presenta un conjunto de reglas jurídicas que haya que seguir o implementar en el derecho interno de los países, no contiene objetivos específicos que los Estados deban alcanzar en una fecha determinada, y no aporta compromisos presupuestarios para ayudar en la gestión de las migraciones. El mismo Pacto explicita estos rasgos cuando se autodefine como “un marco de cooperación no vinculante jurídicamente” (punto 7).

El hecho de que no sea un tratado internacional puede considerarse una limitación del Pacto, pero hay que tener en cuenta que si en 2016 se hubiera planteado elaborar una norma internacional de obligado cumplimiento por parte de los Estados, el proceso ni siquiera se hubiera puesto en marcha. No habría habido ni Declaración de Nueva York en 2016, ni, por supuesto, un Pacto-tratado en 2018. Para comprender mejor esta limitación hay que recordar, con Ferris y Donato (2020), que la lógica que preside tanto el PMM como el Pacto Mundial sobre Refugiados que se aprobó en paralelo es una lógica realista de los regímenes de gobernanza global donde los principios, normas y procesos de decisión vienen a reflejar los intereses de los Estados más poderosos en el sistema, frente a una posible visión constructivista en la que se buscaría un encuentro entre las diferentes expectativas de las partes. El régimen internacional de refugiados y el régimen internacional de migraciones han nacido, sobre todo, en respuesta a los intereses de Estados poderosos en el orden internacional, especialmente de Estados Unidos y de países europeos. Pero los procesos de negociación de los dos pactos mundiales “indican que estaba en juego una *convergencia* de intereses más matizada entre los países del norte y del sur. Los pactos mundiales no solo reflejan el interés de los países desarrollados poderosos; las preocupaciones de los países en desarrollo por un reparto de responsabilidades más efectivo y por más acciones para defender los derechos de los migrantes se manifiestan claramente en los documentos finales” (Ferris y Donato, 2020, p. 12). El contenido del PMM, sus limitaciones y sus importantes desarrollos, es comprensible desde esa perspectiva realista pero matizada por una cierta convergencia de intereses entre los distintos actores nacionales en los subsistemas migratorios internacionales.

Ferris y Donato (2020) recogen algunas limitaciones del PMM que han sido puestas de relieve en la literatura académica: el hecho de que no aborda de modo suficiente la cuestión de la migración irregular; la debilidad con el que se apuntan vías de migración legal; la falta de contundencia respecto a la detención de menores migrantes; o la falta de mecanismos de cumplimiento del PMM. Sin embargo, la crítica que se hace al PMM sobre la cuestión de la migración irregular es matizable. Como se ha mostrado en otro lugar (Cachón y Aysa, 2019b), a pesar de que es una cuestión de extraordinaria complejidad y muy discutible y discutida políticamente y de que el PMM no le dedica un capítulo específico, el Pacto da orientaciones para abordar la cuestión de las migraciones irregulares y de los inmigrantes indocumentados en siete lugares distintos; el PMM llega a sugerir específicamente la regularización individual (pero no una regularización extraordinaria) de los migrantes en situación irregular: el punto 23.i establece que los Estados deben “aprovechar las prácticas existentes para facilitar el acceso de los migrantes irregulares a una evaluación individual que permita regularizar su situación, caso por caso y con criterios claros y transparentes, especialmente cuando se trate de niños, jóvenes y familias, como opción para reducir la vulnerabilidad, y para que los Estados puedan mejorar su conocimiento de la población residente”. La debilidad con el que se apuntan vías de migración legal en el texto del PMM hay que entenderla por la diversidad de sistemas de regulación nacionales existentes y lo difícil que hubiera sido y sigue siendo encontrar denominadores mínimos comunes. Más sólida es la crítica a la falta de contundencia respecto a la detención de menores migrantes ya que puede considerarse que esas prácticas violan la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 1989.



Naturalmente, el PMM ha sido muy criticado por responsables (por llamarlos así) políticos populistas con marcado cariz antiinmigración que se inflaman señalando que el PMM pone demasiado el acento en los beneficios de las migraciones y en los derechos humanos de los migrantes y que señalan sin fundamento que el PMM atenta contra la soberanía de los Estados en su capacidad para intentar regular las migraciones que llegan a sus fronteras. Pero no nos detendremos en estas críticas porque o no tienen fundamento (porque el PMM respeta la soberanía de los estados: véase el punto 15.c) o porque son argumentos que van contra la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

A pesar de las autolimitaciones que el PMM se ha puesto y de otros posibles aspectos en los que se hubiera esperado una mayor contundencia, se puede decir que el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* de 2018 es un paso histórico en la gobernanza de las migraciones internacionales. La gestión de las migraciones internacionales venía siendo considerada una cuestión demasiado divisiva para que pudiera ser abordada de modo eficaz en el marco de Naciones Unidas. Y sin embargo, el PMM ha salido adelante y es un acuerdo de una ambición extraordinaria, un logro histórico hacia un enfoque multilateral de las migraciones internacionales. Este hito en el camino que es el PMM no ha cambiado la gestión de las migraciones internacionales, pero es el punto de apoyo para transformarla. Como señala Louise Arbour (2018, p. 2525), Representante Especial para la Migración Internacional del Secretario General de Naciones Unidas, el Pacto “es un logro histórico notable y un cambio hacia el multilateralismo, pero, quizás igual de importante, es un reconocimiento colectivo de la necesidad de aprovechar mejor los beneficios indudables de la migración y mitigar sus complejos y numerosos retos”. La relevancia de su aprobación se hace más manifiesta si se recuerda el contexto en que se ha aprobado. Ferris y Donato (2020, p. 134) recuerdan que “la adopción de los dos pactos mundiales durante una época de xenofobia desenfrenada fue una gran victoria para el multiculturalismo. Aunque estén lejos de ser perfectos, los pactos ofrecen oportunidades para una mayor acción colectiva sobre quizás el mayor desafío de nuestro tiempo: el movimiento de personas a gran escala. Hubiera sido un duro golpe para el multiculturalismo y para la ONU si no hubiera logrado adoptar estos dos pactos”.

Es importante resaltar que el Pacto se basa, como declara en uno de sus principios rectores, en “el derecho internacional de los derechos humanos”. Esto es lo que más molesta a la extrema derecha y a los políticos que predicán contra la inmigración; no la soberanía presuntamente quebrantada. Lo que les molesta en el fondo es que Naciones Unidas recuerde que los derechos humanos traspasan las fronteras. Los migrantes son personas y por esto tienen derechos humanos estén donde estén: en su país, de camino, o en el país de destino, y cualquiera que sea su condición migratoria. Y a la hora de juzgar cualquier política o práctica de gestión migratoria hay que comprobar si pasa la prueba del respeto de los derechos humanos. Porque el PMM es claro cuando en uno de sus principios dice: “La aplicación del Pacto Mundial asegurará el respeto, la protección y el cumplimiento efectivos de los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, durante todas las etapas del ciclo de la migración. También reafirmamos el compromiso de eliminar todas las formas de discriminación contra los migrantes y sus familias, como el racismo, la xenofobia y la intolerancia” (Punto 15.f).

El PMM contiene compromisos políticos y morales asumidos por los Estados miembros de Naciones Unidas que lo han firmado. Compromisos que son claros en el texto del PMM, a pesar de que no hayan establecidos dispositivos de control de su cumplimiento por parte de los Estados parte del Pacto.

El PMM ofrece un cambio radical en el arranque de cualquier conversación (discurso público y político) sobre la gestión de las migraciones internacionales: ningún Estado puede por sí mismo solucionar satisfactoriamente la cuestión migratoria, tanto si pretende controlar y restringir las migraciones que llegan a su territorio, como si lo que quiere es regular y producir una inmigración deseada por necesitada. Debe haber una cooperación internacional que cabría calificar de reforzada para que las migraciones internacionales se produzcan de



modo seguro porque los migrantes no tengan que poner en peligro sus vidas ni arriesgar sus derechos humanos, y de modo ordenado y regular para que todos, migrantes y Estados, se beneficien. Esa cooperación es la mejor manera que tienen los Estados de gestionar la migración de modo satisfactorio, superando las diferencias que pueden producirse entre países de origen y de destino por distintas prioridades migratorias.

Para ello el PMM busca articular la reducción de los factores negativos que obligan a las personas a emigrar, sean la pobreza, la falta de oportunidades, la inseguridad en sus países de origen, o el cambio climático, con la ampliación de los beneficios que la migración puede producir para las personas inmigrantes, sus familias, sus comunidades de origen, mejorando las condiciones de vida y contribuyendo a abordar problemas como el envejecimiento o los desajustes del mercado de trabajo de los países de destino. No desaparecen de la noche a la mañana aquellos factores estructurales negativos que contribuyen a producir las migraciones, pero hay que adoptar acciones que vayan orientadas a su eliminación, como muchas que se proponen en el PMM. Ese es uno de los equilibrios que se han alcanzado en el PMM entre tipos de países que pueden tener perspectivas al menos parcialmente distintas sobre cómo gestionar las migraciones internacionales de modo seguro, ordenado, regular y eficiente.

Y el PMM ofrece claras guías para la acción política y social en la gestión de las migraciones internacionales, porque es un “banco de ideas para la política” (Slocum, 2017). Ideas que deberían transformar el debate sobre las políticas que quieren regular de modo ordenado las migraciones internacionales. Pero “los participantes más optimistas en el proceso de elaboración del Pacto Mundial lo ven no solo como una plataforma para las ideas, sino como una oportunidad única en esta generación para establecer un marco de política internacional para la migración” (Slocum 2017, p. 6). Por eso creemos que el Pacto sienta las bases de lo que hemos llamado un “contrato social internacional” (Cachón y Aysa, 2019a); es, además, quizá el último tren que tiene la generación actual para regular de modo responsable y ordenado unas migraciones internacionales seguras y regulares.

Pero, como recuerda Newland (2019, p. 6), “nadie debe esperar que la adopción del Pacto revolucione el gobierno de la migración de la noche a la mañana. La implementación requerirá recursos, cambios de políticas, colaboración a través de las fronteras, compromiso político y una narrativa positiva y realista”. El argumento de Newland se puede leer en un orden cronológico inverso: empezamos por cambiar la narrativa sobre las migraciones, entre otros, con los instrumentos que nos proporciona el PMM; y luego busquemos un compromiso político de los Estados que lo han apoyado y exijamos que lo cumplan y que la cooperación entre países y zonas del mundo empuje para cambiar las políticas migratorias y conseguir mayores recursos para gestionarlas.

Ahora se trata de hacer de ese hito en el camino que es el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, el punto de partida de una nueva etapa en la construcción de una gobernanza de las migraciones internacionales basada en la cooperación internacional, una palanca para conseguir migraciones más seguras, ordenadas y regulares. Pero esto no ocurrirá de modo mágico. “El potencial ciertamente existe, pero los Estados, las organizaciones internacionales, las ONGs y otras partes interesadas, tendrán que mostrar la misma obstinada dedicación a la implementación de los pactos que la que tuvieron durante los dos años que llevó su adopción. Si lo hacen, los pactos globales habrán contribuido a un mundo mejor” (Ferris y Donato, 2020, p. 134).

El PMM ofrece muchos y potentes instrumentos para la acción pública de los defensores de una gestión que haga de las necesarias e inevitables migraciones internacionales un proceso más seguro, ordenado y regular, y procesos donde siempre se respeten los derechos humanos; es también un instrumento útil para los Estados, tanto de origen como de tránsito y destino, para una gestión más eficaz de esas migraciones.



El ideal al que tender, aunque sea imposible en el corto plazo, es hacer que el Pacto sea “la ley”, pero mientras no pueda ser “la ley”, debe ser la vara de medir la gestión de las migraciones internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos se ha convertido en la referencia mundial del respeto de los derechos humanos en el mundo. Una tarea urgente en este camino es imponer el Pacto como el marco de referencia en la conversación sobre la gestión de las migraciones a nivel mundial en las distintas esferas y ámbitos territoriales.

Necesitamos gestionar los flujos migratorios de modo ordenado y regular porque de lo contrario las democracias se desestabilizan, y ahí están los populismos para agudizar los incendios; y necesitamos fomentar migraciones seguras y la integración de/con los inmigrantes en sus nuevas sociedades porque eso legitima a la democracia. El PMM nos ofrece instrumentos para actuar en esas dos direcciones. Por eso debemos defender que el Pacto sea la base de la discusión de cómo gestionar las migraciones internacionales, que vaya implementando de modo progresivo, y que se desarrolle hasta hacer de él un verdadero contrato social internacional.

6. LOS CUATRO PELIGROS QUE ACECHAN AL PMM DESDE EL TERRENO “AMIGO”

El viaje del PMM, que comenzó en 2015 con la inclusión del objetivo 10.6 de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* de Naciones Unidas, ha pasado ya el peligro de las “sirenas” que sonaron con mucha fuerza entre agosto y diciembre de 2018 intentando hechizar con sus negros señuelos a la opinión pública. Pero la nave del PMM sigue su rumbo y ahora ha de sortear los peligros entre Escila y Caribdis. La Escila del Pacto son los planteamientos de los populismos antiinmigración. No nos ocuparemos aquí de ellos. En esta Escila está el peor enemigo del PMM y el mayor peligro de su naufragio. La mejor manera de luchar contra estas fuerzas “escilias” será mostrar que el Pacto hace posible llevar a cabo políticas concretas de cooperación internacional y migraciones más seguras, ordenadas y regulares, en un sistema de suma positiva en la que todos, migrantes y sus familias, países de origen y sociedades de destino, salen ganando. Los que tengan la tentación de escuchar los discursos “escilios” no deberían olvidar la recomendación que la diosa Circe hace a Odiseo (Homero, 1951, p. 255) “Escila no es mortal, sino una plaga imperecedera, grave, terrible, cruel e ineluctable. Contra ello no hay que defenderse; huir de su lado es lo mejor”.

Pero hay peligros en Caribdis también. Porque en el tiempo transcurrido desde la aprobación del PMM han ido apareciendo algunos peligros en su navegación. Algunos de esos peligros han surgido desde lo que podríamos calificar como “campo amigo”, calificable de “amigo” porque al menos en teoría están por la tarea de construir un sistema de cooperación internacional para la gobernanza de las migraciones internacionales buscando que estas se produzcan de modo seguro, ordenado y regular. Cuatro de estos peligros son el olvido, la banalización, la ignorancia, y el menosprecio. Cada peligro acecha a diferentes actores.

El olvido: el PMM podría naufragar, o quedar varado en cualquier destino perdido entre Escila y Caribdis, si los países firmantes no actúan de modo consecuente, si una noche de olvido pasa a cubrir el Pacto. Por eso lo primero que hay que recordarles a los Estados firmantes es su obligación de implementarlo y de poner en marcha “planes nacionales de aplicación” que les obliguen a revisar sus políticas y prácticas migratorias a la luz del Pacto (punto 53). Conviene recordar que España no lo ha hecho todavía; Portugal lo ha desarrollado de un modo ejemplar porque hasta ha evaluado el plan que ha puesto en marcha. Los países de la UE que sí



han firmado el PMM deberían plantear que fuera apoyado por todos los Estados miembros y que las políticas de la UE sean coherentes con los objetivos del PMM y que puedan ser examinadas a la luz de los objetivos del PMM. Frente a la tentación del olvido, hay que poner el PMM sobre la mesa en cada ocasión.

La banalización: la fórmula “migración segura, ordenada y regular” es tan acertada que se puede usar como velo para cubrir políticas migratorias que no lo persiguen o que consiguen todo lo contrario. En septiembre de 2021 cientos de migrantes haitianos intentaban cruzar a Estados Unidos o presentar sus trámites de solicitud de protección o asilo en Ciudad Acuña, en el estado de Coahuila, en México; mientras eso ocurría, el máximo responsable del Instituto Nacional de Migración dijo que su Instituto respetaría los derechos humanos de los migrantes y garantizará una migración “ordenada, segura y regular” (Lemburticci, 2021). Esto supone una banalización de lo que apunta el título del PMM. Y es significativo que se haga desde México, que fue uno de los países claves en el proceso de elaboración del PMM y que es un país con gran experiencia en emigración, pero también como país de destino y de tránsito migratorio. Y también constituye una hipocresía, porque las migraciones de haitianos desde otros países de Suramérica como Chile y Brasil hacia Estados Unidos con la esperanza no fundamentada de que la administración Biden autorizará su entrada y residencia es un ejemplo de migraciones inseguras como lo muestran las numerosas muertes que se han producido en el camino, especialmente en el paso entre Colombia y Panamá por la selva del Dariel; y desde luego no son migraciones ni ordenadas ni regulares.

La ignorancia: muchas ONGs no han acogido el PMM con entusiasmo, algunas ni siquiera con interés. A ciertas ONGs les parece un documento burocrático más. Hay organizaciones que se han posicionado muy críticamente contra el PMM. No entraré aquí en una polémica con esas críticas. Creo que es más relevante señalar la preocupación que produce el hecho de que ONGs que trabajan de modo cotidiano por la integración de los inmigrantes en los países de destino ignoren el potencial del PMM para apoyar sus reivindicaciones con los principios, objetivos y dispositivos que el Pacto anuncia, el potencial para criticar a los gobiernos firmantes por los incumplimientos, y el potencial para exigir a los gobiernos no firmantes que lo ratifiquen y que lo implementen. Nunca habíamos tenido un instrumento de tan poderoso en nuestras manos. Ahora hay que convertirlo en palanca para el cambio. Ignorarlo no debería ser una opción.

El menosprecio: la reacción de algunos académicos estudiosos de las políticas migratorias es el menosprecio del contenido del PMM, básicamente, por no ser de carácter obligatorio. Es una reacción sorprendente porque el PMM recoge muchas de las críticas que se hacen con frecuencia y de modo justificado a las políticas migratorias y porque adopta un enfoque nuevo y el único posible para gestionar de modo cooperativo las migraciones internacionales. Este menosprecio pone de manifiesto una visión muy cortoplacista. La cuestión migratoria es un tema candente y exige soluciones inmediatas. Y las que se adoptan y son inadecuadas o por su ineficacia o por su violación de derechos deben ser criticadas. Y no usar el PMM como un aliado en esas críticas es perder una gran oportunidad de hacer críticas coherentes en el corto plazo pero manteniendo encendidas, también, las luces largas que nos dicen dónde están los peligros de Escila y Caribdis. Nada de esto impide, sino más bien lo contrario, seguir proponiendo ideas y propuestas para una gestión de las migraciones internacionales respetuosa de los derechos humanos. Pero eso se puede hacer mejor desde la palanca que el PMM ofrece.



7. CONCLUSIÓN: LA IMPLEMENTACIÓN DEL PMM, UN DEBER DE NUESTRO TIEMPO

La obligación moral y política de luchar por el desarrollo y la aplicación del *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* deriva de las palabras de Kant que hemos señalado ya: la obligación de “trabajar todos por conseguir ese fin”; así la consecución de unas migraciones seguras, ordenadas y regulares no serán “una mera ilusión.”

La tarea de nuestro tiempo para los defensores del Pacto debe ser luchar para que su filosofía se vaya asumiendo de modo general en la gestión de las migraciones y pase a ser el punto de apoyo que permita cambiar las políticas para garantizar migraciones seguras y ordenadas; para que los objetivos del Pacto y las acciones que propone se vayan incorporando a la agenda política de todos los países; para que algunas de las limitaciones del Pacto se pongan de manifiesto; y para que diferentes actores puedan ir estableciendo acciones para superarlas.

Mientras el PMM no pueda ser “la ley”, debemos hacer de él la vara de medir la gestión de las migraciones internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos se ha convertido en la referencia mundial del respeto o no de los derechos humanos y el punto de origen de normas internacionales regionales de protección de los derechos humanos que sí tienen fuerza jurídica vinculante para los Estados. Para ello debemos lograr imponer el Pacto como el marco de referencia de la conversación sobre las migraciones.

No es una tarea fácil porque vivimos tiempos convulsos en el campo migratorio y, sobre todo, en el de las políticas en torno a la migración. Tampoco es tarea fácil porque nos movemos en el campo de la lucha contra los prejuicios. Y ya a decía Chamfort, un moralista del siglo XVIII, que “Cualquiera que haya destruido un prejuicio, un solo prejuicio, es un bienhechor de la humanidad”. Y nos lo recordaba Einstein: “¡Triste época la nuestra! Es más fácil desintegrar un átomo que un prejuicio”.

El PMM nos ha proporcionado un instrumento que nos permite decir que ahora sabemos lo que queremos, o por mejor decirlo, deberíamos saberlo, y sabemos lo que debemos defender: que el Pacto sea la base de la discusión de cómo gestionar las migraciones internacionales, que se vaya implementando el Pacto de modo progresivo, y que se desarrolle el Pacto hasta hacer de él por consenso un verdadero contrato social internacional. Esta es tarea de la tarea de nuestra generación que en este campo se puede escuchar como eco de las palabras de Max Weber (1919, p. 231): “No basta con esperar y anhelar. Hay que hacer algo más. Hay que ponerse al trabajo y responder (...) a las ‘exigencias de cada día’”.

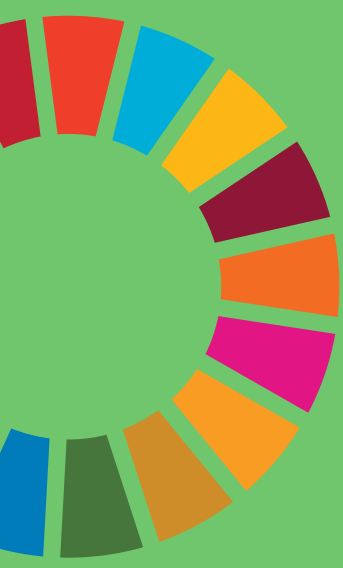
Se ha empezado citando a Kant y se puede terminar con el final de *La paz perpetua*: “Si es un deber, y al mismo tiempo una esperanza, el que contribuyamos todos a realizar un estado de derecho público universal, aunque sólo sea en aproximación progresiva, la idea de la ‘paz perpetua’ (...) no es una fantasía vana, sino un problema que hay que ir resolviendo poco a poco, acercándonos con la mayor rapidez al fin apetecido, ya que el movimiento del progreso ha de ser, en lo futuro, más rápido y eficaz que en el pasado” (Kant, 1795, p. 159).



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aleinokoff, A. (2007): “International Legal Norms on Migration: Substance Without Architecture”, en R. Cholewinski, R. Perruchoud, y E. MacDonald (eds), *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, La Haya, TMC Asser Press: 467-479.
- Arbour, L. (2018): “Historic global agreement on migration”, *The Lancet*, nº 392: 2525-2526.
- Benedetti, M. (2008): “El Sur también existe”, en *Inventario dos*, Madrid, Visor.
- Berger, J. (2002): *Un séptimo hombre*, Madrid, Huerga y Fierro.
- Bobbio, N. (1991): “Kant y la Revolución Francesa”, en *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema.
- Cachón, L. (2017): “El ‘deslizamiento’ de Europa en la cuestión migratoria”, en C. Rodier, *Migrantes y refugiados*, Barcelona, Hacer Editorial: 9-17.
- Cachón, L. y M. Aysa (eds.) (2019a): *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular: un modelo para armar*. Barcelona, Hacer editorial.
- Cachón, L. y M. Aysa (2019b): “Estudio introductorio: el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, un paso histórico hacia un ‘contrato social internacional’”, en L. Cachón y M. Aysa (eds.), *El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular: un modelo para armar*, Barcelona, Hacer editorial: 9-82.
- Ferris, E. G. y K. M. Donato (2020): *Refugees, Migration and Global Governance. Negotiating the Global Compacts*, Routledge, New York, Routledge.
- Ghosh, B. (2000): *Managing Migration: Time for a New International Regime?* Nueva York, Oxford University Press.
- Habermas, J. (1997): “La idea kantiana de paz perpetua. Desde la distancia histórica de doscientos años”, *Isegoría*, 16: 61-90.
- Hollifield, J. (1992): *Immigrants, Markets and States*. Cambridge, Harvard University Press.
- Hollifield, J. (2000): “Migration and the ‘New’ International Order: ‘The Missing Regime’”, B. Ghosh (ed), *Managing Migration. Time for a New International Regime?* Nueva York, Oxford University Press: 75-110.
- Homero (1951), *Odisea*, Madrid, Espasa Calpe.
- Kant, I. [1795] (1964): *La paz perpetua*. Madrid, España Calpe.
- Lamy, P. (2008): “Il faut une régulation contraignante”, *Le Monde*, 9 noviembre.
- Lemburticci, C. (2021): “México cerca el campamento donde se juntan cientos de migrantes haitianos en la frontera”, *El País*, 23 septiembre.
- Levi, P. [1947] (1995): *Si esto es un hombre*. Barcelona, Muchnik Editores.
- Mazower, M. (2016): “La bestia del fascismo. La actual crisis de las instituciones políticas ofrece un paralelismo con la década de 1930”, *El País*, 8 noviembre.
- Newland, K. (2019): “Global Governance of International Migration 2.0. What Lies Ahead?”, *Migration Policy Institute*, February.
- Slocum, J. (2017): “Migration and Refugees at the UN. Toward new Global Compacts and the Emergence of an International Migration Regime”, *Notes internacionales CIDOB*, 179: 1-6.
- Weber, M. [1919] (1967): *El político y el científico*, Madrid, Alianza.





EL PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA: AL FILO DE LO IMPOSIBLE TRAS LA PANDEMIA¹

THE GLOBAL COMPACT FOR MIGRATION IN LATIN AMERICA: ON THE BRINK OF THE IMPOSSIBLE

Elena Sánchez-Montijano
Profesora Investigadora Titular, División de
Estudios Internacionales, Centro de Investigación
y Docencias Económicas (CIDE, México)
elena.sanchez@cide.edu

Fecha recepción artículo: 12/11/2021 • Fecha aprobación artículo: 24/01/2022

RESUMEN

La pandemia de la COVID-19 ha supuesto un desbarajuste de los sistemas migratorios a nivel global. En este marco, y de forma particular, los efectos sobre las migraciones en América Latina son de gran magnitud en diferentes dimensiones. En este texto nos preguntamos precisamente por ello, por los efectos de la pandemia sobre las migraciones en la región latinoamericana y cómo estos dificultan la alineación nacional y regional con el Pacto Mundial para la Migración. Para ello se hace una revisión documental sistemática (literatura académica y gris) sobre los efectos de la COVID-19 en la región y sobre las acciones puestas en marcha para hacer frente a ellas. El documento indica que al menos el efecto se da sobre tres dimensiones: sobre los flujos migratorios, la gobernabilidad y los propios migrantes; y que los cambios

.....

¹ El presente texto se enmarca en el proyecto de Jean Monnet Atlantic Network 2.0, que recibe el apoyo del Programa Erasmus+ de la Unión Europea.



producidos obstaculizan la consecución del acuerdo internacional en la región. Sobre esta idea, el texto finaliza postulando por una respuesta global, coordinada y de largo plazo a la nueva complejidad del sistema migratorio en América Latina.

Palabras clave: Pacto Mundial para la Migración, Migración Internacional, América Latina, Gobernabilidad, COVID-19.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic has disrupted migration systems globally. In this framework, and particularly, the effects on migration in Latin America are of great magnitude in different dimensions. In this text we ask precisely about this, about the effects of the pandemic on migration in the Latin American region and how these are linked to the lack of national and regional alignment with the Global Compact for Migration. To do this, it has been done an systematic documentary review (academic and grey literature) on the effects of COVID-19 in the region and how policies face them. The document concludes that at least the effect occurs on three dimensions: on migratory flows, on governability and on the migrants themselves. The changes produced over these three dimensions make difficult to align with the international agreement in the region. On this idea, the text ends by postulating for a global, coordinated, and long-term response to the new complexity of the migration system in Latin America.

Keywords: Global Compact for Migration, International Migration, Latin America, Governability, COVID-19.

Elena Sánchez-Montijano es Profesora Investigadora Titular en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, México) e Investigadora de la Universidad Autónoma de Barcelona. Es doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, y obtuvo un máster en Cooperación Internacional y Desarrollo por la Universidad de Granada. Sus principales áreas de interés son las políticas de integración de los migrantes, los regímenes migratorios y las relaciones transnacionales de los extranjeros con sus países de origen.

1. INTRODUCCIÓN

La pandemia generada por la COVID-19 ha traído como consecuencia distintos efectos en la consecución de los objetivos que planteaba el Pacto Mundial para la Migración, para el caso de América Latina. Si bien buena parte de los países latinos habían firmado en primera instancia el acuerdo de Naciones Unidas, y han mantenido su compromiso con su implementación (véase la Reunión de seguimiento regional que tuvo lugar en abril de 2021, organizada por la CEPAL y la OIM),² las repercusiones han sido escasas (Debandi y Sander, 2020) y, en estos momentos, son muy pocos los que se encuentren en condiciones de poder acatar los objetivos que se plantean en el mismo. En esta situación habría que preguntarse si necesitamos un nuevo pacto, en estos momentos menos ambicioso, o dejar en modo de espera por unos años el mismo hasta que las migraciones se establezcan y los efectos de la pandemia se vean mermados.

² Reunión de revisión regional de implementación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular en América Latina y el Caribe, 26-28 abril 2021. Último acceso 9 de noviembre de 2021: <https://pactomigracion.cepal.org/es>.



El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (A/RES/73/195), adoptado a nivel intergubernamental y firmado en diciembre de 2018 en Marrakech, presenta a través de 23 objetivos una revisión de los principales temas vinculados con la migración internacional y formula una serie de recomendaciones para abordarlos (Newland, 2019; Pécout, 2020). Las consecuencias de no actuar en el marco del mismo son perniciosas para todos los actores involucrados, dado que esta alianza fue pensada como la vía para hacer frente a las posibles consecuencias negativas del fenómeno migratorio, potenciando las positivas (Cachón Rodríguez y Aysa-Lastra, 2019). En cualquier caso, las limitadas capacidades de acción del pacto, dado que se trata de un instrumento no vinculante para las partes (Chetail, 2020) y que peca de cierta despolitización conceptual (Pécout, 2020), deja total capacidad de acción a cada estado soberano firmante.

Si bien el pacto fue aprobado en un contexto en el que los sistemas migratorios internacionales parecían alcanzar cierta estabilidad, tanto en el flujo migratorio como en el tipo de movilidad que se producía, especialmente en América Latina (Acosta, 2018), y, por tanto, se abría la puerta a poner en marcha una gobernabilidad en la que los distintos Estados pudieran sentirse cómodos, al menos en el discurso político, la crisis sanitaria ha desestabilizado este *statu quo*. La migración en América Latina tiene hoy unas características muy específicas y sin precedentes, en tanto que las desigualdades y vulnerabilidades se han incrementado entre migrantes y nacionales, se ha producido un incremento de la violencia contra la población migrante en tránsito, procedente tanto por parte de los gobiernos como de los grupos de crimen organizado asentados a lo largo del trayecto migratorio, al mismo tiempo que las manifestaciones de odio y rechazo hacia la población migrante se multiplican en la región.

En este marco, el presente texto busca revisar las principales tendencias en las que se encuentra sumida América Latina frente al fenómeno migratorio como efecto de la COVID-19. En concreto el documento trata de hacer una revisión sobre cuál es la situación del fenómeno migratorio, cuáles han sido los principales efectos y cómo este nuevo escenario dificulta o imposibilita en buena medida la consecución del Pacto Mundial para la Migración en la región como consecuencia de la crisis sanitaria.

Para responder a estas preguntas he realizado una revisión sistemática de las más recientes publicaciones, tanto académicas como institucionales (literatura gris). Este tipo de metodología me ha permitido localizar, seleccionar y sintetizar las principales contribuciones realizadas (Denyer y Tranfield, 2009: 672) sobre el efecto de la COVID-19 en las migraciones en América Latina. La búsqueda la he realizado a través de Google Académico, Scopus (Ciencias Sociales) y el Portal sobre Migración en América Latina y el Caribe del MPI³, en el periodo comprendido de marzo de 2020 a diciembre de 2021, y con palabras clave. En total la muestra elegida y revisada ha sido de 37 documentos; he excluido de la selección aquellas publicaciones centradas en un solo país o análisis de coyuntura. Para el análisis de los documentos y la presentación de resultados he seguido el método de marco temático, lo que me ha permitido clasificar y organizar los datos de acuerdo con temas clave y categorías (Ritchie et al., 2003: 220). De los textos analizados he extraído 3 dimensiones que pueden aglutinar los efectos que ha tenido la pandemia sobre el fenómeno migratorio en la región: 1) los flujos migratorios; 2) la gobernabilidad; y 3) los propios migrantes. El documento que sigue a continuación se divide en estos tres niveles de análisis y termina con unas breves conclusiones.

³ El Portal sobre Migración en América Latina y el Caribe del *Migration Policy Institute* recoge en "Investigación y otros recursos" un relevante recopilatorio de estudios de investigación y publicaciones de una amplia variedad de actores sobre el fenómeno migratorio en la región. Último acceso 28 de diciembre de 2021: <https://www.migrationportal.org/es/pagina-de-inicio>.



2. LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA COVID-19 SOBRE LAS MIGRACIONES EN AMÉRICA LATINA

La pandemia ha tenido efectos en todos los niveles de la movilidad humana. Si los más notables han sido el cierre de fronteras generalizado y una caída de los flujos migratorios a nivel global, lo cierto es que ni una sola dimensión vinculada con las migraciones ha permanecido inalterable. González Arias y Aikin Araluce (2021) detectan el efecto en al menos 5 dimensiones a nivel global: 1) incremento en el control fronterizo y migratorio en el marco de procesos de securitización; 2) precarización de las condiciones de los migrantes; 3) aumento del tráfico de personas a lo largo de las rutas; 4) mayores niveles de violencia contra mujeres y niñas; y 5) una mayor desigualdad entre migrantes y nacionales, así como la intensificación de las causas que provocan el desplazamiento en origen.

En este marco de análisis, los siguientes apartados revisan algunos de los principales efectos en América Latina, y cómo estos hacen pensar la necesidad de replantear la gestión del fenómeno migratorio en todos los pilares bajo el marco del Pacto para la Migración. El análisis realizado arroja tres dimensiones sobre las que la pandemia ha tenido un efecto directo: los flujos migratorios, la gobernabilidad de las migraciones y las personas migrantes.

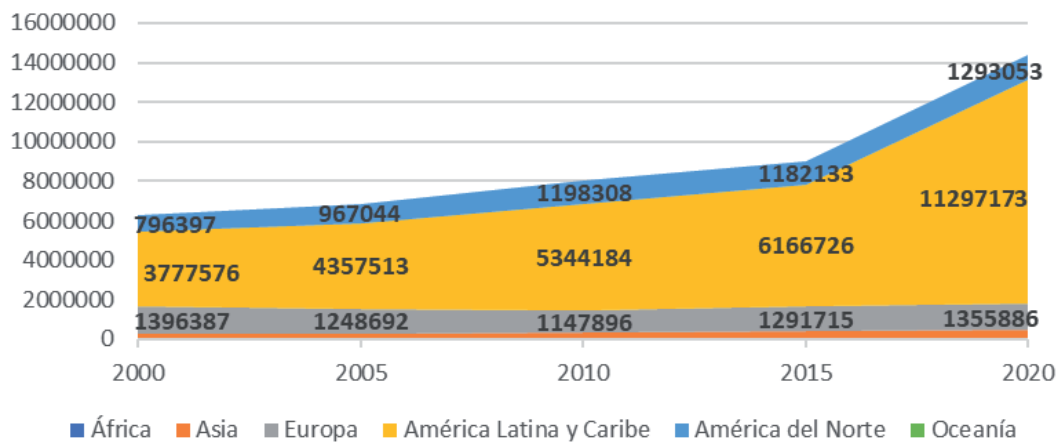
2.1. EFECTOS DE LA PANDEMIA SOBRE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

Los flujos migratorios en América Latina han sido históricamente muy diversos. Los motivos que han llevado a millones de personas a salir de sus países de origen han sido muy variados y van desde la necesidad económica, a la violencia sostenida tanto de Estado como por grupos de crimen organizado, a la persecución, a las catástrofes naturales. De igual forma los movimientos migratorios en la región son muy heterogéneos: migración individual o familiar, reagrupación familiar, retorno voluntario u obligado, protección internacional o desplazamiento interno. En este marco, la pandemia de la COVID-19 parece no solo haber potenciados los motivos, sino también haber transformado las formas en las que se migra o los países de origen, tránsito y destino; como a continuación se presenta.

Si en 2010 había en América Latina y Caribe 8 millones 300 mil migrantes, y en 2015 se incrementó a 9 millones 400 mil, en el 2020 las personas extranjeras residiendo en esta región es de 14.794.623, de acuerdo con Naciones Unidas. Como muestra la figura 1 este incremento está especialmente vinculado a la migración intrarregional, es decir son latinoamericanos (en su mayoría procedentes de Venezuela, Colombia, Haití, Paraguay, Bolivia o Perú, en orden de importancia, y que superan en total los 11 millones de migrantes), pero también personas procedentes de América del Norte, principalmente Estados Unidos, o Europa. En cualquier caso el movimiento intrarregional no es el único, cada vez son más los migrantes procedentes de Asia o de África los que viajan hacia América Latina ante el cierre generalizado de fronteras de los países del norte por la pandemia. Si bien estos migrantes tienen como objetivo final cruzar el continente y llegar hasta Estados Unidos lo cierto es que muchos quedan varados en el trayecto; y de igual forma traen consigo una importante heterogeneidad del flujo migratorio que viene acompañado de diferencias lingüísticas, culturales, entre otras (Yates y Bolter, 2021).



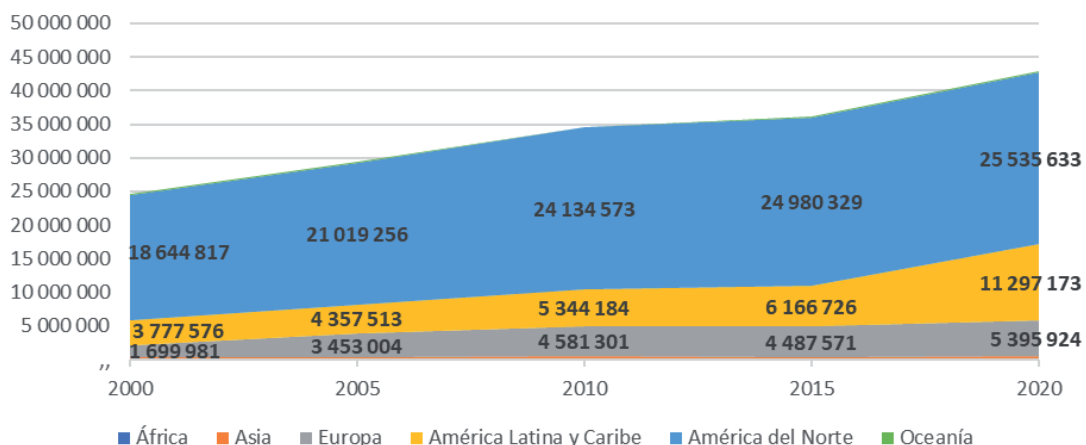
Figura 1. Migrantes internacionales por continente con destino a América Latina y Caribe, 2000-2020



Fuente: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2020). Elaboración propia.

De igual forma el flujo de personas que han salido de países de América Latina y el Caribe hacia otros países también se ha visto incrementado a pesar de la pandemia, de acuerdo con los datos que arroja Naciones Unidas. Si en 2010 había 34 millones 600 mil latinoamericanos residiendo en otros países o en 2015 eran 36 millones 200 mil, para 2020 el número se ha incrementado en más de 6 millones; alcanzando un total de 42.890.481 personas. Si bien se ha producido un incremento importante de la movilidad intrarregional, de 6.166.726 personas en 2015 a 11.297.173 en 2020; América del Norte, básicamente Estados Unidos, sigue acogiendo el grueso de los emigrantes del sur, como muestra la figura 2, con más de 25,5 millones. En buena medida este incremento puede entenderse como efecto directo del deterioro económico, político y de seguridad, especialmente en países como Venezuela caracterizado por una acuciante escasez de alimentos o suministros médicos y unas cada vez mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo o a oportunidades que puedan permitir una vida digna (Machado et al., 2021).

Figura 2. Migrantes de América Latina y Caribe por continente de destino, 2000-2020



Fuente: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2020). Elaboración propia.



Un efecto notable sobre las migraciones que nos deja la pandemia es que los migrantes comienzan a asentarse en países que hasta la fecha no eran considerados como lugares de destino sino de tránsito. En este sentido la duración de estancia en estos territorios de espera no solo se alarga, sino que en muchas ocasiones la movilidad se paraliza (Jasso Vargas, 2021), produciéndose lo que varios autores han pasado a denominar la inmovilidad forzada o la inmovilidad dentro de la movilidad (Brumat y Finn, 2021; Freier y Castillo Jara, 2021; Vera Espinoza et al., 2020). Si bien podemos observarlo de diferentes formas, el incremento en las solicitudes de protección internacional es muy significativo. México, por ejemplo, ha pasado de recibir 70.406 solicitudes en 2019, a 41.059 en 2020 y a superar las 130 mil en 2021, de acuerdo con la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados de este país.

Si bien la pandemia no parece haber tenido un efecto sobre el género de las personas que han emigrado en estos últimos años, lo que sí encontramos en la región es que las migraciones han dejado de ser un movimiento de tipo individual, a uno familiar (Pérez Martínez y Niño Martínez, 2021). Cada vez son más familias enteras las que deciden moverse con objeto de buscar un país de destino al que llegar y asentarse; en tanto que la COVID-19 ha dejado regiones de América Latina económicamente devastadas y las posibilidades de rehacer una vida digna completamente mermadas (CEPAL, 2020). Especialmente relevante es el incremento en la movilidad de niñas, niños y adolescentes no acompañados en Centroamérica y México (CEPAL, 2021). En este marco, se observa como las migraciones de personas (familias), que llevaban muchos años viviendo en países como Chile o Brasil, comienzan a moverse de nuevo dado las imposibilidades de acceder o de mantenerse en el mercado laboral del país que los venía acogiendo, en buena medida por el efecto negativo de la pandemia sobre la economía y sobre el mercado de trabajo (Caruso et al., 2021).

La COVID-19 también ha traído consigo un incremento en las devoluciones o expulsiones de migrantes a lo largo de todo el continente (Freier y Castillo Jara, 2021; Gómez y Peña, 2020; Quezada, 2021). No solo Estados Unidos devuelve migrantes a países como Haití, Honduras o México, sino que durante la pandemia esta práctica se ha convertido en algo habitual en toda la región, como veremos en el apartado siguiente cuando hablemos del efecto sobre la gobernabilidad y la externalización de fronteras. En cualquier caso, la realidad ha sido que estas expulsiones de migrantes no se produjeron en muchos casos a los países de origen de estos, sino a los países fronterizos más cercanos: de Estados Unidos a México, de México a Guatemala, de Guatemala a el Salvador, y así sucesivamente. Pero no todos los retornos que se han producido han sido de tipo forzoso. La pandemia ha obligado a muchos migrantes en la región a volver a sus países de origen dadas las adversidades económicas y sociales con la que se han encontrado en los países de tránsito o recepción. Especialmente significativo ha sido el retorno de las y los migrantes venezolanos más vulnerables, como respuesta a la imposibilidad de poner en marcha un proceso de inserción en el país de acogida (López et al., 2020; Osorio Álvarez y Phélan, 2020).

2.2. EFECTOS DE LA PANDEMIA SOBRE LA GOBERNABILIDAD

Durante años América Latina ha buscado desarrollar herramientas que ayudasen a la movilidad dentro de la región. No solo se han generado, como señalan Martínez Pizarro y Fernanda Stang (2006) políticas concretas de movilidad e integración en el marco de los procesos regionales del Mercado Común del Sur (Mercosur) o en la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Además, como continúan estos autores, han sido varias las iniciativas *ad-hoc* para avanzar en este ámbito como el Proceso de Puebla de 1996, con el fin de promover la cooperación regional, o el de Quito de 2018, que buscó gestionar la migración venezolana en la región. A pesar de estos intentos, ni la región como conjunto, ni los países de forma individual, han estado provistos de herramientas suficientes para gestionar las migraciones en el marco de la COVID-19. En este marco cabe



preguntarse por: ¿Cómo han respondido los gobiernos ante la pandemia? ¿Cuáles han sido los desafíos a los que se ha enfrentado la gobernabilidad⁴ y cuáles han sido las principales decisiones políticas adoptadas? El análisis documental realizado destacó al menos cuatro acciones.

Primero, en referencia a las fronteras. Al igual que el resto de los países a nivel global los países latinoamericanos han cerrado sus fronteras, sin embargo, las formas o el momento en el que se realizó no han estado coordinadas a nivel regional; sino que más bien se ha tratado de decisiones unilaterales nacionales, generando una importante asimetría en la respuesta (Prunier y Salazar, 2021). Mientras que en la mayoría de los países cerraron las fronteras casi de forma inmediata y muy restrictiva tanto para la movilidad terrestre como para la aérea, México, permaneció en una situación de semi-apertura, limitando los pasos terrestres y manteniendo los aéreos (CEPAL, 2020). Ya fuera con un mayor o menor cierre de fronteras dada la situación sanitaria, la reacción por parte de algunos de los Estados de la región puede enmarcarse en los procesos de securitización que ya venían desarrollándose (Del Monte Madrigal, 2021; Prunier y Salazar, 2021). Buena parte de los países latinoamericanos reforzaron durante la pandemia sus fronteras a través de los cuerpos de seguridad nacional, reprimiendo de forma violenta el paso de aquellas personas que intentaban resguardarse de la crisis sanitaria o que salían como medida de urgencia, como es el caso de las y los venezolanos. Algunos autores llegan a plantear como estas respuestas restrictivas en el control de las fronteras y en la movilidad de personas responden a los procesos de autoritarismo creciente en la región en el marco de la COVID-19 (Prunier y Salazar, 2021). De igual forma el cierre de fronteras de Estados Unidos durante la pandemia y el proceso de externalización que se puso en marcha desde enero de 2019 con la aprobación del *Migrant Protection Protocols* (MPP), que obligaba a los migrantes a permanecer en México mientras se resolvían las peticiones de asilo, obligó a todos los países a reaccionar en cadena (Del Monte Madrigal, 2021; Torre Cantalapiedra, 2021).

Segundo, sobre la falta de construcción de una política integral nacional que haga frente a la situación actual. Buena parte de las políticas que se han desarrollado en los dos primeros decenios del siglo XXI, en países como México, Argentina, Brasil o Chile, estaban construidas para responder a una migración de mediana escala, en buena medida intrarregional y en muchos casos de tránsito. De hecho, son muchos los autores que denominaban a este régimen regional de movilidad como liberal y basado en los derechos humanos (Acosta, 2018; Cantor, Freier y Gauci, 2015). A pesar de ello, poco o nada de estos desarrollos legislativos previos han sido capaces de dar una respuesta eficaz a los efectos de la pandemia; y en buena medida dada la falta de coordinación en la gobernanza tanto horizontal (con actores de la sociedad civil) como en la vertical (con diferentes niveles de gobierno: intraestatal o supranacional) (Acosta y Brumat, 2020; Brumat y Finn, 2021). En este marco, la forma de responder en la mayoría de los países ha sido a través de Decretos Presidenciales, o mediante la declaración de estados de excepción o emergencia, con objeto de dar respuesta inmediata a las necesidades que iban apareciendo y siempre de forma restrictiva (Prunier y Salazar, 2021). En definitiva, pequeños parches a grandes problemas que no han hecho más que generar incertidumbre tanto a los que debían aplicar esta nueva normativa, como a los propios migrantes que han visto vulnerados derechos fundamentales (Álvarez Velasco, 2020).

Tercero, sobre la gestión interna y la acomodación. El cierre de fronteras llevó a que decenas de miles de personas quedaran varadas en países que inicialmente debían ser de tránsito, dejando a los países donde se asentaron los migrantes en situaciones de fuerte tensión ante la falta de recursos y de pronósticos para

.....

⁴ Para este texto tomo el concepto de gobernabilidad para referirme a la capacidad de formular e implementar políticas públicas por parte de un gobierno, en definitiva, a la capacidad para dar respuesta las necesidades a través de políticas (Kooiman, 1993).



gestionar esta población (Zapata y Prieto Rosas, 2020). La casi inexistente política de integración y de asistencia social a los migrantes se ha visto desbordada durante la pandemia, poniendo en fuerte tensión los ya de por sí escasos recursos destinados al bienestar de la población en general (Sánchez-Montijano y Haas, 2020). Si bien en la mayoría de los países de la región el marco normativo da la posibilidad de que los migrantes tengan acceso a asistencia básica, lo cierto es que en la práctica han quedado excluidos (Acosta y Brumat, 2020; Zapata y Prieto Rosas, 2020). En este sentido, especial mención merece la sistemática falta de acceso a la asistencia sanitaria -y a las vacunas- de los migrantes en la región durante la pandemia (Ostermann y Lumlertgul, 2021), y ello en buena medida por la falta de acceso a la documentación necesaria (CEPAL, 2020); que como decíamos, viene de la mano al mismo tiempo de la importante precariedad en la que se encuentra el sistema público y que afecta tanto a nacionales como a extranjeros (Freier y Castillo Jara, 2021; Zapata y Prieto Rosas, 2020).

Cuarto, buena parte de los países de América Latina tienen que hacer frente a un cada vez mayor discurso anti-inmigración y xenófobo (Carter-Thuillier et al., 2021). No solo se han cerrado fronteras, sino que encontramos discursos nacionalistas, que se acogen al tradicional discurso del nosotros frente al ellos y en el que nosotros como ciudadanos tenemos prioridad ante un contexto de escasez de recursos. Especial mención requiere como algunos países no contemplaron inicialmente incluir en la vacunación a las personas migrantes (Machado et al., 2021), tema que fue dejado a un lado conforme la pandemia se iba desarrollando. De igual forma no son pocos los gobiernos que se han empoderado hacia el electorado con discursos sobre las capacidades que tiene el Estado para combatir la migración irregular (Acosta y Brumat, 2020). En definitiva, en la gran mayoría de los países la percepción sobre los migrantes por parte de la opinión pública ha bajado de forma considerable. Sucesos como el de Iquique⁵, en el norte de Chile en septiembre de 2021, en el que miles de personas aclamaban consignas como '¡Fuera ilegales!' han dejado de ser aislados en América Latina. Los datos sobre actitudes hacia los migrantes en la región arrojan una realidad preocupante. Por ejemplo, en México el rechazo hacia los migrantes ha aumentado considerablemente con respecto a los datos pre-pandemia, especialmente hacia aquellas personas procedentes de Centro América o de Asia (Haas et al., 2020).

2.3. EFECTOS SOBRE LAS PERSONAS MIGRANTES

Parece obvio afirmar que las personas más vulnerables han sido las más afectadas por la pandemia y que entre estos grupos se encuentra la población migrante, especialmente mujeres y menores (González Arias y Aikin Araluce, 2021). A las ya de por sí precarias condiciones de vida de muchas y muchos migrantes en la región, el COVID-19 ha agravado la situación negativamente; especialmente entre aquellas personas en situación irregular o necesitadas de protección internacional (Machado et al., 2021). Para las y los migrantes, la pandemia no solo es una crisis sanitaria, sino que se ha convertido en un factor que trae una mayor precariedad en sus formas de vida, un importante incremento de la desigualdad con respecto al conjunto de la población, un aumento de la peligrosidad durante el recorrido, así como una mayor exposición a las distintas formas de violencia que se dan en los diferentes países por los que transitan (CEPAL, 2020, CEPAL, 2021; Freier y Castillo Jara, 2021).

⁵Chile: la marcha contra migrantes que terminó con la quema de pertenencias y carpas de extranjeros". 23 de septiembre de 2021. BBC. Último acceso 9 de noviembre de 2021: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58700359>.



Se han generado nuevos clivajes o se han agravado las desigualdades sociales que separa, por un lado, a los que pueden tomar riesgo por la pandemia y los que pueden permanecer seguros; y, por otro, los que han podido conservar sus empleos (Zapata y Prieto Rosa, 2020). Con respecto a los primeros, nos estamos refiriendo a que por todo el continente ha surgido el fenómeno de los trabajadores indispensables; muchos de ellos migrantes que trabajan en condiciones precarias, pero también en el sector sanitario. Durante esta pandemia, el aporte de las personas venezolanas, pero también de origen cubano, en los servicios esenciales a la salud han sido más que notable en toda la región (OIT, 2021). Con respecto a lo segundo, pensamos en que los migrantes, como población vulnerable, han sido los primeros en perder sus puestos de trabajo ya de por sí más precarios, en términos de temporalidad y bajo salario. En este sentido la desigualdad y la pérdida de garantías se ha visto reforzada entre los migrantes, que no solo han sufrido la falta de acceso a la sanidad sino también a áreas como la educación o la asistencia social mínima (CEPAL, 2020).

De igual forma la vulnerabilidad ante la inseguridad y la violencia generalizada se ha hecho más presente. Decenas de miles de personas se agolpan en puntos calientes de la región (Prunier y Salazar, 2021): en la frontera entre Colombia y Panamá (especialmente en la Selva de Darién), en la frontera entre Guatemala y México o entre este último país y Estados Unidos. Ya sea por las dificultades naturales de los lugares de tránsito (selvas, desiertos) o por la violencia del crimen organizado (maras, cárteles) que se aprovechan de forma sistemática de la fragilidad de las y los migrantes, las condiciones de vulnerabilidad son una constante, especialmente para las y los menores de edad y las mujeres. A lo largo de la ruta migratoria se repiten las violaciones contra los derechos humanos, entre ellos: asaltos, violaciones, extorsiones, tráfico humano, robos y asesinatos (Obinna, 2021). Fenómenos como el tráfico ilícito de migrantes no solo no se ha detenido, como se pudiera esperar tras el cierre de fronteras, sino que los costos por los servicios se han incrementado, de igual forma se ha visto incrementada la relación entre este tráfico ilícito y la trata de personas (OIM, 2020).

Cabe finalmente destacar la situación con respecto a las remesas, y el efecto tanto para los migrantes como para sus familiares y sus comunidades de origen. Si bien era esperable que las remesas se hubieran visto reducidas como consecuencia de la situación económica y sanitaria, provocando un fuerte efecto negativo (Caruso et al., 2021; Orozco, 2020), lo cierto es que no ha sido así. De acuerdo con la CEPAL (2021) los flujos económicos aumentaron un 8% en 2020, llegando en el 2021 a alcanzar hasta un 21%. Este incremento de las remesas ha tenido un papel muy relevante para el mantenimiento de las familias en los países de origen, especialmente ante las situaciones de alta vulnerabilidad que millones de hogares han vivido durante la crisis sanitaria.

3. PARA CONCLUIR

Si, por un lado, antes de la pandemia la movilidad en América Latina gozaba de cierta estabilidad en tanto que buena parte de las migraciones eran regionales y se habían alcanzado importantes acuerdos sobre la libre movilidad, residencia e igualdad de derechos (Brumat y Finn, 2021), por otro lado, en los últimos años, el fenómeno migratorio en América Latina estaba inmerso en un importante cambio (CEPAL, 2020), especialmente por la fuerte movilidad de población venezolana, la importante llegada de haitianos a la región o un incremento en las vulnerabilidades durante el tránsito. En este contexto, el COVID-19 ha exacerbado la situación creando lo que Gandini y Selee (2020) denominan como “una crisis dentro de otra crisis”.

Si bien los países de América Latina se comprometieron a enfrentarse a la gestión de la migración desde el Pacto para la Migración y sus 23 objetivos, lo cierto es que la COVID-19 ha dejado cualquier intento al filo de lo imposible. Tomando en consideración los efectos sobre las tres dimensiones revisadas, los avances que se habían producido a nivel regional a través de los procesos de integración regional del Mercosur



o de la CAN en ciertos objetivos quedan en espera, como aquellos vinculados con el desarrollo de vías regulares de movilidad (objetivo 5), los que buscan asegurar el acceso a servicios sociales o luchar contra la discriminación (objetivos 15-18). De igual forma sucede, por ejemplo, con el Plan de Desarrollo Integral firmado por México y los países del Triángulo Norte de Centroamérica que buscaban, entre otras acciones, luchar contra las causas que provocan la migración (objetivo 2), trabajar en las vías regulares de migración (objetivo 5), o promover la generación y el envío de remesas con objeto de asegurar el impacto positivo en las comunidades de origen (objetivos 19-20). En términos generales, la pandemia nos ha mostrado que el sistema que gobierna la migración no es sostenible (Martiniello y Triandafylidou, 2021).

Como mencioné a lo largo del texto, América Latina se caracterizaba por haber desarrollado una política regional liberal de forma conjunta y, de igual forma, muchos países contaban con políticas progresistas donde los migrantes tenían acceso a ciertos derechos. Sin embargo, la pandemia y los efectos que ha tenido sobre las migraciones han paralizado los avances anteriores. A nivel nacional, los países han actuado unilateralmente. Ya sea mediante decretos, a través del desarrollo de legislación más restrictiva o directamente por las acciones llevadas a cabo en las ventanillas de atención (ante el miedo a la escasez de los ya de por sí mermados recursos asistenciales), los migrantes han perdido buena parte de sus derechos. De igual forma, América Latina como región no ha sido capaz de acordar cómo gestionar a los migrantes durante esta pandemia. La pandemia ha dejado claro que la seguridad, la cooperación y la colaboración dentro de la región es débil y que el sistema carece de capacidades para dar respuesta de forma conjunta.

En este marco, América Latina no tiene las capacidades necesarias para poder alinearse con los acuerdos globales que se firmaron en el Pacto, necesita recomponerse, revisar sus prioridades y necesidades en torno a la migración. La migración en esta región no era la que solía ser, la COVID-19 la ha transformado convirtiendo a países de tránsito en países de destino, trayendo a migrantes cada vez más heterogéneos, haciéndolos más vulnerables ante la escasez de recursos o acceso a los servicios sociales o ante la violencia generalizada. A todo lo anterior, se le añade, por un lado, un viraje cada vez más restrictivo de las políticas que gestionan a la población migrante y, por otro, un aumento de los discursos y actitudes negativas hacia la población de origen migrante.

Si la intención es mantener a América Latina en el marco del Pacto Mundial, la comunidad internacional debe mirar hacia ella. La región en su conjunto, y los países de forma individual, se encuentra en un grave problema de gobernabilidad migratoria ante los efectos que ha dejado la COVID-19 en el sistema migratorio. Es por tanto necesario comenzar a revisar la migración en la región de forma global, como un proceso complejo y no como grupos aislados a los que dar respuesta de forma individual. Se necesita una actuación a largo plazo que de respuesta y ordene la complejidad del sistema migratorio que en estos momentos se está dando en la región.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, D. (2018). *The National versus the Foreigner in South America: 200 Years of Migration and Citizenship Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Acosta, D. y Brumat, L. (2020). Political and Legal Responses to Human Mobility in South America in the Context of the Covid-19 Crisis. More Fuel for the Fire?, *Front. Hum. Dyn.*, 2:592196. doi: 10.3389/fhumd.2020.592196.
- Álvarez Velasco, S. (Coord.). (2020). Cierre de fronteras e hipervigilancia. (Trans) Fronteriza: (In) movilidades en las Américas y COVID-19. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2020. Libro digital, PDF - (Boletines de grupos de trabajo). Último acceso 21 de diciembre de 2021: <https://www.inmovilidadamericas.org/cierre-fronteras>
- Brumat, L., y Finn, V. J. (2021). Mobility and citizenship during pandemics: the multilevel political responses in South America. *Partecipazione E Conflitto*, 14(1), 321–340. doi:10.1285/i20356609v14i1p321
- Cachón, L. y Aysa-Lastra, M. (2019). *El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular: un modelo para armar*. Barcelona, España: editorial hacer.
- Cantor, D. J., Freier, L. F. y Gauci, J.-P. (eds) (2015). *A Liberal Tide?: Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America*. London: Institute of Latin American Studies.
- Carter-Thuillier, B., Gallardo-Fuentes, F., Moreno-Doña, A. y Beltrán-Véliz, Juan (2021). “Inmigración, racismo y justicia social: ¿Cuál es el papel de la escuela frente a la pandemia COVID-19?” *Interciencia*, 46(6), 280-286.
- Caruso, G. D., Cucagna, M. E. y Ladronis, J. (2021). The distributional impacts of the reduction in remittances in Central America in COVID-19 times, *Research in Social Stratification and Mobility*, 71. doi: 10.1016/j.rssm.2020.100567.
- CEPAL (2020). Los efectos del COVID 19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible. *Informes COVID 19*. Noviembre 2020. Último acceso 9 de noviembre de 2021: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46353-efectos-covid-19-oportunidad-reafirmar-la-centralidad-derechos-humanos-personas>
- CEPAL (2021). Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe, (LC/CDS.4/3). Santiago de Chile.
- Chetail, V. (2020). The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: A kaleidoscope of international law. *International Journal of Law in Context*, 16 (3), 253-268. doi: 10.1017/S1744552320000300.
- Del Monte Madrigal, J. A. (2021). La securitización de la frontera México-Estados Unidos en tiempos pre y pospandémicos, *Nómadas*, 54. doi: 10.30578/nomadas.n54a5
- Debandi, N. y Sander, J. (2020). Proceso de adopción del Pacto Mundial sobre Migración. Actores, tramas y repercusiones en Sudamérica. *Revista Diarios del Terruño*, 10 (julio-diciembre), 58-87.
- Denyer, D. y Tranfield, D. (2009). Producing a Systematic Review. En: Buchanan, D. and Bryman, A. (eds) *The SAGE Handbook of Organizational Research Methods* (pp. 671-689). London: SAGE Publishing.
- Freier, L. F. y Castillo Jara, S. (2021). Movilidad y políticas migratorias en América Latina en tiempos de COVID-19, *Anuario CIDOB de la Inmigración 2020*, 50-65. doi: 10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2020.50

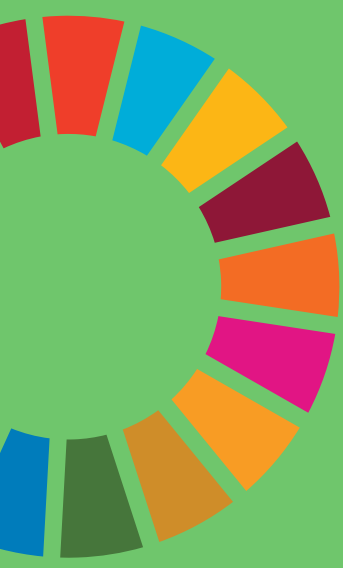


- Gandini, L. y Selee, A. (2020). Crisis simultáneas: la movilidad y la cooperación internacional migratoria en tiempos de pandemia en Sudamérica. Washington: Migration Policy Institute. Último acceso 9 de noviembre de 2021: <https://www.migrationportal.org/es/insight/crisis-simultaneas-movilidad-cooperacion-internacional-migratoria-tiempos-pandemia-sudamerica/>
- Gómez, M. y Peña, F. (2020). Gestión de la movilidad humana en tiempos del COVID-19. Breve análisis, *eca Estudios Centroamericanos*, 75(762).
- González Arias, A. y Aikin Araluce, O. (2021). The Impact of the Covid-19 Pandemic on Human Mobility among Vulnerable Groups: Global and Regional Trends, *Journal of Poverty*, 1-15. doi: 10.1080/10875549.2021.1985867.
- Haas Paciuc, A., Sánchez-Montijano, E. y Zedillo Ortega, R. (coord.). (2020). *Cohesión Social: Hacia una política de integración de personas en situación de movilidad en México*. Ciudad de México: CIDE.
- Jasso Vargas, R. (2021). Espacios de estancia prolongada para la población migrante centroamericana en tránsito por México. *Frontera Norte*, 33. doi: 10.33679/rfn.v1i1.2075.
- Kooiman, J. J. (1993). Governance and Governability en *Modern Governance*. Londres: SAGE Publications.
- López, M. F., Marín, L., Romero, E. y Smolansky, D. (2020). Situación de los venezolanos que han retornado y buscan regresar a su país en el contexto del COVID-19. Organización de los Estados Americanos. Oficina de la Secretaría General de la OEA para la Crisis de Migrantes y Refugiados Venezolanos.
- Machado, A. C. et al. (2021). Social protection and Venezuelan migration in Latin America and the Caribbean in the context of COVID-19, Research Report, 58. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).
- Martínez Pizarro, J. y Fernanda Stang, M. (2006). El tratamiento migratorio en los espacios de integración subregional sudamericana. *Papeles de Población*, 12 (48).
- Martiniello, M., y Triandafylidou, A. (2021). How Covid-19 Upended Our Understanding of Migration, Citizenship and Inequality. *The Conversation*, September 23, 2021. Último acceso 9 de noviembre de 2021: <https://theconversation.com/how-covid-19-upended-our-understanding-of-migration-citizenship-and-inequality-168318>.
- Newland, K. (2019). The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: An unlikely achievement. *International Journal of Refugee Law*, 30(4), 657-660. doi: 10.1093/ijrl/eeey058.
- Obinna, D. N. (2021). Seeking Sanctuary: Violence Against Women in El Salvador, Honduras, and Guatemala. *Violence Against Women*, 27(6-7). doi: 10.1177/1077801220913633
- OIM (2020). El tráfico ilícito de migrantes en américa central y méxico en el contexto de la COVID-19. Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe.
- OIT (2021). *El aporte de las personas refugiadas y migrantes venezolanas frente a la pandemia de la COVID-19 en los servicios esenciales de salud: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú*. Lima, Perú: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Orozco, M. (2020). Migrants and the Impact of the COVID-19 Pandemic on Remittances, *Inter-American Dialogue*. The Dialogue.
- Osorio Álvarez, E. y Phélan, M. (2020). Migración venezolana. Retorno en tiempos de Pandemia (COVID 19), *C. Espacio Abierto*, 29(4), 118-138.
- Ostermann, M. y Lumlertgul, N. (2021). Migration and health in Latin America during the COVID-19 pandemic and beyond, *The Lancet*, 397(3).
- Pécoud, A. (2020). Narrating an ideal migration world? An analysis of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. *Third World Quarterly*, 42 (1), 16-33. doi: 10.1080/01436597.2020.1768065.



- Pérez Martínez, D. M. y Niño Martínez, J. J. (2021). Familias Migrantes Centroamericanas en tránsito por México: Derecho a la salud y COVID-19, *Ius Comitiālis*, 4 (7).
- Prunier, D. M. y Salazar, S. (2021). Fronteras centroamericanas y movilidad en 2020. Una región de fracturas y desigualdades impactada por el COVID-19, *Estudios Fronterizos*, 22. doi: 10.21670/ref.2110073
- Quezada, G. (2021). Repatriación en pandemia de covid-19. Encuadres de la prensa latinoamericana, *Revista de Comunicación*, 2021, 20(2).
- Ritchie, J., Spencer, L. y O'Connor, W. (2003). Carrying out Qualitative Analysis. En: *Qualitative Research Practice. A Guide for Social Science Students and Researchers* (pp. 219-262) London: SAGE Publications.
- Sánchez-Montijano, E. y Haas, A. (2020). Movilidad y exclusión. Cómo el covid-19 rediseña(rá) la migración internacional. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20 (3).
- Torre-Cantalapiedra, E. (2021). Políticas migratorias de control y protección en tiempos del COVID-19, *Huellas de la Migración CIEAP/UAEM*, 6(11). doi: 10.36677/hmigracion.v%vi%i.16309
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2020). *International Migrant Stock 2020*.
- Vera Espinoza, M., Zapata, G. P. y Gandini, L. (2020). Mobility in immobility: Latin American migrants trapped amid COVID-19, *openDemocracy*. Último acceso 21 de diciembre de 2021: <https://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/mobility-immobility-latin-american-migrants-trapped-amid-covid-19/>
- Yates, C. y Bolter, J. (2021). *Migración africana a través del continente americano: impulsores, rutas y respuestas normativas*. Washington, Estados Unidos: Migration Policy Institute. Último acceso 9 de noviembre de 2021: <https://www.migrationpolicy.org/research/migracion-africana-continente-americano>.
- Zapata, G. P. y Prieto Rosas, V. (2020). Structural and Contingent Inequalities: The Impact of COVID-19 on Migrant and Refugee Populations in South America, *Bulletin of Latin American Research*, 39(1), 16–22.





CENTROAMERICANOS EN MÉXICO RUMBO A LOS EEUU. REFLEXIONES SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD DEL PROCESO MIGRATORIO

CENTRAL AMERICANS IN MEXICO HEADING TO THE U.S. REFLECTIONS ON THE INSTITUTIONALITY OF THE MIGRATION PROCESS

María de Jesús Santiago Cruz
Profesora Investigadora Titular
Instituto de Socioeconomía, Estadística e
Informática del Colegio de Postgraduados
Campus Montecillo, Estado de México, México
ecomjsc@colpos.mx

Fecha recepción artículo: 05/10/2021 • Fecha aprobación artículo: 24/01/2022

RESUMEN

El documento analiza el proceso migratorio de centroamericanos hacia los Estados Unidos de América (EEUU) en su paso por México. Se examina el contexto de origen de la migración, su dinamismo y el comportamiento que observa en México. La discusión de la política y la gestión migratoria tienen un lugar central en el documento, así también las limitantes que la política migratoria enfrenta y la forma en que las repercusiones se entrelazan en la socioeconomía de las fronteras mexicanas.



Las relaciones económicas con EEUU y de vecindad con los países centroamericanos significan para México retos para mantener el equilibrio migratorio. La propuesta de México ha sido atender las causas de la migración en los países de origen, con inversiones y generación de ingreso y empleo. Sin embargo, aunque la economía es fundamental, es también insoslayable la atención a la precaria situación social y de acceso a servicios, a disminuir la inseguridad o fomentar la vida democrática. Ante esa complejidad el reto es, entonces, impulsar acciones integrales y en diferentes niveles de gobierno, tanto en los países de origen como de destino. Se trata de lograr que la migración sea un opción y no una obligación para conservar la vida.

Palabras clave: Migración Centroamericana, México, Política Migratoria, País Intermedio, Globalización.

ABSTRACT

The paper analyzes the migratory process of Central Americans to the United States of America (USA) as they pass through Mexico. It examines the context of origin of migration, its dynamism and the behavior of the migration process observed in Mexico. The discussion of migration policy and management have a central place in the document, as well as the limitations it faces, or the way in which the repercussions are intertwined in the socio-economy of the Mexican borders.

The economic relations with the United States and neighborly relations with Central American countries mean challenges for Mexico to maintain the migratory balance. Mexico's proposal has been to address the causes of migration in the countries of origin, with investments and generation of income and employment. However, although the economy is fundamental, it is also unavoidable to pay attention to the precarious social situation and access to services, to reduce insecurity or promote democratic life. Given this complexity, the challenge is, then, to promote comprehensive actions and at different levels of government, both in the countries of origin and destination. It is about making migration an option and not an obligation to preserve life.

Keywords: Central American Migration, México, Migration Policy, Intermediate Country, Globalization.

María de Jesús Santiago Cruz es Doctora en Economía por la Philipps-Universität Marburg, Alemania. Es Profesora Investigadora Titular en el Instituto de Socioeconomía, Estadística e Informática del Colegio de Postgraduados, México. Sus áreas de investigación y docencia están en Políticas Públicas, Instituciones y Economía y Movimientos Migratorios. Ha realizado la evaluación de diversos programas públicos en México, como parte del grupo asesor de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Es miembro activo del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.



1. INTRODUCCIÓN

La migración centroamericana hacia los EEUU se da principalmente por vía terrestre y obligatoriamente atraviesa el territorio mexicano de sur a norte. La política migratoria de México se basa en la Ley de Migración y busca formalmente regular el tránsito migratorio, con observancia de los derechos humanos (DDHH) de los migrantes. La migración internacional tiene, sin embargo, un contexto político y social más amplio, en el que las decisiones y acciones que se apliquen deben verse en relación con otras políticas públicas, como la política económica o la de comercio internacional; con la coordinación y congruencia entre los objetivos de diversos actores que inciden en el proceso migratorio y con la infraestructura necesaria para la implementación de la política migratoria.

En este artículo se analiza el proceso migratorio con base en el entramado institucional subyacente y que se expresa en instituciones formales e informales que intervienen en el control migratorio. En este contexto se discute la convergencia o divergencia existente entre actores, objetivos y procedimientos, sus alcances y sus posibles contradicciones. En el documento se visualiza la relación y los límites de la política migratoria mexicana respecto a la política económica y cómo en los hechos la política migratoria de los EEUU tiene consecuencias en México, principalmente en la frontera norte, donde se queda varada la migración centroamericana que no puede ingresar a los EEUU. Después de la introducción, en el apartado 2 se presentan los elementos que permiten ver la magnitud del proceso migratorio centroamericano en su paso por México, su composición y la tendencia reciente. En el apartado 3 se analizan los instrumentos de la política migratoria y la forma en que México gestiona los procesos migratorios. El análisis en este apartado se complementa con la identificación e incidencia en la política económica y las relaciones económicas internacionales en la política migratoria. En el apartado 4 se discuten las perspectivas y la posibilidad y pertinencia de controlar los movimientos migratorios en un contexto de globalización. Finalmente se exponen las principales conclusiones.

2. COMPORTAMIENTO DE LA MIGRACIÓN CENTROAMERICANA A LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

La migración proveniente de Centroamérica ha adquirido intensidad en época reciente. En 2019 se estimaba un total de 3.8 millones de personas viviendo en los EEUU que nacieron en Guatemala, Honduras o El Salvador, también conocidos como el *Triángulo Norte* (Babich y Batalova 2021). Del total de migrantes centroamericanos en los EEUU el 50% habría llegado antes del año 2000 (Capps et al., 2020; Migration Policy Institut, 2021).

En 2017 los inmigrantes centroamericanos comprendían el 8% del total de inmigrantes en Estados Unidos. El significado proporcional respecto a la población total de los países de origen adquiere para países como El Salvador, el 19%, o el 6% de Honduras o Guatemala. El análisis del perfil migratorio de centroamericanos hacia los EEUU muestra características dinámicas, aunque conservando dos constantes en el tiempo: una, que es migración principalmente indocumentada y otra, que ingresa a los EEUU por la vía terrestre a través de la frontera norte de México. A esas características se han sumado los cambios en la composición de los flujos migratorios en años recientes, con una mayor participación de familias completas y de niños no acompañados, así como su realización a través de caravanas migratorias, hecho que ha adquirido mayor intensidad desde 2018 (Astles, 2021).



Los análisis de la migración centroamericana conceden un lugar fundamental a dos causas de origen. Por una parte la situación económica y nivel de ingresos de la población, con profundos niveles de pobreza, tanto absoluta como relativa, y que se ha agudizado con la presencia de fenómenos naturales como huracanes y terremotos, y que han tenido efectos directos sobre los recursos disponibles para la producción y la obtención de ingresos. Por otra parte están las condiciones sociales y de seguridad social, con altos índices de violencia y de riesgos para la vida (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF, 2014; Jiménez, 2016; Organización de las Naciones Unidas ONU, 2021).

La migración ha sido vista como la solución inmediata y más cercana, fomentada también por los medios de comunicación, el acceso a las redes sociales y los relatos de experiencias migratorias exitosas. Es innegable la posibilidad de cambio que la migración puede implicar, por ejemplo respecto al ingreso posible que un migrante en los EEUU podría alcanzar. En 2019, según datos del Banco Mundial, el nivel de ingreso promedio en Honduras apenas alcanzaba el 4% del nivel promedio de ingresos que un migrante centroamericano alcanzó en EEUU, o el 6% en el Salvador y el 7% en Guatemala (Banco Mundial, <https://data.worldbank.org/country>). Los datos de 2010 dicen que un migrante centroamericano de la primera generación tendría un ingreso promedio anual en los EEUU de 46 mil dólares, y sería más alto aún si fuera migrante de la segunda generación, alcanzando anualmente un ingreso promedio de 60 mil dólares (Bricks y Rosenblum 2011, p. 13).

Aunque de manera hipotética la migración puede significar cambios económicos positivos para el migrante, su éxito depende, tanto de factores individuales, como de factores que están fuera del control del migrante, y que son del ámbito macroeconómico y de la política migratoria. En época reciente, particularmente en el periodo del gobierno del Presidente Trump, se agudizó el discurso anti-inmigración, y se expresó en mayores controles en las fronteras y al interior del país (Santiago Cruz, 2017; Meneses 2020). La política migratoria de los EEUU se ha expresado en un crecimiento continuo en el número de detenciones y deportaciones de los migrantes indocumentados, independientemente del tiempo de residencia en ese país. Las detenciones de migrantes del Triángulo Norte (TN) han ganado en importancia, habiendo alcanzado en el periodo 2017 a 2020 más de la mitad del total de detenciones (Cuadro 1). Un instrumento jurídico de la política migratoria en los EEUU es el asilo. Las estadísticas migratorias ofrecen información sobre refugiados y asilados, considerando como refugiados a quienes migran por persecución política. Para el TN hay datos sobre refugio a partir de 2016 y muestran que en el periodo 2016 a 2019 el TN recibió alrededor del 3% del total concedido por los EEUU. El asilo, por su parte, se desglosa en *afirmatively* y *defensively*. En el segundo caso se trata del asilo a los migrantes detenidos y que se acogen a esa figura jurídica para evitar la deportación.

El Triángulo Norte ha representado en general una participación baja en el total de asilos y refugios concedidos, como puede verse en el Cuadro 1.



CUADRO 1. DETENCIONES Y ASILO CONCEDIDO EN EEUU A MIGRANTES DEL TRIÁNGULO NORTE

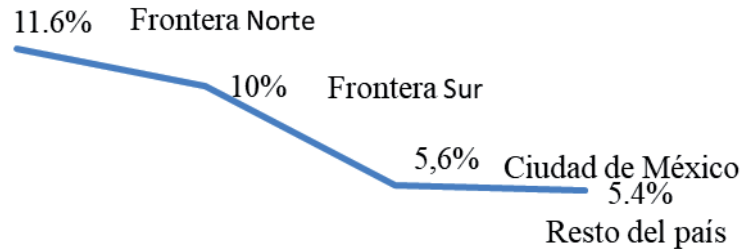
Presidente	Periodo	Detenciones Triángulo Norte	% TN en el gran total detenciones	Asilo para Triángulo Norte	% TN en el total de asilo concedido en EEUU
G.W. Bush	2001 a 2004	155,468	3.3%	2,090	0.7%
G.B. Bush	2005 a 2008	395,893	8.8%	4,500	1.5%
B. Obama	2009 a 2012	444,878	14.7%	3,522	1.0%
B. Obama	2013 a 2016	857,460	36.7%	13,049	3.4%
D. Trump	2017 a 2019	1,124,201	54.9%	23,302	10.8%

Fuente: Elaboración propia con datos de Yearbook of Immigration Statistics 2001 a 2019
<https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook>

Ante la llegada continua de migrantes de Centroamérica y la mayor dificultad para entrar a los EEUU, esos flujos han tendido a asentarse temporalmente en México, con frecuencia por un periodo indeterminado que puede ir de días a semanas, meses o años, hasta encontrar la forma de cruzar la frontera. Al flujo proveniente desde los países de origen se suman los migrantes que llegan a la frontera mexicana, deportados por los EEUU y que permanecen en la frontera con la esperanza de una oportunidad próxima para regresar a los EEUU (Lizárraga Ramos, 2019). La presión se incrementó en 2019 por la suspensión de la posibilidad de solicitar asilo dentro de los EEUU y con sanciones de deportación a México a quienes hubieran ingresado ilegalmente. En Acuerdo del 7 de junio de 2019 México se comprometió a recibir a los migrantes deportados y a ofrecerles los servicios necesarios hasta lograr la autorización (Presidencia de la República 2019; Becerra Ramírez 2020). La perspectiva de que los migrantes devueltos obtengan asilo y regresen a EEUU no son optimistas, entre 2015 y 2017 hubo un crecimiento de 48% en el total de peticiones de asilo a este país, al pasar de 148,779 a 259,104 y en enero 2019 se tenían en total 1,174,003 casos sin resolver (Martínez Caballero y Chávez Ruiz, 2019, p. 12), situación que ofrece un panorama complejo, ya que en la experiencia reciente los EEUU han otorgado anualmente un promedio aproximado de asilo a 29,000 personas.

Desde 2010 los Censos de Población en México han incluido información adicional sobre el movimiento migratorio. A partir de 2010 existen registros de población mayor de 05 años viviendo en México, que cinco años atrás vivían en otro país distinto de EEUU. El crecimiento entre 2010 y 2020 del grupo poblacional total de 05 años y más fue de 1.3% anual, mientras que fue de 6.7% para ese mismo grupo de población viviendo en México, pero que 05 años atrás residía en otro país distinto a los EEUU (INEGI 2010 y 2020). Otro hecho de interés es que ese crecimiento ha sido mayor en Estados fronterizos colindantes con los EEUU. Existe, por lo tanto, una tendencia positiva y acelerada, que, si bien proporcionalmente ese grupo específico registrado ocupa una proporción mínima de la población total, logra visibilidad e importancia en localidades específicas del norte y sur del país.

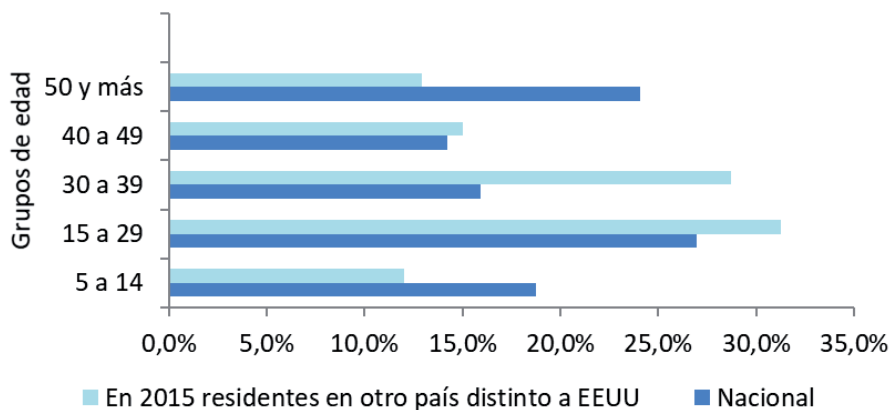
FIGURA 1. TASAS ANUALES PROMEDIO DE CRECIMIENTO ENTRE 2010 Y 2020 DE LA POBLACIÓN DE 5 AÑOS Y MÁS QUE 5 AÑOS ANTES RESIDÍA EN UN PAÍS DIFERENTE A EEUU



Fuente: Elaboración propia con datos de NEGI. Censos de Población 2010 y 2020.

La estructura por edades de la población fortalece el argumento de que esa población se compone de población en proceso de migración hacia los EEUU y que por diversas razones no ha podido concluirlo, quedando en una etapa intermedia en México. En efecto, cotejado con el total nacional, entre la población que cinco años antes residía en otro país predomina aquella con edades entre los 15 y los 49 años (Figura 2).

FIGURA 2. MÉXICO 2020 DISTRIBUCIÓN POR GRUPOS DE EDAD DE LA POBLACIÓN DE 5 AÑOS Y MÁS QUE EN 2015 RESIDÍA EN OTRO PAÍS



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020

Un dato que complementa el perfil es que el 52% se ubica en ciudades de entre 50 mil y un millón de habitantes. Una razón posible es la probabilidad estimada de encontrar un empleo e ingreso; o también porque en el medio urbano es más fácil encontrar el anonimato y evitar los controles migratorios.



3. POLÍTICA Y GESTIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO

La Ley de Migración (Cámara de Diputados 2011) establece en México el marco jurídico de la política migratoria y regula entradas y salidas de personas del territorio mexicano, así también el tránsito y la estancia de extranjeros en territorio mexicano. Se establece como objetivo fundamental el respeto irrestricto de los derechos humanos (DDHH) de los migrantes, nacionales y extranjeros, en particular de los migrantes internacionales en tránsito. La Ley no considera como delito encontrarse en territorio mexicano sin la documentación formal: “En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada” (Cámara de Diputados 2011, p.2).

La alusión explícita a los migrantes en tránsito y el respeto a los DDHH puede entenderse como una respuesta a las quejas y denuncias sobre atropellos, irregularidades y violaciones a centroamericanos que transitan por territorio mexicano hacia los EEUU, tanto de entes públicos como privados (Calva et al., 2015; Camargo 2020). La Ley de Migración de 2011 prevé fundamentalmente el tránsito; no contiene los ordenamientos o las categorías jurídicas necesarias para regularizar una permanencia prolongada y de largo plazo, que resulta de los mayores controles en la frontera de EEUU.

La permanencia de los migrantes centroamericanos en México, que se da principalmente en áreas fronterizas, imprime un sello propio a todo el proceso migratorio. En los hechos la etapa intermedia es una fase en la que el migrante parece estar en un vacío social, económico y jurídico, alejado de su sociedad de origen y de destino y sin pertenencia real a la sociedad donde se encuentra. El migrante vive con la expectativa de llegar a su destino, los EEUU, por lo que no tendría aspiraciones o posibilidades de integrarse en la sociedad donde percibe, estará temporalmente.

Los flujos migratorios de centroamericanos y mexicanos hacia los EEUU son de larga tradición, como también lo son los flujos de Guatemala hacia México. La posición intermedia de México y la necesidad de mantener relaciones pacíficas y de equilibrio con los vecinos del sur y del norte han sido un reto permanente para la política migratoria, aunque en los hechos han prevalecido como eje la economía y las relaciones comerciales. La creciente intensidad de los flujos migratorios centroamericanos con las “*caravanas migratorias*” desde 2018 se ha dado simultáneamente con el reforzamiento de los controles de EEUU, lo que ha resultado en mayor presión en la frontera.

La respuesta del presidente Donald Trump el 31 de mayo 2019 ofrece el ejemplo de los límites en la acción y la supeditación de la migración a la economía. La administración Trump advirtió la imposición de un arancel general del 5% a las importaciones provenientes de México, que entraría en vigor en 10 días y que podría incrementarse gradualmente hasta llegar al 25% en octubre 2019, en caso de que México no emprendiera acciones efectivas para detener la migración centroamericana hacia los EEUU (El País, 31 de mayo 2021; El Economista, 07 de junio 2019). Un arancel a las exportaciones mexicanas es relevante y de trascendencia económica, pues las exportaciones mexicanas a los EEUU significan actualmente alrededor del 78%, de modo que un arancel afectaría bienes de todo tipo, agrícolas e industriales, de consumo final e intermedio, con incidencia directa en la producción, el empleo y el ingreso¹. Los acuerdos logrados el 06 de junio 2019 pospusieron la amenaza.

¹ (<https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/es/MEX/textview>)



La posición actual de México para el control migratorio trasciende hacia la economía de la región centroamericana, con una perspectiva de mediano y largo plazo. En la propuesta actual subyace la hipótesis de que la migración centroamericana es fundamentalmente de carácter económico, por lo que una estrategia que contrarreste la migración tendría que incluir medidas que fomenten el crecimiento económico, generen empleos e ingresos en el origen y desincentiven la salida de las personas (Presidencia de la República, 2021). La propuesta implica un plan de inversiones en el que intervendrían fondos de ambos países, EEUU y México y se destinarían a las economías de los países del Triángulo Norte, Guatemala, Honduras, El Salvador y el sur de México (Comisión Económica Para América Latina CEPAL, 2021). Aunque existe acuerdo entre EEUU y México sobre la necesidad de las inversiones, un monto inicial de 4 mil millones propuesto en 2019 no ha logrado concretarse hasta septiembre de 2021.

Aunque existe el propósito de incidir en el origen de la migración, los comportamientos del corto plazo imponen retos específicos para encauzar los procesos migratorios, a los que México ha buscado dar respuestas, habida cuenta de las limitantes internas y externas que enfrenta.

La Ley de Migración de 2011 prevé diversas figuras jurídicas para la gestión migratoria. El asilo (Artículos 3, 13, 42 y 52) y el refugio (Artículos 3, 13, 37, 52 a 59) tienen tradición en México y se han aplicado ampliamente en el marco de regímenes militares en España, Chile, Argentina y Guatemala. En el artículo 13 de la Ley de Migración se establecen las condiciones para conceder el refugio². En la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político de 2011, el Artículo 61 define las condiciones para otorgar asilo político, hecho relacionado con casos donde la persona corre peligro en su país de origen, derivado de su actividad política³. Junto a esas figuras, la Ley de Migración de 2011 incorporó la tarjeta de visitante por razones humanitarias (TVRH) (Artículos 37, 41, 42 y 52). Las tarjetas son de vigencia temporal pero renovables.

Aunque la tarjeta puede solicitarse fuera de México, es un trámite que generalmente tiene lugar una vez que el migrante se encuentra en territorio mexicano. Los datos de 2019 muestran que del total, el 68% de las tarjetas fueron solicitadas y otorgadas en Chiapas, entidad fronteriza del sur de México y punto de ingreso de migrantes, principalmente de los centroamericanos. Los datos de 2019 arrojan que del total de tarjetas concedidas, el 73% fue otorgado a migrantes de los tres países del Triángulo Norte. Por lo tanto, la TVRH ha sido un instrumento de la política migratoria mexicana usada principalmente por migrantes centroamericanos que cruzan el territorio mexicano hacia el norte, con la protección que concede esa figura jurídica.

México, EEUU y Centroamérica conforman una región geográfica y pueden verse como un sistema migratorio internacional. El control de las fronteras mexicanas es una tarea compleja, por su extensión y geografía. La frontera sur mide 1,149 kilómetros y colinda con Guatemala (956 km.) y Belice (193 km.). La frontera norte colinda con los EEUU y tiene una extensión de 3,142 kilómetros.

Las relaciones económicas con Guatemala históricamente han sido estrechas, con un intenso flujo de mano de obra que trabaja temporal o permanentemente en municipios de estados fronterizos mexicanos, principalmente en Chiapas. Las formas de control en la frontera son complejas, tanto por las múltiples formas y lugares abiertos

² La definición es amplia y abarca como motivo para solicitar refugio toda causa que genere persecución hacia la persona. El artículo 13 de la Ley de Migración establece que pueden solicitar refugio quienes encontrándose en territorio nacional (México) declaren ser perseguidos por motivo de raza, religión, nacionalidad, género o pertenencia a determinado grupo social, por opiniones políticas. Son candidatos a solicitar refugio también las personas que huyen de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión, conflictos internos, violaciones de derechos humanos o perturbación del orden público.

³ Las causas se relacionan estrechamente con el peligro que puede correr la vida de una persona por sus actividades políticas. Todo extranjero que encuentre en peligro su vida, su libertad o seguridad por ideas o actividades políticas directamente relacionadas con su perfil público, y carezca de la protección de su país, podrá solicitar el otorgamiento de asilo político en México ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, sus delegaciones localizadas fuera del Distrito Federal o la Representación, en el exterior, según corresponda.



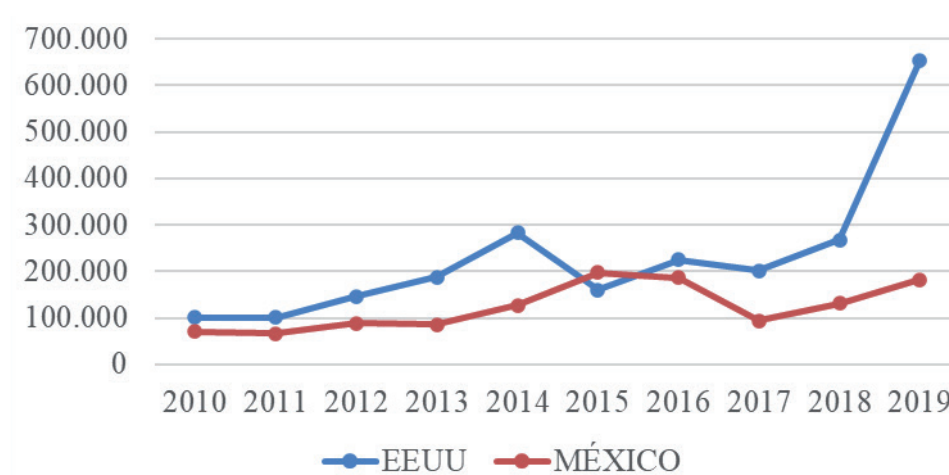
por donde se puede ingresar a territorio mexicano, como por el intenso flujo de trabajadores, visitantes y relaciones familiares entre poblados colindantes. Oficialmente hay 10 cruces en toda la frontera sur, pero hay más formas de evadir el control o registro de ingreso. Una entrada ordenada y con la documentación de acreditación requeriría de una infraestructura, personal y tecnología que no están disponibles para ese fin. Las caravanas migratorias de años recientes han mostrado también a migrantes que se abren paso con violencia, sin conceder importancia a acreditación alguna; pero las caravanas también han mostrado la incapacidad de autoridades mexicanas para implementar un control que al menos permita identificar a los que ingresan.

El eje principal de la política migratoria es la regulación y vigilancia de entradas y salidas del país. En la política y la gestión migratoria juega un papel fundamental el Instituto Nacional de Migración (INM), creado en 1993 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, o Ministerio del Interior de México (DOF 1999). El INM es el actor institucional por excelencia encargado de implementar la Ley de Migración.

La política migratoria en México se ha centrado en el control y la gestión de las entradas y salidas, con las diversas limitantes de tecnología, infraestructura y personal. Respecto a la migración indocumentada se han aplicado dos figuras jurídicas que aluden a las detenciones y al proceso que se sigue: son la detención y la deportación. Una revisión de los registros de los últimos diez años permiten ver que las deportaciones abarcan alrededor del 90% de las detenciones. El 10% restante serían los casos de migrantes no deportados por haberse acogido a la figura de asilo o refugio.

El control migratorio tiene lugar en las fronteras y en el interior del país. El INM tiene la facultad de supervisar la documentación, de forma que puede detectar los casos de migración indocumentada en cualquier parte, sea en la fronteras, las carreteras o en las localidades. Los datos disponibles del INM sobre detenciones y deportaciones se refieren a eventos, por lo que una persona puede contar por varios eventos, cuando es detenida y deportada más de una vez en un año.

FIGURA 3. NÚMERO DE DETENCIONES DE MIGRANTES CENTROAMERICANOS EN EEUU Y MÉXICO



Fuente: Elaboración propia con datos para EEUU, del Yearbook of Immigration Statistics 2010 a 2019. Para México los datos provienen del Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2010 a 2019.



En 2019 el 44% de los eventos de detención se dieron en carreteras y caminos de Chiapas, inmediato a la frontera con Centroamérica. Alrededor del 70% de los eventos se registraron en cuatro estados, directa o inmediatamente después de un estado fronterizo del sur. En la frontera norte fueron cinco estados en 2019 los que registraron el 20% de los eventos. Cotejado con el control migratorio que hace EEUU, es posible ver tendencias semejantes, salvo en 2015 y 2016 que son ligeramente opuestas (Figura 3). El crecimiento en las detenciones a partir de 2017 con el gobierno de D. Trump estaría relacionado con el reforzamiento de la frontera, las redadas en centros de trabajo y lugares de tránsito en los EEUU, asimismo con el endurecimiento de su discurso contra México y las mayores presiones al gobierno mexicano para incrementar los controles de la migración centroamericana.

Paralelo al creciente número de detenciones en México y como posible forma de protección, se ha registrado un mayor uso de las TVRH. En 2014 se otorgaron las primeras 623 y en 2019 la cifra de 40,996, coincidiendo con los flujos crecientes en caravanas migratorias y la necesidad de control del INM. La tendencia es al aumento y en 2021 se podría superar el dato de 2019, ya que a mitad de año, en julio 2021, se habían otorgado ya 23,670 TVRH. Semejante tendencia puede observarse en los datos de refugio, que pasó de 243 en 2016, a 2406 en 2017 y a 16,845 en 2020 (INM, Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2016, 2017 y 2020).

El registro de migrantes en tránsito es parcial y generalmente de manera indirecta; por una parte, por las múltiples formas y caminos para entrar y la no existencia de puestos de registro en cada uno de ellos; por la otra, porque no todo el que entra es automáticamente migrante en tránsito, como puede verse en el caso de los guatemaltecos.

4. EL PROCESO MIGRATORIO EN LA GLOBALIZACIÓN

México ha tenido un papel complejo en el fenómeno migratorio internacional, porque a la vez que es origen y destino, también es un país en el que transitan migrantes internacionales en el corredor sur a norte, con destino hacia los EEUU. Ante el reforzamiento de controles migratorios México ha llegado a ser el contenedor de los flujos que aspiran y no pueden entrar a los EEUU y juega un papel semejante al de Marruecos o Turquía, respecto a los migrantes de África subsahariana y Asia que buscan entrar a la Unión Europea (UE) (Shapendonk 2012; Shapendonk y Steel, 2014; Shapendonk, Liempt, et al., 2020; Shapendonk, 2021).

EEUU, como otros países de destino, ha emprendido diversas acciones, como el reforzamiento del control de fronteras con la fuerza policial (Faret et al. 2021) o el despliegue de campañas de información sobre los riesgos de migrar. Por su parte, México ha avanzado un Acuerdo Migratorio con los EEUU, con una propuesta de inversiones y acciones económicas en los países de origen que buscarían dar oportunidades y desincentivar la migración por motivos económicos (Presidencia de la República 2019; CEPAL 2021). Aunque la atención a los problemas económicos es fundamental, requiere ser flanqueada por acciones en la seguridad de la población y en la participación democrática, cuya ausencia ha sido señalada también como causa de la migración centroamericana (Wielandt 2005; Varela Huerta 2013; Gómez-Johnson 2015; Jiménez 2016). Un punto adicional de interés es la función de las redes migratorias y su incidencia en las corrientes migratorias (Dekker y Engbersen 2013; Vitanov et al. 2016; Stuart y Taylor 2019; Shapendonck et al. 2020) por lo que su inclusión es indispensable en cualquier estrategia migratoria.

La decisión de migrar se basa con frecuencia en un conjunto de informaciones asimétricas que alimentan las expectativas del migrante. Aunque conocen los riesgos de migrar, esos riesgos son sobrepasados por la expectativa de una mayor remuneración por su trabajo, respecto a la que obtienen en su país de origen (Banco Mundial, <https://data.worldbank.org/country>; Babich y Batlava 2021) y por la esperanza de acceder a mejores servicios de educación y salud, así como por una vida segura y sin violencia.



En la realidad los migrantes encuentran múltiples obstáculos para el cumplimiento de sus expectativas. Los mayores controles en las fronteras de EEUU han disminuido los flujos de entrada a los EEUU, pero también han significado un aumento en los riesgos y en el costo personal y social de migrar (González Reyes 2009; Santiago Cruz, 2015; Santiago Cruz, 2017). Otra repercusión se observa en el aumento de los costos de la gestión migratoria en México, así como la presencia de un conflicto latente en las regiones fronterizas, con trascendencia para la economía y el sistema sociopolítico de México.

La dinámica migratoria actual permite ver que la migración tiene repercusiones individuales y sociales. Para el migrante, además de los riesgos en el camino, la migración puede convertirse en un proceso cuya conclusión se alarga indefinidamente, dando lugar a una situación, que considerada provisional al inicio, se resuelve en el mediano o largo plazo. O se convierte en una situación permanente de residencia en un país que fue considerado sólo de tránsito obligatorio y que no estaba en las expectativas que motivaron la migración.

Las posibilidades con las nuevas tecnologías de la información, que muestran un mundo diferente al conocido, así como las redes migratorias y el dinamismo de las redes sociales, son elementos insoslayables en los incentivos para migrar. En un mundo globalizado urge la cooperación, las acciones coordinadas entre países y la puesta en marcha de proyectos tendientes a disminuir los desequilibrios. Es lograr que la migración sea una opción de movimiento, no una obligación para conservar la vida. Es imprescindible generar las condiciones para que las migraciones sean ordenadas y ofrezcan opciones de movimiento con respeto a los marcos normativos. Países de origen y destino deben pensar integralmente, y emprender acciones de mutuo beneficio para las poblaciones y los sistemas socioeconómicos en los países de origen y destino.

5. CONCLUSIONES

La migración de población de origen centroamericano hacia los EEUU ha mostrado mayor dinamismo a partir del 2000. En el año 2017 significaban el 8% del total de migrantes residentes en los EEUU. Por la situación geográfica, la migración centroamericana que se hace por tierra obligatoriamente atraviesa el territorio mexicano.

La política migratoria de los EEUU ha asignado un lugar importante al reforzamiento de los controles en las fronteras, principalmente en la frontera con México, que se ha reflejado en un número creciente de detenciones, y sin que se notaran diferencias entre gobiernos demócratas o republicanos. Esos controles en la frontera de los EEUU también se han traducido en migrantes “varados” en territorio mexicano, prolongando una situación que inicialmente se consideraba temporal. En la contraparte, la política migratoria mexicana ha enfrentado restricciones debidas a su estrecha dependencia con la economía, como pudo expresarse durante la administración de Donald Trump, cuando tuvieron lugar presiones arancelarias de los EEUU para orientar la gestión de la migración en México y disminuir el número de migrantes queriendo entrar a los EEUU.

Las relaciones económicas con EEUU y de vecindad con los países centroamericanos significan para México retos para mantener el equilibrio migratorio, sin generar daños para la economía, la sociedad o la política. La propuesta migratoria de México ha sido la de generar opciones en los países de origen, con inversiones y generación de ingreso y empleo. Aunque la economía es fundamental, en el proceso migratorio inciden también elementos de carácter social, como la necesidad de acceder a servicios de salud y educación, o aspiraciones de carácter político, como el derecho a una vida democrática, de libertades y segura. Ante esa complejidad el reto es entonces fomentar en los países de origen las condiciones para lograr que la migración sea una opción de movimiento, no una obligación para conservar la vida.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

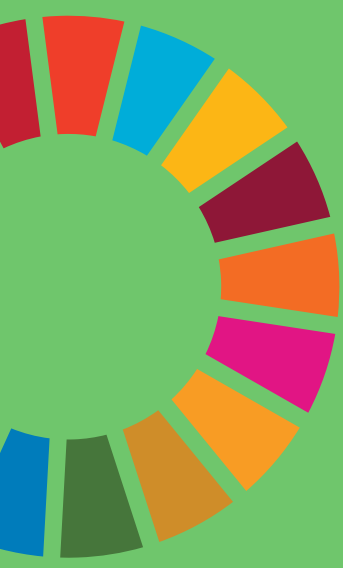
- Arango, J. (2005). Dificultades y dilemas de la política de inmigración. *Arbor* 181 (713), pp. 17-25. DOI: <http://dx.doi.org/10.3989/arbor.2005.i713.439>.
- Astles, J. (2021). Las caravanas migrantes explicadas. Organización de las Naciones Unidas (ONU-OIM), Recuperado de <http://rosanjose.iom.int/site/es/blog/las-caravanas-migrantes-explicadase>.
- Babich, E. y J. Batalova (2021). Inmigrantes centroamericanos en los Estados Unidos, Migration Policy Institut. Recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/article/inmigrantes-centroamericanos-en-los-estados-unidos#:~:text=Los%20inmigrantes%20de%20El%20Salvador%2C%20Guatemala%20y%20Honduras-pa%C3%ADses,los%2044.5%20millones%20de%20inmigrantes%20en%20Estados%20Unidos>.
- Banco Mundial (2021). World Report, <https://data.worldbank.org/country>.
- Becerra Ramírez, M. (2020). Declaración conjunta México-Estados Unidos del 07 de junio de 2019, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XX, pp. 531-537 <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2020.20.14486>.
- Brick, K., Ch. y M.R., Rosenblum (2011). Mexican and Central American Immigrants in the United States, Migration Policy Institut MPI.
- Calva, L., Castañeda, A., Coubès, M-L y Paris Pombo, M.D. (2015). Principales resultados de la encuesta sobre agresión y abuso a migrantes (EAAM) devueltos por las autoridades migratorias, El Colegio de la Frontera Norte.
- Cámara de Diputados (2011). Ley de Migración, Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo.
- Cámara de Diputados (2020). Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo, 11 de noviembre.
- Capps, R., J. Gelatt, A.G. Ruiz Soto y J. Van Hook (2020). Unauthorized Immigrants in the United States. Stable Numbers, Changing Origins, Migration Policy Institut.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) 2021. Comprehensive Development Plan for El Salvador, Guatemala, Honduras and south-southeast Mexico, Vol 1.
- Dekker, B. y G. Engbersen (2013). How social media transform migrant networks and facilitate migration, *Global Networks* 14 (4), pp. 401-418.
- Diario Oficial de la Federación DOF (1999). 01Nov 1999.
- Faret, L., M.E. Anguiano Téllez y L.H. Rodríguez-Tapia (2021). Migration Management and Changes in Mobility Patterns in the North and Central American Region, *Journal on Migration and Human Security* 9 (2), pp.63-79.
- González Reyes, P.J. (2009). Migración, criminalidad y violencia en la frontera norte de México, *Revista Criminalidad* 51 (2), pp. 47-60.
- Gómez-Johnson, C. (2015). De la migración económica a la migración forzada por el incremento de la violencia en El Salvador y México, *Estudios Políticos*, 47, pp.199-220. DOI: 10.17533/udea.espo.n47a12
- Fariza, I. (31 de mayo 2019). El peso mexicano toca mínimos del año y la Bolsa cae tras la amenaza arancelaria de Trump. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/economia/2019/05/31/actualidad/1559316199_210356.html
- Homeland Security. Yearbook of Immigration Statistics, <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook>
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2020). Censos de Población 2010 y 2020.



- Instituto Nacional de Migración (INM) – SEGOB. (2007 a 2021). Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias.
- Jiménez, E.V. (2016). La violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica: una realidad que genera desplazamiento, *Papel Político* 21 (1), pp.167-196. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-1.vtnc>.
- Lizárraga Ramos, A. R. (2019). *Centroamericanos asentados en la ciudad de Baja California: estrategias de movilidad y espacios vividos* (Tesis de Doctorado en Estudios de Migración), El Colegio de la Frontera Norte, A.C., México.
- Martínez Caballero, G. y Chávez Cruz, R. (2019). Nueva Política de Asilo en los Estados Unidos, *Movilidades. Análisis de la Movilidad Humana*, SEGOB, pp. 6-18.
- Meneses, G.A. (2020). Los muros fronterizos y las deportaciones de inmigrantes como tecnologías biopolíticas en los Estados Unidos, *Tabula Rasa* 33, pp.29-54.
- Morales, R. (07 de Junio 2019). Trump suspende aranceles y México se compromete a parar la „marea de migrantes, *El Economista*, Recuperado de <https://www.economista.com.mx/empresas/Trump-suspende-aranceles-y-Mexico-se-compromete-a-parar-la-marea-de-migrantes-20190607-0073.html>,
- MPI Migration Policy Institut (2021). <http://www.migrationpolicy.org/article/central-american-immigrants-united-states-2017>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2021). <https://news.un.org/es/story/2020/12/1485752>.
- Presidencia de la República (2019). Declaración conjunta México-Estados Unidos, 07 de junio de 2019.
- Presidencia de la República (2021). Declaración conjunta México-Estados Unidos, 01 de marzo 2021.
- Santiago Cruz, M.J. (2015). El desierto de Altar, un altar para la migración indocumentada. Documento Interno de Trabajo, 35p.
- Santiago Cruz, M.J. (2017). Migración Internacional de Retorno a México: ¿Opción u Obligación?, Comunicación para el Congreso Internacional Universidad de Salamanca-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 12 de Julio
- Shapendonk, J. (2011). Migrants´ Im/Mobilities on their Ways to the EU: Lost in Transit?, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* -2012, Vol. 103, Núm. 5, pp. 577-583, DOI:10.1111/j.1467-9663.2012.00735x.
- Shapendonk, J. y G. Steel (2014). Following Migrant Trajectories: The Im/Mobilit of Sub-Saharan Africans en Route to the European Union, *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 104, Núm. 2, Special Issue, pp.262-270.
- Shapendonk, J., I.van Liempt, I. Schwarz y G. Steel (2020). Re-routing migration geographies: Migrants, trajectories and mobility regimes, *Geoforum* 116, pp.211-216.
- Shapendonk, J. (2021). Stuck between the Desert and the Sea: The Immobility of Sub-Saharan Africa „Transit Migrants“ in Morocco, Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen <http://hdl.handle.net/2066/68756>.
- Smialowski, B. (31 de mayo 2019). Trump anuncia un arancel general del 5% a México como castigo por la inmigración irregular. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2019/05/31/estados-unidos/1559256743_016777.html
- Stuart, B.A. y E.J. Taylor (2019). Migration Networks and Location Decisions: Evidence from U.S. Mass Migration, IZA Institut of Labor Economics IZA DP No. 12709



- UNICEF Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (2014). Informe de situación de la niñez y la adolescencia en El Salvador. Transformar inequidades en oportunidades para todas las niñas, niños y adolescentes, http://www.unicef.org/elsalvador/Informe_de_situacion_de_la_NNA_en_El_Salvador.pdf.
- US Department of Homeland Security 2020 (2019). Yearbook of Immigration Statistics.
- Varela Huerta, A. (2017). La trinidad perversa de la que huyen las fugitivas centroamericanas: violencia feminista, violencia de estado y violencia de mercado, *Debate Feminista* 33, pp. 1-17.
- Vitanov, N.K., K.N. Vitanov y T. Ivanova (2016). Box model of migration in channels of migration networks, Institut of Mechanics, Bulgarian Academy of Sciences, arXiv:1612.00502v1 (physics.soc-ph).
- Wielandt, G. (2006). Hacia la construcción de lecciones de posconflicto en América Latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica, CEPAL. Serie Políticas Sociales 115



IS 'REGULAR' MIGRATION A SAFER FORM OF MIGRATION? THE CASE OF ASIA

¿ES LA MIGRACIÓN "REGULAR" UNA FORMA DE MIGRACIÓN MÁS SEGURA? EL CASO DE ASIA

Laura Foley
Postdoctoral Research Fellow in the School of Law
at Queen Mary
laura.foley@ucd.ie

Nicola Piper
Professor of International Migration and Founding
Director of the Sydney Asia Pacific Migration
Centre at the University of Sydney
N.piper@qmul.ac.uk

Fecha recepción artículo: 08/10/2021 • Fecha aprobación artículo: 29/11/2021

ABSTRACT:

This paper examines one key feature of intra-regional migration in Asia: irregularity, and it does so beyond the typical focus on irregular *entry* by highlighting 'irregularity in regularity', that is irregularity as the result of extremely rigidly designed legal pathways for migration. Our analysis, thus, focuses on the wider policy infrastructure that centres upon securitisation and managerialism, with the result of a high incidence of irregularity. We illustrate these dynamics in relation to labour migration, i.e. the hiring and working conditions of migrant workers. In doing so, this paper seeks to challenge the conventional discourse about irregular migration by showing how the line between regular and irregular migration is blurred and often the result of irregular practices by other actors and, thus, beyond the direct control of migrants. In particular, we analyse how the



temporary labour migration schemes deployed in Asia and the decent work deficits facing migrant workers employed via these schemes, are the key source of irregularity. We end by suggesting that more attention should be paid to regulating abusive practices by employers and recruiters instead of criminalising migrants.

Keywords: Intra-regional Migration, Asia, Irregular Migration, Labour Migration, Migration Governance, Decent Work Deficit.

RESUMEN:

Este artículo examina una de las características clave de la migración intrarregional en Asia: la irregularidad, y lo hace más allá del enfoque típico sobre la entrada irregular al destacar la “irregularidad en la regularidad”, es decir, la irregularidad como resultado de vías legales de migración extremadamente rígidas. Nuestro análisis, por lo tanto, se enfoca en la infraestructura política más amplia que se centra en la securitización y el gerencialismo, con el resultado de una alta incidencia de irregularidades. Ilustramos estas dinámicas en relación con la migración laboral, es decir, la contratación y las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes. Al hacerlo, este documento busca desafiar el discurso convencional sobre la migración irregular al mostrar cómo la línea entre la migración regular y la irregular es borrosa y, a menudo, el resultado de prácticas irregulares de otros actores y, por lo tanto, más allá del control directo de los migrantes. En particular, analizamos cómo los esquemas de migración laboral temporal implementados en Asia, y los déficits de trabajo decente que enfrentan los trabajadores migrantes empleados a través de estos esquemas, son la principal fuente de irregularidad. Terminamos sugiriendo que se debe prestar más atención a la regulación de las prácticas abusivas por parte de empleadores y reclutadores en lugar de criminalizar a los migrantes.

Palabras clave: Migración Intrarregional, Asia, Migración Irregular, Migración Laboral, Gobernanza de la Migración, Déficit de Trabajo Decente.

Laura Foley is a Postdoctoral Research Fellow working on a project entitled “Unpacking the Global Governance of Migration: the Role of Global Processes and Institutions in the Realisation of Decent Work for Migrants” (PI: Professor Nicola Piper) based in the School of Law at Queen Mary, University of London. Laura completed her PhD in the Department of Politics at the University of Sheffield (2016-2020) as part of the Prospects for International Migration Governance (MIGPROSP) project which was funded by the European Research Council. Her doctoral thesis analysed the governance of labour migration in Malaysia, and investigated how a gendered governance system has developed for migrant domestic workers. Prior to her PhD, Laura worked with migrants and refugees in the UK and Ireland in a variety of civil society and research organisations. laura.foley@ucd.ie

Nicola Piper is Professor of International Migration and Founding Director of the Sydney Asia Pacific Migration Centre at the University of Sydney. The British Academy awarded her a Global Professor Fellowship hosted by Queen Mary University of London where she has been since January 2019 conducting research on global governance of labour migration and the role of the International Labour Organisation in the promotion of decent work for migrant workers. This project is a sequence to her research on advocacy politics in relation to a rights-based and gender-sensitive approaches to global and regional migration governance, with particular relevance to Asia. She has published widely on development, gender, transnationalism and rights-based governance in relation to intra-regional migration in East, Southeast, South and West Asia. She is co-chief editor of the Journal *Global Social Policy* and co-editor of the Routledge book series “Asian Migration” and Advisory Board member of the Arnold Bergstraesser Institute at Freiburg University, Germany. N.piper@qmul.ac.uk



1. INTRODUCTION

The Asia-Pacific is a vast and highly heterogeneous region, which contains 60 per cent of the global population within its territory (UNESCAP, 2020a). In 2019, the region had 65 million cross-border migrants, which comprises a quarter of the global migration stock of 272 million (IOM, 2021a). The majority of migration in Asia-Pacific is intra-regional with almost 46 million migrants from Asia-Pacific countries having moved to other countries in the region in 2019 (ibid). These intra-regional migratory flows are often concentrated within sub-regions, for example along the Greater Mekong corridor, between specific countries such as Indonesia and Malaysia or across sub-regions such as West (Gulf region) and South Asia (UNESCAP, 2020a; IOM 2021b). However, as a significant proportion of migration within the region is irregular (UNESCAP, 2018), by which we mean that it occurs *outside of* authorised channels, many migratory movements will not be captured by the official data.

Historically, migration within the region has been driven by colonial interventions (e.g. the British shifting Indian labour to Malaysia) or the result of armed conflict (e.g. the Korean War or the war in Vietnam etc.). However, as labour migration has become recognised as one of the key tools to boost economic development, the more recent large-scale migratory movements have been driven by demand for work, with migrant *workers* now constituting the majority of documented *and* undocumented migrants within the region. Outside of the realm of work, people also move for family-related reasons (notably ‘marriage migration’), educational opportunities, or in order to leave difficult circumstances such as land grabbing, statelessness, political unrest, and persecution (UNESCAP, 2020a). Furthermore, as Asia-Pacific is the region that is most susceptible to natural disasters, environmental factors also drive intra-regional migration flows (UNESCAP, 2020b).

This paper analyses one of the main challenges that cuts across the region’s migration dynamics: challenges posed by the high incidence of irregularity in Asia¹. Our examination of irregularity focuses on the wider policy infrastructure that drives irregularity applied to the specific case of labour migrants, i.e. their hiring and working conditions. Our analysis seeks to demonstrate how the dichotomy between ‘regular’ and ‘irregular’ migration², as per the conventional discourse on ‘unauthorised’ entry, is complicated in Asia; and we do this by discussing how a range of factors, alongside key characteristics of labour migration in Asia, lead to irregularity in unique ways.

The particular border situation of neighbouring countries in Asia contributes to a focus on irregular entry as porous land and sea borders offer routes through which people can move relatively undetected (often facilitated by smuggling networks, see UNODC, 2018). Yet, an exclusive focus on unauthorised entry only scratches the surface on the complexity of how irregularity manifests in the region. The emphasis on unauthorised border crossings often drives policy responses that centre upon securitisation³ and the need for states to enhance their border controls and law enforcement operations, but in doing so, the array of complex routes into irregularity that go beyond being irregular at the point of entry is overlooked. For the purpose of our paper which focuses on labour migration, an irregular migrant can also be someone who entered with a valid visa but overstayed the visa period (thus becoming ‘irregular’), or someone who engaged

¹ Due to the limited space, our analysis does not encompass the wider Asia-Pacific region so excludes Australia, New Zealand and the Pacific Islands.

² ‘Regular migration’ can be understood as ‘migration that occurs through recognised, authorised channels’ (IOM, 2017, p. 1) whereas ‘irregular migration’ has been defined as the ‘movement of persons that takes place outside the laws, regulation or international agreements governing the entry into or exit from the State of origin, transit, or destination’ (IOM, 2019, p. 116).

³ For example, the agenda of the Bali Process is overly security-driven (see e.g. Moretti, 2021).



in activities within the country which contravened those permitted under their visa status and therefore lost their legal status (McAuliffe et al., 2019). If a migrant has an irregular status in Asia, there are limited avenues for regularisation in countries of destination⁴.

The data are inherently hard to come by but it is estimated that one-third of migrant workers in the region have an irregular migration status (ILO, 2013), compared to around 15 per cent of international migrant workers (Crépeau & Itak, 2016)⁵. UNESCAP (2018, p. 5) note that irregular migration “puts the lives and human rights of migrants at risk”, not only through the conditions they face during the journey itself (i.e. via an illicit route), but also due to the conditions that irregular migrants face while in countries of transit and destination. Irregular migrant workers in Asia are more vulnerable to exploitation as they more likely to earn less, face poorer working conditions, have limited labour rights and limited bargaining power⁶. An irregular migration status also puts them beyond the reach of public services such as social welfare provisions and healthcare, and places them at risk of fines, arrest, immigration detention and/or deportation. Furthermore, if an irregular migrant is exploited, they are less likely to be able to access justice, for example in incidences where they have not received their wages for work that they have carried out⁷. Yet, despite the risks that irregularity imposes, many migrants within the region still opt to enter and/or stay in a country of destination in an irregular capacity and, as we will show, some migrants even trade in their legal status for better working conditions and freedoms.

2. MULTIPLE ROUTES TO IRREGULARITY

Labour migration in Asia is characterised by a number of key features that contribute to irregularity. In institutional and policy terms, migration governance in the region operates on the basis of a weak legal framework and by an array of initiatives that are often ad hoc, voluntary, and the product of non-binding declarations (Wickramasekara, 2006; Grugel & Piper, 2011). The key characteristic of the region’s migration governance landscape that has been a core factor leading to irregularity is the rigidity of the legal routes available for moving overseas⁸. The majority of the formalised ‘regular’ migration pathways in the region consist of migration schemes that have been specifically designed for the purpose of strictly *temporary* employment, mainly in low-skilled and semi-skilled jobs⁹. These schemes are often facilitated by bilateral labour agreements between countries, most often via Memoranda of Understanding (MoUs), which are informal and non-binding. They offer temporary contracts for a limited range of labour market sectors including domestic work,

⁴ While some countries have occasionally instituted regularisation programmes (e.g. Malaysia), these are ad hoc and there are often barriers to participation.

⁵ The high levels of irregularity in Asia have driven regional actions, processes, and workshops (e.g. those coordinated by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the International Organisation for Migration (IOM)) centred on deterring irregular migration across the region. The regional processes include the Bangkok Declaration on Irregular Migration, the Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime (Bali Process), and the Jakarta Declaration on Addressing Irregular Movements of Persons.

⁶ The issues faced by irregular migrants have been amplified during the COVID-19 pandemic (see e.g. Foley & Piper, 2020).

⁷ For example, in Malaysia, the country’s Labour Court ruled that an undocumented migrant domestic worker in Malaysia has no right to claim their unpaid wages as their work was invalid as they had not held a valid work permit. This was eventually overturned (see The Straits Times, 2019, July 30).

⁸ For example, within the region, there are limited routes for seeking asylum. The region has the smallest percentage of States who are party to the 1951 Refugee Convention (and the 1967 Protocol) and there are limited possibilities to access refugee status determination procedures. As a result, an alternative pathway for refugees and for those seeking asylum is via more formalised labour migration routes.

⁹ Intra-regional migration of highly skilled workers is comparatively much smaller than the number of migrants who move for low-skilled, low-wage work.



construction, agriculture, manufacturing, and an array of service sectors. The contracts on offer last two to four years and workers receive low wages, no security and no pathway to permanent residency¹⁰. Moreover, in the sectors that offer employment via these temporary schemes, migrants are commonly exposed to “un-decent” working conditions, discriminatory practices, and rampant violations of human and labour rights without access to complaint mechanisms¹¹. What is also problematic is that workers are hired under highly rigid circumstances as they are ‘tied’ to a specific employer and location, which poses barriers to their ability to change jobs and thus provides their employers with significant control over them. Since labour standards for migrant workers are severely impacted by the conditions imposed upon them, the question needs to be raised as to whether the regular migration pathways on offer actually provide avenues for ‘safe’ migration by which we mean migration that provides protection and rights to migrants.

These formal migration schemes determine hiring and employment practices. The hiring and deployment of migrant workers is facilitated by a complex system of migration intermediaries¹² (recruitment agencies, labour brokers, so-called “middle-men”) which is a system that contributes to irregularity. This is because these intermediaries often charge prospective migrants exorbitant fees for arranging a job, visa and transportation for them¹³. This fees’ system drives irregular migration as the financial cost for people to migrate via the available regular migration pathways has become too onerous, so many migrants opt to use irregular channels. The International Labour Organisation (ILO) surveyed migrant workers in Thailand in 2018 and found that 64 per cent had entered irregularly as opposed to using the legal channel that was available (ILO, 2020)¹⁴. Migrating via an irregular channel will still involve paying recruitment costs, but less so than if workers had used the legal pathway (see e.g. *ibid*; UNESCAP, 2018; 2020a). The system of recruitment fees also encourages overstaying (and thus irregularity) as the worker will want to avoid having to re-engage with the expensive recruitment system should they wish to re-enter the destination country. This complex, privatised recruitment system also gives rise to an industry of unscrupulous actors and deceptive recruitment practices whereby migrants can be *unknowingly* irregular, for example in instances where they paid money to a migration intermediary to secure a valid work permit but they are provided with false paperwork so end up working in an irregular capacity unwittingly¹⁵.

Given the significant power that employers have over their temporarily hired employees and the little to no options that migrant workers have to seek recourse in the event of abusive and exploitative practices, these workers sometimes choose to abscond. In doing so, the workers relinquish their ‘regular’ legal status as they have invalidated the terms of their visa and contract (and thus lose their right to stay)¹⁶. Although there is no way of quantifying the exact extent of this phenomenon, trading legal regularity for greater freedom on the labour market is one key method by which migrants seek better working conditions and higher wages¹⁷.

¹⁰ One or two extensions are possible, but the contracts cannot be extended for indefinite periods. Yet some migrants become ‘permanently temporary’ in their country of destination as they often re-migrate repeatedly over decades (see e.g. Withers, 2019).

¹¹ See e.g. Napier-Moore and Sheill (2016) and Harkins and Åhlberg (2017).

¹² See Jones and Sha (2020) for a discussion of migration intermediaries.

¹³ These agencies also charge fees to employers.

¹⁴ The ILO’s survey took place in 2018 and comprised of 1,200 migrant workers from Cambodia, Lao People’s Democratic Republic, and Myanmar. Thailand has MoUs with each of these countries.

¹⁵ Migrant workers can also become unknowingly irregular when their employer has not renewed their visa.

¹⁶ In some countries, migrants may have a future opportunity to regain their legal status, for example via a regularisation scheme. An in-depth study of migrants in Malaysia found that over 60 per cent of migrants had moved between documented and undocumented status at least once, with some shifting between statuses up to six times (Franck *et al.*, 2018).

¹⁷ There are studies on this in relation to domestic workers where absconding tends to occur in the case of those who have previous work experience and skills as they can bargain for better wages and conditions (Zhang, 2020). This is also an observation made by one of the authors during their PhD fieldwork in Kuala Lumpur, Malaysia in March 2018. There are also studies on this in relation to specific migration corridors such as the one between Vietnam and Korea (Nguyen, 2017).



A further key marker of intra-regional migration in Asia is its feminisation. Women make up 49 per cent of the region's migrants (UNESCAP, 2020a), and constitute a significant proportion of many countries' health, services, and domestic work sectors, where the conditions of work are often exploitative¹⁸. While some women migrant workers opt for irregularity due to the onerous and costly nature of formal recruitment procedures (as noted above), others are pushed into irregular migratory experiences due to specific emigration policies enacted by sending states. Such policies come in the form of age restrictions or complete bans on women migrating either to specific destinations or to work in specific jobs (typically domestic work) (Shivakoti et al., 2021). Policies that severely restrict women's migration are depicted as being driven by the need for protection but they instead have the perverse effect of placing women into more harmful situations: by reducing (or completely closing) the legal migration routes, women workers are then pushed to migrate via unauthorised channels using unlicensed agencies (see e.g. Rajan & Joseph, 2015; Napier-Moore, 2017). For example, states such as Cambodia, India, Myanmar, Nepal, and Sri Lanka restrict the out-migration of its female citizens, with some states (e.g. Sri Lanka) curtailing the migration of women with children¹⁹. The feminisation of migration in Asia is also characterised by the dominance of one type of employment: domestic work. Migrant women have therefore little other employment options. Where such alternative options exist (e.g. manufacturing in Malaysia), there is relatively little research about those, nor has much policy attention been paid to those other sectors²⁰.

3. CONCLUDING REMARKS

The governance of labour migration in Asia has, so far, focused more on regulating migration (i.e. the cross-border movements of people) by controlling exit and entry, without giving sufficient attention to the governance of workplaces (i.e. the regulation of hiring and employment conditions) within destination countries. As it currently stands, there is a decent work deficit for migrant workers in Asia which regional bodies such as the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) have been largely absent in addressing (Kneebone, 2010). This inactivity by regional bodies (and states) has led to the development of a strong regional migrant rights' movement in the region which is centred on the vibrant activism of networks of civil society organisations (CSOs), such as Migrant Forum in Asia and CARAM Asia (Piper, 2015). These regional networks engage with the issue of labour migration by gathering evidence of violations of migrant workers' rights, lobbying for the institution of redress mechanisms and, importantly, campaigning for better hiring and working conditions. This includes the need for higher wages, increased choice, greater freedom of movement on the labour market and for workplace exploitation to be addressed. Furthermore, the need for decent wages is a key part of CSOs' advocacy for decent work opportunities for migrants, as evident from the *Justice for Wage Theft* campaign launched in 2020 (see Foley & Piper, 2021).

For too long, governments in Asia have overlooked how hiring processes and employment practices spur irregularity. If the region is serious about tackling irregularity and making labour migration safe for migrants themselves, states must shift away from deploying deterrents (e.g. punitive measures like immigration detention), towards expanding the available (affordable) pathways for regular migration, and improving the conditions under which migrant workers are employed.

¹⁸ See e.g. ILO (2017).

¹⁹ Sri Lanka has banned the migration with children under the age of five and required women whose children are aged five to 18 to obtain spousal consent in order to migrate.

²⁰ This has partly to do with the significant political opportunity offered by the ILO Convention no. 189 that was adopted in 2011 after several earlier – and unsuccessful – attempts in the history of the ILO (Fish, 2017).



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Crépeau, F., & Atak, I. (2016). Global Migration Governance: Avoiding Commitments on Human Rights, Yet Tracing a Course for Cooperation. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 34(2), 113-146. <https://doi.org/10.1177%2F016934411603400203>
- Fish, J. (2017). *Domestic Workers of the World Unite! A Global Movement for Dignity and Human Rights*. New York: New York University Press.
- Foley, L., & Piper, N. (2020). COVID-19 and Women Migrant Workers: Impacts and Implications. IOM Geneva: International Organization for Migration. <https://publications.iom.int/fr/system/files/pdf/the-gender-dimensions-of-the-labour-migration.pdf>
- Foley, L., & Piper, N. (2021). Returning home empty handed: Examining how COVID-19 exacerbates the non-payment of temporary migrant workers' wages. *Global Social Policy*, May 2021. <https://doi.org/10.1177/14680181211012958>
- Franck, A. K., Brandström Arellano, E., & Anderson, J. T. (2018). Navigating Migrant Trajectories through Private Actors. *European Journal of East Asian Studies*, 17(1), 55-82. <https://doi.org/10.1163/15700615-01701003>
- Grugel, J., & Piper, N. (2007). *Critical Perspective on Global Governance: Rights and Regulation in Governing Regimes*. London: Routledge.
- Harkins, B., & Åhlberg, M. (2017). *Access to justice for migrant workers in South-East Asia* / Benjamin Harkins and Meri Åhlberg; International Labour Organization. Bangkok, Thailand: International Labour Organisation.
- International Labour Organisation. (2013). *Migration, irregular status and deportation: an outline of international standards, regional trends and good practices*. Migration in South-East Asia. Bangkok, Thailand: ILO Regional Office for Asia and the Pacific. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/genericdocument/wcms_322652.pdf
- International Labour Organisation. (2017). *Towards achieving decent work for domestic workers in ASEAN*. 10th ASEAN Forum on Migrant Labour (AFML) – Thematic background paper. 25-26 October 2017, Manila, The Philippines. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_631089.pdf
- International Labour Organisation. (2020). *Recruitment fees and related costs: What migrant workers from Cambodia, the Lao People's Democratic Republic, and Myanmar pay to work in Thailand*. Bangkok, Thailand: ILO Regional Office for Asia and the Pacific. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---robangkok/documents/publication/wcms_740400.pdf
- International Organisation for Migration (IOM). (2019). *Glossary on Migration*. International Migration Law. No. 34. Geneva, Switzerland: International Organisation for Migration. [impl_34_glossary.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/impl_34_glossary.pdf) (iom.int)
- International Organisation for Migration (IOM). (2017). *Facilitation of Safe, Regular and Orderly Migration*. Global Compact Thematic Paper. Geneva, Switzerland: International Organisation for Migration IOM-Thematic-Paper-Facilitation-of-Safe-Orderly-and-Regular-Migration.pdf
- International Organisation for Migration (IOM). (2021a). *IOM in Asia and the Pacific: Info Sheet*. Bangkok, Thailand: IOM Regional Office for Asia and the Pacific. <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/country/AP/roap-info-sheet-final.pdf>
- International Organisation for Migration (IOM). (2021b). *Asia-Pacific Migration Data Report 2020*. IOM Asia-Pacific Regional Data Hub. Bangkok, Thailand: IOM Regional Office for Asia and the Pacific. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/Asia-Pacific-Migration-%20Data-Report-2020.pdf>

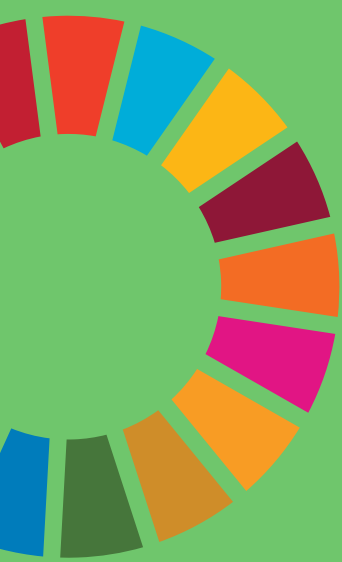


- Jones, K., & Sha, H. (2020). Mediated migration: A literature review of migration intermediaries. Working Paper for MIDEQ: Migration for Development & Equality. August 2020. Retrieved from: https://www.mideq.org/documents/18/MIDEQ_Jones_Sha_2020_Mediated_migration_v2.pdf
- Kneebone, S. (2010). The Governance of Labour Migration in Southeast Asia. *Global Governance*, 16(3), 383-396. <https://doi.org/10.1163/19426720-01603007>
- McAuliffe, M., Kitimbo, A., & Khadria, B. (2019). World Migration Report 2020. Geneva, Switzerland: International Organisation for Migration. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf
- Moretti, S. 2021. Contested Regionalism in the Asia-Pacific: The Case of the Bali Process and the Protection of Refugees. *Journal of Ethnic & Migration Studies*, Special Issue on “Regions in Global Migration Governance”.
- Napier-Moore, R., & Sheill, K. (2016). High rise, low pay: Experiences of migrant women in the Thai construction sector. Geneva, Switzerland: International Labour Organisation. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2021.1972565>
- Napier-Moore, R. (2017). Protected or put in harm's way? Bans and restrictions on women's labour migration in ASEAN countries. International Labour Organisation and UN Women. Bangkok, Thailand: ILO and UN Women. https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20eseasia/docs/publications/2017/06/wcms_555974-compressed.pdf?la=en&vs=4604
- Nguyen, N. N. A. (2017). Social Networks along the Migration Cycle between Vietnam and Korea: Opportunities or Obstacles for Temporary Labour Migrants. PhD Thesis, Faculty of Arts and Social Sciences, the University of Sydney.
- Piper, N. (2015). Democratising Migration from the Bottom Up: the rise of the global migrant rights movement. *Globalizations*, 12(5), 788-802. <https://doi.org/10.1080/14747731.2015.1024454>
- Rajan, S. I., & Joseph, J. (2015). Migrant women at the discourse-policy nexus: Indian domestic workers in Saudi Arabia. In: S. Irudaya Rajan (Ed.) *India Migration Report 2015: Gender and Migration*. (pp. 33-49). India: Routledge.
- Shivakoti, R., Henderson, S., & Withers, M. (2021). The migration ban policy cycle: a comparative analysis of restrictions on the emigration of women domestic workers. *Comparative Migration Studies*, 9(36). <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00250-4>
- The Straits Times. (2019, July 30). Malaysian court sides with forced labour victims over unpaid wages. The Straits Times: Retrieved from: <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/malaysian-court-sides-with-forced-labour-victims-over-unpaid-wages>
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2018). Migrant Smuggling in Asia and the Pacific: Current Trends and Challenges. Volume II. July 2018. Bangkok, Thailand: UNODC. Retrieved from: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/2018-2019/SOM_in_Asia_and_the_Pacific_II_July_2018.pdf
- United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). (2018). Towards Safe, Orderly and Regular Migration in the Asia-Pacific Region: Challenges and Opportunities. Report from the Asia-Pacific Regional Preparatory Meeting for the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Bangkok, 6-8 November 2017. Bangkok, Thailand: UNESCAP. Retrieved from: <https://www.unescap.org/sites/default/files/publications/Migration%20report.pdf>



- United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). (2020a). Asia-Pacific Migration Report 2020: Assessing Implementation of the Global Compact for Migration (ST/ESCAP/2801). Bangkok, Thailand: UNESCAP.
- United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). (2020b). Summary of the Asia-Pacific Disaster Report 2019. 2 July 2019. UN ECOSOC. ESCAP/CDR/2019/1. Retrieved from: https://www.unescap.org/sites/default/files/Summary%20of%20the%20Asia-Pacific%20Disaster%20Report%202019_English.pdf
- Wickramasekara, P. (2006). Rights of migrant workers in Asia: Any light at the end of the tunnel? International Migration Papers 75. Social Protection Sector, International Migration Programme. Geneva, Switzerland: International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_201441.pdf
- Withers, M. (2019). Decent Care for Migrant Households: Policy Alternatives to Sri Lanka's Family Background Report. *Social Politics*, 26(3), 325-347. <https://doi.org/10.1093/sp/jxz024>
- Zhang, Y. (2020). Rethinking the Global Governance of Migrant Domestic Workers: The Heterodox Case of Informal Filipina Workers in China (May 31, 2020). Harvard John M. Olin Center Fellows' Discussion Papers Series No.91, Georgetown Immigration Law Review, Forthcoming: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3750241>





CONSTRUIR UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y ASILO COMÚN ¿MISIÓN IMPOSIBLE?

BUILDING A COMMON IMMIGRATION AND ASYLUM POLICY, MISSION IMPOSSIBLE?

Ruth Ferrero-Turrión
Profesora de Ciencia Política en la UCM
rferrero@ucm.es

Fecha recepción artículo: 22/11/2021 • Fecha aprobación artículo: 24/01/2022

RESUMEN

Han transcurrido más de veinte años desde que en el Consejo Europeo de Tampere de 1999 se pusiera en marcha el proyecto de construcción de una política de inmigración y asilo común. El principal objetivo era formular una política pública que fuera equilibrada y que permitiera la gestión de la inmigración legal, así como controlar los flujos migratorios irregulares a partes iguales. Además, todo ello estaría regido por el principio de solidaridad y la equidad en el reparto de la carga entre los Estados Miembros (EEMM). Los ejes sobre los que esta política debía construirse eran 1) la necesidad de un enfoque global en la cooperación con los países de origen y tránsito; 2) el desarrollo de un sistema europeo común de asilo; 3) la importancia de garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países residentes en la UE; y 4) la gestión eficaz de los flujos migratorios.

Aunque estas fueron las bases iniciales sobre las que se comenzó a construir, la evolución que ha seguido la política migratoria europea muestra asimetrías en la profundización entre los distintos pilares. Parte del contenido incorporado en Tampere ha quedado diluido en un magma de reproches y tensiones entre los gobiernos que ha impedido el avance en la dirección que marcaba la hoja de ruta original. La identificación de la migración como un fenómeno que constituía una amenaza para la sociedad de acogida ha marcado tanto



el marco discursivo como la política europea. De este modo, la política migratoria ha pasado a engrosar el bloque de asuntos vinculados con la seguridad dejando de lado otras cuestiones imprescindibles para que, efectivamente, sea posible la construcción de una verdadera política de inmigración y asilo.

Palabras clave: Fronteras, Unión Europea, Política de asilo, Política migratoria, Externalización, Securitización

ABSTRACT

More than twenty years have passed since the 1999 Tampere European Council launched the project to build a common immigration and asylum policy. The main objective was to formulate a public policy that was balanced and that allowed the management of legal immigration, as well as controlling irregular migratory flows in equal parts. Furthermore, all of this would be governed by the principle of solidarity and equity in burden-sharing among the Member States. The axes on which this policy should be built were 1) the need for a global approach in cooperation with countries of origin and transit; 2) the development of a common European asylum system; 3) the importance of ensuring fair treatment for third-country nationals residing in the EU; and 4) effective management of migration flows. Although these were the initial bases on which it began to be built, the evolution that European migration policy has followed shows asymmetries in the deepening between the different pillars. Part of the content incorporated in Tampere has been diluted in a magma of reproaches and tensions between governments that has impeded progress in the direction set by the original roadmap. The identification of migration as a phenomenon that constituted a threat to host societies has shaped both the discursive framework and European politics. In this way, immigration policy has become part of the block of issues related to security, leaving aside other issues that are essential for the construction of a true immigration and asylum policy to be effectively possible.

Keywords: Borders, European Union, Asylum policy, Migration policy, Externalization, Securitization

Ruth Ferrero-Turrión, es profesora de Ciencia Política en la UCM e Investigadora Asociada en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM). Ha sido Premio de Investigación en Estudios Europeos de la Fundación Europea e Iberoamericana de Yuste en 2019.

Es doctora internacional en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Posee un MPhil en Estudios de Europa del Este (UNED), licenciatura en Ciencias Políticas y Sociología por las universidades Complutense y Newcastle upon Tyne, un Postgrado en Ciencia Política y Derecho Constitucional en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, así como un Diploma de Especialización en Unión Europea otorgado por la Escuela Diplomática. Es miembro del Grupo de Investigación Complutense GEMI de Migraciones Internacionales.



1. INTRODUCCIÓN

Las migraciones se encuentran desde hace décadas en el punto de partida de las agendas políticas globales. En el caso de la UE han sido las sucesivas crisis humanitarias desatadas tras contextos de conflicto regionales las que han puesto esta cuestión como algo prioritario a abordar.

Es bien sabido que la Unión Europea se ha construido sobre la base de crisis sucesivas y de reformas y contrarreformas de los tratados que hicieran viable una gobernanza europea solvente. Sin embargo, quizás sea durante el periodo que va desde el fracaso del Tratado Constitucional en 2005 hasta el momento actual, el periodo en el que la institucionalidad europea haya tenido que lidiar con más crisis al mismo tiempo. La aprobación del Tratado de Lisboa en 2007 fue el reconocimiento de un fracaso y el intento de rescate de un proyecto federalizante que había quedado herido de muerte tras el rechazo francés y holandés. La incorporación de los Estados de la Europa central y oriental al ámbito comunitario, por mor de su volumen en número de países y problemas asociados a una transición complicada, no facilitaban tampoco el avance.

Tras Lisboa, o mejor, en paralelo, durante el último trimestre de 2007 se comenzaron a notar los efectos de la crisis de la zona euro, un factor clave que ayuda a entender la política migratoria de 2007 al 2014. La crisis económica global golpeaba de manera sustantiva a todos los Estados Miembros, pero especialmente a los países del sur de Europa, especialmente España y Grecia, y en menor medida a Portugal. Llegaron los rescates de distinta naturaleza, llegaron las políticas denominadas de “austeridad”, dejando profundas heridas en las sociedades afectadas y generando índices de desigualdad social desconocidos en el viejo continente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Los estados del bienestar hacían aguas y con ellas arrastraban una paz social que se había mantenido de milagrosamente durante más de 30 años. Y llegaron Tahir, el 15M, Occupy Wall Street y otros muchos movimientos ciudadanos que pedían regeneración democrática.

En la vecindad de la UE han sido años de fuertes convulsiones políticas y sociales. El Maidan y el fin de la cooperación con Rusia en la frontera oriental. Las mal llamadas primaveras árabes desde Túnez a Siria, pasando por Libia y Egipto en la frontera sur y la llegada de las personas huyendo de los conflictos. Estos conflictos en el este y en el sur de las fronteras comunitarias ponían en cuestión la gestión que de la vecindad se estaba realizando desde Bruselas y desde las capitales europeas.

Y en este contexto en el que la gran ausente fue la lectura estratégica y geopolítica de lo que estaba sucediendo tanto en el ámbito interno como en la dimensión exterior, la UE se encontró con ingentes cantidades de personas aguardando la entrada al oasis de los derechos representados por la bandera azul con 12 estrellas amarillas. La crisis humanitaria llegaba a Europa en 2015 tras un largo y tortuoso recorrido que se había iniciado allá por el 2011 y había atravesado países como Líbano, Jordania, Libia, Turquía ante la mirada impasible y la inacción de Bruselas y sus líderes.

Tras la pausa (parcial) en la movilidad humana provocada por la la pandemia del COVID-19 (OCDE, 2021) cuando la migración hacia países de la OCDE se redujo en un 30%, el porcentaje más bajo desde el año 2003, la UE, en 2021, tiene sobre la mesa una nueva crisis humanitaria con la vista puesta, esta vez, en Afganistán.



2. LA POLÍTICA DE MIGRACIÓN Y ASILO DE LA UE, UNA POLÍTICA EN TRANSICIÓN

Han transcurrido veinte años desde la celebración del Consejo Europeo de Tampere en 1999, dos décadas desde el comienzo del proceso de construcción de una Política de Inmigración y Asilo Común que tenía por objetivo avanzar en la construcción del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. A lo largo de su historia, este proceso ha sido testigo de avances, muchas parálisis, e incluso algunos retrocesos.

El objetivo principal marcado entonces quedó recogido en el Tratado de Lisboa a través del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y su artículo 79 “la Unión tiene como objetivo establecer un enfoque equilibrado para gestionar la inmigración legal y luchar contra la inmigración irregular” y “las políticas de inmigración se regirán por el principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados Miembros, también en el aspecto financiero”.

Con vistas a alcanzar estos objetivos, la hoja de ruta diseñada para ello reposaba sobre cuatro elementos esenciales: 1) la necesidad de un enfoque global en la cooperación con los países de origen y tránsito; 2) el desarrollo de un sistema europeo común de asilo; 3) la importancia de garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países residentes en la UE; y 4) la gestión eficaz de los flujos migratorios.

El proceso de construcción de la política de inmigración y asilo común se erige, por tanto, sobre unas sólidas bases jurídicas. Estas bases se vieron además reforzadas gracias a la puesta en marcha de los Programas Plurianuales de Tampere (1999), La Haya (2004) y Estocolmo (2009), el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (2011), y, más recientemente, la Agenda Europa de Migración (2015). En estos textos, de carácter más político, se fija la hoja de ruta a seguir por parte de la Unión Europea en cuestiones como la reducción de la migración irregular, la gestión de las fronteras, la elaboración de una política de asilo eficaz y el refuerzo de las políticas relacionadas con la migración legal, incluida su modernización, la revisión de la tarjeta azul y las políticas de integración.

Por tanto, existen las bases legales y los textos políticos en materia de política migratoria y de asilo común, la cuestión que se plantea es: ¿cuáles son las causas para que la política migratoria y de asilo común no se haya hecho efectiva por parte de los EEMM? La principal razón de esta demora se podría inferir que se debe a la ausencia de una voluntad política por parte de los gobiernos de los Estados Miembros para ponerla en marcha. Las capitales europeas se enfrentan a la disyuntiva de tener que elegir entre una mayor delegación de soberanía, renunciando al control territorial de sus fronteras, o el mantenimiento de éste y la preservación de la pureza del estado-nación.

En cualquier caso, sí que se han producido avances en los procesos de convergencia de las políticas estatales de inmigración y asilo. En el ámbito de lo procedimental, tras la puesta en marcha del Tratado de Lisboa, el método de decisión en el Consejo ha pasado de ser por unanimidad a por mayoría cualificada en lo referente a materias vinculadas con la migración legal. De este modo, la gestión de la migración legal queda equiparada a la que hace referencia al control de la migración irregular en lo que al proceso de toma de decisiones se refiere. En cuanto a los avances en lo normativo y ejecutivo, en cambio, la mayoría de ellos se han observado en aquellas materias que tenían relación con la gestión y el control de fronteras, tales como la política de visados o el control fronterizo; es decir, la “protección” del Espacio Schengen. En este sentido, Schengen se sostiene hoy sobre una construcción política de índole securitaria. En virtud de este discurso, las migraciones son abordadas como amenaza para las sociedades occidentales. Si bien existen en el marco de la UE políticas públicas de gestión migratoria, lo cierto es que desde la crisis de 2008 las posibilidades de entrada por parte de ciudadanos de países terceros se han visto cada vez más restringidas, especialmente aquellas vinculadas al acceso al mercado de trabajo. Nada más lejos del espíritu que invocaba Tampere.



El control fronterizo, no obstante, es sólo una de las piezas que componen el diseño de la política migratoria. En éste, también juegan un papel extremadamente relevante la gestión de la migración económica (cualificada y no cualificada), las políticas de integración o el asilo y el refugio, aspectos en los que los Estados Miembros continúan manteniendo una fragmentación de criterios difícilmente subsanable en el contexto actual. No sólo no se producen avances en esta dirección, sino que, más bien al contrario, los Estados Miembros continúan inmersos en una peligrosa deriva de aproximación securitaria a la política migratoria. De este modo, el control fronterizo, el endurecimiento de los visados, de las deportaciones, así como la normalización de la externalización de control de fronteras a países vecinos de la UE se han convertido en los principales temas de trabajo de la UE, ignorando otras cuestiones que son esenciales para poder construir una política migratoria holística y transversal a todas las políticas públicas. Uno de los ejemplos más gráficos son los contenidos del Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo aprobado en otoño de 2020.

En el caso de la UE, el problema se complica todavía más. Parte de las competencias en materia de migración y asilo han sido transferidas desde los EEMM hacia el organismo supranacional, la Comisión. Esta situación genera cierta confusión sobre el detentador de las competencias en última instancia, puesto que éstas son compartidas entre los EEMM y la Comisión. La capacidad regulatoria europea, por tanto, queda limitada al diseño de un marco normativo general, que será, posteriormente, desarrollado y aplicado por cada uno de los EEMM.

En este contexto de competencias difusas, de conceptos y obligaciones, en una UE en una situación de crisis institucional y política en la que se han abierto grandes brechas norte/sur y este/oeste, con un incremento sustantivo de las llegadas a las fronteras de Schengen de personas en busca de protección internacional, es dónde se ha tenido que afrontar la cuestión del ¿qué hacer y cómo hacerlo?

La crisis humanitaria, con origen en el conflicto sirio, que han tenido que enfrentar los países de la UE representó uno de los hitos de mayor impacto tanto en el mandato de la Comisión Juncker y en la Presidencia del Consejo de la UE de Donald Tusk, como en las respuestas dadas por los Estados Miembros. Así quedó reflejado en el resultado de las elecciones al Parlamento y a la Comisión de mayo de 2019. La composición de ambos ha quedado marcada por las consecuencias derivadas de la manera en la que se ha gestionado el refugio, y, en este sentido, por los repuntes de discursos identitarios que retumban en las cancillerías europeas cada vez con más fuerza.

3. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y ASILO COMÚN EN LA UE

Desde 2015, la UE comenzó a profundizar en el debate acerca de cómo deberían articularse las políticas de migración y asilo. Si bien es verdad que en 2019 se cumplieron 20 años desde el inicio de la construcción de una política europea en la materia, también es cierto que se ha avanzado muy poco en la misma (Pinyol-Jiménez, 2019).

La cuestión de la gestión de la movilidad humana es, quizás, uno de los hechos más complejos que existen. Este fenómeno es difícil de gobernar en tanto en cuanto impacta de manera directa en el principio básico de la soberanía de los Estados sobre el acceso a su territorio. Esta lógica de soberanía estatal se sostiene para el caso de las migraciones voluntarias, pero no para el de las migraciones forzadas tales como el asilo y el refugio, donde los Estados firmantes del Convenio de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados tienen la obligación de proceder a la gestión de los expedientes de solicitud de asilo,



según rige el Derecho Internacional, si bien, incluso en este caso, y tal como se ha podido comprobar con la vulneración del derecho internacional en su principio de no-devolución tal y como sucede con el acuerdo entre los EEMM de la UE y Turquía, éste ya no es garantía de nada. Esto es, el derecho a poder presentar una solicitud de asilo en frontera, según dicho acuerdo, quedaría anulado (Consejo Europeo, 2016).

Ante el dilema de quién debe gestionar el refugio, en el seno de la UE se han propuesto distintos enfoques, acompañados por sus respectivos planes de aplicación. Hasta la fecha, sin embargo, todos y cada uno de ellos han renunciado a aproximarse al fenómeno de la movilidad humana como un hecho inevitable en el contexto de la globalización. Las distintas ideas que se han puesto encima de la mesa han optado por ofrecer respuestas parciales que, en el caso de ponerse en marcha, no sólo no resolverán el problema de la gestión de las personas en movimiento, sino que alimentarán discursos anti-inmigración y populistas, puesto que únicamente dan respuesta a la cuestión prioritaria: el gobierno de la movilidad.

La crisis procedimental y de dirección política de la UE quedó de manifiesto muy abiertamente a lo largo del debate abierto entre los EEMM en relación con la Agenda Europea de Migración (2015) y con la propuesta posterior de las cuotas de refugiados adoptados por los Estados Miembros (Ferrero-Turrión, 2016).

Avanzar en la construcción de una arquitectura migratoria europea exigiría alcanzar un acuerdo entre lo que podríamos denominar las distintas *Europas de la Migración*. Estas *Europas* se definen tanto por sus aproximaciones históricas hacia el fenómeno migratorio, como por su distribución geográfica (Ferrero-Turrión, 2018). No sólo se observa cómo se mantiene el clivaje tradicional entre países del Norte y del Sur, o, lo que es lo mismo, países de recepción y asilo, sino que también aparece un grupo de países que ofrecen una nueva interpretación de cómo ha de gestionarse el fenómeno migratorio, aquellos que se incorporaron a la UE a partir de 2004. Teniendo este hecho en consideración, también resulta fundamental establecer unos límites claros en la negociación, que no deberían ser otros que aquellos establecidos por el Derecho Internacional y el Derecho Europeo, es decir, el estado de derecho, aprobado por todos los Estados Miembros de la UE en el momento de su incorporación. Una vez reconocidos los límites, como en toda negociación, los distintos intereses deberán ponerse sobre la mesa del Consejo Europeo.

Esas *Europas* serían Europa Central, Escandinava, del Sur y del Este. La Europa central ha sido el destino tradicional de trabajadores extranjeros, pero también de solicitantes de asilo. Una gran parte del desarrollo económico de estos países depende de ellos. Históricamente, los países escandinavos, por su parte, han recibido solicitantes de asilo y cuentan con las suficientes capacidades, infraestructuras y cultura cívica para gestionarlo. Por otro lado, tenemos a los países del sur, tradicionalmente países de emigración, transformados en países de recepción en fechas más recientes y principalmente por mor del boom económico de principios del siglo XXI. Estos países, además, se sitúan como frontera exterior de la UE. Por último, estarían los países de Europa del Este, convertidos en la frontera oriental de la UE tras su adhesión a la misma en 2004. A pesar de que en esta área geográfica siempre ha habido movimientos migratorios internos, la diversidad en estos países se entiende vinculada a minorías nacionales y transnacionales con origen en la misma región. Esta es la razón fundamental de la presencia de importantes cantidades de migrantes económicos de origen eslavo en los países de Visegrado (V4, Hungría, Polonia, Rep. Checa y Eslovaquia). Al igual que en el caso centroeuropeo, estos migrantes eslavos son el motor económico de sus respectivos países, y representan lo que denominan “nuestros migrantes”.



En todo caso, no ha sido infrecuente observar las constantes evasivas de los Estados Miembros en lo que respecta a la puesta en marcha de una verdadera solución para la gestión de los flujos y la reforma de la Política de Asilo Común (Sistema Europeo Común de Asilo, SECA) (Sanahuja, 2016). Los acuerdos que los Estados han conseguido sacar adelante se sostienen exclusivamente sobre la concepción de la migración como un fenómeno que afecta a la seguridad de las sociedades de acogida. Este enfoque obvia otras cuestiones esenciales como la gestión ordenada de los flujos o las políticas de integración de enfoque holístico e inclusivo.

De momento, el foco se ha situado en sólo uno de los componentes de la política migratoria: el control de fronteras y la persecución de la irregularidad. La idea que subyace es la de frenar los flujos de migrantes y refugiados con dirección a la UE. Esta idea se articula sobre varios ejes: la externalización y la securitización fronteriza y la criminalización de la ayuda. Las herramientas que se han utilizado para poner esta conceptualización en marcha otorgan una importancia radical al diálogo con los países de origen y tránsito (de salida) que se ha materializado a través de incentivos vinculados a la cooperación al desarrollo.

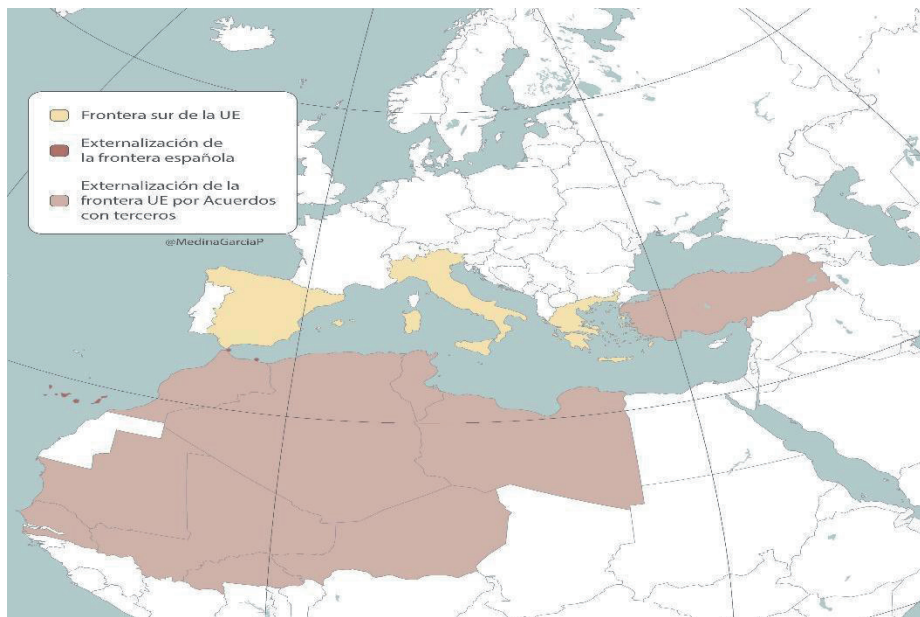
Es posible observar, por lo tanto, un retroceso frente a la puesta en marcha de otros tipos de enfoques en relación con la migración. Tradicionalmente, la UE había puesto en marcha políticas en materia de inmigración hacia terceros países vinculadas estrictamente al control de las salidas desde sus países de origen. Los acuerdos bilaterales firmados con España durante el primer lustro de este siglo abordaban esta cuestión. No obstante, lo hacían sobre la base de la cooperación mutua entre países de origen, tránsito y destino; en ningún caso quedaba esta cooperación condicionada al instrumento de la ayuda al desarrollo. De hecho, la propuesta de vincular ambas cuestiones, migración y desarrollo, no se puso sobre la mesa hasta el Consejo Europeo de Sevilla durante la Presidencia Española de 2002 (Consejo, 2002). El resultado de la votación en el Consejo fue de rechazo.

La deriva de las decisiones adoptadas por el Consejo camina en la dirección opuesta, alejándose de dar continuidad a una doctrina que rehusaba aplicar la condicionalidad positiva a las políticas de desarrollo. La adopción de la condicionalidad de la ayuda no se corresponde, sin embargo, con los estudios empíricos realizados hasta el momento, en los que se pone de manifiesto que, lejos de frenar la migración, las políticas de cooperación al desarrollo crean mejores condiciones para la salida de flujos migratorios desde los países en vías de desarrollo (OCDE, 2017; OIT, 2018).

4. LAS POLÍTICAS, DE LA AGENDA EUROPEA DE MIGRACIÓN AL PACTO EUROPEO DE MIGRACIONES

Como se ha comentado anteriormente, es importante contar con unas premisas previas para comprender hasta dónde puede llegar la acción de la UE en el ámbito de la política de migración y asilo. La primera es tener presente que esta política no es competencia de la UE, sino que la decisión última en la materia corresponde a los gobiernos de los Estados Miembros. Como hemos mencionado, la política de migración y asilo se encuentra todavía en construcción y la arquitectura sobre la que se han ido poniendo los pilares esenciales que la guían, especialmente en los últimos tiempos, es su securitización a través de la externalización de la gestión, la militarización de las fronteras y la criminalización de la ayuda tal y como queda reflejado en el siguiente mapa (Fig.4),

Fig. 1. La externalización de las fronteras europeas



Si en el año 2015 se lanzó la Agenda Europea de Migraciones sobre estas bases, en el otoño de 2021 éstas se reforzaron con la presentación de un nuevo documento titulado “Pacto Europeo de Migración y Asilo”. Un documento que ni fue fruto de un pacto, ni tampoco reflejaba la totalidad de las políticas migratorias y de asilo. Así, el documento presentado el 23 de septiembre de 2020 y presentado por la comisaria de Interior, Ylva Johansson, y el vicepresidente, Margaritis Shinas, planteaba la necesidad de alcanzar un equilibrio entre la responsabilidad de la que es acreedora la UE y la solidaridad, uno de los principios rectores del ente comunitario. Se proponía acrecentar la confianza a través de la mejora de los procedimientos que ganarían en eficacia. Se proponían nuevos controles obligatorios previos, que incorporaban también los sanitarios, la puesta en marcha de un procedimiento fronterizo más rápido para el asilo, la mejora de la base de datos EURODAC que cambiaba parcialmente su metodología y restringía aún más los movimientos intracomunitarios no autorizados, y se reforzaban dos instrumentos vinculados a la garantía jurídica y respeto al estado derecho con la puesta en marcha de un mecanismo de supervisión independiente respaldado por la Agencia de los Derechos Fundamentales, el FRONTEX y la nueva Agencia de Asilo de la UE. Además, se insistía en que la evaluación de las solicitudes debía realizarse de manera individual para proteger el acceso efectivo al asilo, el derecho a la libertad, los derechos de los menores y el derecho a la tutela judicial efectiva.

El documento presentado se articula sobre tres ejes bien definidos: la dimensión exterior para reforzar las relaciones con los países de origen y tránsito de las personas migrantes, el control férreo de las fronteras y, quizás lo más original, el refuerzo de la solidaridad entre los Estados Miembros a través de un mecanismo denominado “patrocinio del retorno”. Es decir, la externalización de la gestión migratoria con los países de origen y tránsito aplicando una condicionalidad negativa si no cumplen vinculada a la restricción de la política de visados y la reducción de la ayuda; la militarización de la frontera y la cesión al discurso de aquellos que se niegan a cumplir con un derecho internacional que todos ellos han ratificado pero que no quieren aplicar, la Convención de Ginebra y el Estatuto del Refugiado.



En resumen, la propuesta de la Comisión sigue operando sobre el mismo presupuesto de partida, la visión de la migración como una amenaza a la seguridad a la que hay que “combatir” como tal, es decir, con la securitización fronteriza. Por si esto fuera poco, sorprende ver con qué entereza se plantea que lo que se está proponiendo supone un cambio de paradigma migratorio cuando apenas hay un par de cuestiones técnicas que cambian y el resto de la política sigue igual o, incluso, peor. Se retoman las propuestas realizadas por Eslovaquia en el 2015 y se evita hablar de sanciones por dejar a los migrantes en el mar como ha operado Grecia durante el año 2021.

No es, ni mucho menos, una propuesta holística e integral para gobernar el fenómeno migratorio, es simplemente proponer un documento que evite el bloqueo. Las cuestiones relacionadas con la gestión de la migración económica o con los procesos de integración social se han dejado para más adelante, como si la movilidad humana se pudiera dividir en departamentos estancos. Así, la Comisión vuelve una y otra vez a propuestas anteriores sobre la identificación de los refugiados, la recepción de los solicitantes de asilo, el reasentamiento y el retorno, sin ofrecer soluciones a los bloqueos que ya se encontró en el pasado.

Esta propuesta tiene, por tanto, un doble objetivo. De un lado, poner el énfasis en la expulsión y repatriación a toda costa y, por tanto, asegurando aún más la política de inmigración y asilo. De otro, contentar a los gobiernos de los EEMM que pudieran discrepar de cualquier propuesta más garantista en otros ámbitos de las políticas migratorias en el marco del Consejo Europeo. Hasta la fecha la Comisión había sido la institución que con más tesón había defendido una aproximación a una política migratoria garantista y cuando sus propuestas llegaban al Consejo Europeo eran recortadas.

5. NUEVAS CRISIS CON FOCO EN EL MEDITERRÁNEO Y LA WEAPONIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN.

5.1. LA CRISIS EN LA FRONTERA GRIEGA (FEBRERO 2021) Y LA CRISIS DE CEUTA (MAYO 2021)

Los acontecimientos de la frontera entre Ceuta y Marruecos de mayo de 2021 trajeron a la primera línea informativa la frontera sur de la UE. Su análisis debe realizarse desde una óptica multidimensional que incorpora cuestiones de tipo geopolítico, de percepción de amenaza y de utilización de la demografía (en este caso de la inmigración) como arma política para alcanzar objetivos también políticos. Nada de todo esto es nuevo. De hecho, una parte importante de las crisis se sostienen sobre esos tres ejes: territorio, geopolítica, miedo.

En este caso, además, la utilización de la migración como elemento de presión en las relaciones bilaterales entre España y Marruecos es un fenómeno recurrente en el tiempo y en contextos muy diferentes desde el comienzo del proceso de descolonización. Quizás el hecho diferencial, en esta ocasión, haya sido el volumen de personas que han atravesado la frontera en un corto espacio de tiempo.

Desde esta perspectiva a varios niveles, es imprescindible tener en cuenta el tipo de relaciones bilaterales que existen entre Marruecos y distintos actores internacionales. Vayamos con los europeos. Francia ha sido el gran paraguas bajo el que Rabat siempre ha encontrado refugio, mientras que España, como consecuencia de su vecindad, es la que siempre, movida por la necesidad y la responsabilidad ante potenciales amenazas,



se ha visto motivada a ser la voz de Marruecos ante la UE. Por otro lado, la alianza estratégica entre EEUU y Marruecos tampoco es nueva, si bien durante los últimos meses ha adquirido una mayor relevancia ante el creciente interés geopolítico de Washington en la región. En pago a esta alianza en diciembre de 2020 la administración Trump se saltaba la cortesía diplomática y declaraba su reconocimiento a la soberanía de Marruecos sobre el Sahara.

A partir de ese momento, Rabat ha puesto en marcha una presión diplomática de una asertividad sin precedentes. Primero con el bloqueo del diálogo con Alemania, ahora con la apertura de las fronteras en Ceuta. Y todo ello, no se equivoquen, con el objetivo de presionar a estos dos países en particular y a la UE en su conjunto, para modificar sus posiciones en relación con el conflicto del Sahara Occidental, ante la previsión de una sentencia no muy favorable a sus intereses que se espera emita el Tribunal de Justicia UE y que afecta a los acuerdos de Asociación y pesca firmados en 2019 entre Bruselas y Rabat, lo que deslegitimaría al gobierno marroquí para negociar con mercancías saharauis. Esto junto con las tensiones que resurgieron en el Sahara occidental en noviembre y diciembre pasados, donde, por cierto, también Rabat jugó la baza de la migración hacia Canarias, son los principales elementos que explican esta maniobra política del gobierno marroquí. Por tanto, la atención médica ofrecida por el gobierno al líder saharauí Ghali no es más que una simple excusa para elevar el tono de la presión hacia España.

Pasemos ahora al análisis del siguiente nivel, el miedo. La política de vecindad europea y la política migratoria tanto de la UE como de los Estados Miembros se ha construido desde hace 30 años sobre la base de la vinculación de la migración con la seguridad. Esto es, la gobernanza migratoria europea se sostiene sobre la idea de la construcción de una zona *buffer* en torno a Europa que permita mantener unos niveles de estabilidad y seguridad frente a potenciales amenazas, siendo una de ellas la cuestión migratoria. Este hecho es algo sobre lo que, sorprendentemente, todos los Estados Miembros coinciden. No hay fisuras, no hay dudas. Construyamos una política migratoria que nos proteja, luego ya veremos. Y para construirla es necesario el apoyo de los países de la vecindad. Pero para convencerles de que la securitización y la externalización de las fronteras les beneficia, hay que ofrecer algo a cambio. Acuerdos de Asociación preferentes, fondos destinados a cubrir los gastos del control fronterizo, fondos de cooperación al desarrollo, y, más recientemente, los fondos para ayudar a paliar los efectos de la pandemia son algunos de los privilegios ofrecidos desde Bruselas para “convencer” a países como Marruecos, Turquía o Libia de las virtudes del plan.

El problema viene cuando estos países no cumplen con su parte del trato. Cuando optan por utilizar las herramientas que se les han dado en beneficio propio poniendo en marcha ofertas que la UE no podrá rechazar. Así, lo mismo que ha sucedido en Ceuta, sucedió en marzo de 2020 en la frontera greco-turca. Entonces la reacción de la Comisión fue la de considerar a Grecia el escudo de contención de Europa. Ahora el discurso es más sofisticado, pero la política sigue siendo la misma. La excusa, siempre igual, no es posible llegar a un acuerdo entre los 27 Estados Miembros que abandone la miopía con la que se aborda el fenómeno migratorio. La realidad es que no existe ni un solo gobierno de la UE que quiera efectivamente diseñar una política migratoria europea que apueste por la defensa de los derechos fundamentales de las personas migrantes, es decir, un enfoque orientado a la seguridad humana que combata la explotación y que favorezca la visibilidad de estas personas. Esto no querría decir la apertura descontrolada de las fronteras, sino una gestión de los flujos que otorgue la dignidad a las personas en movimiento.

La última dimensión es la que tiene que ver con los niveles de responsabilidad, en este caso de España en relación con las personas que logran atravesar la frontera. La política migratoria actual lo único que consigue es favorecer los discursos del odio, la criminalización de los migrantes y el miedo de las poblaciones ante una amenaza que ha sido construida por las élites políticas y económicas dominantes. Y una buena prueba de ello es la constatación de las continuas vulneraciones de derechos que se llevan ejerciendo dentro del territorio



español y europeo contra las personas migrantes. La vulneración del estado de derecho se encuentra a la orden del día. Los rechazos y devoluciones en frontera quiebran las sentencias del Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo y la del Tribunal Constitucional español, ambas del año 2020, además del Derecho Internacional que garantiza el derecho a la no devolución. En las fronteras de Ceuta no se están ofreciendo ni los procedimientos ni las garantías a los que la ley obliga y, por tanto, vulnerando cuestiones esenciales tales como la tutela judicial efectiva o el derecho a la solicitud de asilo y refugio. Esto es una buena muestra de cómo el discurso de la derecha extrema y el nativismo han calado de manera transversal en todo el espectro ideológico.

6. CONCLUSIONES

La tendencia seguida en la construcción de la política migratoria se ha sostenido sobre cuatro pilares esenciales que se han ido reproduciendo en todos los niveles de la gestión, tanto en el ámbito de los Estados, como en el de la Unión Europea (De Lucas, 2017). En primer lugar, especialmente en los países del sur de Europa, y más concretamente en España, la negación de la existencia misma de los refugiados a través del concepto de solicitantes de asilo, su cuestionamiento y las demoras interminables en la resolución de los expedientes, que en momentos de pocas solicitudes tenían un efecto disuasorio para los peticionarios.

En segundo lugar, una construcción perversa del migrante/refugiado como amenaza para las sociedades receptoras, de la mano de la normalización de un discurso articulado sobre la seguridad y la defensa, tal y como se ha podido observar en los distintos Consejos Europeos o Consejos de Justicia e Interior en los que se ha discutido sobre el fenómeno migratorio. En todos y cada uno de ellos, las medidas a adoptar siempre han estado, y continúan estando, alienadas, de manera cada vez más acentuada, con cuestiones vinculadas a la gestión de la migración como una amenaza.

En tercer lugar, la normalización en relación con los procesos de externalización de la política migratoria, utilizada como política de control policial y de orden público, y expuesta ante la opinión como la única posible. Incluso se ha llegado a proponer, en algún momento, la militarización de las fronteras a través de despliegues de fuerzas de la OTAN en el Mediterráneo, algo inaudito para un fenómeno que está demostrado no se puede detener mediante el levantamiento de muros, independientemente del tipo que sean.

Finalmente, el vaciamiento del contenido de políticas como el asilo y el refugio o de la protección de los Derechos Humanos, parte indisoluble de nuestros estados de derecho. Esto ha facilitado que las sociedades europeas no entren a cuestionar ni ética, ni moralmente, las acciones que sus gobiernos han implementado en relación con las personas que intentan llegar a la “supuesta isla de derechos” que representa la UE.

El principal objetivo de cualquier política pública debería ser su eficacia y su eficiencia. En el caso de las políticas de gestión de la movilidad humana, estos principios también deberían ser válidos. La ausencia de un consenso en torno a cuál ha de ser el objetivo de las políticas migratorias es quizás el principal obstáculo al que se enfrentan los Estados Miembros y la UE en su conjunto. Las distintas visiones sobre el objetivo de esta política hacen que sea complicado llegar a un acuerdo sobre cómo abordarla y a través de qué herramientas.



Aquellos que consideran la movilidad humana como una amenaza a la seguridad de las sociedades occidentales y se oponen a la diversidad, proponen políticas de freno a los flujos migratorios, sean cuales sean los motivos de la movilidad. Desde esta perspectiva, lo esencial es evitar las llegadas a territorio europeo. Este objetivo se alcanzaría a través del control fronterizo, de su externalización, de su securitización y de la criminalización de la ayuda. Para estos, la migración implica una ruptura identitaria que manifiestan a través de discursos esencialistas, pero también una competencia por los recursos escasos que provee un Estado social cada vez más mermado. La concreción de sus propuestas hace que sean más comprensibles y atractivos para una ciudadanía en una situación de postcrisis económica en la que florecen toda clase de estigmatizaciones.

En este contexto es muy complicado que se pueda abordar la cuestión migratoria desde el enfoque integral que necesita. La realidad ha demostrado cómo la política migratoria realmente existente en la UE se sostiene únicamente sobre el refuerzo del control fronterizo, cuando no sobre su externalización hacia países vecinos. Esta aproximación ha hecho que las políticas migratorias se hayan convertido en uno de los ejes principales de las políticas de seguridad europeas que presentan la movilidad humana como una amenaza para nuestras sociedades. Y, de hecho, es esta aproximación la que alimenta aquellos discursos que muchos dicen intentan combatir.

La política de inmigración no se construye de manera aislada al resto de políticas públicas. Es, de hecho, una política esencial para determinar el modelo de Unión Europea que se quiere construir. Por consiguiente, una aproximación comprensiva de la misma es esencial para el buen funcionamiento de nuestras sociedades. Resulta necesario recuperar un concepto de política migratoria poliédrica y transversal que ponga en el foco a los ciudadanos y la salvaguarda de sus derechos frente a la aproximación que dibuja la migración como una amenaza para nuestras sociedades y contra la que, por lo tanto, tenemos que combatir.

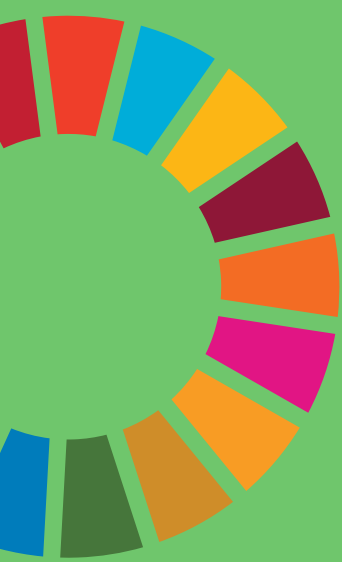
La externalización, la criminalización y la militarización de las fronteras no solo no acaban con la migración, sino que, además, la convierten en una cuestión política utilizada con fines utilitarios. Es fundamental, por tanto, trabajar desde una perspectiva de derechos humanos que permita una aproximación integral a la cuestión migratoria, abarcando origen, tránsito y destino de las personas en movimiento, y evitando así la adopción de medidas coyunturales. Entre otras cuestiones, es imprescindible coordinar políticas comunes en el marco europeo con el objetivo de obtener una política coherente que solucione problemas en lugar de generarlos. Y todo ello teniendo siempre muy presentes las experiencias y prácticas del pasado, para no adoptar medidas que no han dado los resultados esperados en la gestión de unos flujos ordenados, pero en las que nuestros gobiernos parecen reincidir una y otra vez.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COMISIÓN EUROPEA (2015a), Communication on A European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final. Bruselas: Comisión Europea, 13 de mayo.
- COMISIÓN EUROPEA (2015b) La Comisión Europea Avanza en la Agenda de Migración. Comunicado de Prensa. Bruselas 27 de mayo.
- COMISIÓN EUROPEA (2015c) Recomendaciones (UE) 2015/914 de la Comisión de 8 de junio de 2015 sobre un programa europeo de reasentamiento. DOCE 13.06.2015.
- COMISIÓN EUROPEA (2016), First report on relocation and resettlement. Bruselas, Comisión Europea COM(2016) 165 Final, 16 de marzo.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2016), Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016. Bruselas, Consejo de la Unión Europea, comunicado de prensa 144/1
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2018), Conclusiones, 28 junio.
- CONSEJO EUROPEO (2002) Conclusiones de la Presidencia, Sevilla, 21 y 22 de junio.
- DE LUCAS, Javier, (2017) “Negar la política, negar sus sujetos y derechos (Las políticas migratorias y de asilo como emblemas de la necropolítica)”. Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, CEFD. Num36
- FERRERO-TURRIÓN, Ruth, (2019) “Planes Europeos sobre migración y asilo. Retos para su traslado e implementación a nivel nacional”, en El Fenómeno migratorio en España. Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional, Comité Especializado en Inmigración, Presidencia del Gobierno, Madrid, 2019, pp. 267-274
- FERRERO-TURRIÓN, Ruth. (2018) “Facing Migration Flows in the EU: The Cases of Spain and the Czech Republic. Different Views, Different Solutions”. Think Visegrad (2018) [Ferrero-Turrion_Facing-Migration-Flows-in-the-EU-The-Cases-of-Spain-and-the-Czech-Republic]
- FERRERO-TURRIÓN, Ruth. (2016) “Europa sin rumbo. El fracaso de la UE en la gestión de la crisis de refugiados.” en Revista de estudios internacionales mediterráneos, 21, 159-176. 2016
- JOINT DECLARATION OF INTENT ON A CONTROLLED EMERGENCY PROCEDURE (2019) Voluntary commitments by Member States for a Predictable Temporary Solidarity Mechanism. 23 septiembre 2019.
- OCDE (2021) International Migration Outlook 2021, Recuperado en <https://www.oecd.org/migration/international-migration-outlook-1999124x.htm>
- OCDE (2017) Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264276710-es>
- OECD/ILO (2018), How Immigrants Contribute to Developing Countries’ Economies, ILO, Geneva/OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264288737-en>.
- PARLAMENTO EUROPEO. (2015) Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la transposición del modelo australiano para la gestión de la inmigración. Mara Bizzotto 24.11.2015
- PINYOL-JIMÉNEZ, Gemma. (2019) “Deconstrucción de la Política Europea de Migración” Política Exterior nº187 Enero/Febrero 2019
- Reglamento 2016/1624 de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia de Fronteras y Costas.
- SANAHUJA, J. (2016) “La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera” en Mesa, M. (coord.) Retos inaplazables en el sistema internacional. Madrid. Fundación de Cultura de Paz/CeiPaz. 2016.





DESPLAZAMIENTOS MEDIOAMBIENTALES

ENVIRONMENTAL DISPLACEMENTS

Miguel Pajares
Universidad de Barcelona
pajares.miguel@gmail.com

Fecha recepción artículo: 12/11/2021 • Fecha aprobación artículo: 04/01/2022

RESUMEN

Los desastres medioambientales que generan mayor número de desplazamientos son los que provocamos los humanos, tanto los que causa la industria extractiva, la agroindustria y la ganadería industrial, como los que causa el cambio climático. La industria extractiva y agroganadera acapara grandes superficies de tierra y genera una contaminación que afecta a extensiones aún mayores, obligando a muchas poblaciones a abandonar esas tierras. El cambio climático está exacerbando las lluvias torrenciales destructivas, las sequías y otros desastres medioambientales, y ello está también obligando a muchas poblaciones a desplazarse. En ambos casos, la mayor parte de los desplazamientos son internos, pero también se producen migraciones que, principalmente se dirigen a los países vecinos. Estas migraciones son tratadas como económicas, pero los países del Norte global tienen una responsabilidad política en los desastres que las provocan que no debe ser eludida. Esa responsabilidad comporta una obligación de dar protección internacional a las personas que emigran por esos motivos.

Palabras clave: Desastres Medioambientales, Cambio Climático, Desplazamientos, Migraciones, Refugiados.



ABSTRACT

The environmental disasters that generate the greatest number of displacements are those caused by humans: those caused by the extractive industry, agroindustry and factory farming, and those caused by climate change. The extractive and agro-livestock industry monopolizes huge areas of land and generates pollution that affects even larger areas, forcing many populations to abandon those territories. Climate change is exacerbating destructive torrential rains, droughts and other environmental disasters, and is also forcing many populations to displace. In both cases, most of the displacements are internal, but there are also migrations that mainly go to neighbouring countries. These migrations are treated as economic, but the countries of the global North have a political responsibility in the disasters that cause them, a responsibility that should not be eluded. That accountability implies an obligation to provide international protection to people who emigrate for these reasons.

Keywords: Environmental Disasters, Climate Change, Displacement, Migration, Refugees.

Miguel Pajares es doctor en Antropología Social por la Universidad de Barcelona. Es miembro investigador del Grup de Recerca en Gènere, Identitat i Diversitat (GENI) y del Grup de Recerca sobre Exclusió i Control Social (GRECS), adscritos al Departamento de Antropología Social de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona. Es también presidente de la Comisión Catalana de Ayuda al Refugiado y autor de varios libros de ensayo, varias novelas de crítica social y numerosos artículos.

1. INTRODUCCIÓN

Los desplazamientos humanos forzados pueden tener motivaciones muy variadas, pero podemos señalar dos grandes causas. La primera es la violencia y los conflictos bélicos: en el 2020 hubo 9,8 millones de personas que tuvieron que abandonar sus hogares y cambiar su lugar de residencia por esta causa, y a finales de ese año eran ya 82,4 millones las personas que vivían desplazadas tras haber huido, en algún momento de los últimos años o décadas, de algún conflicto, violencia o persecución. Más de la mitad (48 millones) eran desplazadas internas, personas que habían abandonado su hábitat pero no su país; el resto habían salido del país y eran las personas a las que llamamos refugiadas, ya que las leyes les dan derecho a la protección internacional por haber huido de conflictos o persecuciones. Son las huidas de Siria, Afganistán, Myanmar, Sudán del Sur, Venezuela, Guatemala, Honduras, etcétera, que principalmente encontraron refugio en los países vecinos (UNHCR, 2021).

La otra gran causa de desplazamientos son los desastres medioambientales, y a ella se refiere este artículo. Algunos de esos desastres son naturales (geofísicos), como los terremotos, los tsunamis o las erupciones volcánicas, pero los que mayor número de desplazados provocan son los desastres medioambientales que originamos los humanos. Y estos también podemos subdividirlos en dos grupos: los producidos por la industria y los generados por el cambio climático.



2. DESPLAZAMIENTOS MEDIOAMBIENTALES CAUSADOS POR LA ACCIÓN INDUSTRIAL

Los desplazamientos humanos causados por la acción industrial se han producido en todos los países durante la industrialización, pero ahora se dan sobre todo en los países de bajos ingresos, países africanos, latinoamericanos y asiáticos. Las grandes corporaciones extractivas son las principales responsables: la minería a cielo abierto ocupa vastas extensiones de tierra y contamina las aguas dejando inhabitables otras extensiones aún mayores; la extracción de petróleo y otros combustibles fósiles produce el mismo efecto; la construcción de grandes presas hidroeléctricas también destruye amplias zonas de cultivo y deja inhabitables pueblos enteros, como lo hace la construcción de otras grandes infraestructuras; la deforestación y la expansión de la agricultura industrial y la ganadería industrial se hacen igualmente a costa de las poblaciones que vivían de los bosques o la agricultura local. Todo ello está produciendo desplazamientos humanos forzados: poblaciones que se ven expulsadas de sus tierras por el avance de la industria extractiva y agroganadera o la contaminación que provoca.

La activista Margarita Pineda explica a la CCAR (*Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat*) que la concesión de tierras del gobierno de Honduras a las grandes corporaciones mineras e hidroeléctricas ha provocado que, en la última década, varios ríos casi se hayan secado y que amplias extensiones de tierras de cultivo se hayan contaminado, lo que ha llevado a las comunidades indígenas y otras comunidades locales a abandonarlas. Dice que las corporaciones, con el apoyo de políticos corruptos, se han apoderado por todo el país de bienes que antes eran comunes (CCAR, 2021a). Otra destacada activista, Karen Izolda, explica que el valle del Mezquital de México, donde hasta hace poco vivían varias comunidades indígenas, es cada vez más inhabitable por el gran número de empresas extractivas, varias de ellas españolas, que se han instalado (CCAR, 2021b). Son dos ejemplos que ponen de manifiesto la vulneración de los derechos humanos que sufren las poblaciones afectadas por ese tipo de industrias y los desplazamientos a los que se ven abocadas.

Estos desplazamientos se dan, sobre todo, en los países de bajos ingresos y son mayoritariamente internos, es decir, parten de las zonas rurales para irse a los suburbios de las ciudades. Los datos que aporta la División de Población de Naciones Unidas sobre evolución de la población rural y urbana y sobre emigración muestran que, en el mundo, cada día se suman 165.000 personas a las grandes ciudades tropicales tras haber abandonado su hábitat rural, 60 millones de personas al año, mientras que el incremento anual de migrantes internacionales es de unos seis millones (Pajares, 2020, p.118). Puede decirse que por cada persona que emigra hay diez que se van de las zonas rurales a las ciudades sin salir de su país.

La presión que causan ciertas industrias sobre las comunidades locales se muestra en la resistencia que estas oponen y el precio que pagan por ella. La entidad Global Witness informa cada año de los asesinatos de líderes comunitarios, mujeres y hombres, que se oponen a la ocupación de sus tierras y la destrucción de su medio ambiente por parte de las grandes corporaciones extractivas y agroindustriales: en el 2020 fueron asesinadas 227 personas defensoras comunitarias. Esa entidad apunta a la explotación forestal como la industria vinculada al mayor número de asesinatos, pero también señala a las corporaciones mineras y las agroindustriales (Global Witness, 2021). Sin embargo, las comunidades locales que defienden los bosques tienen escaso apoyo internacional, y ello pese a saberse que esos bosques que algunas industrias están destruyendo son imprescindibles para luchar contra el cambio climático. El dato que nos da la Convención de Naciones Unidas para la Lucha Contra la Desertificación (UNCCD, por sus siglas en inglés) sobre pérdida diaria de bosques (UNCCD, 2017, p.197) puede ser expresado de una forma que no deja a nadie impasible: cada día se deforesta en el mundo una extensión similar a 38.000 campos de fútbol.



3. DESPLAZAMIENTOS MEDIOAMBIENTALES CAUSADOS POR EL CAMBIO CLIMÁTICO

La otra gran causa de desplazamientos humanos que se aborda en este artículo es el cambio climático. Los desastres más importantes que pueden considerarse climáticos son los siguientes: las lluvias torrenciales, que provocan grandes inundaciones y causan enormes destrozos en las zonas agrícolas o de pasto, así como en los poblados y ciudades; los grandes ciclones, que destrozan las zonas costeras; las sequías severas y prolongadas, que acaban arruinando la agricultura y matando al ganado; las olas de calor que también matan, tanto a personas como al ganado de las comunidades; los incendios forestales, cada vez más duraderos y destructivos; la subida del nivel del mar, que está introduciendo el agua salada en los acuíferos de agua dulce de los que se valen las zonas agrícolas de los deltas y otras áreas costeras.

Salvo la subida del nivel del mar, los demás desastres medioambientales mencionados ya existían antes de que comenzara a producirse el cambio climático que estamos viviendo, pero no se daban con la frecuencia y la intensidad con la que ahora se dan. El cambio climático ha exacerbado ese tipo de desastres, los ha hecho más destructivos y está logrando que muchas comunidades acaben perdiendo sus hábitats. En consecuencia, esos desplazamientos internos y migraciones generados por tales causas pueden ser denominados climáticos.

Entre los desastres climáticos mencionados antes, hay unos que son repentinos y otros que son de generación lenta. Los desastres repentinos son principalmente los hidrometeorológicos: ciclones, lluvias torrenciales e inundaciones. Cuando se produce un desastre de esa naturaleza, la gente tiene que huir rápidamente de su hábitat y ubicarse en una zona segura. Es un tipo de desplazamiento que suele ser temporal, ya que, cuando los vientos se han calmado y las aguas se han retirado, la mayor parte de la gente que huyó trata de volver a reconstruir su hábitat. Además, lo normal es que sea un desplazamiento interno, pues en esas situaciones muy pocas personas tratan de cruzar alguna frontera.

Paradójicamente, ese tipo de desplazamientos que generalmente son solo temporales son los que mejor conocemos. El Observatorio de los Desplazamientos Internos (IDMC, por sus siglas en inglés), nos da los datos cada año y podemos decir que la media anual es de unos 20 millones de desplazamientos internos medioambientales, aunque el último dato, correspondiente al año 2020, dice que los desplazados fueron 30,4 millones, es decir, tres veces más que los desplazados por conflictos, que, como ya se señaló anteriormente, fueron 9,8 millones. En el 2020 los desastres climáticos que mayor número de desplazados provocaron fueron grandes tormentas e inundaciones, aunque también destacaron los incendios forestales. Por países, los más afectados fueron China, Filipinas, Bangladés, India, EEUU, Vietnam, Somalia, Honduras y Paquistán (IDMC, 2021).

Pero de todas esas personas que se ven desplazadas por desastres repentinos no se sabe cuántas permanecen desplazadas de forma permanente. El IDMC señala que a finales del 2020 permanecían así 7 millones de personas, pero solo son las que pudo identificar en tal situación. Como puede observarse, disponemos de mejores datos acerca de los desplazados internos por conflictos, ya que sabemos que en el 2020 fueron 9,8 millones, pero también sabemos que esos desplazados internos, sumados a los que permanecían en esa situación desde años anteriores, ascendían a 48 millones al acabar el año. No se dispone de este dato acumulativo sobre los desplazados internos por desastres climáticos repentinos.



Y de lo que aún sabemos menos es de los desplazados permanentes que se producen por los desastres climáticos de generación lenta, como son las sequías persistentes y prolongadas, el avance de los desiertos, la disminución del agua potable disponible, la pérdida de productividad de los cultivos, o la subida del nivel del mar. Los desplazados internos por esas causas tienden a ser permanentes, a diferencia de los producidos por fenómenos repentinos, ya que los desastres de generación lenta terminan destruyendo el hábitat y, por tanto, los desplazados acaban estableciéndose de forma permanente en las ciudades porque no tienen un lugar al que volver. Pero no sabemos el número de desplazados que se producen por esos impactos climáticos de generación lenta; lo único que sabemos es que están entre esos 60 millones de personas que cada año abandonan las zonas rurales para irse a las ciudades. Sin duda alguna, pueden ser muchos más que los 7 millones de desplazados permanentes por el cambio climático que el IDMC había identificado a finales del 2020.

4. DESIGUALDAD DE GÉNERO EN LOS DESPLAZAMIENTOS MEDIOAMBIENTALES

Se da una situación global de injusticia en los desastres medioambientales y en particular en los climáticos: quienes menos han contribuido al cambio climático son los que más lo están sufriendo. Los países del Norte global lo están sufriendo menos y, sin embargo, son los más responsables de la crisis climática. Además, estos países no destacan (en conjunto) por estar haciendo políticas climáticas contundentes, pese a ser los que podrían dedicar más recursos a ellas. El Índice del 2021 sobre compromiso en la lucha contra el cambio climático, elaborado por Germanwatch para 61 países, nos dice que, en el 2021, países como Estados Unidos, Canadá y Australia estaban entre los menos comprometidos (CCPI, 2021).

Pero en este apartado se quiere abordar otra dimensión de esa injusticia: el desigual reparto de los efectos de la crisis climática entre mujeres y hombres. Las mujeres están más expuestas y sufren más los riesgos de los desastres climáticos a causa de las desigualdades y la discriminación de género que padecen en la vida cotidiana. Su tasa de mortalidad en los desastres es, según Naciones Unidas, muy superior a la de los hombres, lo que se debe a que no abandonan el cuidado de sus hijos e hijas, a que sus recursos económicos son menores y a que su apego a la tierra que sustenta a sus familias es mayor (NNUU, 2009). Ellas están más ancladas al propio hábitat, debido a que suelen ser las responsables de proveer de agua, comida y leña para cocinar y calentarse. También son las que han tenido menos oportunidades de educación, algo muy necesario para poder plantearse la migración, y sufren otros factores de desigualdad en lo referido a derechos a la propiedad, exclusión en la toma de decisiones y dificultades para acceder a la información y los servicios financieros, como explica la Organización Internacional para las Migraciones (IOM, 2014). Todo ello comporta que sean *las últimas en abandonar el barco*, por así decirlo.

Así mismo, esa mayor dedicación al cuidado de las personas dependientes y a la tierra que las sustenta las lleva a asumir el incremento del trabajo que provocan los impactos climáticos: buscar agua se hace más laborioso cuando los pozos van secándose; igual que resulta más arduo atender a los enfermos cuando el aumento de la temperatura favorece la expansión de enfermedades como el zika, el dengue o la malaria. En muchos lugares del mundo son las mujeres y las niñas las que están asumiendo estos pluses de trabajo que genera el cambio climático. Además, eso puede forzar aún más a las niñas a abandonar su educación para asumir funciones de cuidado (Felipe, 2019).



Y cuando se ven abocadas a marchar e iniciar el trayecto migratorio, sea durante los desastres repentinos o por fenómenos persistentes, pueden sufrir otro efecto de la desigualdad: la violencia de género. Muchas mujeres y niñas padecen acoso y violaciones, tanto en medio de los desastres, como durante los desplazamientos que estos provocan.

Finalmente, el hecho de que las mujeres estén en mayor proporción entre la población más pobre (trabajos peor remunerados, mayor ausencia de contratación laboral...) (Oxfam, 2018) y que haya más mujeres que hombres viviendo en la extrema pobreza, incide en que los impactos del cambio climático produzcan sobre ellas efectos más dañinos, ya que uno de esos efectos es el de acrecentar la pobreza. La brecha de pobreza que se produce entre mujeres y hombres puede verse incrementada. Lo que, a su vez, puede tener otro efecto en las niñas: si ahora hay un 50 % más de niñas que de niños excluidas de la educación primaria (ONU-Mujeres, 2018), el cambio climático puede actuar agravando esa desigualdad.

5. MIGRACIONES CLIMÁTICAS

Como se dijo anteriormente, cuando los impactos climáticos persistentes obligan a las personas a abandonar su hábitat, lo que ocurre con mayor frecuencia es que se vayan a otra zona del país, sea de forma temporal o permanente. Si es de forma permanente, lo más frecuente es que vayan a engrosar los suburbios de las ciudades. A esas personas les llamamos *desplazadas internas*. Las personas *migrantes*, en cambio, son aquellas que cruzan fronteras, las que trasladan su residencia a otro país. Sabemos que, por ahora, los desastres medioambientales están provocando muchos más desplazamientos internos que migraciones, pero hay zonas del planeta en las que ya están produciéndose migraciones por causas climáticas, como enseguida se mostrará.

Identificar las migraciones climáticas no es fácil, debido a que las migraciones generalmente son multicausales; casi siempre hay más de un motivo que ha empujado a una persona o a una familia a tomar la decisión de salir de su país. Además, como ya se ha señalado, los impactos climáticos repentinos dan lugar principalmente a desplazamientos internos temporales, por lo que las migraciones cabe más esperarlas de los fenómenos de generación lenta y, en ese caso, serán migraciones se producirán de forma paulatina, a medida que el hábitat va degradándose, por lo que se parecerán mucho a lo que siempre se ha llamado emigración económica. Sin embargo, podemos convenir que el término migración climática es adecuado cuando se emigra porque el hábitat ha comenzado a desaparecer a causa de los impactos climáticos. Es decir, llamaremos migrantes climáticas a aquellas personas para las que los impactos climáticos hayan sido una causa importante de su decisión de emigrar, aunque no necesariamente fuera la única.

¿Cómo están produciéndose las migraciones climáticas? Los datos migratorios y los estudios realizados nos muestran que la emigración que sale de aquellos países más golpeados por los impactos climáticos se está dirigiendo principalmente hacia los países vecinos (Pajares, 2020). Puede decirse que la movilidad humana que está provocando el cambio climático sigue dos patrones bien definidos, el primero es que se dan más desplazamientos internos que migraciones, y el segundo es que las migraciones se quedan principalmente en los países vecinos. Así, por ejemplo, las migraciones climáticas de Sudán y Somalia se dirigen a otros países cercanos como Etiopía, Kenia y Uganda, y las migraciones climáticas del Sahel, que salen de países como Mali o Burkina Faso, se dirigen a los países costeros de África Occidental, principalmente, a Nigeria y Costa de Marfil. Podemos afirmar que, por ahora, las migraciones climáticas de larga distancia no son importantes.



A modo de ejemplo, veamos lo que ocurre en los dos países del Sahel mencionados, Mali y Burkina Faso, dos países que están en torno a los 20 millones de habitantes cada uno. En ambos, los impactos del cambio climático son muy graves: sequías cada vez más intensas, lluvias que cuando caen son torrenciales y muy destructivas, y una degradación muy importante de las tierras de cultivo y de pasto. Unos impactos que están obligando a moverse a las poblaciones. Pero antes de mostrar los datos migratorios conviene dejar claro que no toda la movilidad humana forzada se debe al cambio climático. En los dos países (especialmente en Mali) se ha producido acaparación de tierras por parte de corporaciones agroindustriales que ha expulsado a las comunidades locales. Igualmente, en ambos países se producen conflictos bélicos que han generado gran número de desplazados internos (333.000 en Mali y 1.075.000 en Burkina Faso), así como refugiados que están principalmente en los países vecinos (de Mali han huido 175.000 personas y de Burkina Faso 21.000 a causa de los conflictos (UNHCR, 2021). Sin embargo, la emigración de esos dos países es mucho mayor que el número de sus refugiados, y ahí es donde puede verse la huella climática. Según los datos de finales del 2020 de la División de Población de Naciones Unidas, de Mali habían salido 1.304.000 emigrantes y de Burkina Faso 1.599.000 (datos que incluyen los refugiados señalados antes). Una emigración que ha ido a otros países africanos (el 94,5 %) y muy particularmente los países costeros de África Occidental (a Europa solo ha ido el 10 % de los emigrantes de Mali y el 2 % de los de Burkina Faso). Lo interesante es comparar esta tasa de emigración con la que tienen los demás países de África Occidental: mientras que la media de emigración de Mali y Burkina Faso es de más del 7 % de la población, la del resto de países de la región (los costeros, menos impactados por el cambio climático hasta ahora) es del 2 % (UNPD, 2021). Los estudios muestran que diferencias similares se producen en otras regiones tropicales del planeta: los países más impactados por el cambio climático tienen más emigración que sus vecinos y, además, es una emigración que se dirige a estos últimos (Pajares, 2020).

Es de remarcar que los patrones de movilidad por causas climáticas son similares a los que tienen los refugiados que huyen de conflictos bélicos. Al inicio de este artículo se dijo que las guerras y las situaciones de violencia o persecución han provocado que 82,4 millones de personas se hayan visto obligadas a abandonar sus hogares, de las que 48 millones son desplazadas internas. El resto son personas refugiadas que principalmente se han quedado en los países cercanos: el 73 % está en países vecinos a los países en conflicto, otro 13 % está en países más alejados pero también del Sur global, y solo el 14 % ha hecho una migración de larga distancia para solicitar asilo en los países del Norte global, tales como los europeos, norteamericanos, etcétera (UNHCR, 2021).

En los países europeos se tiende a pensar que es a ellos a los que acude la mayor parte de los refugiados, pero eso solo es un prejuicio generado por la xenofobia; la realidad es la que muestran los porcentajes dados en el párrafo anterior. Y, de momento, es una realidad similar a la de las migraciones climáticas. La pauta general es que cuando la gente abandona su hogar de manera forzada, trata de quedarse lo más cerca posible, y ello vale tanto para quienes huyen de un conflicto bélico como para quienes huyen de los impactos del cambio climático.

Por ahora, las migraciones climáticas de larga distancia (las que podrían llegar a Europa, por ejemplo) son pequeñas, pero serán mayores en el futuro si el mundo fracasa tanto en evitar un calentamiento global grave, como en las medidas de adaptación que deben desarrollarse en los países tropicales, generalmente, países de bajos ingresos. Hace años que se habla de la adaptación en las cumbres climáticas, y los países ricos se habían comprometido a aportar 100.000 millones de dólares anuales para ella desde el 2020, pero eso es algo que aún no ha ocurrido. Cuando hablamos de adaptación nos referimos a cosas como cambiar los cultivos agrícolas por variedades más resistentes a las sequías, desarrollar infraestructuras para aprovechar mejor el agua potable disponible, plantar corredores



arbóreos para frenar el avance de los desiertos, construir plantas desalinizadoras para obtener agua potable del mar, construir diques para frenar el avance del mar sobre las costas, etc. Si se hace todo eso, y además se frena el calentamiento global reduciendo drásticamente las emisiones de gases de efecto invernadero, puede evitarse que muchas poblaciones se vean obligadas a abandonar sus lugares de origen.

Pero si las cosas siguen como van ahora, habrá cada vez más gente que trate de hacer una migración de larga distancia, porque los países vecinos estarán tan mal como sus países de origen, ya que el cambio climático irá impactando sobre regiones cada vez más amplias, especialmente en las latitudes tropicales. Además, las ciudades costeras, que son las que ahora reciben a la mayor parte de los desplazados climáticos, van a verse muy afectadas por la subida del nivel del mar, y es posible que sea de ellas de donde salgan las principales migraciones de larga distancia. Con todo, no se ha de perder de vista que ese tipo de migración no está al alcance de todo el mundo; habrá poblaciones cada vez mayores que se vean atrapadas, porque no tendrán los recursos necesarios para emigrar. En cualquier caso, tenemos que contar con que en el Norte global tendremos unos flujos de inmigración mayores de los que hemos tenido hasta ahora, impulsados por el cambio climático.

6. LAS MIGRACIONES CLIMÁTICAS COMO TABÚ

Algunas personas, sobre todo en el mundo académico, reprenden a quienes hablan de las futuras migraciones climáticas, advirtiéndoles de que ello puede fomentar la xenofobia. Sus premisas son que el temor a un incremento de la inmigración inducido por el cambio climático va a generar una reacción social favorable al cierre de fronteras, y que los partidos xenófobos de la extrema derecha van a verse respaldados para defender las políticas duras contra la inmigración (Boas *et al.*, 2019). O sea que al hablar de migraciones climáticas, o de refugiados climáticos, estamos dando argumentos a los xenófobos que presentan la inmigración como una amenaza de la que debemos protegernos.

Ese razonamiento no es nuevo. Ahora se plantea en relación con las migraciones climáticas, pero las migraciones, en general, han constituido tema tabú en muchos momentos y para muchos actores (políticos, académicos, institucionales...). Durante décadas se ha producido la siguiente paradoja en toda Europa: los partidos sin escrúpulos, dispuestos a sacar votos del discurso antiinmigración (partidos de la extrema derecha y otros) han hablado mucho de inmigración, mientras que los partidos más democráticos, que no querían alentar la xenofobia, se han callado. Se ha dado por hecho que hablar mal de la inmigración da votos y hablar bien los quita, y quienes no han querido alentar la xenofobia han optado por eludir el tema. El resultado ha sido que no se ha desarrollado más que un discurso: el xenófobo. Este discurso se ha hecho hegemónico porque no se ha contrarrestado con otro alternativo; otro que defendiera, por ejemplo, el derecho de las personas a encontrar una vida digna en cualquier lugar del mundo. Tal discurso alternativo solo se ha hecho desde entidades sociales y partidos minoritarios, por lo que no ha podido ganar terreno al discurso dominante. En Europa tenemos unas sociedades muy sesgadas hacia la xenofobia porque no se le ha presentado batalla en el terreno discursivo.

Por otra parte, creer que una perspectiva de mayores flujos migratorios induce a un incremento de la xenofobia es no entender cómo funciona la xenofobia. A finales de los años noventa del pasado siglo había ya estudios que demostraban que los niveles de racismo y xenofobia en distintas ciudades europeas nada tenían que ver con sus tasas de inmigración; las ciudades con mayores porcentajes de voto a los partidos xenófobos no coincidían con las que tenían más inmigrantes, más bien ocurría lo



contrario (Pajares, 1998, p224). Y hoy sigue pasando lo mismo: los países de la Unión Europea en los que el discurso antiinmigración obtiene mejores resultados electorales son países que apenas reciben inmigración. Ahí tenemos a Polonia, con un 1,7 % de población inmigrada, el país con menor porcentaje de la UE; a Eslovaquia, con un 3,4 %; a la República Checa, con un 4,3 % y a Hungría, con un 5,3 %; todos ellos muy lejos del 13 % de población inmigrada que tienen España y Francia, del 16 % que tiene Alemania o del 20 % que tiene Suecia.

Lo cierto es que el discurso antiinmigración no necesita que haya inmigrantes reales para prosperar, basta con que haya demagogos dispuestos a sacar lo peor de la gente con sus diatribas. El discurso antiinmigración no se combate escondiendo a los inmigrantes, ni a los flujos de inmigración presentes o futuros; se combate con otro discurso alternativo de defensa de los derechos humanos y, en este caso, de defensa del derecho de todas las personas a una vida digna allá donde puedan encontrarla. Un discurso que debe ser profundo, amplio, y darse en todos los aspectos y todos los momentos en los que la inmigración está presente en el debate.

Las migraciones climáticas van a ser importantes y debe decirse. Es algo que no ha de esconderse ya que necesitamos debatir con qué políticas migratorias podremos gestionar mejor esas futuras migraciones. Las actuales políticas migratorias están basadas en los paradigmas que los partidos xenófobos han logrado convertir en discurso dominante: la inmigración como amenaza para *nuestro* mercado laboral, *nuestras* tradiciones culturales, *nuestra* seguridad y orden público...; la inmigración como algo de lo que tenemos que protegernos, negando la entrada legal a los inmigrantes, cerrando las fronteras, militarizándolas, haciendo acuerdos con terceros países para que la retengan, dejando morir a los inmigrantes en los trayectos migratorios... Estas son las políticas que se dan en Europa, incluso cuando se necesita que los inmigrantes vengan para cubrir unos puestos de trabajo imprescindibles. En los años del mayor crecimiento económico español, desde finales de los 90 hasta el 2008, se necesitaban inmigrantes para un buen número de sectores, el principal de ellos la construcción, pero la política de inmigración siguió siendo la misma, de modo que la mayoría de los inmigrantes tuvieron que entrar de forma irregular (lo que, de paso, los convirtió en mano de obra barata).

Con esas políticas de inmigración no podrán ser gestionadas las futuras migraciones climáticas. La gestión de esas migraciones requiere instrumentos de cooperación con los que que afrontar juntos los desafíos a los que va a someternos el cambio climático; requiere desarrollar mecanismos de solidaridad y de apoyo mutuo; requiere afianzar la idea de que todos tenemos el mismo derecho a salvarnos, en un planeta en el que habrá regiones en las que ya no se podrá vivir.

La gestión de las migraciones climáticas necesita de un tratado internacional vinculante que obligue a todos los países a cierta cuota de solidaridad. Necesita de un organismo de Naciones Unidas con capacidad de gestión y poder real, que pueda canalizar las migraciones de forma legal y siguiendo criterios de protección para todas las personas. Eso, desde luego, está muy alejado de lo que hoy predomina en las políticas migratorias, por ello es muy importante que en las cumbres del clima (las COP) y otros ámbitos internacionales se empiece a hablar sobre las migraciones climáticas y sobre cómo gestionarlas. La ausencia de este tema en la cumbre de Glasgow fue una oportunidad perdida.



7. LA DIMENSIÓN DE LAS MIGRACIONES CLIMÁTICAS

Anteriormente se apuntó que las migraciones climáticas van a ser importantes, pero se puede ahondar un poco más en ello. Hay algunas previsiones que desde hace años se vienen citando en artículos y libros, como la que realizó Norman Myers en 1995 y revisó en el 2002, afirmando que en el 2050 habría 200 millones de refugiados climáticos (Myers, 2005); o la que hizo la organización Christian Aid en el 2007, que habló de 1.000 millones de desplazados para el 2050 (Christian Aid, 2007). Lamentablemente, se citan mal, ya que se utilizan para hablar de migraciones climáticas o de refugiados climáticos, cuando esas previsiones incluían también a los desplazados internos.

Hay otro estudio más reciente que ahora se cita más que los anteriores, el que realizó el Banco Mundial en el 2018 denominado Groundswell, en el que habló de unos desplazamientos climáticos de hasta 143 millones de personas para el 2050 en tres regiones: África oriental, Asia del Sur y Centroamérica-México (World Bank, 2018). El estudio lo completó en el 2021 incluyendo tres nuevas regiones: Asia oriental y el Pacífico, norte de África, y Europa oriental y Asia central, con lo que amplió su previsión a 216 millones de desplazados internos para el 2050 entre las seis regiones abordadas en los dos estudios (Clement *et al.*, 2021). De nuevo, cabe decir que suele citarse mal, ya que el estudio dejó muy claro que solo se refería a desplazamientos internos y, en cambio, está citándose para hablar de las futuras migraciones climáticas.

Ese error es muy frecuente, y se produce por no distinguir claramente los desplazamientos internos de las migraciones. Vamos a tratar de explicarlo. La División de Población de Naciones Unidas dice que en el mundo hay 281 millones de migrantes (UNDP, 2021), un dato que se refiere a las personas que viven en un país distinto al que han nacido y que, por tanto, no incluye a los desplazados internos (si tuviéramos que incluir a las personas que viven en un lugar distinto del que nacieron dentro de su propio país, deberíamos ampliar el dato con más de mil millones). Todos los artículos o textos en los que se hace referencia a los migrantes que hay actualmente en el mundo utilizan ese dato, ninguno añade los desplazados internos, y, sin embargo, a continuación se dicen cosas como que en el 2050 ese dato se ampliará con otros 200 millones, citando los estudios mencionados antes, estudios que se referían principalmente a los desplazados internos. Es decir, a los migrantes (transfronterizos) actuales se le añaden los desplazados internos futuros; a las peras de hoy se le suman las manzanas de mañana diciendo que todo serán peras.¹ Cuando la División de Población de Naciones Unidas da datos sobre migraciones, siempre se refiere a personas que han cambiado de país de residencia, lo que debería ser un buen criterio que todos siguiéramos.

Entrando ya en el tema enunciado en este apartado, las dimensiones que pueden adquirir las migraciones climáticas, conviene advertir primero que la mayoría de autores coincidimos en que no se pueden hacer cálculos matemáticos al respecto. Si ya es muy difícil predecir el número de desplazados climáticos internos, aún lo es más predecir el de migrantes; por eso estudios como el Groundswell se refieren solo a los desplazados internos. Sin embargo, es conveniente que nos hagamos una idea general sobre la magnitud que pueden alcanzar.

¹ A modo de ejemplo puede mencionarse un estudio de la Universidad de Otago (Nueva Zelanda). Sus autores dicen que en el 2017 había 250 millones de migrantes en el mundo y que en el 2050 podría haber 1.000 millones de migrantes climáticos más, y este último dato se lo atribuyen a la OIM. La confusión está en que el primer dato se refiere solo a movilidad transfronteriza y, en cambio, el segundo dato incluye la suma de la movilidad transfronteriza más la interna (la OIM nunca ha dicho que en el 2050 habrá 1000 millones de migrantes climáticos transfronterizos). (Aburn y Wesselbaum, 2017).



Ahora son las ciudades costeras de las regiones tropicales las que están recibiendo el mayor número de desplazados climáticos, y así seguiría siendo durante un tiempo; pero, si las políticas de lucha contra el cambio climático no dan un giro radical, tanto en mitigación como en adaptación, de esas mismas ciudades tendrá que salir parte de su población en las próximas décadas debido a la subida del nivel del mar y a otros factores (escasez de agua potable, etc.), una salida que ya no podría hacerse hacia las zonas rurales de las que antes habían huido y que, por tanto, reforzará la opción de emigrar. El análisis de los estudios que se han hecho sobre la población afectada, permite suponer que hacia el 2060 la población migrada en el mundo podría doblar la actual, en cuyo caso sería el 6 % de la población mundial (Pajares, 2020). Ello, hay que insistir, no es un cálculo, ni preciso ni aproximado, sino una idea general.

Ese 6 % de población migrada a nivel mundial es una dimensión migratoria importante, pero no es desmedida, no es algo que pueda sobrepasar nuestra capacidad de gestión si comenzamos a hacer mejor las cosas. Si se reduce la xenofobia en nuestras sociedades (sobre todo, en las del Norte global) y se mejoran las políticas migratorias, las migraciones climáticas son perfectamente gestionables. De ahí la importancia de lo que se planteó en el apartado anterior: comenzar a debatir a nivel internacional cómo debemos gestionar las futuras migraciones climáticas.

La necesidad de avanzar en ese debate no implica que dejemos de hacer todo lo que esté en nuestras manos para que las migraciones climáticas tengan las menores dimensiones posibles. Hay que poner todos los medios a nuestro alcance para que la gente de las áreas tropicales tenga la opción de quedarse en sus hogares, y esos medios no son otros que los ya señalados en este artículo: políticas y medios para la mitigación y políticas y medios para la adaptación; reducción drástica de las emisiones de gases de efecto invernadero y aportaciones económicas adecuadas para la adaptación de los países más impactados por el cambio climático.

8. REFUGIADOS CLIMÁTICOS, REFUGIADOS MEDIOAMBIENTALES

La consideración legal que les demos a los migrantes climáticos es un asunto de gran importancia. Por ahora, ningún gobierno los ve de otra manera que no sea como migrantes económicos y, en tanto que tales, los gobiernos no tienen ninguna obligación de darles entrada y acogida. De nada le sirve a quien ha huido de su país por los impactos del cambio climático aducir tal motivo, pues el gobierno del país al que haya acudido no se sentirá obligado a darle ningún tipo de protección o acogida, ya que no hay ningún tratado internacional que obligue a dar entrada a los migrantes económicos (salvo por algunos acuerdos bilaterales entre países).

La consideración de refugiadas se otorga a las personas que han huido de su país víctimas de alguna acción política, como un conflicto bélico o una persecución. La Convención de Ginebra sobre Refugiados de 1951 define qué tipo de persecuciones: las que se producen por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas; y señala que se considerará refugiada la persona que haya salido de su país con fundados temores de ser perseguida por alguno de esos motivos (ACNUR, 1951). El concepto de refugio o de la protección internacional está muy vinculado al hecho ser víctima de alguna acción política que pone en peligro la vida o la integridad de una persona.

Pues bien, veamos cómo se relaciona eso con las migraciones climáticas. Hace años que tenemos la certeza de que el cambio climático que estamos viviendo lo hemos provocado los humanos, algo sobre lo que ya no hay ningún tipo de controversia científica. Este cambio climático, a diferencia de todos los anteriores que



se produjeron en la historia geológica de la Tierra, está provocado por los gases de efecto invernadero que venimos emitiendo desde el inicio de la industrialización; se deriva de los dos siglos que llevamos quemando carbón, petróleo y gas fósil, y también del cambio del uso del suelo que ha realizado la agroindustria y la ganadería industrial. Pero aquí lo importante es que eso lo saben los gobiernos desde hace unas cuantas décadas. Y más importante aún es que hace tres décadas que realizan acuerdos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y poner freno al cambio climático.

Desde 1992, cuando se firmó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, los gobiernos han ido asumiendo compromisos que no han cumplido en medida alguna: las emisiones de gases de efecto invernadero no han hecho otra cosa más que crecer. Hubo momentos en los que este reiterado incumplimiento se consideraba ya insoportable, como en la cumbre climática de Copenhague del 2009, pero los gobiernos volvieron a fallar. Como volvieron a hacerlo con el Acuerdo de París del 2015 que, pese a ser el mejor que se ha suscrito, no impuso medidas de obligado cumplimiento. Tampoco la cumbre de Glasgow de noviembre del 2021, la más importante desde el Acuerdo de París, estableció obligaciones vinculantes. Si ahora estamos viendo ya los impactos devastadores del cambio climático es porque desde el primero de esos tratados hemos exacerbado las emisiones. Los gobiernos han vulnerado todos los acuerdos climáticos que han suscrito, y especialmente lo han hecho los gobiernos de los países del Norte global, los países ricos.

Es eso lo que convierte en víctimas, merecedoras de protección internacional, a las personas que huyen de los impactos del cambio climático. Los migrantes climáticos son víctimas de unos gobiernos que han vulnerado sistemáticamente los tratados internacionales establecidos para mitigar el cambio climático. Hablar de *refugiados climáticos* es pertinente, porque es lo que nos permite enfrentar a los gobiernos con la responsabilidad que han de tener para quienes son víctimas de sus políticas. Por ahora, ese término no tiene efectos legales, porque no hay ningún tratado internacional ni ninguna ley que reconozca como refugiados a los migrantes climáticos, pero tiene importancia en el terreno discursivo, que es el que puede abrir caminos para futuros cambios legales.

Hay quienes se oponen al término *refugiados climáticos* aduciendo que no están reconocidos en la Convención de Ginebra de 1951 y que si se iniciara una reforma de la Convención el resultado podría ser negativo. Ciertamente, con la cantidad de gobiernos antiinmigración y antirrefugiados que hay, es mejor no tocar esa Convención. Sin embargo, para reconocer como refugiados a los migrantes climáticos es del todo innecesario reformar la Convención. La prueba de ello es que la mayor parte de las personas a las que hoy reconocemos como refugiadas tampoco son mencionadas en la Convención de Ginebra de 1951, ni en su ampliación de 1967.² Nos referimos a las personas que huyen de conflictos bélicos. La Convención solo reconoce como refugiadas a las personas que huyen de determinadas persecuciones individualizadas (étnicas, religiosas, políticas...), pero ahora la gran mayoría de los refugiados reconocidos son personas que han huido de guerras. No se les da el mismo estatuto que define la Convención, pero se les llama refugiadas y se les da un estatuto muy parecido.

¿Cómo hemos llegado a establecer legalmente que las personas que huyen de conflictos bélicos son merecedoras de protección internacional sin cambiar la Convención de Ginebra de 1951? Básicamente, porque se ha dispuesto en otras leyes. En el caso de la Unión Europea, fue la directiva del 2011 (2011/95/

² El Protocolo de Nueva York de 1967 lo que hizo fue ampliar la consideración de refugiadas a las personas que cumplieren con la definición en cualquier momento, eliminado la condición puesta por la Convención de Ginebra de que fuese antes del 1 de enero de 1951, así como eliminar la limitación geográfica, que antes se reducía a Europa. (ACNUR, 1967).



UE) sobre protección internacional la que estableció el derecho a la protección subsidiaria por «las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno» (artículo 15-c) (Comisión Europea, 2011). Una directiva que reconoció, *de facto*, como refugiadas a las personas que huyen de los conflictos bélicos, aunque el estatuto que se les otorga no sea el mismo que el que define la Convención de Ginebra. Esa directiva, como ocurre con cualquier otra, obligó a los Estados miembro de la UE a adaptar sus leyes a lo que establecía.

El reconocimiento de las personas migrantes climáticas como refugiadas, es decir, el reconocimiento de su derecho a la protección internacional, no requiere, en definitiva, modificar la Convención de Ginebra sobre Refugiados, lo que requiere es voluntad política para que se vayan introduciendo medidas legales que avancen en esa dirección; medidas que pueden producirse a nivel nacional, a nivel europeo, o a nivel de Naciones Unidas; medidas como los visados humanitarios, la prohibición de devolución al país de origen cuando el cambio climático genere riesgos para la vida, u otras similares.

Un primer paso en esa dirección se dio en enero del 2020, cuando el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas se pronunció sobre el caso de Ioane Teitiota, un ciudadano de Kiribati que había solicitado asilo en Nueva Zelanda alegando que su vida corría peligro por el cambio climático y cuya solicitud había sido rechazada por los tribunales de ese país. El Comité no se opuso a lo que habían resuelto esos tribunales, pero señaló que en situaciones como la de ese ciudadano era pertinente aplicar el principio de no-devolución (*non-refoulement*). Lo dijo así: «el cambio climático puede desencadenar una obligación de dar asilo y de no devolver al afectado al país de origen». Hay una conexión entre esa resolución y la Convención de Ginebra sobre Refugiados que ya había establecido el principio de no-devolución. Esta dice, en su artículo 33, que «ningún Estado podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligrare por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas». Lo que hizo el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas es ir más allá de los motivos establecidos en la Convención e incluir el cambio climático. Otro paso en esa dirección lo dio en Francia el Tribunal de Apelación de Burdeos, en sentencia del 18 de diciembre del 2020,³ al anular la expulsión de un bangladésí que padecía problemas respiratorios crónicos, ya que el tribunal sustentó su sentencia en las condiciones ambientales de Bangladés.

Ha habido documentos institucionales que han abundado en esa línea, como uno del El Parlamento Europeo del 2018 que reclamó «una definición legal y un sistema de protección para los refugiados climáticos» (European Parliament, 2018). Así mismo, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprobó en el 2019 una resolución reclamando «un estatus legal para los refugiados climáticos» (Parliamentary Assembly Council of Europe, 2019). Pero el que parece más remarcable es el que emitió el ACNUR en el 2020, en el que dijo que «las personas que huyen en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y los desastres pueden lograr solicitudes válidas de condición de refugiado», y lo justificaba señalando que «el cambio climático y los desastres pueden limitar el acceso y el control de la tierra, los recursos naturales, los medios de vida, los derechos individuales, las libertades y la vida, lo que puede amenazar, entre otros, el disfrute del derecho a la vida; integridad física; un nivel de vida adecuado; salud, agua y saneamiento; y autodeterminación y desarrollo» (UNHCR, 2020, párrafos 6 y 7).

³ Cour administrative d'appel de Bordeaux - 2ème chambre 18 décembre 2020 / n° 20BX02193, n° 20BX02195.



Sobre esto cabe una reflexión más. Antes se señaló que no hace falta invocar la Convención de Ginebra para definir como refugiadas a las personas que huyen del cambio climático, pero, en realidad, podría hacerse, y, de hecho, hay autores que lo hacen. ¿En qué se basan? Lo que dicen es que el cambio climático es un agente de persecución contra las poblaciones más vulnerables de los países empobrecidos. Esto, dicho en castellano, suena raro, porque encaja mal con el significado que le damos a la palabra persecución. Para que haya persecución tiene que haber alguien que persigue, sea un ejército, la policía, una milicia o una banda criminal, y cuando la gente sufre los impactos del cambio climático no vemos a nadie que los esté persiguiendo. Sin embargo, la Convención de Ginebra sobre Refugiados se redactó en inglés, y en este idioma la palabra «*persecution*» no tiene el mismo significado que «persecución» en castellano. Para que haya *persecution* no hace falta que haya nadie persiguiendo. La *persecution* se define en inglés como «el acto de amenazar a alguien de forma injusta o cruel».⁴ Es decir, una *persecution* no es exactamente una persecución, sino más bien una amenaza grave, y eso sí tiene un gran parecido con lo que sufren las personas más afectadas por el cambio climático. Por eso, cuando el ACNUR, en el documento mencionado en el párrafo anterior, dice que las amenazas contra la vida generadas por el cambio climático podrían dar lugar a solicitudes válidas de la condición de refugiado, no está alejándose tanto de la Convención de Ginebra como nos parece a los castellanohablantes que leíamos en el texto la palabra persecución.

Y aún podemos ahondar un poco más en esta idea: la Convención de Ginebra otorga la condición de refugiado a quien sufre «amenaza grave» (*persecution*) por pertenencia a grupo social, y eso es lo que ha permitido avanzar para reconocer como refugiadas a las personas amenazadas por razón de género o por razón de su orientación sexual (razones que no figuraban en el texto de la Convención). La población más vulnerable a los impactos climáticos podría también considerarse un grupo social amenazado. En cualquier caso, no se ha de olvidar lo dicho en párrafos anteriores: que la protección internacional se puede lograr sin invocar al texto de la Convención de Ginebra.

Con todo, estamos muy lejos de que los Estados comiencen a reconocer el derecho a la protección internacional para las personas que huyen de sus países por los impactos del cambio climático. Lo estamos, entre otras cosas, porque los Estados también están alejándose del derecho de asilo, incluso para las personas que huyen de guerras. Cada vez son mayores las barreras que se le ponen a esas personas para que puedan solicitar asilo, barreras como las que ponen los Estados europeos y se señalaron antes: acuerdos con terceros países para que les impidan llegar a nuestras fronteras, militarización de estas, kilómetros de vallas en las líneas fronterizas, etcétera. Pero esto simplemente nos indica que la batalla por la defensa del derecho de asilo se ha vuelto más ardua. Hay que librar esa batalla y hay que defender el derecho de asilo, tanto de los migrantes climáticos como de los demás refugiados; eliminar uno de los dos grupos de nuestra contienda no mejorará la situación del otro.

Para los desplazados internos hay mayor disposición a asemejar la protección que se ha de dar a los producidos por los desastres climáticos con la que se reconoce a los producidos por guerras y persecuciones. Naciones Unidas creó el Panel de Alto Nivel sobre Desplazamiento Interno, que se reunió por primera vez el 25 de febrero del 2020, con el objetivo de intervenir indistintamente para ambos grupos. El problema es que los acuerdos de protección para los desplazados internos son de muy difícil aplicación porque no se trata de protección internacional sino de protección que ha de otorgar el propio país. De hecho, desde 1998 existe un acuerdo de Naciones Unidas para la protección de los desplazados internos (United

⁴ El diccionario de Oxford define «*persecution*» como «*the act of treating somebody in a cruel and unfair way*». Lo que en castellano llamamos persecución, en inglés es *chase*. Por ejemplo, una «persecución de coches» no se traduce al inglés como «*car persecution*», sino como «*car chase*».



Nations, 1998) que hasta el momento ha sido muy poco útil para ellos. Pero el hecho de que Naciones Unidas decidiera en el 2020 unir la protección de los que huyen de conflictos con la de los que huyen de los impactos climáticos es significativo. ¿Por qué no se hace lo mismo para quienes cruzan fronteras? Sencillamente, porque eso crearía nuevas obligaciones para los Estados en lo que se refiere a protección internacional, y los Estados lo que están intentando es sacudirse cuantas más obligaciones mejor.

Los Estados van a resistirse, pero se puede presionar desde distintos ámbitos para avanzar en esa dirección. En mayo del 2021, un numeroso grupo de académicos y responsables de entidades dirigió un escrito al Parlamento español reclamando protección internacional para las personas migrantes climáticas. En él se decía: «En las últimas décadas hemos considerado *de facto* como refugiadas a las personas que huyen de los conflictos bélicos, pese a que no fueron mencionadas en la Convención de Ginebra sobre Refugiados de 1951 (como tampoco lo fueron en el desarrollo que se le hizo con el Protocolo de Nueva York de 1967). Ese ha sido un paso muy importante de ampliación del derecho a la protección internacional. Hemos de avanzar por ese camino para dar respuesta a las personas que huyen del cambio climático. Debe abrirse el debate político sobre el marco jurídico del que hemos de dotarnos para hacer efectiva su protección» (Varios autores, 2021).

Finalmente, cabe señalar que las mismas razones por las que debe concederse protección internacional a las personas que huyen de los impactos del cambio climático sirven para quienes huyen de los impactos medioambientales causados por la industria. Esas personas también son merecedoras de protección porque también son víctimas de unas corporaciones multinacionales radicadas en el Norte global, unas corporaciones que actúan en connivencia con los Estados y con las instituciones internacionales (OMC, FMI...). En este caso hemos de hablar de refugiados medioambientales, un término que englobaría a las víctimas del cambio climático y a las de la acción industrial. Atrás se dijo que las víctimas de la acción industrial son principalmente desplazadas internas, pero en la medida en que se identifiquen también a personas que emigran por ese motivo, deberán ser consideradas merecedoras de protección internacional por los mismos motivos que se han esgrimido para los migrantes climáticos.

9. CONCLUSIONES

Hay grandes corporaciones multinacionales que están expulsando a muchas poblaciones de sus tierras. La minería a cielo abierto o la extracción de petróleo, por ejemplo, ocupan vastas extensiones de tierra y contaminan las aguas y los suelos de extensiones aún mayores; la construcción de grandes presas hidroeléctricas destruye pueblos y zonas de cultivo; la deforestación y la expansión de la agricultura industrial o la ganadería industrial expulsa a las poblaciones que vivían de los bosques o la agricultura local. Estos hechos suponen una grave vulneración de los derechos humanos de esas poblaciones y el desplazamiento de un creciente número de personas, principalmente hacia las ciudades del propio país, pero también hacia otros países. Estas personas, desplazadas internas o migrantes, merecen la protección de sus derechos, por parte, no solo de los gobiernos de sus países, sino también de los que albergan a las multinacionales que causan esos desastres medioambientales.

Los impactos del cambio climático, tales como las lluvias torrenciales que provocan grandes inundaciones, los grandes ciclones, los incendios forestales, las olas de calor y la subida del nivel del mar, están desplazando ya a millones de personas cada año; en mayor medida son desplazamientos temporales, aunque también se generan desplazamientos permanentes. Estos últimos son principalmente internos, pero en las regiones tropicales hay ya migraciones que podemos considerar climáticas.



Las personas que emigran a causa de la destrucción de su hábitat por los impactos climáticos deben ser consideradas víctimas de los gobiernos que no han tomado las medidas necesarias para frenar el cambio climático. Hace treinta años que los gobiernos firman tratados sobre el clima que después vulneran sistemáticamente. Este hecho criminal convierte a sus víctimas en merecedoras de protección internacional. La protección para las personas migrantes climáticas ha comenzado con el pronunciamiento del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas para aplicarles el principio de no-devolución cuando el cambio climático puede poner en peligro su vida. A partir de ahí puede avanzarse para que los Estados desarrollen leyes y medidas de protección.

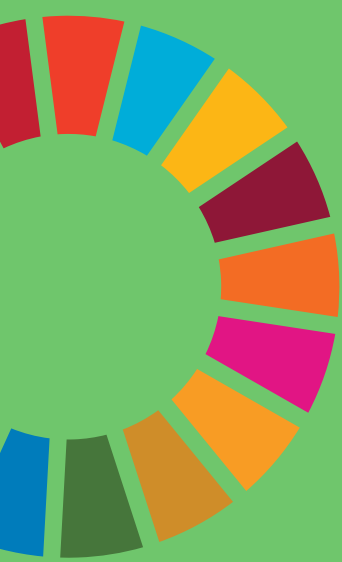


REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aburn, A. y Wesselbaum, D. (2017). *Gone with the Wind: International Migration*. University of Otago. Recuperado de <https://www.otago.ac.nz/economics/otago642786.pdf>
- ACNUR (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Recuperado de <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf> – (1967). *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*. Recuperado de <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>
- Boas, I. et al. (2019). «Climate migration myths», *Nature Climate Change* 9, (pp: 901–903). Recuperado de <https://www.nature.com/articles/s41558-019-0633-3>
- CCAR (2021a). *Margarita Pineda, Honduras*. Recuperado de <http://senserefugi.ccar.cat/ca/margarita-pineda/> – (2021b). *Karen Izolda, México*. Recuperado de <http://senserefugi.ccar.cat/ca/karen-izolda/>
- CCPI (2021). *Climate Change Performance Index 2021*. Recuperado de <https://ccpi.org/download/the-climate-change-performance-index-2021/>
- Christian Aid (2007). *Human Tide: The Real Migration Crisis*. Recuperado de <https://www.christianaid.org.uk/sites/default/files/2017-08/human-tide-the-real-migration-crisis-may-2007.pdf>
- Clement, V. et al. (2021). *Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration in 2021*. World Bank. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36248/AUS0002521ovSP.pdf?sequence=15&isAllowed=y>
- Comisión Europea (2011), *Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:es:PDF>
- European Parliament (2018). *The concept of ‘climate refugee’ Towards a possible definition*. Recuperado de [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)
- Felipe, B. (2019). *Perspectivas de género en las migraciones climáticas*, ECODES. Recuperado de https://migracionesclimaticas.org/wp-content/uploads/2019/11/Informe_ECODES_MC_Perspectiva_de_genero_en_las_migraciones_climaticas.pdf
- Global Witness (2021). *Última línea de defensa*. Recuperado de <https://www.globalwitness.org/es/last-line-defence-es/>
- IDMC (2021). *Global Report on Internal Displacement 2021*. Recuperado de <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2021/>
- IOM (2014). *IOM outlook on migration, environment and climate change*. Recuperado de https://publications.iom.int/system/files/pdf/mecc_outlook.pdf
- Myers, N. (2005). *Environmental Refugees: An Emergent Security Issue*. OSCE. Recuperado de <http://www.osce.org/eea/14851?download=true>
- NNUU (2009). *Informe anual del alto comisionado de las naciones unidas para los derechos humanos e informes de la oficina del alto comisionado y del secretario general*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7033.pdf?view=1>
- ONU-Mujeres (2018). *Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Recuperado de <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2018/sdg-report-fact-sheet-global-es.pdf?la=en&vs=310>



- Oxfam (2018). *¿Por qué hay más mujeres que hombres pobres en el mundo?* Recuperado de <https://www.oxfam.org/es/por-que-hay-mas-mujeres-que-hombres-pobres-en-el-mundo>
- Pajares, M. (1998). *La inmigración en España*. Barcelona, Icaria.
- Pajares, M. (2020). *Refugiados climáticos, un gran reto del siglo XXI*. Barcelona, Rayo Verde.
- Parliamentary Assembly Council of Europe (2019). A legal status for “climate refugees”. Recuperado de <https://www.refworld.org/docid/5da07db64.html>
- UN (1998). *Guiding Principles on Internal Displacement*. Recuperado de <https://undocs.org/E/CN.4/1998/53/Add.2>
- UNCCD (2017). *Perspectiva global de la Tierra*. Recuperado de https://knowledge.unccd.int/sites/default/files/2018-06/GLO_Spanish_Full_Report_rev1.pdf
- UNHCR (2020). *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*. Recuperado de <https://www.refworld.org/docid/5f75f2734.html> – (2021). *Global trends Forced displacement in 2020*. Recuperado de <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020>
- UNPD (2021). *International Migrant Stock 2020*. Recuperado de <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>
- Varios autores (2021). *Protección internacional para las personas migrantes climáticas*. Migraciones Climáticas. Recuperado de <https://migracionesclimaticas.org/manifiesto-proteccion-internacional-para-las-personas-migrantes-climaticas/>
- World Bank (2018). *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>



LAS REMESAS EN EL CRISOL DE LA REALIDAD: INTERACCIONES, LÍMITES Y OPORTUNIDADES EN EL CONTEXTO CENTROAMERICANO

REMITTANCES IN THE CRUCIBLE OF REALITY: INTERACTIONS, LIMITS AND OPPORTUNITIES IN THE CENTRAL AMERICAN CONTEXT

Dirk Bornschein
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
dbornschein@flacso.edu.gt

Fecha recepción artículo: 16/11/2021 • Fecha aprobación artículo: 17/12/2021

RESUMEN

El presente artículo reflexiona sobre los daños colaterales de las remesas para países que dependen en gran medida de ellas, utilizando como ejemplos Guatemala, El Salvador y Honduras. En la práctica se produce lo que podemos considerar como una paradoja, según la cual, mientras más personas salen del país y más remesas aportan a la economía y a la sociedad, más difícil es convertir la remesa en una fuente eficiente y sostenible de desarrollo. Los elementos mencionados abordan el hecho de que, en Guatemala, por ejemplo, la suma de las remesas anualmente enviada ha aumentado 19 veces en los últimos 20 años,



pero el crecimiento económico se ha mantenido igual. A pesar de esta dificultad, el tema de las remesas se considera central para intentar romper el actual bloqueo en el desarrollo del país. Pero las remesas sólo pueden tener un impacto si se tienen en cuenta las causas fundamentales de la migración y la situación de los emigrantes. El artículo sugiere que los proyectos de cooperación se centran más en resultados inmediatos y se olvidan de acompañar procesos que fortalezcan y conecten a los actores, en este caso emisores y receptores de remesas, tanto como a los actores políticos y económicos a nivel local y nacional.

Palabras clave: Migración, Remesas, Diáspora, Centroamérica, Desarrollo local

ABSTRACT

This article reflects on the collateral damage of remittances for countries that are highly dependent on them, using Guatemala, El Salvador and Honduras as examples. In practice, what can be considered a paradox occurs, whereby the more people leave the country and the more remittances they contribute to the economy and society, the more difficult it is to turn remittances into an efficient and sustainable source of development. The aforementioned elements address the fact that in Guatemala, for example, the amount of remittances sent annually has increased 19 times in the last 20 years, but growth has remained the same. Despite this difficulty, the issue of remittances is considered central to trying to break the current impasse in the country's development. But, remittances can only have an impact if the root causes of migration and the situation of emigrants are taken into account. The article suggests that cooperation projects focus more on immediate results and forget to accompany processes that strengthen and connect the actors, in this case remittance senders and recipients, as well as political and economic actors at the local and national levels.

Keywords: Migration, Remittances, Diaspora, Central America, Local development

Dirk Bornschein: *Dr. Phil., fundador y hasta 2020 coordinador del Programa Migración y Desarrollo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica Guatemala. En 2021, coordinador del Informe regional del sistema FLACSO. Co-Fundador de la Plataforma Migración y Desarrollo en Guatemala y de la Alianza para el Desarrollo Transfronterizo entre Chiapas/México y Guatemala. Es politólogo y trabajó anteriormente sobre aspectos relacionados a la democratización y la justicia transicional, entre otros.*



INTRODUCCIÓN

La migración en general seguirá aumentando fuertemente en el futuro, así se expresa Dilip Ratha, economista principal del equipo sobre migración y remesas del Banco Mundial, “podemos ralentizarla, pero no podemos detenerla, así que tenemos que aprender a vivir con ella” (Ratha 2021). El Banco Mundial ya está preparando a la humanidad para esta realidad y, en cuanto a las causas de la migración, Ratha habla sobre todo de la pobreza, la falta de empleo, la violencia y el cambio climático. Cada vez hay más personas en edad de trabajar que tienen que irse para tener un futuro que no tendrán en sus países. La presentación del economista no menciona posibles reformas económicas necesarias, a nivel local o global, pero sí el papel central de las remesas como uno de los beneficios que aporta la migración.

De hecho, las cifras y los datos sobre las transferencias privadas de los emigrantes tienen peso. Mientras que la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe entre 2010 y 2020 se ha desplomado hasta los 72.000 millones, a menos de la mitad de la cifra anterior, las remesas han aumentado de forma constante hasta los 112.000 millones. En comparación, los fondos oficiales de cooperación al desarrollo apenas juegan un rol. Por lo tanto, ahora es importante acompañar estas remesas de manera que puedan tener el mayor impacto posible (Ratha 2021).

No cabe duda de que las transferencias de dinero de los emigrantes a sus familiares en su país natal desempeñan un papel muy decisivo en las economías de varios países emisores, sobre todo en aquellos con movimientos migratorios masivos. En opinión de Ratha, para lograr que la remesa tenga mayor impacto, la clave estaría en transferir el dinero de la forma más barata posible y acompañarlo de políticas adecuadas (que lamentablemente no detalla). Es justamente aquí donde comienza el interés epistémico de este artículo. ¿Cuáles son las consecuencias de las remesas y qué hay que hacer para que tengan el efecto esperado?

En este sentido, mi hipótesis principal parte de que **las políticas y los proyectos que acompañan el tema de la migración, y las remesas derivadas de ellas, no pueden dejar de abordar el entramado de causas fundamentales que provocan la emigración para tener el impacto positivo esperado**. En el caso de Guatemala y de sus vecinos más cercanos, El Salvador y Honduras, se trata de actividades dirigidas a la inclusión de los sectores desfavorecidos de la población, el fortalecimiento y la ampliación del Estado y sus constelaciones de intereses subyacentes. En otras palabras, la cooperación al desarrollo debe desarrollar respuestas al contexto en el que las transferencias de dinero tienen un impacto concreto.

1. LA MIGRACIÓN EN LA REGIÓN

En este contexto, es necesario empezar por la propia migración. En los últimos años, México y Centroamérica se han convertido en uno de los principales centros de migración del planeta. Según la Universidad de Texas de Austin, entre 2014 y 2020, anualmente unas 311,000 personas del norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador) abandonaron la región. Esto representa cerca del uno por ciento de una población de 34 millones de habitantes. Sin embargo, en 2019, el penúltimo año de la administración de Trump, la cifra fue de 709.000 (Congressional Research 2021), probablemente una estimación conservadora ya que, en el mismo año 2019, 600.000 personas de la región fueron detenidas en la frontera (Selee 2020: 5). Hasta hace poco se asumía que una de cada dos personas logra quedarse en Estados Unidos, por lo que todavía no queda claro cuáles son las cifras totales.



Estos movimientos migratorios son ahora parte de un flujo cada vez mayor. Recientemente la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos anunció que, tras una importante desaceleración en 2020, de enero a octubre de 2021 se registraron un total de 1,7 millones de personas en la frontera sur, entre ellas 283.000 procedentes de Guatemala y casi 320.000 de Honduras. Sin embargo, el número total incluye a ciudadanos de otras regiones, como por ejemplo de Haití, África y Asia (Medrano 2021)¹. En este contexto, México fue durante mucho tiempo sólo un país de tránsito de personas. Sin embargo, con la creciente presión de EE.UU., el número de inmigrantes también está aumentando allí, superando hace poco la marca del 1% del total de su población (Casillas 2021).

2. LA DISCUSIÓN SOBRE LAS CAUSAS PROFUNDAS: TESIS CLÁSICAS Y PUNTOS CIEGOS

La gran pregunta que se plantea tras las cifras mencionadas es ¿por qué? y ¿cuáles son las causas profundas de este fenómeno? Desde las dos grandes crisis migratorias de la última década, la de los niños no acompañados en la frontera con Estados Unidos, y la que tuvo lugar en Europa en el contexto de la guerra de Siria, el campo de la investigación sobre las causas de la huida ha encontrado muchas respuestas similares.

Reiteradamente se citan como razones la pobreza, la falta de empleo y de perspectivas, así como la propia situación social precaria, factores que, por supuesto, pueden fluctuar en función de la situación económica, pero también la violencia y, cada vez más, el cambio climático. Como parte de esta lógica, es reconocible la enorme diferencia de ingresos, por ejemplo, con respecto a los Estados Unidos, pero también el hecho de que los inmigrantes busquen la reunificación familiar, así como apoyar a los recién llegados (Kuhnt 2019). Lo que tienen en común la mayoría de los resúmenes sistemáticos de las causas de la migración es que identifican los factores determinantes, pero apenas discuten las interacciones o la dinámica sistémica.

Para el norte de América Central, las causas reconocidas pueden traducirse de la siguiente manera: En Guatemala y El Salvador, entre el 70% y el 80% de los adultos en edad de trabajar están empleados de manera informal, y sólo muy pocos disfrutan de algún tipo de seguridad social. En estos países, el reciente colapso de la economía y de los ingresos del Estado tienen un impacto especialmente negativo. En Honduras, por ejemplo, el Producto Interno Bruto cayó un 9% en 2020.

Tabla 1: Indicadores para las causas de la emigración I:

País	Trabajo informal (%) ²	Pobreza ³ (% de la población)	Población con algún beneficio social (%) ⁴	Inversiones públicas en educación (% PIB) ⁵
Costa Rica	36,6 (2020)	21,0 (2019)	58,0 (2020)	7,0 (2019)
El Salvador	69,1 (2019)	22,8 (2019)	22,0 (2020)	3,6 (2018)
Guatemala	79,0 (2019)	59,3 (2014)	14,5 (2020)	3,2 (2019)
Honduras	No disponible	48,3 (2018)	26,6 (2020)	6,1 (2018)

¹ <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics>

² ILO: <https://es.statista.com/grafico/24764/nivel-de-informalidad-laboral-en-latinoamerica/>

³ World Bank: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.NAHC?locations=AR>

⁴ International Labor Organization: <https://ilostat.ilo.org/topics/social-protection/>

⁵ Human Development Report: <http://hdr.undp.org/en/indicators/149206>



Una estructura económica formal muy pequeña e inadecuada de los tres países de la emigración y sus consecuencias sociales van acompañadas de (a) altos niveles de corrupción y (b) instituciones generalmente débiles que apenas pueden luchar contra la corrupción. Para una mejor comprensión, los cuadros 1 y 2 incluyen también datos sobre Costa Rica, un país con más inmigrantes que emigrantes.

Tabla 2: Determinantes de la emigración II: Corruption Perception Index (CPI) así como el índice que mide la “Capacidad para combatir la Corrupción” (CCC)

País	CPI (2020) ⁶		CCC-Índice (2020) ⁷
	Puntos	Posición (entre 180)	
Costa Rica	57	42	6,43
El Salvador	36	104	Sin datos
Guatemala	25	149	4,04
Honduras	24	157	Sin datos

¿Cuál es el papel que desempeñan las remesas en este contexto? Este tema debe ser examinado con más detenimiento, ya que el éxito de la planificación política y de los proyectos se basa en una interpretación equilibrada de los procesos. De hecho, no hay duda de que (a) es el envío de remesas el que estabiliza la balanza de pagos, (b) el que tiene un impacto positivo en los ingresos de los hogares y, sobre todo, que también (c) sostiene una parte de la economía nacional. Esta versión, que tiene su origen en los análisis del Banco Mundial, también es fácilmente aceptada por el movimiento de derechos humanos, porque no sólo valoriza a los migrantes, sino que al mismo tiempo parece apoyar la tesis de que la migración es en interés de todos, los países de acogida, los países de origen y los propios migrantes.

2.1. LAS REMESAS: DUDAS ACERCA DEL IMPACTO POSITIVO PARA EL CRECIMIENTO Y EL COMBATE DE LA POBREZA

Una mirada más atenta del tema de las remesas revela detalles que no se han tenido en cuenta. En el curso de los últimos 20 años, la economía de estos países se ha orientado claramente hacia la exportación. Su participación en la producción económica ha aumentado considerablemente. Pero, al mismo tiempo, es sorprendente que las remesas de los emigrantes en EE.UU. hayan superado incluso el valor total de las exportaciones de mercancías, que a su vez habían crecido rápidamente. A diferencia de una gran mayoría de autores, aquí se considera que las remesas también suponen una inmensa carga para las oportunidades de desarrollo. Existen muchas evidencias y pruebas circunstanciales de ello.

⁶ Transparencia Internacional: <https://www.transparency.org/en/countries/albania?redirected=1>

⁷ Insight Crime: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/indice-revela-mayor-corrupcion-latinoamerica/>



Tabla 3: Ingresos por exportaciones de mercancía y remesas, 2000/2010/202, en mil millones:

El Salvador, Guatemala, Honduras	El S. 2000	Guate. 2000	Hond. 2000	El S. 2010	Guate. 2010	Hond. 2010	El S. 2020	Guate. 2020	Hond. 2020
Ingresos: exportaciones de mercancía (USD) ⁸	3,2	2,9	3,6	3,4	6,4	4,7	4,4	10,1	6,8
Remesas: Total (USD) ⁹	1,7	0,6	0,5	3,5	4,2	2,6	5,9	11,4	5,6
Remesas % PIB ¹⁰	15,0	3,1	6,6	18,8	10,4	16,5	24,1	14,7	23,4

Desde luego, los billones en remesas ayudan a los familiares en Guatemala. Pero, ¿cómo es posible que la pobreza en el país haya aumentado entre 2000 y 2014? El volumen de las remesas se multiplicó nada menos que por 19 en 2020 y, como ya se ha dicho, superó el valor total de las exportaciones de mercancías (tabla 3). Una posible explicación podría ser que no todas las familias reciben remesas, pero esto no es decisivo. Por otro lado, ¿qué ha pasado con la economía del país cuando cada año recibe mediante remesas un tipo de “subvenciones gratuitas” para su desempeño económico, sumas cada vez más asombrosas? Al mismo tiempo, en los últimos 10 años se observa que el crecimiento del PIB, con tasas generalmente del dos al cuatro por ciento, parece no haberse visto afectado por estas. Entonces, ¿cuáles son las interacciones que explican esta dinámica? En El Salvador y Honduras, la proporción de las remesas en el PIB es todavía mucho mayor en comparación, con un 23,4% y un 24,1% respectivamente.

Por su parte, Canales (14.10.2021), de la Universidad de Guadalajara (México), supone que, durante la misma fase de expansión de las remesas, el rendimiento del sector económico también disminuyó. Según Canales, las remesas representan una parte creciente del crecimiento, pero esto sólo es perceptible en el momento de un salto exponencial, tras el cual la economía se ajusta. En cuanto a la pobreza y el crecimiento, cabe suponer fenómenos de ajuste similares. Por tanto, la cuestión que queda por examinar en detalle sería: ¿Que dinámicas revierten las ventajas esperadas de las remesas y como se desarrolla el ajuste mencionado por Canales?

2.2. LAS REMESAS Y EL DESARROLLO LOCAL

El Instituto ASIES observa sólo efectos menores de las remesas a nivel local: “Los resultados (de su encuesta) dejan la impresión de que cuantas más remesas se reciben, menor es el efecto sobre la calidad de vida de los familiares” (Domínguez, 2018). El estudio concluye que en las regiones que ha observado “no se han producido avances significativos en términos de desarrollo local” y que, en definitiva, la pobreza no ha disminuido.

⁸ <https://datosmacro.expansion.com/comercio/exportaciones/el-salvador>;
<https://datosmacro.expansion.com/comercio/exportaciones/guatemala>;
<https://datosmacro.expansion.com/comercio/exportaciones/honduras>

⁹ Weltbank: <https://data.worldbank.org/indicador/BX.TRF.PWKR.CD.DT>

¹⁰ Weltbank: <https://data.worldbank.org/indicador/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS>



2.3. LAS REMESAS, LA ESTRUCTURA Y MATRIZ ECONÓMICA

Pero, ¿quién se beneficia más de las transferencias de dinero? Numerosos estudios, incluido uno de la OIM (2017), señalan cómo las transferencias impulsan principalmente el consumo de los hogares -y, por tanto, también el sector de las importaciones-. En Guatemala, por ejemplo, ya es posible comprar televisores y refrigeradores incluso en regiones remotas. El grupo minorista estadounidense Walmart, en particular, está haciendo un gran negocio con esto, porque ha comprado prácticamente todas las cadenas de supermercados relevantes del país y, por tanto, domina los precios de compra y venta de alimentos en el país. Sólo una empresa adicional, otra estadounidense, ha abierto algunas sucursales más. Otros ganadores son los bancos, el sector del transporte y las telecomunicaciones, sin olvidar el sector de la construcción, en el que el gigante del cemento, conocido como “Cementos Progreso”, durante mucho tiempo destacó como cuasi monopolio en Guatemala. Por supuesto, tendría sentido investigar qué estructura económica tiene mejores efectos sobre el crecimiento sostenible y la situación del empleo, pero al menos se puede decir que las transferencias de dinero influyen en la composición de los sectores de la economía.

Paralelamente, Guatemala es un ejemplo de los países en los que predominan las exportaciones de recursos naturales y otros productos básicos. Entre las 10 principales exportaciones se encuentran los metales y otros seis grupos de productos básicos procedentes de la producción agrícola, como el plátano, el café, el aceite de palma y el azúcar. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) señala que el modelo económico del norte de Centroamérica está agotado y que debe plantearse una integración diferente en el mercado mundial (2019: 11). ¿Qué relación existe entre este agotamiento y las remesas? La magnitud del fenómeno aún no ha sido suficientemente investigada, pero, a menudo, las familias venden sus tierras para poder costear los gastos del llamado “coyote”, persona que trafica migrantes, cuya asistencia para una migración sin papeles legales cuesta un promedio de 6.700 dólares estadounidenses (Díaz 2020: 23). Esta misma hipótesis es la que sugiere Cabrera (13.10.2021), de la Liga Maya, una organización de inmigrantes en Estados Unidos. Ella señala que en varios municipios de los que proceden los emigrantes de su organización, los precios de la tierra y de la propiedad han bajado mucho. ¿Es posible que la dinámica migratoria influya en la tenencia de la tierra? En todo caso, llama la atención que la superficie cultivada para la producción industrial de azúcar en el país va en aumento, mientras que el cultivo del alimento básico maíz ha disminuido en un 14% entre 2018 y 2019 (ENA 2019). El economista guatemalteco Oscar López (16.07.2020) en sus investigaciones se refería a la desagrarización de las regiones rurales -y obviamente la dinámica migratoria en busca de más remesas, también contribuye a ello.

2.4. LAS REMESAS: ESTRUCTURA SOCIAL Y CULTURA DE DESARROLLO

Hay que mencionar que las transferencias de dinero también han propiciado inversiones y seguirán haciéndolo, pero la evidencia demuestra la necesidad de incluir y sopesar los efectos negativos en todo el entramado de la sociedad. Esto también se aplica al impacto que han tenido las transferencias masivas en la cultura y la estructura social. Está bastante comprobado que los receptores de las transferencias están mucho más inclinados a emigrar, ya sea porque tienen el dinero o también por los modelos y las relaciones en los EE.UU., (CAI 2020: 8). Los propios emigrantes también se quejan una y otra vez de que todo el dinero hace que sus familiares se queden inactivos y no tomen iniciativas (Tejada: 23.04.2019). Se pierden las costumbres culturales, se extienden los hábitos de vestimenta y alimentación diferentes. Pero una visión equilibrada del impacto de las transferencias de dinero debe considerar también la influencia del crimen organizado.



Los ingresos de los traficantes de migrantes, según una reciente publicación en Guatemala, suman mil millones de euros y entran a la economía a través de hoteles, gasolineras y empresas de transporte (Prensa Libre, 08.11.2021), por lo que impactan aún más en la estructura económica y su modelo de desarrollo. El Migration Policy Institute menciona una cifra menor, con ingresos de 2.2 miles de millones de dólares en los últimos 5 años (MPI: 2021). Especialmente en las regiones abandonadas con altos índices de migración, cabe suponer que las estructuras sociales se fusionan con las redes criminales regionales-globales y ponen en peligro la gobernanza a nivel local y, en última instancia, a nivel nacional. Así por ejemplo varios traficantes tienen puestos políticos en las municipalidades (López, 16.07.2020). Los mismos problemas que aceleran la migración también atenúan el impacto positivo de las remesas.

2.5. COMPETITIVIDAD Y PODER DE MERCADO

Un primer y breve ejemplo de esta tesis lo encontramos en las experiencias de Tejada, emigrante y a la vez presidente de una cámara de comercio local en EEUU. Tejada señala que Guatemala no garantiza una competencia justa y que por ende tiende a estrangular nuevas iniciativas.

“Tuvimos un plan para recaudar fondos con fines educativos, por medio de espectáculos en Guatemala. Fíjese, ya teníamos a los artistas, pero se nos cayó, porque en Guatemala existe un promotor que mantiene el control sobre este negocio. Tendríamos que haberle pagado una buena cantidad, por eso decidimos que no. Querríamos ganar para la gente y no para él (23.4.19).”

2.6. FUSIÓN ENTRE ESTADO Y ALGUNOS GRUPOS DE INTERÉS

Los Estados del norte de Centroamérica cuentan con problemas de representación política. No sólo en Guatemala, sino también en Honduras (Castillo, 13.05.2021) y El Salvador (Velásquez 2021: 215). Según los estudiosos, se puede hablar de sistemas políticos en los que las élites políticas y económicas están fuertemente fusionadas y la emigración masiva no es un motivo para cambiar algo en la política económica. Por el contrario, a través de las remesas, el modelo de desarrollo de ambos países tiende cada vez más a no frenar la exclusión y por lo tanto la presión para migrar. De esta manera disminuyen los intentos para reformar las políticas públicas, mientras a la vez, las divisas mantienen una estructura económica cada vez más ineficiente que sólo es capaz de crear pocos puestos de trabajo (Velásquez).

2.7. LA EMIGRACIÓN COMO INTERÉS PÚBLICO

En este contexto, el desarrollo de la política migratoria muestra una sorprendente proximidad con el desarrollo de las remesas. Aún en los años 90, en Guatemala predominaba la idea de que la migración debía ser ordenada y controlada (Bornschein 2021: 121, 126). Pero en 2006, cuando las remesas ya iban en aumento, el Parlamento destacó la importancia de las mismas y “por ello pide que se respetan los derechos humanos de los migrantes”. Esta redacción es el primer indicio de cómo el interés por las crecientes transferencias también alentó las demandas públicas de protección de los derechos humanos de las personas, tanto en su ruta como en Estados Unidos. Años más tarde, con la adopción del Consejo Nacional de Protección al Migrante, CONAMIGUA, la clase política dio un paso más, destacando la enorme importancia de las remesas y la razón para que el Estado proteja a los emigrantes. Desde entonces, el importe total de las remesas ha aumentado en casi dos tercios. La migración en Guatemala es tolerada y también bienvenida por su élite política y económica, manifestaba un ex diputado en el año 2016. Agregando que: “Los migrantes son un



producto para exportar, ... si se van, también te envían remesas” (Pérez Rojas, 14.07.2015). Otro indicio de cómo las transferencias de emigrantes dominan las actitudes es una declaración de un subdirector del banco central. En palabras del ex ministro de Finanzas Edgar Balsells:

“Hace unos días estuve en una reunión de expertos en política monetaria, y en el contexto de las remesas, el vicepresidente del Banco de Guatemala destacó la importancia de que la gente no se quede en el país. ‘Esto nos ayuda’, dijo (21.7.2021)”.

Parece como si las leyes de migración estuvieran en cierta medida destinadas a garantizar el interés por las divisas que tienen los gobernantes. El apoyo se acaba cuando los emigrantes exigen tener voz y quieren tener un rol más activo en el país.

Especialmente en el caso de Honduras, también se da el hecho de que una parte considerable de los descontentos (emigrantes) se oponen políticamente a un gobierno que, en su opinión, no permite ninguna esperanza de mejora (Castillo, 13.05.2021).

En el caso de Paraguay al sur del continente, aunque las remesas apenas juegan un papel en el país, según Sétaro (2021:81), la situación no es tan diferente de la que menciona Castillo en Honduras. A nadie le importa la gente que finalmente tiene que irse. El desarrollo local no es un problema tratado. Lo que también une a los países mencionados es la debilidad del Estado y sus instituciones. En ambos casos, esto está vinculado a un sistema de privilegios individuales y a una corrupción desenfrenada, que también afecta a la constitución democrática.

2.8. LA PRESENCIA DEFICIENTE Y EL DESARROLLO DEL ESTADO – Y LA CORRUPCIÓN

De acuerdo con Balsells, en Guatemala, el Ministerio de Agricultura tiene muy poca presencia en las regiones productoras (10/2020). Una conversación confidencial en el Ministerio de Economía también confirma la impresión de debilidad:

“Sin la cooperación internacional, este departamento no existiría. Con la ayuda de la financiación del Banco Interamericano de Desarrollo, el BID, hemos abierto oficinas para nuevas ideas de negocio en 10 provincias, pero cada una sólo tiene uno o dos delegados y tenemos el problema de que nuestros contratos tienen que renovarse cada 3-9 meses (Empleado 2020)”.

La situación en el Instituto Nacional de Cooperativas, INACOP en el país, que podría tener un impacto en un área que tiene los vínculos más estrechos con las comunidades marginadas, no parece ser muy diferente. De nuevo, en 2019 en una entrevista realizada con un funcionario de INACOP (Díaz 2019) menciona que, “nuestro presupuesto es el justo para mantener abiertas las oficinas regionales”. El número de coches de servicio, en algunos casos sólo motocicletas, es absolutamente insuficiente. A veces no podemos enviar a nadie de viaje porque no hay dinero para hoteles o gasolina.” Meses después de la conversación, el Congreso recortó aún más el presupuesto del INACOP.

Una forma de promover el desarrollo local se encuentra en mejorar la comunicación entre quienes envían remesas a casa y los actores en el país. Sin embargo, los consulados del Ministerio de Asuntos Exteriores no han interiorizado esta tarea, ni CONAMIGUA, creada para este fin. Otras organizaciones de inmigrantes informan de cómo sus buenas intenciones e inversiones se pierden por no tener una asesoría adecuada. Además, los



procedimientos y normas burocráticas no parecen adaptarse a sus necesidades. Raúl Ponce (17.04.2019), integrante de una iglesia, informa: Tras una catástrofe natural, “pudimos donar bienes por valor de 200.000 dólares... pero la burocracia exigía un formulario tras otro. Y finalmente me rendí”. Una entrevista con un representante de una asociación de transportistas (09.10.2021) en Estados Unidos, que trasladan bienes y regalos de los inmigrantes para sus familiares, arroja luz sobre otro aspecto: la corrupción estatal.

“Anualmente transportamos cientos de contenedores a Guatemala, la mayoría con artículos usados como regalos para los familiares, libres de impuestos. Pero en las aduanas vemos regularmente cómo se aumenta arbitrariamente el valor sólo para poder cobrar los derechos de aduana. Esto es corrupción, porque el dinero también se evade al Estado y nadie se siente responsable cuando lo denunciemos. Esta corrupción ha carcomido el sistema. No ocurre con las exportaciones oficiales de los empresarios de EE.UU., sólo con los emigrantes”.

Dadas las inmensas sumas que los emigrantes en su totalidad envían a sus familiares, también hay que preguntarse si el Estado no se siente invitado a retirarse aún más de las regiones más abandonadas de donde la gente migra, otro aspecto que aún no se ha abordado. Sin embargo, a diferencia de México, parece que la falta de presencia y acompañamiento adecuado por parte del Estado, limita claramente las oportunidades de inversión de las remesas (Sabith Khan, 11.10.2021).

2.9. EMIGRACIÓN Y TRANSFORMACIÓN SOCIAL

Como ya fue mencionado anteriormente, en el norte de Centroamérica y también en Paraguay, la emigración está asociada a un sistema económico ineficiente, a los privilegios individuales y a la corrupción rampante, que también afecta a la constitución democrática. Pero, con la emigración se acaba por contribuir a “resolver pacíficamente los conflictos sociales del país”, dice Sétaro de Paraguay (2021: 93). Según nuestra línea argumentativa, esta apreciación a primera vista positiva, sugiere que, al ver la emigración como una posible solución pacífica de conflictos, también se corre el riesgo de reducir considerablemente las posibilidades de cambio social y político. Dicho en otras palabras, la emigración como tal corre el riesgo de sustituir el necesario cambio social.

2.10. LA POLÍTICA MIGRATORIA NACIONAL COMO MONEDA DE CAMBIO

Para Guatemala y Honduras, existen los primeros indicios de que la política migratoria, ante la política restrictiva de Estados Unidos, se está convirtiendo en lo que un autor (Koch 2018) ya ha afirmado para varios países africanos, un objeto de trueque por intereses políticos especialmente cercanos a los gobernantes. Actualmente se supone que Estados Unidos está siguiendo esta lógica en Centroamérica. Un artículo del New York Times de este año formulaba que: “El dilema de Estados Unidos en Guatemala es: detener la corrupción o la migración” (Kitroeff 2021).

Dilip Ratha, del Banco Mundial, es un reconocido experto internacional. ¿Por qué, entonces, una asociación tan lógicamente positiva como la que existe entre las remesas y el desarrollo puede verse de forma tan diametralmente opuesta? Las pruebas presentadas son indicios y no constituyen una prueba definitiva, para ello faltan más investigaciones. En la situación actual, una clara diferencia entre ambas posturas es el hecho de que Ratha parte de un sistema determinado y muestra neutralidad hacia los gobernantes del país de origen y sus políticas. Su presentación silencia el tema de la política económica local e internacional, su estructura y las debilidades del Estado. Las transferencias de dinero se convierten entonces en un fondo de desarrollo que ni siquiera se pregunta de qué tipo de desarrollo hablamos.



3. LOS DESAFÍOS DEL FINANCIAMIENTO CON REMESAS COLECTIVAS

3.1. LAS PERSONAS QUE ENVÍAN REMESAS: ¿QUIÉNES SON?

Más de 11.000 millones de dólares estadounidenses fueron transferidos por los migrantes guatemaltecos en 2020, y hay que suponer que la gran mayoría de éstas son transferencias familiares y no transferencias colectivas en beneficio de la comunidad. En consecuencia, los emisores son individuos, cientos de miles, de los cuales sólo una parte se agrupa formal o informalmente en organizaciones de migrantes, la así llamada diáspora. Sin embargo, existen cientos de organizaciones registradas en los consulados, con un número de integrantes que oscila entre unos pocos y miles (Bornschein 2020: 38, 101).

Los emigrantes de Guatemala de hoy no son los más pobres, estos últimos normalmente no pueden costearse el viaje. Pero prevalece una percepción general de que se encuentran en Estados Unidos para trabajar. En un conversatorio académico con personal universitario latinoamericano en EE.UU., se señaló que, según su experiencia, el nivel de organización de los llegados de Guatemala era mucho menor que el de otros países del continente. Esto también tiene que ver con el hecho de que el nivel de educación, en término medio, es inferior al de muchos otros. “Los inmigrantes de la República Dominicana son completamente diferentes, llegan y casi al día siguiente se organizan” (Esparza, 14.10.2021). Sin embargo, también se señala que la segunda generación ya tiene una educación completamente diferente, pero tiende a tener menos interés en el país de nacimiento de sus padres (Néstor Rodríguez, 14.10.2021).

3.2. LOS CAMPOS DE TRABAJO DE LAS ORGANIZACIONES Y EL PAPEL DE LAS REMESAS

Desde el principio, las organizaciones creadas por guatemaltecos en Estados Unidos tienen en su mayoría el carácter de grupos de autoayuda, pero el enfoque de su trabajo es diferente. En primer lugar, asesoran a los recién llegados sobre cuestiones legales, ya sea sobre el trabajo o la residencia, ofrecen cursos y son lugares de encuentro cultural. En una pequeña encuesta, también se destacó el objetivo de querer ayudar al desarrollo local de sus comunidades de origen, aunque la mayoría de ellos rechaza rotundamente la esperanza de un cambio fundamental en su país de origen (Bornschein 2020: 47-51).

Pero los sueños, a veces grandes, de la ayuda y el desarrollo local sólo se realizan en la práctica con proyectos humanitarios que atienden a las necesidades básicas de la población (Bornschein 2020:109-111). La gente dona libros, ropa, equipos médicos, medicamentos y sillas de ruedas. Sin embargo, a veces también se financian medidas de infraestructura, se construyen pequeños tramos de carreteras, iglesias, salones comunitarios. Algunos grupos también intentan construir casas o crear fuentes de ingresos mediante proyectos productivos - y todo sin apoyo ni motivación por parte del Estado. En este rubro figuran actividades como apoyos para el cultivo de aguacate o la creación de productos nostálgicos que después se llevan en maletas a los Estados Unidos para conseguir mejores precios. Es interesante que las inversiones necesarias se paguen a menudo con los ingresos de los eventos culturales y los festivales, a veces con la ayuda de donaciones de compatriotas o empresarios. El hecho de que se trate de una especie de remesa es bastante ajeno a los donantes, aunque la colección de donaciones es muy común, pero sólo se remite una parte por medio de transferencias bancarias. A menudo los representantes de las organizaciones llegan a Guatemala, llevan el dinero y compran lo que se necesita localmente.

El contraste entre el deseo y la realidad tiene numerosas razones que deben ser tenidas en cuenta por todos aquellos proyectos que se planteen trabajar con organizaciones de emigrantes, o incluso con las remesas a través del trabajo con los beneficiarios.



3.3. LA FALTA DE CONFIANZA

En el estudio sobre organizaciones de migrantes guatemaltecos en Estados Unidos aquí referido, se entrevistó a representantes de 20 organizaciones y se recogieron datos y valoraciones tanto cuantitativas como cualitativas. Según los resultados, la confianza en los distintos actores del país fluctúa entre la necesidad de confiar y la desconfianza manifiesta (Bornschein 2020: 59). Sus propias comunidades son calificadas como más cercanas, aunque en la conversación posterior también queda claro que los emigrantes a menudo no están de acuerdo con la forma en que se gastan las transferencias de dinero. Sin embargo, en la escala del sondeo se menciona el veredicto “muchísima confianza” para pocas instituciones en el país. En el orden de los resultados, las iglesias aparecen después, con un nivel de confianza relativamente alto, seguidas por las cooperativas. Cuando se trata del alcalde y la administración municipal, la opinión está ya muy dividida; y en torno al sector privado, al congreso o al gobierno, la desconfianza adquiere formas desastrosas. Por eso es tan difícil cuando recientemente en Guatemala se discutió una variante del programa que ciertamente ha mejorado el carácter de muchas comunidades en México: el “3x1”, un programa estatal que, por cada peso invertido por una organización de migrantes, invierte otros tres que llegan de diferentes instituciones estatales. La gran interrogante es, si los emigrantes donarían divisas de la misma manera, si perdieran el control sobre los beneficios esperados. Esto se debe a que el dinero no es para el país, está destinado a la comunidad de origen.

3.4. LA EXPERIENCIA DE LA CORRUPCIÓN

Esta desconfianza tiene muchas causas, seguramente también sus propias experiencias vitales; al fin y al cabo, la mayoría se sintió abandonado por el Estado cuando emprendió el viaje hacia el norte. Pero también existe la experiencia de la corrupción. En palabras de Raúl Ponce (17.04.2019):

“En Guatemala no se puede, hermano. Hay que darles mordida a los sindicatos, mordidas a todo el mundo. Esta corrupción no invita a invertir en el país, además de la violencia y la extorsión de las pandillas.”

El miedo a que la corrupción eche por la borda todos los esfuerzos es palpable. Por ello, muchos proyectos se adaptan a la idea de poder controlar todos los pasos, por lo que son menos complejos y al final pequeños.

3.5. DESARROLLO ORGANIZACIONAL

Pero aquí no terminan los cuellos de botella para el impulso de proyectos de apoyo para la inversión de remesas. Se tiene que reconocer que muchas asociaciones de migrantes se caracterizan por tener una capacidad interna limitada, derivada de las fallas de las organizaciones. Por ejemplo, un buen número resalta por tener un liderazgo personalizado y por ende con una concentración de poder y trabajo en pocas personas. Se acostumbra a tener muchas actividades, pero los proyectos de mayor alcance requieren múltiples accesos a organizaciones estatales y de la sociedad civil, requerimientos a los que no se puede responder cuando la organización no dispone de oficina en Guatemala. Obviamente, asociaciones más grandes estarían en mejor disposición para cumplir con su papel (Bornschein 2020: 66-70).



3.6. ACCESO DEFICITARIO A LOS ACTORES ESTATALES

Pero incluso si los inmigrantes fueran capaces de mejorar al menos algunas de sus debilidades organizativas, seguiría siendo beneficioso que diferentes actores y entidades se abrieran a los inmigrantes. No es un secreto que los consulados de Guatemala tienen una gama limitada de servicios. No están en condiciones de actuar como intermediarios ni de orientar los proyectos que requieren la cooperación de las autoridades locales. La CONAMIGUA fue creada originalmente para servir de enlace para los migrantes, pero -como se mencionó anteriormente- la comisión no tiene presencia en los Estados Unidos (Bornschein 2020: 63-65, 70-73).

3.7. LOS RECEPTORES DE LAS REMESAS

Los proyectos que no sólo pretenden lograr efectos a corto plazo, sino también considerar redes de relaciones sostenibles, deben incluir a las organizaciones de inmigrantes en el diseño de sus proyectos y reforzarlas a lo largo de las fisuras existentes. Sin embargo, lo mismo ocurre con los destinatarios. Al igual que los remitentes son en su mayoría particulares, también lo son sus familiares en Centroamérica. Sin embargo, no sólo por la cierta confianza que los emigrantes dicen tener en las cooperativas sería recomendable trabajar con ellas. Éstas paralelamente ya manejan una parte de las remesas, aunque sea de forma indirecta. A diferencia de lo que ocurría en décadas anteriores, las cooperativas que más éxito tienen en la actualidad son las que se dedican al crédito y al ahorro. Los préstamos de los familiares de los emigrantes muchas veces son pagados con las remesas o la cooperativa vive de las cuotas que se deben pagar cuando se desembolsa el dinero. Todavía se encuentran cientos de cooperativas que también producen o están en el negocio del turismo, pero la producción y el desarrollo están disminuyendo en importancia. Rosario Martínez (2020) de FLACSO, Guatemala señala:

“El problema es que la mayoría de las cooperativas necesitan nuevas formas de comercializar su producción, necesitan asesoramiento y orientación por parte del Estado, pero debido a la falta de progreso en este ámbito, muchas prefieren convertirse en proveedores de servicios financieros. La producción se ha perdido de vista y a la mayoría ni siquiera se le ocurre que las remesas puedan ser una fuente de actividades productivas. Esta actitud es una cuestión de conciencia (Martínez, 03.11.2020)”.

Según Martínez esta falta de conocimiento persiste a pesar de que muchos miembros de las cooperativas tienen sus propios familiares en los Estados Unidos. En cuatro casos existe una conexión más directa entre las organizaciones de emigrantes y las cooperativas, concretamente cuando estas últimas se fundaron en cooperación directa con los emigrantes. Sin embargo, no se trata de organizaciones establecidas. Todavía se encuentran en la fase inicial.



4. CONCLUSIONES

Los elementos enumerados en el presente artículo refuerzan la tesis de que las remesas, aparte de algunos beneficios fácilmente comprensibles, también provocan numerosas distorsiones. En este sentido, los beneficios reales de las remesas siguen fallando exactamente por las mismas razones que desencadenan la migración masiva en Guatemala y en toda Centroamérica: además de los síntomas como la pobreza y la informalidad de las condiciones laborales precarias, hay que mencionar la composición de las relaciones de poder, un Estado plagado de corrupción y falta de presencia, y la estructura de una economía que, junto con el poder político, depende de un modelo de desarrollo que se basa en la informalidad del empleo y emigración de sus habitantes y consecuentes remesas.

El beneficio sostenible de estas transferencias sufre en cierto modo una paradoja ya conocida en el contexto de la justicia transicional. Allí se sostiene que cuanto más masivas hayan sido las violaciones de los derechos humanos, más difícil es tematizarlas y superarlas. Traducido a nuestro marco, cuanto más masiva es la migración y la afluencia de remesas, más difícil será revertir la tendencia y aprovechar el potencial de las remesas. Pero no hay otra alternativa. Estas transferencias no son sólo un síntoma de la crisis, sino también una oportunidad única para lograr un cambio no sólo económico, sino también político sostenible.

En este contexto, la cooperación al desarrollo y los Estados se enfrentan a nuevos retos. No sólo se están globalizando los flujos comerciales y financieros, sino que, además de la migración, vemos la necesidad de examinar de igual manera las causas y las soluciones a nivel global.

No obstante, incluso en estas circunstancias, sería posible incluir a las organizaciones de inmigrantes de EE.UU. en procesos virtuales de sensibilización y formación. El objetivo principal debería ser también que el Estado reconozca a sus emigrantes como actores importantes (ya sea política o económicamente), por lo que tendría que preparar leyes, reglamentos y estructuras de apoyo que respondan a este objetivo. Aun cuando las remesas sean ante todo una ayuda privada a los familiares, y lo seguirán siendo, tienen el potencial de intervenir en el desarrollo local de los bastiones migratorios y, además, de reducir las consecuencias negativas de la dependencia de las transferencias. Para ello, sería necesario dar varios pasos: Consolidar y potenciar a las organizaciones de emigrantes, sensibilizar sobre los efectos potenciales y reales de las remesas, aclarar el origen de los emigrantes en EE.UU. para poder también reforzar sus conexiones, acompañar procesos de desarrollo humano y productivo de los familiares, influir en la formulación de políticas de acompañamiento y, en general, fortalecer nuevas estructuras de comunicación que incluyan a otros sectores creíbles y confiables.

Ahora más que nunca es urgente encontrar nuevos caminos y salidas para el tema migratorio, porque el declive en Centroamérica y otros países latinoamericanos que está en la base de los grandes flujos de migrantes seguirán en aumento, sino se toman en cuenta las causas que obligan a ésta.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Ed.) (2020): *Wachstum gut, alles gut? Warum Afrikas Wirtschaftswachstum seine demokratische Herausforderung nicht löst*. Noviembre. Berlin.
https://www.berlin-institut.org/fileadmin/Redaktion/Publikationen/154_Wachstum_gut_alles_gut/BI_Wachstum_gut_alles_gut.pdf
- Bornschein, Dirk (Hg.) (2021): *Una mirada sistémica sobre las migraciones en América Latina y el Caribe. El Estado y la economía como factores de influencia*. II. Informe Regional del sistema FLACSO. San José/Costa Rica.
 - (2021): *Migración y Desarrollo in Guatemala. Acerca de la necesidad de refrescar el debate internacional*, in: Bornschein (Ed.): *Una mirada sistémica sobre las migraciones en América Latina y el Caribe. El Estado y la economía como factores de influencia*. II. Informe Regional del sistema FLACSO. San José/Costa Rica. Pág. 119-135.
 - (2016): *Desarrollo Postergado: Políticas sobre migraciones, entre intereses sectoriales y debilidades del Estado*. FLACSO. Cuaderno de Debate no. 7, diciembre. Guatemala.
<https://www.flacso.edu.gt/publicaciones/?p=1404>
- Bornschein, Dirk / Cuc, Santos (2020): *Asociaciones de Migrantes en los Estados Unidos. Del sueño de contribuir a una realidad llena de retos*. FLACSO. Guatemala.
https://www.academia.edu/43998314/Asociaciones_de_Migrantes_en_los_Estados_Unidos
- Canales (2018): *Impactos sociales y demográficos de la emigración de los países del Triángulo Norte de Centroamérica*, in: Bornschein (Ed.): *Hacia un salto cualitativo. Migración y Desarrollo en México y el Norte de Centroamérica*. Guatemala. FLACSO. Pág. 45-65.
- CEPAL (2019): *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan integral El Salvador, Guatemala, Honduras y México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL*. México.
<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Plan%20de%20desarrollo%20integral.pdf>
- Código de Migración (2016): Decreto No. 44.
<https://igm.gob.gt/wp-content/uploads/2017/09/CODIGO-MIGRACION-DTO-44-2016.pdf>
- Congressional Research Service (2021): *Central American Migration: Root Causes and U.S Policy*. In Focus. Updated April 22, 2021. Washington D.C.
<https://sgp.fas.org/crs/row/IF11151.pdf>
- Creative Associates International (2020): *Saliendo adelante. Why migrants risk it all*. Washington D.C.
<http://www.creativeassociatesinternational.com/wp-content/uploads/2019/09/Migration-Study-Brief.pdf>
- Díaz Ferraro, María Rita u.a. (2020): *Caracterización de los flujos financieros asociados al tráfico ilícito de personas migrantes provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica*. Secretaría de Gobernación. Serie Contextos. Investigaciones sobre Movilidad Humana. México.
<http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Publicaciones/Revistas/Contextos/Contextos02.pdf>
- Domínguez, Ana Sofía / Olmedo Baires, Eduardo / Domínguez, Mariano Ray (2018). *Migración y remesas, incidencia en las condiciones de vida en cuatro departamentos: San Marcos, Huehuetenango, Quetzaltenango y Zacapa*. Grupo Editorial ASIES. Guatemala.



- Encuesta Nacional Agropecuaria, ENA (2019): Granos básicos. Año agrícola 2018-2019. Octubre. Guatemala.
<https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2020/01/15/20200115211422F2bGNAvSXAHCJsfl1SReTg1sJMzq9Qfs.pdf>
- Fachkommission Fluchtursachen (2021): *Krisen vorbeugen, Perspektiven schaffen, Menschen schützen*. Bericht der Fachkommission Fluchtursachen der Bundesregierung. Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit. Berlin.
<https://www.bmz.de/resource/blob/75434/9c313a43400091fbf192991e40663a2f/bericht-fachkommission-fluchtursachen.pdf>
- Kitroeff, Natalie (2021): *El dilema de Estados Unidos en Guatemala. ¿Detener la corrupción o la migración?* En: New York Times, 24.08.2021. New York.
<https://www.nytimes.com/2021/08/24/world/americas/guatemala-corruption-migrants.html>
- Koch, Anne / Weber, Annette / Werenfels, Isabelle (Hg.) (2018): *Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement*. SWP-Studie 3, abril 2018. Berlin.
https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2018S03_koc_web_wrf.pdf
- Kuhnt, Jana (2019): *Literature Review. Drivers of migration*. Discussion Paper 9. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Bonn.
https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_9.2019.pdf
- Martínez, Rosario (2020): *Buenas prácticas en el uso de remesa colectiva. Una aproximación a las experiencias a nivel local*. FLACSO. Guatemala.
- Medrano, Celia (2021): <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/celia-medrano-trescientos-salvadorenos-huyen-diariamente-del-pais/895779/2021/>
- MPI (2021): *Charting a new regional course of action. The complex motivations and costs of Central American migration*. November.
https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-wfp-mit_migration-motivations-costs_final.pdf
- Noé Pino, Hugo / Noé Domínguez, Ely Maritza (2019): *Plan Alianza para la Prosperidad. Resultados e incidencia en las causas estructurales que generan la migración en Honduras. Una mirada desde el enfoque de derechos humanos*. PADF/CIPRODEH. Tegucigalpa, Honduras.
https://ciprodeh.org.hn/wp-content/uploads/2021/08/Investigacion_PAP_Resultados_Incidencia_PADF_CIPRODEH.pdf
- OIM (2017): *Encuesta sobre Migración Internacional de Personas Guatemaltecas y Remesas*. Febrero. Guatemala.
- Orozco, Manuel (2020): *About the Economic Impact of the COVID-19 Crises on the Region*. Creative Associates International. Agosto 2020. Washington D.C.
http://www.creativeassociatesinternational.com/wp-content/uploads/2020/09/The_economic_impact_of_COVID_in_LAC.pdf
- Ratha, Dilip (2021): Presentación inaugural en el seminario internacional “*Migración, Remesas y Desarrollo*”. 27.10.2021. Instituto Nacional de Migración de la República Dominicana. Santo Domingo.
<https://www.youtube.com/watch?v=SMiy77iHGwE>

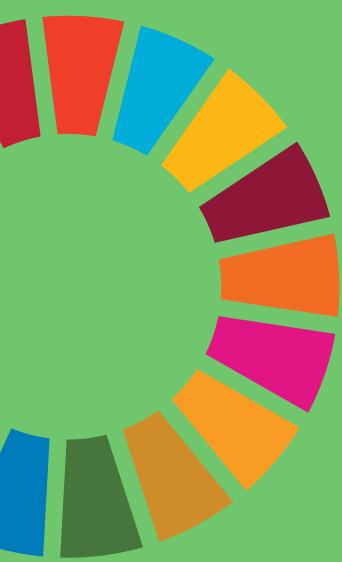


- Selee, Andrew / Ruiz Soto, Ariel (2020): *Construcción de un nuevo sistema migratorio regional. Redefiniendo la cooperación entre Estados Unidos con México y Centroamérica*. MPI. Diciembre de 2020. Washington D.C. <https://www.migrationpolicy.org/research/construccion-nuevo-sistema-migratorio-regional>
- Setaro Montes de Oca, Marcelo / García Agüero, María del Carmen (2021): *El Paraguay dentro del sistema migratorio regional. La migración como parte del fenómeno del desarrollo global*. In: Bornschein (Ed.): *Una mirada sistémica sobre las migraciones en América Latina y el Caribe. El Estado y la economía como factores de influencia*. II. Informe Regional del sistema FLACSO. San José/Costa Rica. Pág. 81-97.
- Velásquez, Adriana (2021): *El modelo de desarrollo subyacente a la profundidad prolongada de la emigración internacional de El Salvador en el siglo XXI*. In: Bornschein (Ed.): *Una mirada sistémica sobre las migraciones en América Latina y el Caribe. El Estado y la economía como factores de influencia*. II. Informe Regional del sistema FLACSO. San José/Costa Rica. Pág. 101-118.

ENTREVISTAS

- Balsells, Edgar (Economista y ex Ministro de Finanzas, Guatemala). Entrevistas realizadas por Dirk Bornschein, 19.06.2015, 21.07.2020 y 22.10.2020.
- Cabrera, Juana (Liga Maya, Estados Unidos). Entrevista realizada por Dirk Bornschein y Rosario Martínez, 13.10.2021.
- Canales, Alejandro (Universidad de Guadalajara, México). Entrevista realizada por Dirk Bornschein, 14.10.2021.
- Castillo, César (FLACSO-Honduras). Entrevista realizada por Dirk Bornschein, 13.05.2020.
- Díaz, Milton (INACOP-Guatemala). Entrevista realizada por Dirk Bornschein, 16.08.2020.
- Esparza, Marcia (Community College, Nueva York). Entrevista realizada por Dirk Bornschein y Rosario Martínez, 14.10.2021.
- Khan, Sabith (California Lutheran University). Entrevista realizada por Dirk Bornschein. 11.10.2021.
- López, Oscar (Economista, Guatemala). Entrevista realizada por Dirk Bornschein, 16.07.2020.
- Martínez, Rosario (Investigadora, Guatemala). Entrevista realizada por Dirk Bornschein, 03.11.2020.
- Pérez Rojas, Héctor (ex diputado, Guatemala). Entrevista realizada por Dirk Bornschein, 14.07.2015.
- Ponce, Raúl (Migrante e integrante de la iglesia bautista). Entrevista realizada por Santos Cuc, 17.04.2019.
- Rodríguez, Nestor (Universidad de Texas en Austin, Estados Unidos). Entrevista realizada por Dirk Bornschein, 14.10.2021.
- Tejada, Ana María (Cámara de Comercio Hispana, Los Ángeles). Entrevista realizada por Santos Cuc, 23.04.2019.
- Economista que prefiere el anonimato (Guatemala). Entrevista realizada por Dirk Bornschein, 03.11.2020.
- Funcionario/a de gobierno que prefiere el anonimato (Guatemala). Entrevista realizada por Dirk Bornschein, 18.02.2020.
- Funcionario de una cooperativa en San Marcos que prefiere el anonimato (Guatemala). Entrevista realizada por Dirk Bornschein, 14.03.2019.
- Funcionario de una asociación de transportistas que prefiere el anonimato (Estados Unidos). Entrevista realizada por Dirk Bornschein, 09.10.2021.





UNA FAMILIA TRANSNACIONAL: LA INMIGRACIÓN CHINA EN ESPAÑA

A TRANSNACIONAL FAMILY: CHINESE INMMGRATION IN SPAIN

Yuying Song
Universidad Politécnica de Valencia, Programa de
Doctorado en Arte: Producción e Investigación
songyuying0203@hotmail.com

Fecha recepción artículo: 16/07/2021 • Fecha aprobación artículo: 29/11/2021

RESUMEN

La inmigración china en España supone un conjunto demográfico cada vez mayor, multiplicando su impacto no sólo en el país de acogida, sino también en el núcleo familiar, en el desarrollo social y cultural del país de origen. Bajo el marco teórico de las migraciones internacionales, la presente investigación pretende explicar el modelo de familia transnacional y el papel que juegan las redes migratorias en la comunidad china.

En primer lugar, se hará referencia a las diversas teorías migratorias que han proporcionado una amplia visión en materia de inmigración: la teoría neoclásica (macro y microeconomía) (Borjas, 1989), la teoría con perspectiva histórica estructural (Portes, 1981 y Sassen, 1988), la teoría del sistema mundial (Wallerstein, 1974) y la teoría del mercado dual (Piore, 1985). En segundo lugar, se plantearán los conceptos de *familia transnacional*, *parentesco* y *red migratoria*. Se analizarán sus características intrínsecas y la tendencia de desarrollo del distrito de Qingtian, la ciudad natal de la diáspora china.

Palabras clave: Inmigración, Familia trasnacional, Parentesco, Red migratoria, China



ABSTRACT

Chinese immigration in Spain represents a growing demographic, multiplying its impact not only in the host country, but also in the family nucleus, in the social and cultural development of the country of origin. Under the theoretical framework of international migrations, this research aims to explain the transnational family model and the role that migratory networks play in the Chinese community.

In the first place, reference will be made to the various migration theories that have provided a broad vision on immigration: neoclassical theory (macro and microeconomics) (Borjas, 1989), theory with a structural historical perspective (Portes, 1981 and Sassen, 1988), world system theory (Wallerstein, 1974) and dual market theory (Piore, 1985). Second, the concepts of transnational family, kinship and migratory network will be raised. Its intrinsic characteristics and the development trend of Qingtian District, the hometown of the Chinese diaspora, will be analyzed.

Keywords: Immigration, Transnational family, Kinship, Migration network, China

Yuying Song es estudiante de la Universidad Politécnica de Valencia del Programa de Doctorado en Arte: Producción e Investigación, y recibió una beca del Gobierno chino del Consejo de Becas de China (CSC) para sus estudios de doctorado. Ella interesada en la teoría y la historia del cine documental, especialmente la temática que se centra en la figura de la mujer, la inmigración, los temas de sociales y además, la cultura de los medios digitales.

Entre sus investigaciones recientes destacan el ensayo *Arte nacido durante la pandemia de COVID-19* publicado en ANIAV - Revista de Investigación en Artes Visuales. El ensayo documental *Por qué vivo aquí sobre la inmigración China en España* publicado en AVANCA / CINE 2021, Conferencia Internacional Cine, Arte, Tecnología, Comunicación, y Cine. El artículo *Experimental Feminista Occidental: Entre el experimento y la experiencia-1960 s-1980 s* publicado por la revista *film literature*. Fue entrevistada por *ARTiculAction Art Review*, Edición Bienal 2022.

1. LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL: TEORÍAS Y ENFOQUES

Las teorías migratorias surgieron hace más de un siglo, incluyendo estudios sobre la migración judía, la afluencia de población de América del Norte, América del Sur y Australia, la importación de esclavos y de mano de obra asiática a gran escala (Wang, 2002).

Actualmente no existe una teoría coherente y única sobre la migración internacional, sino un conjunto de teorías fragmentadas que han sido desarrolladas de forma aislada y, en ocasiones, segmentadas por los límites propios de cada disciplina (Massey, Douglas et al, 2008, p.436). Hay cinco teorías significativas: la teoría neoclásica (macro y microeconomía), la teoría con perspectiva histórica estructural, la teoría del sistema mundial y la teoría del mercado dual.

El geógrafo Ernst Georg Ravenstein, quien publicó el artículo *The Laws of Migration* en 1885, es considerado el primero en realizar un estudio general sobre la inmigración y sus leyes, convirtiéndose en el fundador de la investigación moderna sobre las migraciones (Hugo, 1993, p.119). De acuerdo con su estudio, las salidas migratorias forman *corrientes migratorias* y, a la inversa, las entradas, forman las denominadas *contracorrientes migratorias* (Arango, 1985, p.7-26).



Según Arango:

Es de destacar en la contribución de Ravenstein, la observación de una serie de regularidades en los procesos migratorios, tales como el carácter escalonado y gradual de las migraciones, el predominio de las de corta distancia, el mayor número de mujeres que de hombres dentro de éstas, la mayor propensión a emigrar de los habitantes del agro y, en general, las comprendidas entre los números 2 y 10 de nuestra enumeración (1985, p.175).

El trabajo de Ravenstein (1976) examina la población desde un enfoque sociodemográfico y económico, afirmando que la migración no es completamente impredecible. Tomando como punto de partida la aportación de Ravenstein, demógrafos, geógrafos y economistas posteriores crearon la famosa teoría *push-pull*, la cual profundiza sobre las características propias de la emigración.

La teoría *push-pull* hace referencia a las fuerzas de “expulsión y atracción” que existen; una serie de factores que empujan (*push*) a abandonar un país, territorio o lugar, al compararlo con las condiciones más ventajosas de otros lugares y que, al mismo tiempo, ejercen una fuerza de atracción (*pull*) (Massey, Doglas S. et al. 1998). El “push” puede ser provocado por desastres naturales, turbulencias sociales, económicas, políticas y otros factores desfavorables en el país de origen; y el “pull” genera nuevas oportunidades en el país de emigración (Ravenstein 1976, p.167-235).

En oposición a esta teoría, Blanco (2000, p.192) plantea que “El modelo *push-pull* no explica, por qué los migrantes eligen unos destinos y no otros, y no tiene en cuenta que las migraciones no son individuales, sino sociales”. De esta forma, la teoría *push-pull* considera las migraciones como unidireccionales (Díaz, 2007, p.151-171) que, por lo general, consisten en una recopilación de factores económicos, sociales y políticos, que “obligan” a los individuos a abandonar su región o país de origen. Este enfoque se emplea, *mutatis mutandis*, para explicar movimientos distintos de las migraciones de mano de obra (Portes & Bach, 1985, p.3).

1.1 LA TEORÍA NEOCLÁSICA (MACRO Y MICROECONOMÍA)

Desde la perspectiva microeconómica de la teoría neoclásica, se concibe al inmigrante como un trabajador que busca la manera de maximizar sus ingresos. Esta teoría supone el más conocido de los modelos económicos que intentan explicar la migración. La teoría neoclásica surge en la década de 1870, con un tipo de aproximación individualista, que define así el fenómeno migratorio en general: “Las migraciones no son cuestión de individuos solitarios o desarraigados, sino que toman forma y se deciden en un contexto de relaciones.” (Tornos, 2006, p.36).

En comparación con la teoría *push-pull*, la cual enfatiza los factores sociales integrales, la teoría neoclásica se concentra en el factor económico. De esta forma, Lewis (1954), desde la perspectiva macroeconómica, explica cómo la migración rural hacia las ciudades formaba parte del proceso de desarrollo, siendo el trabajo excedente del sector rural el principal alimento de la economía industrial urbana.

Según Borjas (1989), “el mercado de inmigración distribuye a estos individuos de manera no aleatoria en los países receptores” (p. 461). A través del estudio en profundidad de la problemática de la inmigración, la teoría neoclásica, excesivamente unilateral y simplificada, resulta insuficiente a la hora de adaptarse a la nueva era de la globalización. Su defecto radica en ignorar la influencia de los factores políticos en el fenómeno migratorio.



1.2 LA TEORÍA CON PERSPECTIVA HISTÓRICA ESTRUCTURAL

La teoría de la perspectiva histórica estructural se originó en los años 60 del pasado siglo, bajo la influencia ideológica y económica de la política marxista. Según los máximos representantes de esta teoría, Portes (1981) y Sassen (1988), la producción de gran cantidad de las migraciones laborales se debe al colonialismo, la expansión del capitalismo, las guerras y al desarrollo desigual entre las economías centrales entre los países. Como revela la teoría del sistema mundial, la migración laboral supone un vínculo importante entre el país central capitalista y el país en vías de desarrollo que, junto con la hegemonía militar, el control del comercio y la inversión mundial, provoca la dependencia de estos países en vías de desarrollo bajo un sistema económico capitalista (Sassen, 1990, p.224).

Por otro lado, Laraña describe “La realidad social como un orden que tiende al equilibrio, para las teorías con perspectiva histórico estructural ésta es el escenario de la lucha entre los diversos sectores sociales con intereses contrapuestos” (1993, p.121). Esta teoría contempla las migraciones como un sistema barato de movilizar la fuerza de trabajo para el capital (Castles, 1998, p.25). Además, implica un significado positivo para comprender ciertos tipos de inmigración y ciertos mecanismos que la provocan, especialmente para la formación y el desarrollo de la inmigración laboral. También, analiza y explora más a fondo la inmigración que se produce entre los países que han sido excolonia hacia los países que han sido soberanos. Sin embargo, la teoría neoclásica es demasiado parcial para explicar el fenómeno extremadamente complicado de la migración internacional contemporánea.

1.3 LA TEORÍA DEL SISTEMA MUNDIAL

Dicha teoría elaborada por Wallerstein en los años 70 del siglo XX, establece tres esferas concéntricas: el centro, la periferia y la semi-periferia (Wallerstein, 1974). El autor hace referencia: “a la penetración del capitalismo global en las economías periféricas y semiperiféricas a través de introducir la modernización en los procesos productivos, ocasionando la sustitución y el desplazamiento de la fuerza de trabajo hacia las áreas centrales.” (Luévano, 2009, p.48).

La teoría de Wallerstein muestra un *sistema-mundo* en el cual una zona espaciotemporal atraviesa las múltiples unidades políticas y culturales, es decir, las actividades e instituciones que obedecen a ciertas reglas sistémicas (Wallerstein, p.15).

Se inscribe en la tradición histórico-estructural que enfatiza la influencia de las relaciones internacionales, la economía política, el comportamiento colectivo y los factores institucionales en la migración internacional. Aunque presenta múltiples diferencias con respecto a las demás teorías, comparte la visión de las migraciones como un producto más de la dominación ejercida por los países del centro sobre las regiones periféricas, en un contexto de estructura de clases y conflictos (Arango, 2003, p.16-18).

Según esta teoría, la migración supone una consecuencia natural de los trastornos y dislocaciones que inevitablemente acontecen en el proceso de desarrollo del capitalismo (Massey et al., 1993). Existen tanto macro como microestructuras: la macro estructura se refiere a la situación política y económica del mercado mundial, las relaciones entre Estados, las leyes y los sistemas establecidos por la inmigración; mientras que la microestructura se refiere principalmente a la cadena migratoria, lo que hace que el proceso migratorio sea más seguro y mejora la comprensión de los nuevos inmigrantes en el país de migración.



La cadena migratoria tiene un impacto extremadamente importante en la búsqueda de empleo y la adaptación al medio ambiente; las familias y las comunidades juegan un papel central en la cadena migratoria; una vez establecida, la cadena migratoria seguirá funcionando. Con respecto a la inmigración asiática, numerosos estudios evidencian que las decisiones generalmente las toman las familias, en lugar de individuos aislados. Las familias brindan el apoyo económico y cultural para permitir que ocurra y continúe la migración. Por tanto, el surgimiento del movimiento migratorio es el resultado de la interacción entre macro y microestructuras (Zhou y Ruan, 2003).

1.4 LA TEORÍA DEL MERCADO DUAL

Según Piore (1985), el autor de esta teoría, también conocida como la *teoría de la segmentación del mercado laboral*, el sistema económico de los países desarrollados se divide en dos niveles principales, el sector principal intensivo en capital y el sector secundario intensivo en mano de obra. Debido a los bajos salarios, la condición de inestabilidad y la carencia de perspectivas lo hacen poco atractivo para los trabajadores nativos de sus trabajos. Un sistema de mercado laboral sustentado rotundamente en la *competencia* y la *división*, dos características fundamentales en su engranaje.

Cuando se produce una segmentación en un mercado laboral competitivo, el principio de igualdad inherente al mecanismo del mercado es reemplazado por una discriminación injusta (Xu, 2007, p.65). De esta forma, Piore nos ofrece un análisis marxista un tanto heterodoxo de las migraciones, donde en las sociedades receptoras también se produce la lucha de clases (1979, p.66). De este modo, el dualismo inherente entre mano de obra y capital se extiende a las fuerzas de trabajo en forma de una estructura de mercado de trabajo segmentado (Massey et al, 2008).

2. LA MIGRACIÓN TRANSNACIONAL CHINA: EL ENTORNO FAMILIAR Y SU CULTURA

Primero, introduzcamos la historia de la migración española para explicar mejor el fenómeno migratorio. Desde el siglo XV, España se ha considerado un país de emigración, pero con el paso del tiempo, hasta llegar al siglo XXI, el marco de migración ha cambiado, pues España comenzó a convertirse en un país que recibe inmigrantes. Este gran cambio ha afectado profundamente a la economía, la política y la cultura española. Según las fuentes históricas, los primeros inmigrantes chinos que llegaron a España, datan de principios del siglo XX. Durante esta época de inestabilidad social en China,¹ los primeros inmigrantes iniciaron la ruta migratoria desde la provincia de Shandong, se desplazaron del norte del país, viajaron hacia el oeste por Siberia, pasaron por Rusia, Alemania y Francia, hasta llegar a España alrededor de 1910. Allí, se asentaron debido a que el nivel de vida era mucho menor que en el resto de los países europeos.

En España, en las décadas de 1920 y 1930, comenzó una ola a gran escala de inmigración china. Debido al transporte y las condiciones sociales, los inmigrantes chinos eran todavía un grupo minoritario. La mayoría de los ciudadanos chinos provenían del sur de la provincia de Zhejiang, y en su mayoría eran buhoneros que iban de pueblo en pueblo por toda la geografía española y europea con una maleta llena de pequeñas mercancías.

¹ Se sucedieron las disputas comerciales con las potencias occidentales que dieron lugar a la Primera Guerra del Opio, enfrentando a China con el Reino Unido entre 1839 y 1842. La Segunda Guerra del Opio, entre 1856 y 1860, en la que una alianza franco-británica tomó la ciudad de Cantón. El resultado de estas guerras fue la firma de los tratados de Nankín y de Tianjin, por los que el Reino Unido consiguió la soberanía sobre parte del actual territorio de Hong Kong, además de derechos comerciales y de navegación para las potencias occidentales.



A lo largo de la historia, el concepto de *familia* a menudo ha sido considerado como una unidad basada en relaciones como el matrimonio, el parentesco o la convivencia. Sin embargo, existen múltiples definiciones para este concepto. Desde un punto de vista antropológico y social tradicional, la familia es considerada como una organización social estable, responsable de muchas funciones sociales. Es decir, la familia puede promover la integración en la sociedad y satisfacer diversas necesidades existenciales.

Fei Xiaotong, afirma que en una sociedad donde los individuos son responsables de las tareas reproductivas, la familia es un importante “sistema de actividad cultural” para completar la tarea de sucesión social (1998, p.99). Pero este principio básico tendrá diversas manifestaciones dependiendo de cada sociedad. Es evidente que en las formas específicas de implementar este principio podrían existir ciertas diferencias entre la sociedad oriental/china y la sociedad occidental, ya que presentan modelos y culturas familiares distintas. En comparación, la función de la familia china es mucho más complicada. No sólo asume la función de reproducción, sino que también asume múltiples funciones como la política, la economía y la religión, convirtiéndose en un complejo empresarial (Fei, 1999, p.21).

En el idioma chino existen más de 60 palabras para denominar a los miembros de una familia, la familia llamada *Jia* (家) es la base de la sociedad china. Desde hace miles de años, el *confucianismo* (551-479 a. C.), que es la corriente principal de la cultura tradicional china, ha considerado la *ética de la familia* como su núcleo fundamental. Como afirma Mencius, “El imperio tiene sus bases en el Estado, el Estado en la familia y la familia en el individuo” 「天下之本在国，国家之本在家」 (Mencius, 1970, p.120). Es decir, la esencia del mundo se encuentra en el país, y la base de éste, en la familia. Por tanto, resulta fundamental la relación entre los conceptos de *país* y *familia*, influyendo directamente sobre el orden social y la estabilidad del país. Durante el proceso de migración y a diferencia de otras sociedades de migrantes, cuando la población china emigra a otro país, lo hace como una unidad familiar.

El parentesco juega un papel importante en la red de migración transnacional china. Se puede observar que el canal de conexión entre el lugar de procedencia y el lugar de emigración no se encuentra en el espacio geográfico real, como podía ser antes *la Ruta de la Seda*, por ejemplo, sino que se encuentra en la red de parientes potenciales. El primer elemento de la composición es sustancial, es decir, la circulación bidireccional de personas, capital e información; el segundo es la virtualidad, es decir, el entrelazamiento de emociones, cultura e incluso la adoración de los antepasados y las creencias espirituales.

Lewis Harry Morgan (1818-1881), autor del siglo XIX, destacó que en la sociedad hay una gran influencia sobre el parentesco en la forma y la estructura de la familia. Y distingue dos sistemas de parentesco. Según el prefacio de *Systems of Consanguinity and Affinity of the Human Family*:

En los sistemas de parentesco de las grandes familias de la humanidad se han depositado y conservado algunos de los más antiguos recuerdos del pensamiento y de la experiencia humana. Ellos nos han llegado como sistemas transmitidos, a través de los canales de la sangre, desde las edades más antiguas de la existencia del hombre en la tierra, aunque revelando ciertos cambios definidos y progresivos con el desarrollo de la experiencia humana durante la barbarie. A tales conclusiones parece tender la evidencia que brota de la comparación con las formas que ahora prevalecen en diferentes familias. Todas las formas descubiertas hasta ahora pueden reducirse a dos, la descriptiva y la clasificatoria, siendo, en sus concepciones fundamentales, la una el reverso de la otra. (1970: VI)



Levitt y Glick Schiller plantean “la vida familiar transnacional como la reproducción social que tiene lugar a través de las fronteras” (2004, p.595-629). Sin embargo, la definición más aclamada de *la familia transnacional* es dada por Bryceson y Vuorela:

Aquella familia cuyos miembros viven una parte o la mayor parte del tiempo separados los unos de los otros y que son capaces de crear vínculos que permiten que sus miembros se sientan parte de una unidad y perciban su bienestar desde una dimensión colectiva, a pesar de la distancia física (2002, p.2).

En circunstancias normales, la primera generación de inmigrantes chinos suele ser un colectivo inestable con gran movilidad. A diferencia de la segunda generación, la cual ha nacido directamente en el país de acogida. Los adultos emigran primero y, cuando el negocio o la situación económica es estable, es el momento de la migración de los menores. Esto significa que el país anfitrión (en este caso, España) debe adoptar nuevos proyectos que tengan en cuenta las nuevas necesidades, aportando recursos, instalaciones sociales y personal cualificado que atienda las necesidades de esta situación social, especialmente atendiendo a la reunificación familiar. Para la sociedad inmigrante suele ser muy importante mantener las relaciones con la familia en el país de origen, lo cual dota a esas familias de un carácter transnacional en la mayoría de los casos.

Desde un punto de vista sociológico:

La familia es un grupo de personas relacionadas entre sí por lazos sanguíneos y políticos, es considerada la primera experiencia de sociabilización del ser humano ya que a partir de ella el hombre empieza a tener conciencia de sí mismo como un ser inserto en un mundo habitado por otros (Cecilia, 2010 ,p313-322).

Generalmente, *la cultura familiar* china se basa en la relación de sangre, la geografía y el parentesco, formado por diversos sistemas, comportamientos y conceptos. Bjerén se refiere a la familia/parentesco transnacional como “vínculos efectivos entre personas localizadas en campos sociales que incluyen dos o más países” (1997, p.237). El concepto de familia transnacional asocia la co-residencia y la presencialidad como dos elementos que se constituyen entre sus miembros, trascendiendo la espacialidad y las fronteras físicas (Hondagneu y Ávila, 1997, p.548-571).

Asimismo, el *transnacionalismo* familiar es un nuevo tipo de familia diferente de las familias tradicionales, a través de los lazos de parentesco dentro del grupo doméstico, debido a que sus miembros se apartan de la unidad doméstica y la familia persiste más allá de las fronteras nacionales. Se refiere al proceso de relaciones sociales de múltiples conexiones entre el lugar de origen y el lugar de emigración que forman y mantienen los inmigrantes. También se deriva el concepto de *parentalidad transnacional* (Le Gall, 2005, p.29-42) referido a la dispersión geográfica entre padres e hijos.

Patriarcal, es una de las características de la familia tradicional china, basada en un estricto sistema de jerarquía. La estructura familiar se funda en la relación de sangre, y el núcleo es el sistema de herencia del hijo mayor, un sistema de *clan*. (Dawei y Zhiwei, 2000). Tradicionalmente, cada familia estaba regida por una organización patriarcal muy rigurosa, donde el varón de más edad ejercía un fuerte poder sobre el resto de los miembros. La familia estaba formada por un matrimonio monógamo, unidos por la sangre masculina, donde la responsabilidad y los roles se distribuían por razones de género, generación y edad. Por ello, los modelos tradicionales de inmigración transnacional están generalmente dominados por la población masculina. Y es evidente que los prejuicios sobre el reparto de papeles entre los sexos tienen consecuencias concretas (Mayoral, 2014).



En una sociedad más conservadora, los hombres son considerados más fuertes y desde la antigüedad han asumido las tareas consideradas más importantes. Hasta cierto punto, se puede pensar que la productividad económica determina el estatus social y, por lo tanto, el estatus de las mujeres en ciertas sociedades conservadoras se considera más bajo que el de los hombres. Desde una perspectiva de género, los negocios familiares han sido motivo de críticas al percibirse como una prolongación de los roles tradicionales de esposa y madre (Sastre, 2014, p. 61-70). Los roles de género se refieren al conjunto de expectativas relacionadas con los comportamientos sociales que se esperan de las personas de determinado sexo; estas expectativas reflejan creencias, prácticas y valores sociales que hombres y mujeres asumen como propias, se transmiten tanto en nivel micro como macro social, comenzando por la familia (Navarro, 2004).

Además, en la sociedad patriarcal, como sistema opresivo, el libre albedrío de las mujeres está vinculado al entorno en el que viven. Debido al efecto del confucianismo en la familia china, las estructuras patriarcales causan serias restricciones en la población femenina y las mujeres suelen desempeñar un papel de subordinación respecto a los varones (Benítez, 2013).

3. QINGTIAN Y LA PROMOCIÓN DE UNA RED DE MIGRACIÓN TRANSNACIONAL

La transición democrática en España marcó el comienzo de la ola de inmigración china que empezó también a partir del periodo de reforma y apertura de China (1978), en el cual se promovió una reforma interior y una apertura al exterior, y donde el gobierno chino apostó por el crecimiento económico.

En el período revolucionario, el gobierno de Deng Xiaoping se ha distinguido de los anteriores en que, por primera vez, se antepusieron los objetivos económicos a las cuestiones políticas. Se denominó las *Cuatro Modernizaciones* a un conjunto de medidas liberalizadoras en el campo de la agricultura, la industria, el ejército, la ciencia y tecnología (Salvador, 2012, p. 209-231). Se aflojaron las cadenas del sector privado y se abrió a la inversión extranjera, impulsando la emigración transoceánica. En el mismo año de inicio de su mandato, 1978, el entonces rey de España, Don Juan Carlos I, visitó China y mantuvo conversaciones amistosas con Deng Xiaoping. Posteriormente, los intercambios de visitas de alto nivel entre los dos países promovieron el desarrollo amistoso de las relaciones bilaterales.

En 1974, Chen Diguang, un nativo de la provincia Zhejiang, Qingtian, fue el primer ciudadano de la República Popular China en mudarse oficialmente a España con la visa de la Embajada española. Esto simboliza un punto de inflexión que conecta la migración entre China y España. Además, fundó el restaurante *La Gran Muralla* de Madrid en 1977, embrión de la primera cadena de restaurantes chinos en España. Es presentado como “el padre de los restaurantes chinos en Europa” ya que también diseñó la primera carta de comida china según las características de su país y los hábitos alimentarios de los españoles, lo cual supuso una enorme contribución al desarrollo de la industria de la restauración china en España.

En 1985, China promulgó la *Ley de Administración de Entrada y Salida de la República Popular de China*², donde estableció como derecho legal básico de los ciudadanos chinos, poder solicitar su salida al extranjero.

² La "Ley de la República Popular de China sobre la administración de entradas y salidas" es una ley formulada para regular la administración de entradas y salidas, salvaguardar la soberanía, la seguridad y el orden social de la República Popular de China y promover los intercambios exteriores y la apertura al mundo exterior.



Siempre que puedan proporcionar cartas de invitación de personas extranjeras, todos los hombres, mujeres y niños pueden solicitar un pasaporte para viajar al extranjero. La implementación de esta ley dio lugar a un nuevo sistema de inmigración continental y, al mismo tiempo, provocó grandes cambios en la sociedad china de ultramar.

En un nivel simbólico, la posible reunificación de la familia mantiene una unidad familiar separada en la distancia, pero cercana en los vínculos. La reorganización de los vínculos familiares y la reconfiguración de los roles tradicionales asociados a esa estructura familiar, no causa en sí misma un impacto positivo o negativo (Martínez, et al., 2010, p.1-19).

Debido al incremento de la inmigración china, numerosos investigadores comenzaron a utilizar las teorías de las redes migratorias para analizar el fenómeno de la inmigración transnacional. Estas teorías suponían una estructura interpersonal, la relación entre el nivel micro en la toma de decisiones personales y el nivel macro en la estructura social. Además, no sólo podían explicar teóricamente la causa continua del fenómeno de la migración, sino que también ayudaban a predecir la tendencia de la migración futura (Massey y Alarcón, et al, 1990, p. 237). Cabe destacar que el estudio de la teoría contemporánea de la migración internacional tiene características distintivas, dependiendo de cada época y periodo en la historia.

Los australianos John MacDonald y Leatrice MacDonald, que son los primeros en referirse al concepto de “cadena migratoria” a partir de la experiencia de la migración italiana a Estados Unidos y a Australia en 1964, los autores afirman:

La cadena migratoria puede ser definida como el movimiento a través del cual los presuntos emigrantes se enteran de las oportunidades, son provistos de transporte y obtienen su instalación inicial y empleo, por medio de relaciones sociales primarias con emigrantes anteriores (1964, p. 82-97).

La mayoría de los ciudadanos chinos en España son del sur de la provincia de Zhejiang, distrito de Qingtian, que es una provincia con gran apertura al exterior, famosa por su actividad comercial. Zhejiang “Supone una ventana de entrada de productos internacionales a China y cuenta con la voluntad de seguir desempeñando un papel de liderazgo en el desarrollo del comercio internacional.” (Muelas y Sánchez, 2020, p.5). Entraron a Europa en una típica *cadena de migración*, confiando en la red de parentesco y vínculos rurales para resolver, en primer lugar, sus necesidades básicas (alimentación, alojamiento) y, en segundo lugar, la búsqueda laboral y la posterior independencia económica. La mayoría no residen en lugares fijos; con el fin de encontrar nuevas oportunidades comerciales y un mayor desarrollo, comenzaron a romper con sus círculos inherentes y se extendieron por Europa, llegando primero a Italia, Suiza, Austria, España y Portugal. Antes y después de los cambios en la Europa del Este en 1990, algunos aprovecharon rápidamente las oportunidades comerciales y luego fueron a los países del Este (Hungría, República Checa, Rumania, Polonia, ex Yugoslavia, etc.) para emprender un negocio.

La historia de la población china de ultramar de la famosa región de Qingtian, tiene más de 300 años de antigüedad. Qingtian registra una población de 550.000 habitantes, pero hay 330.000 chinos de ultramar en más de 120 países y regiones que provienen de allí. ¿Por qué hay tantos ciudadanos de Qingtian que eligen emigrar al extranjero? Una cuestión importante son las características geográficas únicas de esa zona, que se encuentra en el interior, cerrada y rodeada de montañas. Incluso hay un viejo refrán que dice: “Donde de diez partes, nueve son montañas” (Jiménez, 2002, p.28).



Al principio, emigraron a España con la venta de “piedra de Qingtian”³ y su procedimiento artístico, convirtiéndose en el medio básico de supervivencia en las ciudades europeas a finales del siglo XIX y, formando una cultura de talla de piedra única. Entre la población china existe, incluso, la expresión “Vender piedra de Qingtian para hacerse rico”. Li Minghuan sostiene que la piedra de Qingtian tenía un cierto significado simbólico en ese momento, y la población acudía a ella cuando ansiaban cambiar el rumbo económico de sus vidas, indicándoles una forma esperanzadora de enriquecerse (1999, p. 86). Es decir, la población de esta provincia, empleó la “piedra de Qingtian” para allanar el punto de partida de la red migratoria transnacional, la cual se formó gradualmente con la primera ola de inmigración (Liu, 2009, p.29).

El viaje a España se ha convertido en una tradición que se transmite de generación en generación. En la red social entre el país origen y el país de acogida, los lazos familiares y personales están conectados principalmente por remesas, regalos y correspondencia. Por supuesto, también incluye a los miembros de la red que se reúnen y se comunican cuando los inmigrantes regresan a su ciudad natal (Fawcett, 1989, p.675). Las remesas monetarias permiten evidenciar los vínculos que tejen los migrantes y las migrantes con su país de origen (Portes, 2003) que es un medio más, entre otros, para mantener las interrelaciones afectivas a través de la distancia. Como Parella y Cavalcanti afirman: “sin lugar a dudas, uno de los tipos de práctica transnacional más relevante, con mayores repercusiones en las vidas de los migrantes y sus familias, es la materialización de las conexiones transnacionales a través de las remesas monetarias y sociales” (2006, p.241-257).

Diariamente, los comerciantes chinos de habla hispana, mantienen un contacto *cercano* con la sociedad española. Además de proporcionar una sólida fuente de ingresos, los comerciantes chinos se han convertido en un importante *nodo* de conexión entre las comunidades locales. Sin embargo, debido a la relativa cercanía de la comunidad china española en términos de idioma, economía y cultura, en dicha operación, a menudo aparecen frente al público español en una imagen de conjunto borroso, relativamente general, sin individualizar nítidamente a cada persona en sí misma.

Las características de la estructura social china se basan en el “patrón de diferencia” es una especie de parentesco, que se basa en la fertilidad y el matrimonio. Se centra en el “yo” y genera relaciones sociales de acuerdo con los niveles cercanos y lejanos del parentesco. Especialmente en las zonas rurales, donde la relación entre las personas se manifiesta principalmente de esa forma (Fei, 1998, p27). La mayoría de los inmigrantes, cuando dejan su país de origen, se enfrentan no sólo a problemas reales como la búsqueda de trabajo, sino también a una posible crisis de identidad. Una crisis provocada por la necesidad de encontrar respuestas a las contradicciones psicológicas producidas por un entorno social y cultural heterogéneo, y la necesidad de reconstruir la conexión cultural entre el país de origen y el nuevo país de residencia. En ese proceso de búsqueda, y ante la incompatibilidad de culturas tan diferentes, ambas chocan entre sí, y los inmigrantes pueden sentir una *crisis de identidad cultural*, lo cual significa que el sujeto inmigrante pierde contacto con sus intereses sociales y sus tradiciones culturales, perdiendo la dirección de la cultura social de origen y provocando numerosas situaciones de ansiedad.

Las relaciones primarias como las familias y los parientes juegan un papel importante. Las relaciones secundarias basadas en ocupaciones, intereses comunes y otras experiencias comunes juegan un segundo papel en la vida de las personas (Liang, 2000, p.93). Debido a esta razón, las relaciones sociales como la familia, el parentesco o la comunidad vecinal, forman la base de la red de migración en el extranjero, facilitando la migración de la comunidad familiar. Por eso, la red migratoria de la población de Qingtian se ha consolidado, y se han disparado las migraciones al extranjero que continúan a día de hoy (Liu, 2009).

³ La piedra de Qingtian (青田石) es probablemente la piedra de sello más utilizada. Es en su mayoría del condado Qingtian, provincia de Zhejiang. También puede ser de diferentes colores. Esta piedra es muy utilizada porque es muy económica.



Gregor y Frank observan que la comunidad china europea se limita a la red de migración, por eso, tanto la inmigración pasada como la más reciente, rara vez busca oportunidades fuera del entorno económico del círculo. Cuando el entorno económico en el círculo se satura, migran a otros países o regiones donde hay más oportunidades comerciales, replicando esta red social una y otra vez en cualquier rincón del mundo (1998, p.11).

CONCLUSIONES

La historia de la humanidad también es la historia de las migraciones y los desplazamientos hacia las distintas áreas que han acompañado su devenir histórico. La totalidad de inmigrantes chinos en el Estado español, supone la cifra más numerosa en los últimos tiempos. Varios estudios han demostrado la importancia de los factores históricos y locales (Hui,1992) para el análisis profundo de la materia en cuestión. Debido a la influencia cultural en el ámbito familiar, la inmigración china, en su mayoría, realiza actividades transnacionales como una única unidad familiar, para entrar en el país de acogida (España) y mantener los lazos con el país de origen (China). Estos dos conceptos, *cadena migratoria* y *redes migratorias* han provocado múltiples discrepancias entre los investigadores en la materia, los cuales se basan en las siguientes teorías migratorias; la teoría neoclásica (macro y micro economía), la teoría con perspectiva histórica estructural, la teoría del sistema mundial y, por último, la teoría del mercado dual.

Esta investigación no enfatiza que los fenómenos transnacionales oscurezcan las fronteras nacionales y locales, más bien, se centra en el análisis de la famosa región de Qingtian, tras la reforma y la apertura económica de China, bajo la influencia de la cultura familiar tradicional y el fenómeno transnacional de las familias chinas. Los cimientos de la población china se basan en la relación de sangre, la geografía y el parentesco, formado por diversos sistemas, comportamientos y conceptos.

Es evidente que las redes migratorias conectan la sociedad de inmigrantes y emigrantes, proporcionando valiosos recursos sociales y aumentando la probabilidad de que las personas decidan emigrar (Douglas S. Massey et al, 1999, p.186). Asimismo, la red migratoria china transmite y forma la influencia de los individuos y familias en la estructura social de la ciudad de origen en el extranjero y en el área de emigración.

En conclusión, los recursos transnacionales brindan un fuerte apoyo internacional para el desarrollo de la comunidad y estas actividades transnacionales están estrechamente vinculadas al país de origen. Aunque fluyen y cambian, todavía tienen que depender de dos factores relativamente fijos, las redes locales y los recursos internacionales. Este fenómeno continuará desarrollándose en el futuro y será cada vez más considerable. Las tradiciones familiares y las organizaciones sociales en China continúan siendo transmitidas de generación en generación. Mientras tanto, la inmigración china ha trabajado arduamente durante siglos en una dirección, es decir, con el objetivo de crear un *pequeño hábitat* en el extranjero, facilitando la adaptación y la integración de la población china en una sociedad completamente foránea y ajena.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

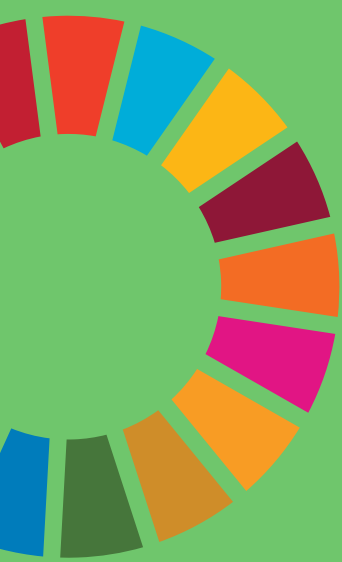
- Arango, J. (1985). *Las "Leyes de las Migraciones" de EG Ravenstein, cien años después*. Reis, (32).
- Bañuelos, L. P. (2013). Las relaciones entre España y China, una larga historia. *Historia Actual Online*, (30).
- Benítez, O. S. (2013). *La igualdad de género como fundamento y límite de una democracia intercultural*. In Relaciones interculturales en la diversidad. Universidad de Córdoba: Cátedra Intercultural.
- Blanco, C. (2000). *Las migraciones contemporáneas (Vol. 31)*. Anaya-Spain.
- Bjerén, G. (1997). *Gender and reproduction*. En *International Migration, Immobility and Development*. T. Hammar; G. Brochmann; K. Tamas y T. Faist, Eds. Oxford: Berg.
- Borjas, G. J. (1989). *Economic theory and international migration*. *International migration review* 23(3).
- Bryceson, D., & Vuorela, U. (Eds.). (2020). *The transnational family: New European frontiers and global networks*. Routledge.
- Bourdieu, Pierre. (1986). *The forms of capital*, Richardson, John, editor, *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York, Greenwood Press.
- Castles, S. (1998). *The age of migration: International population movements in the modern world*. Macmillan International Higher Education.
- Cavalcanti, L., & Parella, S. (2006). *Una aproximación cualitativa a las remesas de los inmigrantes peruanos y ecuatorianos en España ya su impacto en los hogares transnacionales*. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 116(1),
- Cecilia, B. (2010). *Definición de familia*. Definición ABC. Disponible en: <https://www.definicionabc.com/social/familiar.php> [Consulta: 2 Junio 2021]
- Coleman, James. (1988). *Social Capital and the Creation of Human Capital*, *American Journal of sociology*.
- Díaz, G. (2007). *Aproximaciones metodológicas al estudio de las migraciones internacionales*. *Revista UNISCI*, (15).
- De Pina Vara, R (2005). *Diccionario de Derecho*. Editorial, Porrúa. México.
- Dorigo, G., & Tobler, W. (1983). *Push-pull migration laws*. *Annals of the Association of American Geographers*, 73(1).
- Fei Xiaotong (1998). *El sistema de fertilidad en la China rural*, Peking University Press.
(1999). *Economía de Jiangcun, contenido en "Obras completas de Fei Xiaotong" (Volumen 2)*, Beijing: Qunyan Publishing House.
- Fawcett, J. T. (1989). *Networks, linkages, and migration systems*. *International migration review*, 23(3).
- Gregor Benton and Frank N. Pieke (1998). *The Chinese in Europe*, New York: St. Martin's Press, INC.
- Hammar, Tomas, et al., eds. (2021) *International migration, immobility and development: Multidisciplinary perspectives*. Routledge.
- Hugo, G. (1994). *The economic implications of emigration from Australia*. Australian Government Publishing Service.
- Hondagneu-Sotelo, P. & Ávila, E. (1997). *I'm Here, but I'm There: The Meanings of Latina Transnational Motherhood*. *Gender and Society (Kansas, USA)*, 11 (5).
- Jiménez, D. (2002). *Los chinos vienen de Qingtian*. *El Mundo*(341). Disponible en: <https://www.elmundo.es/cronica/2002/341/1020060853.html> [Consulta: 21 marzo 2021]



- Dawei Ke y Liu Zhiwei. (2000). *La identidad nacional del clan y la sociedad local: la base ideológica del desarrollo del clan en el sur de China en las dinastías Ming y Qing*. Investigación histórica, 3 (3).
- Laraña, E. (1993). *Modelos de interpretación y cuestiones de método en el estudio de las migraciones españolas*. Política y Sociedad.
- Le Gall, J. (2005). *Familles transnationales: bilan des recherches et nouvelles perspectives*. Les Cahiers du Gres, 5(1).
- Lewis, W.A. (1954). *Economic development with unlimited supplies of labour*. The Manchester School of Economic and Social Studies, 22.
- Lee, E. S. (1966). *A theory of migration*. Demography, 3(1). Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.2307/2060063> [Consulta: 19 mayo 2021]
- Levitt, P., & Schiller, N. G. (2004). *Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad*. Migración y desarrollo, (3).
- Li Minghuan (1999). *Relative Lost" and "Chain Effect": Analysis and Thinking on the Tide of Overseas migrants in Wenzhou*, Sociology Research 5.
(1996). *Transitional links among the Chinese in Europe*. Leeds: University of Leeds, Dept. of East Asian Studies.
- Liu Ying. (2009). *Red de inmigración y análisis de la migración transnacional en la ciudad natal de los chinos de ultramar: un estudio de caso de la inmigración del pueblo de Qingtian a Europa*. Un estudio histórico de los chinos de ultramar y los chinos.
- Liang Shuming (2000). *Los principios de la cultura china*, Xuelin Press.
- Luévano, M. D. L. S. (2009). *Migración y feminización de la población rural en México. 2000-2005*. Estudio
- Mencius. (1970), Mencius, traducido al inglés por y con introducción de D.C. Lau, Londres, Penguin Books.
- Martínez, B., Moreno, D., & Musitu, G. (2010). *Formas familiares y procesos migratorios actuales: nuevas familias en la sociedad de la globalización*. Familia y diversidad: intervención socioeducativa.
- Mayoral, E. P. (2014). *Feminismo, género e inmigración*. In *Oriente y occidente: la construcción de la subjetividad femenina*. Universidad de La Rioja.
- Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (2008). *Teorías de migración internacional: una revisión y aproximación*. Revista de Derecho Constitucional Europeo-ReDCE, 5(10).
- Massey, D. S. (1987). *Understanding mexican migration to the United States*. American Journal of Sociology, 92(6).
- Massey, D. S., Alarcón, R., Durand, J., & González, H. (1990). *Return to Aztlan: The social process of international migration from western Mexico* (Vol. 1). University of California Press.
- Macdonald, J & Macdonald, L. (1964). *Chain Migration Ethnic Neighborhood Formation and Social Networks*. The Milbank Memorial Fund Quarterly, 42(1).
- Mcaliffe, M., & Khadria, B. (2019). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf. [Consulta: 22 septiembre 2021]
- Morgan, L. H. (1997). *Systems of consanguinity and affinity of the human family*. U of Nebraska Press.
- Navarro, R. (2004). *Mujeres mexicanas que sufren y aman demasiado*. México: Pax.
- Ollé, Manel. (2008). *300 años de relaciones (y percepciones) entre España y China*. Revista Huarte de San Juan, Geografía e Historia, 15.
(2002). *La empresa de China. De la Armada Invencible al Galeón de Manila*, Barcelona, Acantilado.



- Portes, A., & Bach, R. L. (1985). *Latin journey: Cuban and Mexican immigrants in the United States*. University of California Press.
- Portes, A., Guarnizo, L., & Landolt, P. (2003). *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo: la experiencia de Estados Unidos y América Latina*. Flacso México.
- Piore, M. J. (1969). *On-the-job training in the dual labor market: Public and private responsibilities in on-the-job training of disadvantaged workers*. Industrial Relations Research Association.
(1979). *Birds of passage: migrant labor and industrial societies*, Cambridge: Cambridge University Press.
(1994). *Labor standards*, Cambridge, Mass. World Economy Laboratory at Massachusetts Institute of Technology.
- Ravenstein, E. G. (1976). *The Laws of Migration*, Arno Press.
- Sánchez, A. G. (2018). *Revisión crítica de las principales teorías que tratan de explicar la migración*. RIEM. Revista internacional de estudios migratorios, 7(4).
- Sassen, S. (1990). *The mobility of labor and capital: A study in international investment and labor flow*. Cambridge University Press.
- Sastre, M. G. (2014). *Emprendimiento familiar inmigrante: El caso de las mujeres chinas en España*. European Journal of Family Business.
- Salvador, A. (2012). *El proceso de apertura de la economía china a la inversión extranjera*. Revista de economía mundial.
- Stimson, R. J., & McCrea, R. (2004). *A Push - Pull Framework for Modelling the Relocation of Retirees to a Retirement Village: The Australian Experience*. Environment and Planning A: Economy and Space, 36(8). Disponible en: <https://doi.org/10.1068/a36206> [Consulta: 25 mayo 2021]
- Tornos, A. (2006). *Humanismos y teorías de las migraciones*. Humanismos y Teorías de las migraciones.
- Wang, J.W. (2002). *Migrants and their enemies*; and by Wang Jianwu Shanghai: Shanghai Education Press.
- Wallerstein, I. (1984). *El moderno sistema mundial II. El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea 1600-1750*, 3ª Ed. Siglo XXI. Madrid España, 1998a.
El moderno sistema mundial I. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI, 8ª Ed. Siglo XXI. Madrid España, 1998b.
- Zhou Yue, & Ruan Zhengyu (2003). *The status quo and trend of contemporary international migration theory research*. Jinan Journal (Philosophy and Social Science Edition), 2.
- Zhou Wangsen, Chen Menglin (2005). *History of Qingtian Overseas Chinese*, Qingtian County Federation of Returned Overseas Chinese.



LA TRATA DE PERSONAS EN ARGENTINA: UNA AMENAZA MÁS PARA LA POBLACIÓN MIGRANTE

HUMAN TRAFFICKING IN ARGENTINA: YET ANOTHER THREAT TO MIGRANTS

Natalia Montesano
montesanonatalia1909@gmail.com

Agustina Ossona
agustinaossona@gmail.com

Colaboración: Luciana Paz Denicio
lucianadenicio9@gmail.com

Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Proyecto DeCyT “El impacto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la Política Exterior: puntos y contrapuntos”.

Fecha recepción artículo: 02/11/2021 • Fecha aprobación artículo: 10/01/2022



RESUMEN:

Una de las mayores amenazas que enfrenta la población migrante de la República Argentina es la trata de personas. Tanto con fines de explotación sexual como laboral, este delito transnacional aún persiste y es habitual en nuestra región. En este trabajo se analizan los esfuerzos normativos y de política pública llevados a cabo por el Estado, evaluando sus aciertos y debilidades.

Palabras clave: Trata de personas, Explotación sexual, Explotación laboral.

SUMMARY

One of the greatest threats that migrant population faces in Argentina is human trafficking. Both for the purposes of sexual and labor exploitation, this transnational crime persists nowadays, and it is common in our region. This paper analyzes the regulatory and public policy efforts carried out by the government, evaluating their strengths and weaknesses.

Keywords: Human trafficking, Sexual exploitation, Labor exploitation.

Natalia Montesano es abogada (Universidad de Buenos Aires). Es docente en "Principios de Derecho Humanos y Derecho constitucional" CBC - UBA, ayudante de segunda en "Derecho Internacional Público" UBA - Facultad de Derecho e investigadora del Proyecto DeCyT "El impacto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la Política Exterior: puntos y contrapuntos" (Universidad de Buenos Aires).

Agustina Ossona es abogada (Universidad de Buenos Aires). Se encuentra maestrando en Derecho y Economía en la Universidad Torcuato Di Tella. Es docente de Derechos Humanos y Garantías en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, e investigadora del Proyecto DeCyT "El impacto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la Política Exterior: puntos y contrapuntos" (Universidad de Buenos Aires).

Luciana Denicio es abogada (Universidad de Buenos Aires). Es docente de La Fuentes del Derecho Internacional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires e investigadora del Proyecto DeCyT "El impacto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la Política Exterior: puntos y contrapuntos" (Universidad de Buenos Aires).



1. INTRODUCCIÓN

Históricamente, la República Argentina ha sido un país receptor de personas migrantes de distintos lugares del mundo. Durante los últimos años, ha sido el destino preferido de miles de ciudadanos paraguayos, bolivianos, venezolanos y de otros países de quienes llegan al país con la esperanza de mejorar sus condiciones de vida. (Migraciones, 2021)

No obstante, estas personas en muchos casos son acechadas por una amenaza latente: la trata de personas. Tanto con fines de explotación sexual como laboral, la trata de personas se nutre de ellas, deseosas de un futuro mejor, engañándolas o abusando de su situación de vulnerabilidad. Así, son sometidas a las más terribles vejaciones de este delito de tipo transnacional que cada día crece más en Latinoamérica.

Conforme un pedido de información pública realizado a los fines de esta investigación, amparado en la Ley N° 27.275 de “Acceso a la información pública”, caratulado como N° 303, se le solicitó a la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas de la República Argentina (fiscalía especializada en este tipo de delito que tiene competencia en todo el territorio nacional) datos de la nacionalidad de las víctimas de trata.

Los datos informados establecen que el 25% de las víctimas fueron argentinas, el 35,2% extranjeras, mientras que el restante de 39,8% no pudo ser identificado¹. Si bien hay un porcentaje muy elevado de rescates en los cuales no se pudo constatar la nacionalidad, de los casos documentados se constata que un mayor porcentaje de víctimas de este delito fueron personas extranjeras. Esto nos demuestra una especial predilección por los migrantes, principalmente fundada en la precaria situación en la que muchos de ellos llegan al país.



(PROTEX, 2021)

¹ Estimamos que una gran parte del porcentaje de víctimas que se desconoce su nacionalidad son extranjeras. Esto, debido a que, al momento de su rescate, éstas carecen de documentos identificatorios y se rehúsan a brindar sus datos personales por miedo a ser deportadas.



Se estima que, en esta región, solamente la explotación sexual derivada de la trata de personas genera una ganancia estimada en alrededor de 16 billones de dólares, siendo la República Argentina uno de los principales destinos de este fenómeno delictivo, mientras que Colombia, Paraguay, República Dominicana, Haití, Honduras, Guatemala, México y Nicaragua se cuentan entre los países desde donde se origina el flujo migratorio de personas (Newan, 2009).

Si bien es innegable la existencia y creciente aumento de este fenómeno criminal, nos encontramos con dos problemas metodológicos fundamentales para terminar de comprenderlo en su totalidad: por un lado, la falta de información y estadísticas concretas, y por el otro la confusión de esta actividad criminal con otros tipos de delitos, tales como el tráfico ilegal de inmigrantes o la prostitución.

Por estos motivos, en el presente trabajo nos valdremos de datos brindados por ONGs especializadas en estas temáticas, informes de agencias de seguridad nacionales y de experiencias de trabajo de campo de ciertos investigadores para intentar ilustrar este fenómeno. Posteriormente, analizaremos la normativa interna e internacional que ha adoptado la Argentina para hacer frente a esta actividad criminal. Luego, a modo de conclusión, delimitaremos cuáles son las principales falencias y debilidades del Estado que hacen que la trata de personas sea aún hoy un flagelo en el país y cómo éstas podrían superarse.

2. CARACTERÍSTICAS DEL FENÓMENO DELICTIVO A NIVEL LOCAL

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones OIM, una característica común de las víctimas de trata es la escasa formación educativa y la vulnerabilidad tanto social como económica en la que se encontraban en sus hogares (OIM, 2008). Así las cosas, muchas de las víctimas son personas migrantes que llegan a la Argentina con muy poco dinero, frecuentemente sin hablar castellano como su lengua materna, y deseosas de mejorar las condiciones por las cuales decidieron emigrar de sus países. Por este motivo, en general los tratantes las reclutan a través de engaños y falsas promesas de trabajos bien remunerados, siendo poco usuales los secuestros, dado que éstos implican más riesgos y son más costosos (INECIP, Colombo M. Mángano A. Torcetta V. Eyherabide S. UFASE. Sidonie P. M. Malacalza L. Caravelos S. Romano A., 2012). Si bien también existe una gran cantidad de víctimas nacionales (la mayoría de ellas provenientes de zonas rurales con pocos recursos), en este trabajo nos centraremos en analizar la explotación hacia personas migrantes por ser una característica distintiva de este fenómeno.

En efecto existen -aunque con ciertas excepciones- víctimas de nacionalidades predilectas para los distintos tipos de explotación: la mayoría de las víctimas extranjeras de trata con fines sexuales proviene de Paraguay y República Dominicana, mientras que aquellas víctimas seleccionadas para la explotación laboral provienen en su mayoría de Bolivia, Paraguay y Perú. (Ronconi, Zarazaga S.J, 2017)

En este punto se comienzan a desdibujar los límites de la trata de personas con otro tipo de delitos, especialmente en virtud de sus características de transnacionalidad. Por lo general, los tratantes integran una cadena en la que confluyen el contrabando, el tráfico de drogas y el tráfico de migrantes (Ronconi, Zarazaga S.J, 2017). Al mismo tiempo, en muchos casos los tratantes utilizan a sus víctimas tanto para explotarlas sexualmente como laboralmente, dependiendo especialmente de su género y características físicas.

Tanto en la trata con fines sexuales como laborales, se utiliza el mismo *modus operandi* para atraer a las víctimas: éstas son captadas - por lo general en su lugar de origen y a través de personas conocidas - a través de falsas promesas de insertarse en un trabajo remunerado que les permita ayudar a sus familias. Luego son



trasladadas y pasan por distintos lugares de acogida hasta que dan con el lugar final en donde la explotación se llevará a cabo. Usualmente son transportadas en ómnibus y camionetas que deben pagar peajes en distintos puestos camineros provinciales o a las distintas fuerzas de seguridad (Ronconi, Zarazaga S.J, 2017). Para ese entonces, las víctimas ya fueron despojadas de todo documento identificatorio, no cuentan con recursos propios, y se les hace creer que sus explotadores son acreedores de sumas de dinero provenientes de la alimentación, transporte y habitación que les brindaron hasta ese momento. Debido a esto, se les indica que deben trabajar para pagar sus deudas y que no pueden escapar hasta no cumplir con aquello.

Así, sin identificación, sin dinero, encontrándose en un lugar desconocido y muchas veces sin hablar bien el castellano, las víctimas son despojadas totalmente de su libertad.

En cuanto a la trata con fines sexuales, ésta se lleva a cabo en pequeños burdeles, bares, whiskerías o en apartamentos privados. El tráfico entre provincias es habitual, y al contar la Argentina con un sistema de coordinación y cooperación interjurisdiccional que presenta severas falencias, los tratantes suelen transportar por el territorio del país a sus víctimas cual mercancías, ya sea para llevarlas a otros puntos de explotación, como así también para huir de la fuerza pública cuando es necesario.

En cuanto a la trata con fines laborales, ésta presenta características muy distintivas. Es llevada a cabo fundamentalmente en pequeños talleres textiles ilegales, que no cumplen con ninguna norma de seguridad ni salubridad, situados en los suburbios de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires. Por lo general, consisten en casas de familia que implementan sistemas de “cama caliente”², y que venden su producción tanto a pequeños comerciantes de ferias populares como a grandes marcas nacionales e internacionales.

Una práctica persistente consiste en los talleres “satélites” que utilizan las grandes marcas de vestimenta y calzado. Éstas montan talleres para ciertas personas, facilitándoles las máquinas y el espacio, y haciéndoles un contrato de alquiler ficticio para simular la responsabilidad. Sin embargo, sus operarios trabajan a exclusivas órdenes de las marcas. El objetivo es deslindarse de responsabilidades, evitando coser las prendas en sus propias fábricas.

Es de destacar que, en el año 2006 y 2015, se incendiaron dos talleres de la Ciudad de Buenos Aires en donde trabajaban familias bolivianas. Como resultado de ello, siete niños murieron, lo cual ayudó a visibilizar la problemática. (Conde E. La Alamedia., 2016)

Asimismo, también la explotación laboral es llevada a cabo en zonas rurales con pocos controles del Estado y sus víctimas son obligadas a trabajar forzosamente en la industria avícola o de hortalizas, estando sujetas a las mismas afectaciones a su libertad y su dignidad que en los talleres clandestinos: jornadas laborales extensas, condiciones de seguridad y salubridad mínimas, alimentación deficiente, libertades restringidas y bajos -cuando no nulos- salarios.

Sin lugar a duda, este lamentable fenómeno de esclavitud moderna tiene como principales damnificados a las personas migrantes, lo cual indica que la trata de personas es otro factor que amenaza las libertades y los derechos de estos grupos.

² El sistema de cama caliente hace referencia a un sistema por el cual las víctimas duermen alternativa y rotatoriamente en unas pocas camas dispuestas en los mismos lugares donde la explotación se lleva a cabo.



3. ESFUERZOS NORMATIVOS Y DE POLÍTICA PÚBLICA EN LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS EN ARGENTINA

Si nos remontamos un poco a la historia de la trata de personas en Argentina, cabe mencionar que, a fines del siglo XIX, el país fue tristemente conocido a nivel internacional por ser el lugar predilecto de ciertas organizaciones criminales que se dedicaban a instalar redes ilícitas para llevar a cabo el entonces conocido delito de “trata de blancas” (Schnabel). En ese entonces, la Argentina era receptora de grandes oleadas migratorias provenientes fundamentalmente de España e Italia, lo cual trajo consigo una gran cantidad de afluencia de mujeres que eran captadas desde Europa y obligadas a trabajar en burdeles de Buenos Aires, en condiciones inhumanas.

En este contexto, el país comenzó a dictar normas en pos de combatir estos delitos. Sin embargo, no existió una línea de acción contra la trata uniforme y sostenida en el tiempo, sino que coexistieron períodos de “reglamentarismo” con otros de abolicionismo.

No fue hasta un siglo después que se entendió, tanto a nivel nacional como internacional, que este delito debía ser abordado como tal, por ser una problemática muy grave en la sociedad y que debía ser tratada de forma integral, considerando tanto la trata con fines de explotación sexual, como así también laboral. No solo era necesario prevenir y combatir estas redes, sino también apoyar y contener a las víctimas.

En la actualidad, el delito de trata de personas, a nivel general, se encuentra regulado a nivel internacional en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños”, aprobado mediante la Resolución N° 55/25 de la Asamblea General, del 15 de noviembre del año 2000, más conocido como el “Protocolo de Palermo”.

La República Argentina aprobó dicha convención mediante la Ley N° 25.632, sancionada el 1 de agosto de 2002 y, seis años más tarde, dictó la Ley N° 26.364 de “Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a las Víctimas” que, adoptando los estándares de Derecho Internacional en la materia, incorpora al Código Penal Argentino los artículos 145 bis y 145 ter, donde está comprendida tanto la explotación con fines sexuales como así también el trabajo forzado.

En este sentido, el artículo 145 bis tipifica el delito de trata de personas e impone una pena a los que lo cometen. Por su parte, el artículo 145 ter establece determinados agravantes de la pena si concurren determinadas circunstancias. Estas circunstancias se pueden clasificar según el medio empleado, situación de vulnerabilidad de la víctima, pluralidad de victimarios, multiplicidad de víctimas, cualidades del victimario, el hecho de consumir la finalidad de explotación y edad de la víctima.

En el año 2012, la ley anteriormente mencionada fue modificada por la Ley 26.842, la cual define qué se entiende por trata y qué se entiende por explotación e incorpora en su último párrafo algo muy novedoso y acertado respecto al consentimiento de la víctima: se establece que *“el consentimiento dado por la víctima de trata no constituye una causal de eximición de responsabilidad penal, civil o administrativa de los autores, partícipes, cooperadores o instigadores”*. Con esta modificación, el consentimiento otorgado por las víctimas de este delito no exonera la responsabilidad de aquellos que los cometen; se configura el tipo penal aunque la víctima haya asentido la explotación, toda vez que se entiende que ésta fue inducida por engaños a aceptar la explotación y por lo tanto su consentimiento está viciado.



Además, un punto muy importante que trae la reforma es la incorporación de “*la situación de vulnerabilidad de la víctima*” como agravante de la pena a los perpetradores de estos crímenes.

Podemos ver cómo, al menos a nivel normativo, el Estado se propuso sancionar y perseguir este delito de forma dura y determinante, lo cual nos da la pauta del compromiso argentino para combatir este flagelo.

En el marco de este compromiso, en el año 2008 se creó la “Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata”³ y más tarde, con la ley 26.842, el “Programa Nacional para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas”⁴. El objetivo de este último es, por un lado, llevar a cabo tareas de prevención y combate el delito; y por el otro, brindar acompañamiento y asistencia médica, social, psicológica y jurídica de todas las víctimas de la trata de personas, desde el momento de rescate hasta la declaración testimonial en la justicia.

Este Programa promueve el trabajo entre agencias del Estado para abordar aspectos principales del combate a la trata de personas. Las tareas que llevan a cabo remiten a la detección de una posible situación de trata a partir de determinados indicadores; esta persecución incluye todos aquellos planes, disposiciones legales y técnicas dirigidos a mejorar la investigación del delito de trata de personas, como también el procesamiento y posterior juzgamiento de los responsables para determinar el grado de responsabilidad penal de quienes se encuentren implicados.

Asimismo, en el marco de este Programa, la Argentina asume un compromiso de cooperación internacional, participando activamente en las conferencias de trata de personas celebradas en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y formando parte de reuniones con países de la región y en el marco del MERCOSUR, impulsando campañas y jornadas de capacitación.

La Ley 26.842 anteriormente mencionada también creó un Comité Ejecutivo y un Consejo Federal para la lucha contra la trata y explotación de personas y para la protección y asistencia a las víctimas. El primero tiene como misión ejecutar el Programa Nacional antes mencionado; mientras que el segundo, conformado por representantes de los tres poderes del Estado nacional, de las provincias, del Ministerio Público Fiscal (PROTEX), y de organizaciones de la sociedad civil, entre otros, tiene como objetivo federalizar el trabajo y la ejecución de las acciones en materia de política pública contra el delito de trata, lo cual es de fundamental importancia en un país dueño de la extensión territorial y la división político-jurisdiccional que tiene la Argentina.

En cuanto a otras políticas públicas, en lo que hace exclusivamente a la trata con fines de explotación sexual, es de destacar el Decreto N° 936/11, el cual establece la erradicación de los mensajes e imágenes que estimulen o fomenten la explotación sexual en los medios de comunicación. En este marco, se creó la Oficina de Monitoreo de Publicaciones de Avisos de Oferta de Comercio Sexual cuyo objeto es controlar los anuncios de los medios de prensa gráficos de todo el país, las publicaciones de comercio sexual en internet y los volantes callejeros de promoción sexual, e imponer sanciones y/o multas ante incumplimientos a la normativa. En la región no había precedentes de una normativa que prohibiera la difusión de contenido que incitara a la explotación sexual, iniciativa tomada como ejemplo en la Organización de las Naciones Unidas.

³ La oficina estaba en la órbita del entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

⁴ Actualmente el programa está bajo la órbita de la Secretaría de Justicia, en el ámbito de la Subsecretaría de Política Criminal. Este programa es continuación de la Ex oficina de rescate de víctimas.



Otra política pública de gran valor implementada en esta materia fue la creación de la línea telefónica 145 para la realización de denuncias las 24 horas los 365 días del año por llamada o mensaje de texto (incluso de forma anónima).

Adicionalmente a esto, en el 2018 se presentó el primer Plan Nacional Bienal (2018- 2020) de Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas. Similar al primero, el correspondiente al período 2020-2022 contiene medidas, acciones y el involucramiento de más de cincuenta actores y/o instancias estatales o de la sociedad civil. Entre las acciones principales se encuentran: (1) el diseño y desarrollo de campañas masivas de información, capacitación permanente de miembros y funcionarios de los tres poderes del Estado así como de organizaciones de la sociedad civil; (2) la facilitación para el acceso a las víctimas en planes de empleo, formación y capacitación; (3) el acceso a un alojamiento adecuado para la víctima; (4) la modernización y ampliación de herramientas y dispositivos para la detección de tránsito de personas en pasos fronterizos; y (5) el fortalecimiento de las divisiones federales especializadas. Además, el Plan Nacional Bianual define el protocolo que las fuerzas de seguridad tendrán que seguir para prevenir el delito.

Por otro lado, la PROTEX (fiscalía especializada en este tipo de delitos, que cuenta con competencia en todo el territorio nacional) cuenta con acuerdos de coordinación y cooperación con otras agencias fiscales del mundo. Además, capacita a miembros del Poder Judicial y de las fuerzas de seguridad sobre cómo escuchar y tratar a las víctimas de trata, y también dicta otras instrucciones generales dirigidas a fiscales respecto a trata laboral para detectar y hacer una evaluación o interpretación de estos casos, sobre todo por lo dificultoso que resulta diferenciar un caso de delito de este tipo con una irregularidad laboral con derechos laborales incumplidos.

Uno de los obstáculos principales que encuentra la persecución del delito de trata en Argentina es la carencia de coordinación interjurisdiccional entre las fuerzas de seguridad de las distintas provincias que integran el país. Considerando la larga extensión del territorio argentino, es muy habitual que los tratantes transporten a sus víctimas de una jurisdicción a otra cuando toman conocimiento de que están siendo acechados por una investigación en curso.

Por eso, en el año 2017 se creó el Sistema de Información Criminal del Delito de Trata de Personas Federal (SISTRATA FEDERAL) el cual se encuentra en proceso de incorporar a todas las provincias con el objetivo de centralizar la información a través de una base de datos en donde se cargarán todas las tareas ordenadas por la justicia y solicitadas a las fuerzas de seguridad.

Por otro lado, para la lucha contra el flagelo de la trata, es fundamental la cooperación y la coordinación entre Estados y regiones, toda vez que se trata de un fenómeno delictual transnacional al que no siempre se puede hacer frente de manera eficaz a nivel nacional. Por ello, la República Argentina ha suscrito acuerdos de cooperación con distintos países y organismos internacionales, destacándose aquellos entre el Estado Plurinacional de Bolivia y la República del Paraguay por ser la mayor cantidad de víctimas extranjeras provenientes de aquellos dos países. Además, Argentina es parte del “Plan de Acción del Mercosur y Estados Asociados para la lucha contra la Trata de personas” y del “Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas contra la Trata de Personas” (De Cesare D. Muller C. Portillo. MDB . Sgrazutti C, 2013) cuyo objetivo fundamental es la cooperación y coordinación entre los Estados miembros para prevenir y concientizar sobre esta problemática.



En cuanto a la trata de personas migrantes, la Argentina aprobó en el 2006 la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (en el marco de las Naciones Unidas), en donde se reconoce una serie de derechos para estos colectivos, entre ellos regresar en cualquier momento a su Estado de origen, no ser sometidos a trabajos forzados u obligatorios, libertad y seguridad personales y contar con la protección efectiva del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos o de particulares, grupos o instituciones.

Como es de manifiesto, Argentina cuenta con un amplio abanico normativo, tanto interno como internacional que regula, persigue y trata de combatir este flagelo. Esto le ha valido ser clasificada, a partir del año 2018, en la categoría “Tier 1” en el reporte de la Oficina de Vigilancia y Lucha contra la Trata de Personas de Estados Unidos (U.S Department, 2021), documento que se emite anualmente por este organismo estadounidense y que es reconocido por su completitud y precisión en la materia.

La categoría “Tier 1” coloca a la Argentina en uno de los primeros peldaños en cuanto a la lucha contra este tipo de delito, consignando que es una de las pocas naciones que “*cumple plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata*”.

4. LA REALIDAD DE LA SITUACIÓN: DESAFÍOS Y DEBILIDADES EN LA LUCHA CONTRA LA TRATA EN ARGENTINA

Hemos analizado en los apartados anteriores los esfuerzos normativos y de políticas públicas llevados a cabo por Argentina en torno a la lucha contra la trata de personas. No obstante, es innegable que las redes de trata aún persisten y que los tratantes continúan con sus operaciones en muchos casos a plena luz del día.

Resulta entonces menester resaltar la discordancia que existe entre las normas y políticas anunciadas, con su respectiva implementación. Esto, con el objeto de poder echar luz a sus complejas y subterráneas causas, y así poder empezar a delinear posibles soluciones o planes de acción que enfrenten realmente esta problemática.

Es particularmente ilustrativa de esto la trata de personas con fines de explotación laboral por su amplia extensión y conocimiento popular de la existencia de ésta en los grandes centros urbanos. En efecto, según la organización social La Alameda, el 78% de las prendas que se fabrican en la Argentina provienen de talleres clandestinos donde existen prácticas de trabajo forzoso, precario o esclavo, estando implicadas en su confección más de medio millón de personas (Conde E. La Alameda., 2016). Estas cifras son respaldadas por la Cámara Industrial Argentina de la Indumentaria (CIAI), quienes estiman que, solamente en la Ciudad de Buenos Aires, son 25.000 personas las que trabajan en la informalidad y 5.000 las que lo hacen en condiciones de esclavitud (Tais Gadea, 2016).

Es ampliamente conocido que existen sitios en la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires en donde se comercializan prendas baratas de forma ilegal (ya sea por infringir normas marcarias o por no estar registradas ante las autoridades impositivas), tales como algunas de los barrios de Once, Flores, y en “La Salada” (el más grande complejo de ferias de Latinoamérica, ubicado en la Provincia de Buenos Aires). En las adyacencias de estos lugares suelen coexistir talleres y galpones clandestinos en donde cientos de personas son explotadas, siendo la mayoría de ellos migrantes provenientes de Bolivia.

Ahora bien, las grandes marcas tampoco están exentas de esto, pues entre ellas también predomina el sistema de subcontratación de talleres informales (Bressán & Matta, 2021). En definitiva, las prendas que salen de aquellos talleres pueden terminar tanto en las ferias populares como en los grandes centros comerciales (Lutzky, 2021).



Frente a este panorama, es difícil creer que un sistema productivo tan grande y reconocido pueda pasar desapercibido frente a las autoridades gubernamentales, las fuerzas de seguridad y la justicia. En este sentido, parecería ser que la trata de personas con fines de explotación laboral es una práctica increíblemente habitual en el rubro textil exenta de controles del Estado.

En cuanto a la trata con fines sexuales, es habitual ver noticias en donde se rescatan a niñas y mujeres que se encuentran siendo explotadas en apartamentos ubicados en los grandes centros urbanos. La mayor parte de ellas son personas migrantes (provenientes tanto de otras provincias argentinas como del extranjero), cuyas condiciones económicas las colocan en un estado de fragilidad tal que aceptan propuestas de trabajo bajo las cuales se encubre el engaño por el que serán sometidas a las peores vejaciones.

Si tienen la suerte de ser rescatadas de aquellas redes, posiblemente no cuenten con la asistencia necesaria para recomponer sus vidas lejos de la trata. A este respecto, varias víctimas rescatadas han denunciado que se encuentran desprotegidas por el Estado, toda vez que el Programa Nacional de Protección de Testigos y el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata no logran cuidarlas, asistirles ni protegerlas. Por el contrario, distintas activistas se ocupan de propiciarles una casa, alimentos, vestimenta y de capacitarlas para que encuentren trabajo (Resio, 2021).

En definitiva, el Estado no está garantizando la plena restitución de derechos para las víctimas rescatadas, incumpléndose así la manda de la Ley 26.364.

Gustavo Vera, director del Comité Ejecutivo de Lucha contra la Trata y Explotación de Personas, explica que “desde 2008 a la fecha se rescataron 17.000 personas, pero solo el 20% logró reinsertarse socialmente y el 80% sigue en estado de vulnerabilidad” (Vera, 2021). Dicho funcionario atribuye esto a la no existencia de políticas consistentes de acceso a la vivienda, empleo y acompañamiento psicológico de las víctimas.

La pesadilla que atraviesan las víctimas de trata, lejos de terminarse al momento de su rescate, continúa y queda plasmada en el desamparo que éstas sufren por parte del Estado argentino. Esta situación hace que, en muchas oportunidades, vuelvan a caer en las manos de las redes de trata, siendo así revictimizadas y sus derechos doblemente vulnerados. De acuerdo con lo recabado a través de testimonios a distintos miembros de ONGs y actuales o anteriores funcionarios de gobierno, es habitual que, en razón de esto, se rescate a las mismas personas en diferentes años.

El investigador Jorge Ossona, en el capítulo “Detrás de La Salada”, perteneciente al libro “Conurbano Infinito” compilado por Rodrigo Zarazaga y Lucas Ronconi, cita el testimonio de Rogelia, una vecina de los suburbios de la Provincia de Buenos Aires, quien se dedica a ayudar a personas que escapan de estas redes y narra el destino habitual de éstos cuando logran librarse de sus explotadores:

“Muchos corren, corren y corren; y logran cruzar la frontera de la Olimpo metiéndose en Santa Catalina o Juan Manuel de Rosas, donde se acurrucan llorando en alguna esquina. Cuando te encontrás con una criatura llorando de noche en la calle, seguro que es un fugado. Entonces, la red de salvataje se pone en marcha. Algunos son niñitos que apenas hablan español. El problema es quién los encuentra, porque así como los podemos hallar nosotros, también suelen ser presa de los tratantes que los usan para la prostitución (...)”

Ahora bien, incluso siendo rescatados por estas redes de vecinos que intentan ayudar a quienes escapan, la peripecia no termina allí, tal como narra la investigación de la mencionada obra. No pudiendo insertarse laboralmente ni contando con una vivienda -a lo que hay que adicionarle que algunos de ellos ni siquiera hablan español, sino otros remotos dialectos provenientes de comunidades autóctonas latinoamericanas-



muchos de ellos se resignan a volver con sus explotadores, por lo general compatriotas, quienes por lo general saben en dónde se encuentran refugiados y se limitan a esperar a que, eventualmente, regresen.

Este testimonio es particularmente ilustrativo de la doble victimización que deben atravesar los rescatados y/o fugados de estas redes de trata tanto con fines sexuales como laborales. Es menester que el Estado disponga de planes coordinados de reinserción laboral y de refugio de las víctimas ya que es evidente que el simple rescate no basta para frenar la vulneración de sus derechos fundamentales. (Vera, 2021)

Por otro lado, otro de los grandes desafíos que enfrenta la lucha contra la trata es que esta actividad, junto con el narcotráfico, es una de las más rentables dentro del mundo delictivo. Esto hace que su combate no sea totalmente efectivo si no se llevan a cabo actividades de inteligencia en paralelo que investiguen las rutas del dinero y logren desarticular sus estructuras económicas.

A este respecto, cabe destacar que desde el 2008 hasta la fecha, existen 530 sentencias condenatorias firmes por trata de personas (PROTEX, 2021). La mayoría de ellas han sido dictadas contra individuos que forman parte del último eslabón de la cadena de este delito, lo cual da la pauta que no se está atacando a las “cabezas” de este tipo de organizaciones. Aquí, cabe volver a remarcar que esta actividad delictiva suele estar emparentada con otros delitos federales graves como son el narcotráfico y el tráfico de armas, por lo que es fundamental que exista una política de seguridad interior y de fronteras lo suficientemente fuerte, comprometida y coordinada como para hacer frente a este flagelo transnacional.

Así, podemos ver que, si bien existen severos esfuerzos normativos y de políticas públicas para combatir la trata, éstos contrastan con una realidad que indica que éstos no son suficientes o -cuanto menos- no están correctamente orientados. Entendemos que, solo a través del entendimiento y comprensión de las debilidades que encuentra la Argentina a la hora de luchar contra la trata de personas, podrá ser posible delinear soluciones y cursos de acción.

5. CONCLUSIONES Y POSIBLES CURSOS DE ACCIÓN

A lo largo de estas páginas hemos demostrado que la República Argentina ha realizado un esfuerzo normativo muy grande en contra del flagelo de la trata de personas, cuyas principales víctimas son las personas migrantes.

Estos esfuerzos han sido reconocidos y eso le ha valido al país ascender a la categoría “Tier 1” en el reporte de la Oficina de Vigilancia y Lucha contra la Trata de Personas de Estados Unidos, tal como se ha expuesto anteriormente.

No obstante, la trata de personas aún es una realidad que en muchos casos es conocida por muchos y se realiza a plena luz del día. Tal es el caso de la explotación laboral característica del rubro textil, en donde miles de personas bolivianas, paraguayas y peruanas especialmente, son cooptadas a través de engaños en sus países de origen y obligadas a trabajar sujetas a las más terribles violaciones a sus derechos humanos.

Por su parte, la investigación y persecución penal requiere de vastas tareas de inteligencia con el objetivo de desbaratar las redes de tratantes, en donde se apunte fundamentalmente a detener a las “cabecillas” y no solo a los últimos eslabones de éstas. Para esto, es menester que las fiscalías investiguen las rutas del dinero de la trata para así romper con el enorme incentivo que supone que estas actividades delictivas sean tan rentables.



En adición a esto, las víctimas rescatadas y/o las que logran escapar de sus explotadores en muchos casos se encuentran desamparadas al no existir programas de acogida y de reinserción social lo suficientemente fuertes como para que no vuelvan a caer en las redes de trata nuevamente debido a su situación de vulnerabilidad. En este sentido, no parecería estar cumpliéndose con la manda de la Ley 26.364 ni con los compromisos asumidos internacionalmente por Argentina en cuanto a garantizar los derechos de las víctimas.

Existen algunas políticas focales que pueden llevarse a cabo para contribuir a la lucha contra la trata y que han dado buenos resultados en términos de prevención y persecución en otras latitudes. Entre ellas, podemos mencionar las capacitaciones a choferes de ómnibus y demás medios de transporte de larga distancia -a través de los cuales se suele transportar a las víctimas desde las fronteras y a través de las distintas provincias- para saber cómo actuar ante un pedido de ayuda de una persona que aduce estar siendo cooptada por tratantes y para saber identificar situaciones sospechosas que merecen que se alerte a las autoridades; como así también colocar cartelera en ómnibus, gasolineras, baños de rutas, y demás sitios por los cuales suelen atravesar las víctimas durante su transporte, en donde se informe que el personal de allí se encuentra capacitado para accionar en caso de recibir un pedido de ayuda por parte de alguien que está sufriendo o está pronta a sufrir el delito de trata.

Asimismo, y especialmente tomando en consideración la vinculación entre las empresas textiles y la trata de personas con fines laborales, sería deseable crear programas de responsabilidad social corporativa a través de los cuales se generen incentivos para que éstas no se valgan de mano de obra barata a costa del sufrimiento de miles de personas migrantes reducidas a condiciones casi de esclavitud. Asimismo, es necesario avanzar en una ley de auditoría de marcas y proveedores del Estado a fin de evitar que empresas que no certifiquen que no se valen de explotación laboral, no puedan venderle sus productos textiles al Estado.

En cuanto a la tarea de asistencia por parte del Estado, resultará fundamental generar incentivos (a través de exenciones impositivas, por ejemplo) para que las empresas incorporen cupos laborales de víctimas de trata, con el objeto de que éstas puedan reinsertarse y rehacer sus vidas.

Sin perjuicio de estas medidas sugeridas que pueden ser útiles a nivel local, considerando la naturaleza de tipo transnacional de este tipo de delitos, y que éstos mueven cantidades exorbitantes de dinero capaces de garantizar la impunidad de sus perpetradores a través de la compra de voluntades de las autoridades estatales, es imperativo que la lucha contra la trata se encare también a través de compromisos de cooperación y coordinación a nivel internacional.

La trata de personas no reconoce fronteras ni nacionalidades. Este es el mayor desafío que supone para los Estados que realmente quieran luchar contra la misma. Por este motivo, la articulación de políticas locales junto con la coordinación internacional entre Estados parece ser la alternativa de combate más prometedora.



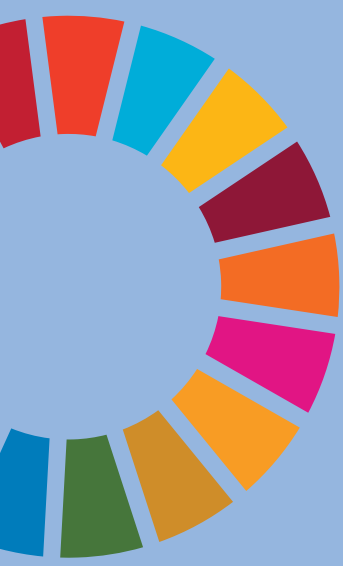
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bressán, J. M., & Matta, A. (2021). *¿Quién hace tu ropa?* Prometeo.
- Conde E. La Alamedia. (2016). La batalla contra los talleres clandestinos de vestimenta y calzado. En C. E. Alamedia.. Recuperado el 15 de 10 de 2021, de <http://relats.org/documentos/PNTConde.pdf>
- De Cesare D. Muller C. Portillo. MDB . Sgrazutti C. (2013). *Trata de personas. Política de Estado para su prevención y sanción.* (Ed. 1ra ed.). Buenos Aires: Infojus.
- INECIP, Colombo M. Mángano A. Torcetta V. Eyherabide S. UFASE. Sidonie P. M. Malacalza L. Caravelos S. Romano A. (2012). *La trata sexual en Argentina. Aproximaciones para un análisis de la dinámica del delito.* Recuperado el 28 de 10 de 2021, de <https://inecip.org/wp-content/uploads/Inecip-Trata-Sexual-en-Argentina-Din%C3%A1mica-del-Delito.pdf>
- Lutzky, L. (2013 de Septiembre de 2021). Viven en condiciones infrahumanas: cómo son los talleres clandestinos de ropa en la Ciudad de Buenos Aires. *Actualidad.* Recuperado el 23 de 10 de 2021, de <https://actualidad.rt.com/actualidad/403833-condiciones-infrahumanas-talleres-clandestinos-ropa-buenos-aires>.
- Migraciones, D. N. (2021). *Radicaciones otorgadas entre 2018 y 2020.* Recuperado el 15 de 10 de 2021, de <http://argentina.iom.int/co/portal-de-datos-migratorios-en-argentina>
- Newan, G. R. (2009). *Aronowitz, Human Trafficking, Human Misery. The Global Trade in Human Beings, Global Crime and Justice.* Publications., Series Editor. Praeger.
- OIM, O. (2008). *Estudio exploratorio sobre la trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina, Chile y Uruguay* (1° ed. ed.). (O. OIM, Ed.) Rosario, Argentina: Serapis. Recuperado el 15 de 10 de 2021, de http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/investigacion_trata-chile-arg-y-uru_0.pdf
- OIT, O. d. (2017). Hablemos de explotación laboral. *Hablemos de explotación laboral.* Recuperado el 16 de 10 de 2021
- PROTEX, P. d. (2021). Pedido de información pública N° 303/21. Recuperado el 10 de 12 de 2021
- Resio, M. (2021 de Septiembre de 2021). Día Internacional contra la Trata de Personas: ¿El Estado asiste a las víctimas de explotación sexual? *Clarín.* Recuperado el 24 de 10 de 2021, de https://www.clarin.com/sociedad/dia-internacional-trata-personas-asiste-victimas-explotacion-sexual-_0_s2eHCD11C.html
- Ronconi, Zarazaga S.J. (2017). *Conurbano infinito: Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad.* (Ed. 1ra ed.). (A. Editores, Ed.) Ciudad de Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Schnabel, R. A. (s.f.). *Historia de la trata de personas en Argentina como persistencia de la esclavitud.* Recuperado el 18 de 10 de 2021, de El solar de las artes: <http://elsolardelasartes.com.ar/pdf/683.pdf>
- Tais Gadea, L. (21 de Abril de 2016). Trabajo precario: los talleres clandestinos, origen de la mayor parte de la ropa del país. *La Nación.* Recuperado el 21 de 10 de 2021, de <https://www.lanacion.com.ar/comunidad/trabajo-precario-los-talleres-clandestinos-origen-de-la-mayor-parte-de-la-ropa-del-pais-nid1891220/>
- U.S Department, o. S. (2021). *Trafficking in persons Report.* Recuperado el 18 de 10 de 2021, de <https://www.state.gov/trafficking-in-persons-report/>





 **NOTAS**



ENTRE LA GOBERNANZA, LA MIGRACIÓN Y EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES

BETWEEN GOVERNANCE, MIGRATION AND RESPECT FOR THE HUMAN RIGHTS OF MIGRANTS

Rosario Martínez A,
Programa Migración y Desarrollo FLACSO,
Guatemala
rmartinez@flacso.edu.gt

RESUMEN

Existe una dicotomía entre las medidas que reconocen la contribución positiva de los migrantes y de la gestión migración en el ámbito económico del país de origen, principalmente. Frente a otras medidas que representan una reacción a la migración y a los migrantes como un fenómeno dañino y amenazador para los países de destino, y con las nuevas tendencias migratorias la frontera vertical se expande, y los países de tránsito se van convirtiendo paulatinamente en país de estancia prolongada, como es el caso de México.

Palabras clave: Migración; Gobernanza; Derechos humanos; Política migratoria; Migrantes



ABSTRACT

There is a dichotomy between the measures that recognize the positive contribution of migrants and migration management in the economic sphere of the country of origin, mainly. Faced with other measures that represent a reaction to migration and migrants as a harmful and threatening phenomenon for the countries of destination, and with the new migration trends, the vertical border is expanding, and the transit countries are gradually becoming the country of prolonged stay, as is the case in Mexico.

Keywords: Migration; Governance; Human rights; Migration policy; Migrants

María del Rosario Martínez Álvarez, es licenciada en Administración de Empresas por la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Especialización en Migración Internacional por el Colegio de La Frontera Norte (COLEF) Tijuana, México (2021). Actualmente es coordinadora del programa Migración y Desarrollo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Unidad Académica Guatemala, y en el desarrollo de investigaciones sobre Movilidad Humana para organismos internacionales. Docente en Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar, Sede Regional de Antigua Guatemala por más de dieciséis años. rmartinez@flacso.edu.gt

Existe una dicotomía entre las medidas que reconocen la contribución positiva de los migrantes y de la gestión migración en el ámbito económico del país de origen, principalmente. Frente a otras medidas que representan una reacción a la migración y a las personas migrantes como un fenómeno dañino y amenazador para los países de destino, y con las nuevas tendencias migratorias la frontera vertical se expande, y los países de tránsito se van convirtiendo paulatinamente en país de estancia prolongada, como es el caso de México. Lo cual tiene consecuencias negativas para los migrantes, entre ellas la vulneración de los derechos humanos y sus familias.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos expresa:

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición [...].¹

Asu vez, existe un extenso abanico de convenciones internacionales, tratados regionales, acuerdos bilaterales que proporcionan el marco reglamentario de la migración. En adición, existen normas manifiestamente definidas en el derecho internacional que abordan expresamente el trato a los migrantes. En México como lo expone al Dra. María Dolores Paris (EMI, 2021) en materia migratoria se puede mencionar la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1990); la Quinta Visitaduría (2005); los grupos de protección a migrantes (Beta y OPIS); Ley sobre Refugiados, Protección complementaria y Asilo Político (2011); Ley de Migración (2011); Ley General contra la Trata (2012); Ley General de los Derechos de NNA (2014). Y, más

.....

¹Declaración Universal de Derechos Humanos, Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948, artículos 1 y 2.



recientemente la política migratoria del gobierno de México 2018 – 2024, la cual se basa en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, del cual es signatario, y lo vincula con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Las anteriores tienen un eje transversal, que son los Derechos Humanos, e intrínsecamente relacionada con la reforma constitucional del 2011, que en su artículo 1º expresa:

Incorporación al sistema legal mexicano de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales que México suscribe. Cambio del paradigma de garantías individuales otorgadas a derechos humanos reconocidos (artículo 1o.).

¿Pero qué sucede en la praxis? Por un lado, se promueve toda una normativa nacional e internacional en materia de Derechos Humanos, y a la par, se construyen una serie de medidas restrictivas para el control de los flujos por cuantagotas, mixtos o masivos (caravanas). Expresados en políticas de control fronterizo, esto da lugar al conocido Plan Frontera Sur “aplicado por el gobierno mexicano a partir del verano de 2014 para atender y controlar el flujo migratorio de Centroamérica hacia Estados Unidos” Observatorio de Legislación y Política Migratoria (2007). El Plan tiene como consecuencia que, los migrantes busquen rutas alternas para evadir puestos de control, que son más peligrosas y por ende se ha aumentado la vulnerabilidad a hechos delictivos, inclusive a la muerte de migrantes que transitan por estas zonas.

En el caso de las políticas de inmigración, su efecto ha sido el incidir en la percepción de los connacionales respecto a los migrantes en tránsito, donde existen manifestaciones de racismo, xenofobia y aporofobia. En el presente año, hemos observado cómo se ha incrementado las deportaciones de centroamericanos desde México hacia la frontera El Ceibo en Guatemala², una zona inhóspita, selvática y donde operan grupos vinculados al crimen organizado de la droga, principalmente. Los migrantes que han sido deportados, han expresado que, a pesar de contar con solicitudes de asilo en trámite en la COMAR, no fueron consideradas y sufrieron una deportación expedita.

Entonces cabe preguntar ¿Qué sucede con la Ley sobre refugiados, protección complementaria y asilo político? Ya no aplica para los centroamericanos, haitianos, venezolanos y extracontinentales, etc. Esto es una pregunta aún sin respuesta.

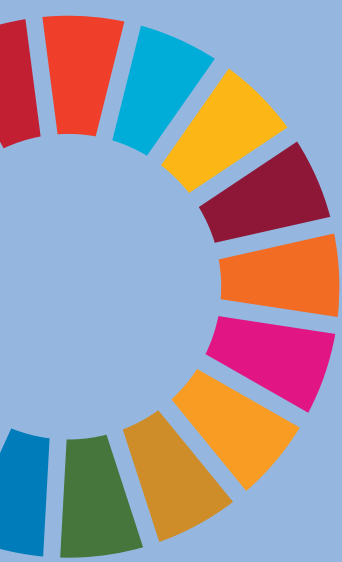
Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil nacional, subregional e internacional como indicia el Dr. Magliano (2011) vinculadas a la temática migratoria, tienen planteamientos válidos y de acuerdo al contexto geopolítico, pero por sí mismas no tienen la influencia para “transformar y disputar el orden de relaciones sociales dominantes que explican los procesos migratorios contemporáneos”, por ello, no logran incidir en alternativas o soluciones duraderas a un fenómeno multicausal como es la migración, que tiene su origen en las causas estructurales y subyacentes de los países de origen.

.....
² Prensa Libre (2021) Publicación 24/08/2021 Ver en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/migrantes/casa-del-migrante-de-el-ceibo-nunca-se-habia-visto-algo-como-esto/>



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Declaración Universal de Derechos Humanos, Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948, artículos 1 y 2.
- García Castillo, T. (2015). La reforma constitucional mexicana de 2011 en materia de derechos humanos: Una lectura desde el derecho internacional. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 48(143), 645-696. Recuperado en 29 de agosto de 2021, de <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v48n143/v48n143a5.pdf>.
- Magliano, M.J. (2011). La sociedad civil y la gobernabilidad de las migraciones en la agenda política sudamericana: el refugio en los derechos humanos. *Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología*, Vol. 20 No 1 (enero-marzo, 2011): 5-23
- Paris, M.D. (2021). Sociedad civil y políticas migratorias con perspectiva de derechos humanos. *Especialización en Migración Internacional*, Colegio de La Frontera Norte (COLEF), México.
- Prensa Libre (2021) Publicación 24/08/2021 Ver en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/migrantes/casa-del-migrante-de-el-ceibo-nunca-se-habia-visto-algo-como-esto/>



DOUBLE-EDGED MIGRATION POLICIES AND TRANSNATIONAL RENT-SEEKING INTERESTS

POLÍTICAS MIGRATORIAS DE DOBLE FILO E INTERESES RENTISTAS TRANSNACIONALES

Akihiro Koido
Hitotsubashi University
a041408m@r.hit-u.ac.jp

ABSTRACT

There have been contradictory trends in migration policies in advanced countries since the 1990s: states have actively recruited desirable immigrants while they continued to deter and exclude unwanted migrants. The case of Japanese state not only represents this trend, but also shows a profoundly paradoxical case in the sense that it officially negated incorporation of “immigrants” consistently though it has built up multiple channels of transnational labor supply for their urgent needs. It is particularly so because Japan has maintained the divergent policies in the middle of well-known demographic crisis with aging population.

These bifurcated policies can be understood partially by the growing role of “migration industry” in the neoliberal era as recent research showed. However, simultaneous development of migration control machines and building migration pipelines urges us to make a further conceptual breakthrough. This paper introduces the concept of “rent-seeking” activities of stake holders of migration policies to explain persistent gaps between rigid state control of labor flows and active opening of diverse gates for supply of necessary labor by state initiatives. Emerging neo-liberal elites are seeking extra profit through institutional framework which creates oligopolistic market structure by new side door policies such as National Strategic Special Zones for domestic workers and most recent new visa for middle skilled workers. This analysis of rent-seeking of contemporary migrant policies will open fresh eyes on contemporary immigration policies in different national contexts.

Keywords: Migration policy; Rent-seeking; Neoliberalism; Migration industry.



RESUMEN

Las políticas migratorias de los países avanzados han seguido tendencias contradictorias desde la década de los noventa: los Estados han contratado activamente a los inmigrantes deseables mientras seguían disuadiendo y excluyendo a los no deseados. El caso del Estado japonés no sólo representa esta tendencia, sino que también muestra un caso profundamente paradójico en el sentido de que ha negado oficialmente la incorporación de “inmigrantes” de forma sistemática aunque ha construido múltiples canales de oferta laboral transnacional para sus necesidades urgentes. Sobre todo porque Japón ha mantenido las políticas divergentes en medio de la conocida crisis demográfica con el envejecimiento de la población.

Estas políticas bifurcadas pueden entenderse en parte por el creciente papel de la “industria de la migración” en la era neoliberal, tal y como han demostrado recientes investigaciones. Sin embargo, el desarrollo simultáneo de las máquinas de control de la migración y de la construcción de oleoductos y gasoductos nos insta a realizar un nuevo avance conceptual. Este documento introduce el concepto de actividades de “búsqueda de rentas” de los interesados en las políticas migratorias para explicar las brechas persistentes entre el rígido control estatal de los flujos de trabajo y la apertura activa de diversas puertas para el suministro de la mano de obra necesaria por parte de las iniciativas estatales. Las nuevas élites neoliberales buscan beneficios adicionales a través de un marco institucional que crea una estructura de mercado oligopolística mediante nuevas políticas de puertas laterales, como las Zonas Estratégicas Nacionales Especiales para los trabajadores domésticos y el nuevo visado más reciente para los trabajadores de cualificación media. Este análisis de la búsqueda de rentas en las políticas migratorias contemporáneas abrirá una nueva perspectiva sobre las políticas de inmigración contemporáneas en diferentes contextos nacionales.

Palabras claves: Política migratoria; Búsqueda de rentas; Neoliberalismo; Industria migratoria.

Akihiro Koido is Professor of Sociology at Hitotsubashi University. He is also the editor of *Migration Policy Review*, a journal of the Japan Association of Migration Policy Studies. His recent publications include: “Migration: Diversifying Transnational Flows under Neo-Liberal Transformation in Japan” *International Sociology Reviews*, (2021) International Sociological Association, *International Comparison of Selective Immigration Policies* (University of Nagoya Press, 2017) (in Japanese), and ‘Social movement of undocumented immigrants against the globalism and social exclusion in the U.S.’, *Japanese Sociological Review* (2014) 65(2) (in Japanese).



1. INTRODUCTION

Since the last decade of 20th century, we have seen paradoxical dual tendencies of migration policies around the globe. On the one hand, in the middle of global competition, advanced countries have aggressively been pursuing recruitment of preferable immigrant workforce. On the other hand, during the same period, there have been intensifying immigration control in borders and along coastal line as well as enforcement of irregular immigrants within territory. Therefore, immigration policies showed two contrasting faces ironically in the era when neo-liberalism, which emphasizes single-mindedly free operation of market, became imperative of economic policies.

In this paper, we will examine Japan as a strategic case to analyze these contradictory processes. It is known well that Japan is facing the most obvious and urgent needs to incorporate various workers because of aging population and low fertility rate which results in declining population. Therefore, it is counter-intuitive to find the persistent rejection of the “immigration policies” by the Japanese state which has shown neo-liberal orientation. Was it the results from the nationalist ideology and myth of “homogeneous nation”? In contrast, there have been increasing number of “foreign residents” who works diverse sectors, such as convenience stores, Japanese style pubs, care institution, and construction sites. These sectors clearly fill their needs with new imported workforce.

This seemingly “schizophrenic” policies can be interpreted as the discrepancy between ideological statements and actual interest group politics. By more culturally bounded interpretation, this peculiarly wide gap can be understood as a reflection of typical Japanese behavior “Honne and Tatemae” (what one means to do in mind vis-à-vis what one officially states). However, I believe, these seemingly contradictory policies are not necessarily inconsistent, but rather they can be explained as two faces of one integrated strategy. For a more integrated analysis, this paper proposes to introduce the concept of “rent-seeking” to explain a growing number of profit-making private interests in relation with state de facto “immigration policies” in the following analysis.

2. IMMIGRATION CONTROL REGIME OF 1990 IN JAPAN

In the middle of economic boom in the late 1980s, so called “bubble economy”, Japanese small and medium size manufacturing firms and service sectors started to incorporate *overstayer* foreign workers to counteract accelerating labor shortage. However, Japanese government enacted new Immigration Control Act of 1990 which prohibits to import “simple labor” (=unskilled workers) despite serious calls for legal routes for those workers from business interests, which resulted in large number of “irregular foreign residents” (undocumented immigrant workers). The establishment of Immigration Control regime created a fundamentally contradictory structure.

Against the backdrop of this deep contradiction, the Japanese government started to introduce institutional mechanism that serves as loopholes of labor supply. Based upon American experience, A. Zolberg (2006) called incorporation of undocumented immigrants backdoor policies while he named creation of institutional gates to fill the actual demands for immigrant labor as side door policies. In the immigration control regime of 1990, the Japanese state induced proliferation of the side doors. It started from the incorporation of Japanese-Latin American (Nikkei), mainly Brazilians, as ethnic return migration based upon *jus sanguinis* principle. These Brazilians are employed by staffing agencies and they are dispatched mainly to manufacturing firms such as auto and electronic component producer. These Brazilians played a pivotal



role as a catalyst to transform the Japanese employment system from what was dependent predominantly on regular workforce to what relies significantly on dispatched workers. Brazilian population in Japan skyrocketed from almost none in the mid-1980s to 300,000 in the late 1990s. The staffing firms created transnational supply chain of labor force from multiple sites in diverse areas to Japanese industrial cities such as Toyota, Hamamatsu, and Oizumi.

In the course of 1990s, Japanese industries faced new competitive pressures from emerging economies in Asia, especially from ascending China. Japanese firms expanded the use of “technical intern” (called *Ginou-Jisshusei*). These firms were on average smaller sizes than those that use Brazilian dispatched workers. In typical cases, they form local producer cooperatives in the same region; e.g. apparel cooperative in some prefecture. These cooperatives were established solely to recruit and distribute technical intern to their member firms. The cooperatives sought relations with counter partners in source country, i.e. developing countries, which are quasi-public institutions. In reality, they have been profit seeking organizations. With the promise of higher wage in Japan, the intern applicants are charged high registration and procedure fees (often reached as much as U.S. \$20,000) and indebted to the organization and had to work to payback the debt. In short, by making lasting relations beyond the border, they established another type of transnational supply chain of de facto labor. In the case of China, these counter partners are usually local associations to send human resources to foreign countries.

3. MARKET-ORIENTED MIGRATION SYSTEM AND RISING MIGRATION INDUSTRY

Higuchi, N. (2002) put this development of transnational networks around Japan in more global context. Incorporating insights from research of D. Massey et. al (1994), he regards these organized chain as one type of “migration system”. Massey coined the concept to continuous flow of people, resources, and information between communities of origin and destination through the systemic fieldworks and survey research. Higuchi broadened scope of migration system perspective by incorporating insights from Polanyi’s typology of *livelihood of man* (Polanyi, 1977), i.e. exchange in market, administrative redistribution, and reciprocity in community. Higuchi contrast Japanese immigration as “market-oriented migration system” in contrast to “reciprocity-based migration system” in the North America. His typology opened the possibility of regional comparative analysis research in migration flows.

While Higuchi named transnational migration flows around Japan as “market-oriented” migration system which share characteristics of East-Asian states, he did not extensively analyze other country cases, such as Taiwan or South Korea. In contrast, Kristin Surak (2018) analyzed three states in East Asia, Japan, Taiwan, and Korea, from the perspective of “migration industry”. She traced the development of guestworker programs with focus on East Asia, and underlined the common tendencies among the three while pointing out their certain differences. One uniqueness of her analysis rests upon her efforts not only to analyze the commercialization of migration mediating activities, but that to interrelate them with state policies. She examined different patterns in each state to outsource or devolve its function to private actors, whether formally or informally. Her analysis contributed to immigration policy research in the sense that it goes beyond simplistic understanding of state autonomy and coherent regulatory framework and shed a light on the dynamic interaction between state and private actors. Her theoretical framework provided more nuanced analytical tools to understand Japanese transnational connections while putting them in wider context.



However, Surak's perspective did not pay sufficient attentions to underlying the tension between the tightening immigration control vis-à-vis pursuing preferable immigrant workforce. For example, in Japanese case, after 2003, the Japanese state started to intensify the enforcement against overstayers and those who work out of their permitted industrial sectors. It launched a new operation to reduce the undocumented into the half. After this period, Japanese government consciously avoided the word "immigration" in its official policy documents. In particular, Prime Minister S. Abe even officially rejected the discussion on immigration in the diet until 2018. However, in the same period the government created multiple new schemes to incorporate necessary workers with other legitimacies.

4. NEW IMMIGRANT LABOR IN THE ERA OF INTENSIFIED IMMIGRATION ENFORCEMENT

First, in 2004, the same government started to discuss Economic Partnership Agreement (EPA) to recruit nurses and care workers with Southeast Asian countries. After 2007, hospitals and elderly care institution started to import nurses from Indonesia, Philippine, and later Vietnam. Second, in 2008, the government announced to triple the number of international students to 300,000. International students in Japan can work legally up to 28 hours/week to earn their living expenses and their tuition. This stipulation often transformed students into de facto workforce. Some students pursue to increase earnings and save most of it for remittance to their home. Private Japanese language schools function as attractive labor pools for diverse economic sectors, particularly for service industries in urban area.

These new policies showed increasing interests to incorporate de facto immigrants in the middle of tightening immigration control. In fact, chronic shortage of part-time workers in urban services created by official policy to block "simple labor" immigrants. International students have strong advantages on part-time jobs flexibly in any industrial sector or job category in fragmented hours: i.e. waiters in small Japanese style pubs, convenience stores, or distribution centers of Amazon.com for mid-night-shift. In other words, seemingly tight immigration policies themselves have generated important opportunities for migration industry. These international students provide the means for firms to adapt to GIG economy in Japanese style.

With deteriorated labor shortage due to aging and declining population, official policies to keep front door closed to labor created artificial scarcity. This institutionally produced scarcity generated extra-pressure for new supply of flexible labor. In economic discipline, this type of scarcity that results in higher prices is called "rent". And economic purposeful action to take advantage of this scarcity is called *rent-seeking* (Krueger,1974). Given the Japanese state's rigorous control of immigrant, the creation of each *side door* generates new rent opportunities in the gate of entry and thus transform the related migration industry into rent-seeking organizations. In essence, rent-seeking is strategy to take advantage of distortion of normal market competition whether natural monopoly or institutional barrier.

The Japanese de-facto immigration policy, which creates multiple side doors, while maintaining official tight exclusionist immigration control, have produced opportunities for rent seeking by structural conditions. Fundamental paradox is the more rigorous control make the rent the higher and the more attractive for those who have access. In spite of ostensible exclusionist stance, this dual policy produces more favorable ground for migration industry.



This contradictory nature of the policy already existed in the 1990s, but with the neoliberal tendency of Japanese policies in the 21st century, Japanese state began policies that actively encourage rent-seeking activities. The plan to expand international students was one of these policies. Its plan came with new regulatory environment related to schools which permits private firms (Corp.) directly invest and own the language school for the first time in Japan. Combined with the deregulated conditions, the private business can start to involve directly in school operation, and by doing so the schools=firms can pursue lucrative profit.

5. NEW NEO-LIBERAL INITIATIVE AND RENT-SEEKING BY SPECIAL ZONES (“TOKKU”).

Under the administration of Shinzo Abe, while immigration control had been tightened in unprecedented manner and its negation of immigration policy was unequivocal, the new side doors were created and expanded in a consorted manner with deregulation of related regulatory frameworks. The most illustrative case is the policies for domestic workers.

Abe administration proposed a series of regulatory reforms or deregulation. The most important pillar of this initiative is *National Strategic Special Zones* (in abbr. NSSZs). Even though the Japanese government made campaigns to deregulate various areas in society since the early 2000s, new neo-liberal elites within/without bureaucracies had been frustrated with its outcomes. They planned to set up NSSZs for diverse goals of deregulation in multiple regions in Japan, such as NSSZ for reforms for globalization of education in Gumma or one for “casino resorts” in Osaka and Yokohama.

The same administration set up NSSZs for immigrant domestic workers. In Japanese immigration control, immigrant domestic workers had been not permitted except the cases for foreign diplomats or foreign executives of transnational corporations. New NSSZs in Osaka, Kanagawa, Hyogo, and later Tokyo and Nagoya created mechanism to import foreign domestic workers to serve families of Japanese female corporate executives or female professional experts. It has been justified as tools to stimulate business activities through more active engagement of qualified female professionals in labor markets in productive sphere while making immigrant women do the household tasks (Ogawa & Sadamatsu, 2019). In the name of equal opportunities for women, the neo-liberal state established gender-biased labor policy by intervening into reproductive sphere.

This NSSZ is supposed to deregulate restriction on use of foreign domestic workers. However, in its reality, it liberated importing domestic workforce only under the very specific regulatory framework. Namely, Japanese government selected designated agencies which can operate as intermediary of domestic worker recruitment, training in countries of origin, distribution, and managing operation in each household. What is remarkable is the fact the number of these agencies are limited to only six in the nation. They selected already established staffing corporation, such as PASONA corp., Daskin, etc. on the ground that these agencies have accountable records to manage workers in “workplace” in private households. This scheme produced clear oligopolistic industrial structure in this sector. In other words, in the name of deregulation, the NSSZ created business space where entry is restricted and designated agencies can do business for *rent-seeking*.



This NSSZ is a graphic example of *rent-seeking* economic activities not only because it created quasi-monopolistic ground for private firms, but also because they actively intervened into the policy making process. As a matter of fact, CEO of one major large private staffing firms himself (Heizo Takenaka), who was former *Minister of Internal Affairs*, involved in policy and institutional making (Sadamatsu, 2018). As Krueger, who coined the concept, illuminated in her breakthrough study, *rent-seekers* often pursue closed relation with government officials to maintain policies that distort resource allocation from competitive open market. Institutional mechanism surrounding NSSZ is text-book case for *rent-seeking* analysis.

At the same time, this case illuminated that neo-liberalist state elites do not try to liberate migration flows by opening entry gates in general, but rather it focuses on creating new channels of new migration flow so that they can profit from the access to limited chance. Neo-liberal policy agenda is supposed to be radical reduction of state regulation toward market across-the-board and seems to be against *rent-seeking*. However, in reality, neo-liberal state often deregulates partially and creates limited opportunities and keep power over whom these new chances are available. By doing so, they can maintain political legitimacy from free market ideology as well as economic interest of particular groups.

6. CONCLUSION

Despite serious criticism from within and without Japan, the current neo-liberal state is continuing the double-edged policies regarding immigration. The government finally created a new very limited front door to legal general workers, called “specific skilled” human resource, including semi-skilled workforce. Nevertheless, this new front door itself is quite complicated in bureaucratic procedures which was structured under the strong pressure of exclusionist wing of the dominant party. As a result, even in case of gradual opening of labor markets near future, we will see the *rent-seeking* in transnational human mobility around Japan as “business as usual”.

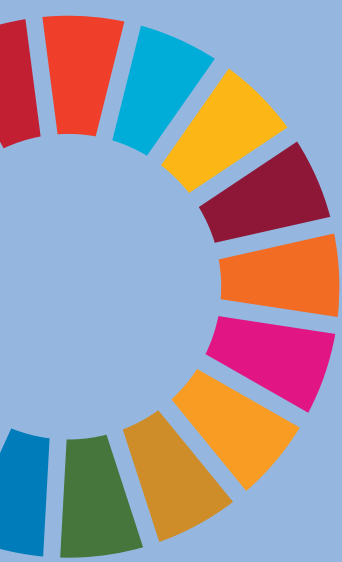
People on the move expanded remarkably in the last three decades when the pervasive current of neoliberalism took place in the global scale. The dramatic increase of immigrants was produced not only global inequality or disequilibrium nor it was produced mainly by growing power of organizations of migration industry. The neo-liberal states have been showing strenuous effort to deter new immigration flow at the surface. But that efforts have prepared the conditions under which *rent-seeking* organization can pursue lucrative business.

On the top of these conditions, some of the neo-liberal states, such as Japan, have crafted diverse mechanism through which steadily increasing number of de-facto immigrants continue to be incorporated in the society in the future.



REFERENCES

- Higuchi N (2002) “Kokusai Imin no Sosikiteki Kiban: Imin sisutemu-Ron no Igi to kadai” [Organizational Basis of International Migration: Contribution and agenda of Migration System Approach.] *Soshioroji*, 47(2) 55-71. Kyoto,
- Kajita T, Higuchi N and Tanno K (2005) *Kao no Mienai Teijuuka: Nikkei-Brajirujin to Kokka, Shijo, Imin-Network* [Invisible Residents: Japanese Brazilians, vis-a-vis the State, the Market, and the Immigrant Network]. Nagoya: University of Nagoya Press.
- Koido, A. (2021) “Migration: Diversifying transnational flows under neoliberal transformation” *International Sociology Reviews*, Vol. 36(2) 265–277, DOI: 10.1177/02685809211005357
- Krueger Anne O. (1974) “The Political Economy of the Rent-Seeking Society” *The American Economic Review*. Vol. 64, No. 3, pp. 291-303
- Massey, D. S. et al. (1990) *Return to Aztlan : the social process of international migration from western Mexico*. University of California Press.
- Ogawa R and Sadamatsu A (2020) “Zairyu shikaku ‘tokutei ginou’ no seidoka no jittai” [Reality regarding the institutionalization of specified skilled workers: Findings from the survey on migrant care workers in the Philippines and Vietnam]. *Migration Policy Review* 12: 28–48.
- Polanyi, Karl. 1977. *The Livelihood of Man*. Academic Press.
- Sadamatsu A (2018) Atarashii kenryoku erito no tsukuridasu saiseisan ryouiki no kokusai bungyou [The international divisions of the reproductive sphere as constructed by new power elites: Japanese national strategic special zones aiming to become global cities with foreign domestic workers]. *Japanese Sociological Review* 68(4): 514–530.
- Surak, Kristin. 2018 “Migration Industries and the State: Guestwork Programs in East Asia” *International Migration Review*. Vol. 52 No. 2: 487–523.
- Suzuki E (2009) *Nihon de Hataraku Hiseiki Taizaisha: Karera wa ‘Konomashiku nai Gaikokujin Roudousha’ Nanoka?* [Undocumented Immigrant Workers in Japan: Are They Really Undesirable?]. Tokyo: Akashi Shoten
- Zolberg, Aristide R. (2006) *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*. Harvard University Press.



APATRIDIA Y DESPLAZAMIENTO HUMANO

STATELESSNESS AND HUMAN DISPLACEMENT

Aurelia Álvarez Rodríguez
Universidad de León
aalvr@unileon.es

RESUMEN

Los desplazamientos de personas pueden generar situaciones de apatridia. En este artículo se analiza el ordenamiento español, así como su interpretación. España cuenta con normativa que previene el nacimiento de estos supuestos a nivel legal. Ahora bien, existen aún casos de apatridia fáctica que están siendo eliminados a través de la interpretación de los órganos administrativos y judiciales. También se han abordado por el Comité de Derechos Humanos y del TEDH y del TJUE.

Palabras clave: Apatridia; Prevención; Erradicación legal; Jurisprudencial.

ABSTRACT

The displacement of people may generate situations of statelessness. This article analyzes the Spanish legal order, as well as its interpretation. Spain has regulations that prevent these assumptions from happening at the legal level. However, there are still cases of factual statelessness that are being eliminated through the interpretation of administrative and judicial bodies. They have also been addressed by the Human Rights Committee, the ECHR, and the CJEU.

Keywords: Statelessness; Prevention; Legal eradication; Jurisprudence.

Dra. Aurelia Álvarez Rodríguez. *Catedrática de Derecho Internacional Privado en la Universidad de León. Líneas de investigación: Derecho de la nacionalidad y de extranjería. Libre circulación de personas. Derecho de familia internacional. Autora, directora, coordinadora y webmaster del portal <http://www.migrarconderechos.es/>. Publicaciones: ORCID (<http://orcid.org/0000-0002-0464-6912>); Dialnet (<https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=122149>).*



1. El hecho de nacer o vivir fuera del territorio del que son nacionales o lo han sido sus progenitores puede generar múltiples casos de apatridia. Ahora bien, tanto a nivel nacional como a nivel internacional y de la Unión Europea se han tomado medidas para prevenir y erradicar dichas situaciones, como vamos a analizar continuación: en primer lugar, aludiremos a la normativa española y su interpretación; y en segundo lugar mencionaremos algunos casos que han tenido repercusión en ámbito internacional, así como en la UE.

El Código Civil español en el art. 17.1c) recoge que son españoles los nacidos en España de padres extranjeros, si ambos carecieren de nacionalidad. Así mismo, son españoles los nacidos en España de padres extranjeros si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad. El Centro Directivo considera que son españoles con valor de simple presunción los nacidos en España hijos de: argentinos, bielorusos, brasileños -Res. DGSJyFP 8ª y 10ª de 9 de marzo de 2021-, caboverdianos, chilenos, colombianos, costarricenses, cubanos -Res. DGSJyFP 21ª de 1 de marzo, 10ª y 11ª de 5 de marzo, 4ª, 5ª y 10ª de 9 de marzo, 71ª de 14 de marzo, y 9ª y 11ª de 15 de marzo de 2021-, guineanos (de Guinea-Bissau), marroquíes -madre marroquí y padre conocido apátrida o que no transmite la nacionalidad al hijo-, (apátridas), pakistaníes nacidos en el extranjero, paraguayos, peruanos -Res. DGSJyFP 11ª de 9 de marzo de 2021-, portugueses no inscritos en los Registros portugueses y nacionales de Santo Tomé y Príncipe (Vid. Instrucción DGRN de 28 de marzo de 2007). En esa misma Instrucción constan los hijos de bolivianos, ecuatorianos, uruguayos y venezolanos, sin embargo, por las modificaciones en la normativa de sus países ya no se produce una situación de apatridia al nacer fuera de sus fronteras. Asimismo, son españoles: “los nacidos en España cuya filiación no resulte determinada. A estos efectos, se presumen nacidos en territorio español los menores de edad cuyo primer lugar conocido de estancia sea territorio español” (art. 17.1.d) Cc) (Res. DGRN de 3 de julio de 2006). Por tanto, en la legislación española si el nacimiento acaece en territorio español, las situaciones de apatridia originaria, en principio, están erradicadas ya que la atribución de la nacionalidad española *iure soli* se impone. No ha de importarse que el nacido pueda adquirir más tarde *iure sanguinis* la nacionalidad de sus progenitores, porque este solo hecho no puede llevar consigo la pérdida de nacionalidad atribuida *ex lege* en el momento del nacimiento.

2. Inicialmente parece que, en España, en todo caso, no se van a generar casos de apatridia originaria. Ciertamente, la cuestión es más aparente que real por lo que vamos a mencionar algunos supuestos en que se ha necesitado de la interpretación jurisprudencial o de las autoridades administrativas. En primer caso, una menor residente en León nacida en Valladolid (España) de progenitora marroquí casada y cuyo progenitor no es el marido de la madre. Las autoridades españolas siendo conocedoras de los principios que rigen en el Reino de Marruecos sobre atribución de la nacionalidad *iure sanguinis* no consideraban a la menor como española; ahora bien, la negativa de las autoridades marroquíes a inscribir en sus Registros el nacimiento de la niña provocó que no se beneficiase de la nacionalidad marroquí. El Encargado del Registro Civil de León declaró española con valor de simple presunción teniendo en cuenta algunos que la ausencia de apatridia originaria estaba condicionada al cumplimiento de algunos requisitos como, por ejemplo, que el matrimonio de los progenitores fuese reconocido por las autoridades marroquíes. En concreto, el Centro Directivo había otorgado la nacionalidad española mediante la Res. DGRN 1ª de 16 de enero de 2002 considerando que no es lo mismo ser hijo nacido de una relación matrimonial no reconocida por Marruecos que ser hijo de padre desconocido y madre marroquí. En los fundamentos de esta decisión se puede leer que: “... Aunque la legislación marroquí siga un criterio de *iure sanguinis* en orden a la atribución de la nacionalidad marroquí a los nacidos fuera de Marruecos de padre marroquí, esta conclusión ha de entenderse matizada, a la vista del conocimiento adquirido de la nacionalidad marroquí y de las atinadas consideraciones del auto apelado, en el sentido de que es necesario para esa atribución de la nacionalidad marroquí por filiación paterna no matrimonial que esta determinación de



la filiación no matrimonial sea válida para el ordenamiento marroquí lo que no ocurre en este caso pues, no rigiendo en esa legislación el principio *locus regit actum*, la determinación de la filiación paterna de acuerdo con las leyes españolas carece de eficacia en Marruecos, de modo que en este caso el hijo no adquirió al nacer *iure sanguinis* la nacionalidad marroquí del padre. Y si es cierto que también es marroquí el nacido en el extranjero de madre marroquí y de padre desconocido, este supuesto no es el de este caso ya que el padre es conocido" (Vid. *Ress. DGRN 4ª de 23 de abril de 2002, 7ª de 10 de septiembre, 8ª de 16 de septiembre, 1ª de 13 de diciembre de 2002 y 4ª de 14 de junio de 2005*).

3. Por su parte, el *Auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Montilla de 18 de octubre de 2021*, pone de manifiesto la obligación del Estado español de inscribir el nacimiento de una niña de 19 meses que no fue inscrita en su país de origen de su progenitora (Camerún) ni en los registros del lugar de nacimiento acaecido el 27 de marzo de 2020 en Orán (Argelia) ante una situación de total vulnerabilidad ya que la niña no existe para el Derecho. En el texto del Auto se apunta claramente que, si la niña no llega a ser inscrita en España, no le será reconocida su personalidad jurídica ni, por ende, podrá ser sujeto de derechos. El magistrado tras analizar su eventual competencia para conocer de este caso considera que "debe practicarse en el Estado español la inscripción inmediata del nacimiento" y que, asimismo, tiene competencia para ejecutar la inscripción. A su juicio, la inscripción "es esencial por sí misma para la existencia de cualquier ser humano en la esfera jurídica en la medida en que solo si un individuo acredita su existencia e identidad por alguno de los modos reconocidos por el Estado, éste lo reconocerá como tal y accederá a mantener una relación con él", de forma que dicho registro "se constituye en un instrumento inherente al mismo reconocimiento de derechos a todo ser humano por el solo hecho de nacer". En el Auto se subraya que, en este caso, España "está obligada a reconocer que existe" la menor, "con todas las demás circunstancias que la identifican exacta e inequívocamente como persona, porque así lo ha asumido ante el resto de la comunidad internacional y se lo ha impuesto a sí misma en su ámbito soberano, y no puede ampararse en el incumplimiento previo del Estado que tenía obligación de registrar su nacimiento y los datos de identidad correspondientes, porque, ante la demanda de reconocimiento de un derecho humano de quien se halla en su territorio, no hay norma que contemple una excepción de tal naturaleza" (© Comunicación Poder Judicial.es).

4. La misma línea de España se encuentra reflejada a nivel internacional tanto por la jurisprudencia emanada del TEDH como del TJUE. Como primer caso, *la STDH de 11 de octubre de 2011* (Genovese c Malta) en la que se examinó la negativa a conceder la ciudadanía maltesa a un nacido fuera del matrimonio en el Reino Unido (Escocia), de una madre británica y de un padre maltés, aduciendo que el interesado, es un niño ilegítimo. En cambio, un individuo nacido de padres casados o de una madre maltesa, podría, él sí, obtener la ciudadanía maltesa. El TEDH concluyó que hubo violación del artículo 14 (prohibición de discriminación) del Convenio europeo de Derechos y libertades fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, combinado con el artículo 8 (derecho al respeto a la vida privada). Más recientemente, el Comité de Derechos Humanos en diciembre de 2020 también abordó el derecho de un niño a adquirir una nacionalidad. Se trata de la petición de un niño (Denny) que nació en 2010 en Utrecht (Países Bajos) de progenitora china de 21 años. Los Países Bajos violaron los derechos de un niño al registrar "nacionalidad desconocida" en sus registros civiles. La madre había sido traficada a Holanda en 2004 cuando tenía 15 años y obligada a prostituirse. Como la progenitora fue abandonada por sus padres y el nacimiento del menor no fue inscrito en China, no pudo obtener la ciudadanía china. Por ello, consta en la base de datos de registros personales municipales de los Países Bajos con la anotación "nacionalidad desconocida". Para complicar las cosas, la madre tampoco pudo proporcionar pruebas concluyentes de que su hijo no tenía la nacionalidad exigida por la ley holandesa para cambiar su condición de "desconocido" a "apátrida" y



solicitar protección internacional para niños apátridas. Sin esperanzas de obtener más apoyo de las autoridades holandesas, Denny y su madre presentaron su petición al Comité en 2016. La madre y el hijo en el momento de iniciar su solicitud vivían en un centro para solicitantes de asilo denegados, junto con menores no acompañados, sin contacto con la sociedad holandesa y menores, con amenaza permanente de una eventual expulsión. La importancia de la solución de este caso repercutirá de forma ostensible, ya que, según la Oficina Central de Estadísticas de los Países Bajos, en septiembre de 2016, 13.169 niños menores de 10 años estaban registrados con “nacionalidad desconocida”, muchos de los cuales habían nacido en los Países Bajos.

5. En el ámbito de la UE, es de reseñar la reciente *STJUE 14 de diciembre de 2021. Asunto C-490/20. VMA v Stolichna Obsthina, Rayon ‘Pancharevo’*. En este caso se aborda la situación de una menor nacida en España, de madre británica y madre búlgara, que habían contraído matrimonio civil en el Reino Unido antes del nacimiento. España emitió un certificado de nacimiento, que registra a ambas madres como progenitores del niño, pero que no especifica si una de las mujeres es la madre biológica. Posteriormente, la madre búlgara solicitó la emisión de un certificado de nacimiento para la menor en Bulgaria. Las autoridades búlgaras se negaron a emitir un certificado de nacimiento, alegando que no se proporcionaron pruebas sobre el parentesco de la niña con respecto a su madre biológica, y que el registro de un certificado de nacimiento con dos progenitoras era contrario al orden público. Los matrimonios homosexuales no están permitidos en Bulgaria. Una de las preguntas a las que ha tenido que hacer frente el TJUE es si las autoridades búlgaras pueden rechazar la emisión de un certificado de nacimiento alegando que el solicitante se niega a proporcionar información sobre quién es la madre biológica. En el fallo final se sostiene claramente que debe ser inscrita por las autoridades búlgaras. En breve, el TJUE deberá volver a decantarse ya que están pendientes cuestiones surgidas en Polonia, Bulgaria e Irlanda sobre niños nacidos de parejas del mismo sexo que se enfrentan con discriminación en el reconocimiento de documentos de estado civil y en el acceso al registro de nacimiento y documentos de identidad.
6. A modo de conclusión, la legislación española sobre nacionalidad evita el nacimiento de situaciones de apatridia originaria a través del art. 17.1. c) y d) del Cc, que recoge el criterio del *ius soli* y dota de seguridad jurídica a los nacidos en España de padres extranjeros carentes de nacionalidad o que no la transmiten. Nuestra normativa sigue las directrices internacionales (art. 15 de la DUDH, art. 24.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los arts. 3 y 7 de la CDN y por el Convenio del 1961). Sin embargo, no solo se debe prevenir el nacimiento de la apatridia tanto originaria como derivativa, sino que, además, es preciso proceder a la erradicación rápida de la misma. España, por el momento, no facilita el acceso a la nacionalidad española. Pues los apátridas no han sido tenidos en cuenta para reducir los plazos en la naturalización por residencia (*Vid. STS 22 de diciembre de 2009*). Esperemos que España siga la tendencia de algunos países en los que se adoptaron nuevas leyes o decretos para extender la nacionalidad a las personas apátridas. Desde el inicio de la campaña #IBelong en 2014 hasta 2020, unas 404.300 personas anteriormente apátridas adquirieron la nacionalidad del Estado de acogida. Por otra parte, tampoco se deben generar situaciones de apatridia derivativa, siendo necesario mencionar los postulados abordados en la *STJUE (Gran Sala) de 18 de enero de 2022. Asunto C-118/20 (Wiener Landesregierung)* que mantiene la tesis de algunos de sus fallos anteriores -Rottmann y Tjebbes-. Por tanto, desde nuestra perspectiva, este órgano jurisdiccional junto con el TEDH va a representar un papel esencial que servirá para apoyar el progreso hacia una implementación sin fisuras de las normas internacionales sobre apatridia y derechos humanos en todos los Estados miembros de la UE, y hacia una Europa donde ningún niño nazca apátrida.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR.: *Tendencias globales de desplazamiento forzado en 2020*, Agencia de la Onu para los Refugiados, junio 2021.
- Álvarez Rodríguez, A.: *Nacionalidad Española. Normativa vigente e interpretación jurisprudencial*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi-Thomson Reuters, 2008.
- Álvarez Rodríguez, A.: *Nociones básicas de Registro Civil y problemas frecuentes en materia de nacionalidad*, Madrid, Federación de Servicios y Administraciones Públicas de CCOO, Formación Continua, Ediciones GPS, 5ª ed, 2015, 962 pp.
- Álvarez Rodríguez, A., “Derecho de nacionalidad en España”, en *Normativas de Nacionalidad Derecho Comparado*, Rueda Valdivia, R./Lara Aguado, A. (Dirs.) y Moreno Moreno, G. (Coord) Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 407-444.
- Álvarez Rodríguez, A./Observatorio Permanente de la Inmigración.: *Nacionalidad de los hijos de extranjeros nacidos en España (Regulación legal e interpretación jurisprudencial sobre un análisis de datos estadísticos de los nacidos en territorio español durante el período 1996-2002)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Observatorio Permanente de la Inmigración, 2006.
- Álvarez Rodríguez, A./Marrero González, G.: “Attribution of Spanish Nationality to Children Born in Spain with the purpose of avoiding situations of statelessness at birth”, Carrera Núñez, S./De Groot, G-R. (Eds.), *European Citizenship at the Crossroads: The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality*, Países Bajos, Wolf Legal Publishers, 2015, pp. 267-291.
- Carrascosa González, J.: “Niño nacido en Argelia de madre camerunesa y no inscrito en el Registro civil de ningún país: ¿cuándo un ser humano es una persona para el Derecho internacional privado?”, *Accursio.com* (06/01/2022) (<http://accursio.com/blog/?p=1412>).

REFERENCIAS NORMATIVAS

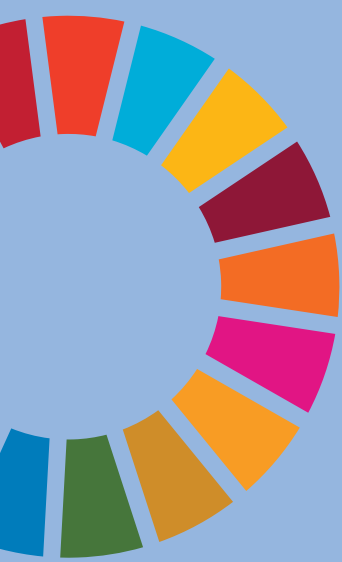
- Instrumento de adhesión a la Convención para reducir los casos de apatridia, hecha en Nueva York el 30 de agosto de 1961 (http://www.migrarconderechos.es/legislationMastertable/legislacion/Convencion_reduccion_apatridia_1961).
- Instrucción DGRN de 28 de marzo de 2007, sobre competencia de los Registros Civiles municipales y demás reglas relativas a los expedientes de declaración de nacionalidad española con valor de simple presunción (http://www.migrarconderechos.es/legislationMastertable/legislacion/Instruccion_DGRN_28_03_2007).

REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES

- Resolución DGRN 2ª de 3 de julio de 2006 (http://www.migrarconderechos.es/jurisprudenceMastertable/jurisprudencia/Res_DGRN_03_07_2006).
- STS (Sala 3ª. Sección 6ª) de 22 de diciembre de 2009 (http://www.migrarconderechos.es/jurisprudenceMastertable/jurisprudencia/STS_22_12_2009).
- STJCE (Gran Sala) de 2 de marzo de 2010. Asunto C-135/08. Janko Rottmann y Freistaat Bayern (<http://www.migrarconderechos.es/jurisprudenceMastertable/jurisprudencia/Rottmann>).



- STDH de 11 de octubre de 2011 (Genovese c Malta) (<http://www.migrarconderechos.es/jurisprudenceMastertable/jurisprudencia/Genovese>).
- STJUE (Gran Sala) de 12 de marzo de 2019. Asunto C-21/17. Tjebbes y otros (http://www.migrarconderechos.es/jurisprudenceMastertable/jurisprudencia/Tjebbes_y_otros).
- Auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2 de Montilla de 18 de octubre de 2021 (http://www.migrarconderechos.es/jurisprudenceMastertable/jurisprudencia/AJII_Montilla_18_10_2021).
- STJUE 14 de diciembre de 2021. Asunto C-490/20. VMA v Stolichna Obsthina, Rayon 'Pancharevo' (http://www.migrarconderechos.es/jurisprudenceMastertable/jurisprudencia/STJUE_14_12_2021).
- STJUE (Gran Sala) de 18 de enero de 2022. Asunto C-118/20 (Wiener Landesregierung) (http://www.migrarconderechos.es/jurisprudenceMastertable/jurisprudencia/STJUE_18_01_2022).



EL ASILO EN ESPAÑA Y EN EUROPA: UN DESAFÍO CON MUCHAS TAREAS PENDIENTES

ASYLUM IN SPAIN: A CHALLENGE WITH MANY PENDING TASKS

Estrella Galán
Comisión Española de Ayuda al Refugiado
estrella.galan@cear.es

RESUMEN

La protección internacional es un derecho fundamental. España es un estado garantista en esta materia, sin embargo, tiene muchas asignaturas pendientes y cuestiones que mejorar, fundamentalmente en cuestiones relativas al acceso y al procedimiento.

Mientras tanto, en Europa el enfoque securitario y de externalización de fronteras se impone y las nuevas propuestas vinculadas al Pacto Europeo de Migraciones, se alejan del cumplimiento de los compromisos internacionales, convirtiendo cada vez más el asilo en un privilegio en vez de un derecho.

Palabras clave: Asilo, Refugio, Pacto, Reasentamiento, Fronteras

ABSTRACT

International protection is a fundamental right. Spain is a guarantor state in this matter, however, it has many pending issues to improve, mainly in matters related to access and procedure.

Meanwhile, in Europe, the security and externalization of borders approach is imposed and the new proposals linked to the European Migration Compact move away from the fulfillment of international commitments, turning asylum more and more into a privilege instead of a right.

Keywords: Asylum, Refuge, Compact, Resettlement, Borders

Estrella Galán. *Experta en Migraciones, Asilo y Refugio, licenciada en Antropología y en Trabajo Social. 30 años de experiencia trabajando por la inclusión de colectivos desfavorecidos y la defensa de los Derechos Humanos.*

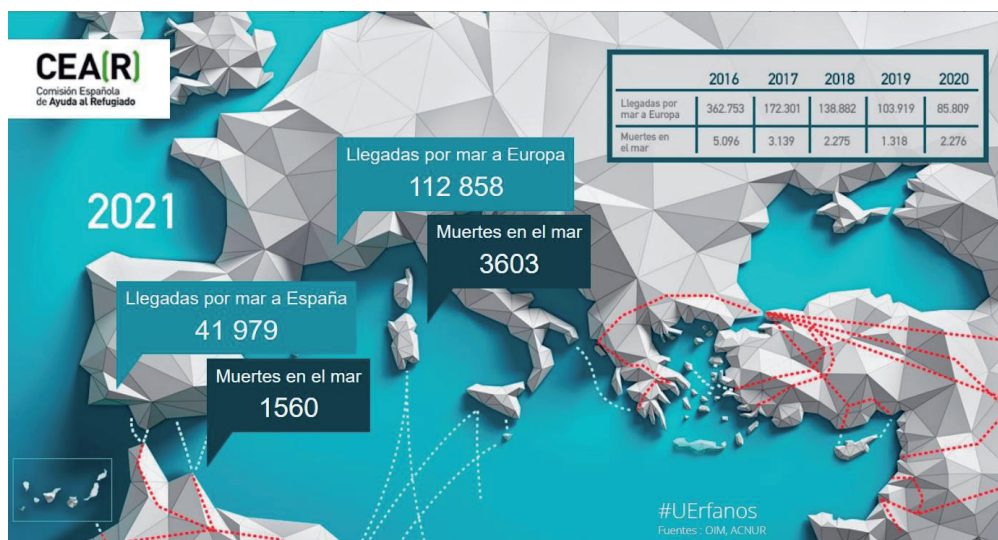
Máster en Relaciones Interculturales y Experta universitaria en Codesarrollo, en Terapia Familiar y en Dirección de Organizaciones Sociales. Autora y colaboradora en numerosos artículos, estudios, informes y publicaciones. Desde 2011 dirige la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) donde trabaja desde el año 1999.

Si queremos analizar la situación del asilo en España, debemos partir del hecho de que en nuestro país nos encontramos ante una importante carencia normativa, dado que la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria no ha sido desarrollada reglamentariamente. A ello se le une la falta de trasposición de las directivas europeas de asilo en su totalidad, en aras de una propuesta de modificación del sistema europeo común de asilo por parte de la Comisión Europea en 2016, que está siendo de nuevo revisada a tenor de las propuestas introducidas en 2020 en el nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo. Eso genera vacíos importantes para la garantía del cumplimiento de derechos en nuestro país para las personas solicitantes de asilo.

Si nos centramos en analizar los principales retos que existen a día de hoy en materia de asilo, debemos empezar por destacar las dificultades en el acceso al procedimiento.

En primer lugar, la ausencia de vías legales y seguras para acceder a España, que empuja a miles de personas a tratar de acceder a nuestro país por vías irregulares y en muchos casos a perder sus vidas en el intento.

Según la Organización Internacional de las Migraciones ¹(OIM) en 2021, al menos 3.603 personas murieron intentando llegar a Europa. El mar se tragó sus vidas, sus historias y sus sueños. Es el año más mortal desde 2016, cuando murieron más de 5.000 personas. En 2017, fueron más de 3.000; en 2018, 2.275 personas. Son cifras mínimas estimadas, muchas más desaparecen sin dejar rastro, de hecho, si recurrimos a fuentes como el colectivo Caminando Fronteras², las cifras se duplican, habiendo identificado que, durante el pasado año, fueron al menos 4.404 el número de víctimas en las rutas de acceso a España.



¹ <https://missingmigrants.iom.int/es/descargar-datos-del-proyecto-migrantes-desaparecidos>

² <https://caminandofronteras.org/el-peor-ano-en-las-fronteras-4404-victimas-en-las-rutas-de-acceso-a-espana-durante-2021/>



No podemos obviar que la política de visados en nuestro país tampoco facilita la llegada de forma segura de aquellas personas que necesitan protección. La imposición de exigencia de visados de tránsito a personas de nacionalidades que proceden de países en conflicto, como es el caso de personas procedentes de países como Siria, Palestina, Yemen o Mali, es una alarmante señal de las dificultades que pone nuestro país a quienes pueden ser susceptibles de recibir protección internacional y que, además, son nacionalidades con una alta tasa de reconocimiento de protección en España. Aunque, como vemos, el principal obstáculo para ellas es poder llegar.

Por otro lado, y sin lugar a dudas, las denominadas **devoluciones en caliente, en ausencia de procedimiento, en las fronteras** de Ceuta y Melilla o desde islotas de soberanía española, siguen siendo otra vulneración fundamental cuando hablamos de acceso al procedimiento, produciéndose a la vista de todos, siendo otra de las grandes preocupaciones de quienes exigimos garantías para quienes llegan a nuestro país en busca de protección.

En paralelo, la estrategia de **externalización de fronteras y el férreo refuerzo del control de las mismas**, en colaboración con terceros países como Marruecos, Senegal o Mauritania, donde el respeto al cumplimiento de los derechos humanos para ejercer dicho control no siempre está garantizado, es otro de los obstáculos a tener en cuenta.

Por ello, el Nuevo **Plan de Implementación del Pacto Global de Refugiados** que se está trabajando desde el Gobierno, ha de reflejar necesariamente un mayor compromiso, concreto y real, con la puesta en marcha de las tan necesarias y reclamadas vías legales y seguras, para evitar las tragedias que seguimos padeciendo cada día en las rutas migratorias hacia España, en las que confluyen flujos mixtos de personas refugiadas e inmigrantes.

En estos momentos, excepto para las nacionalidades latinoamericanas a las que no se les exige visado, la única fórmula para llegar a España mediante una vía legal es, principalmente, el **reasantamiento** que, además, supone una solución duradera para las personas refugiadas. Por ello, es fundamental reforzar los compromisos existentes, como enfatiza el Pacto Mundial de Refugiados.

Según las últimas necesidades de reasantamiento proyectadas por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)³ para el año 2022, el total de personas necesitadas de ser reasentadas en un país seguro asciende a 1.473.156 personas. Las áreas priorizadas por ACNUR en este mismo informe son: la crisis siria, la crisis del Mediterráneo Central y los países del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF)⁴, nuevo modelo establecido en el Pacto Mundial de Refugiados⁵. Así mismo, este organismo planteaba, en la estrategia comunitaria de Reasantamiento, la acogida de un número progresivamente creciente de personas refugiadas: al menos 36.000, en 2022; 40.000, en 2023; y 44.000, en 2024. Además, se propone aumentar la flexibilidad de esta y otras vías legales de admisión, instando a que se aumente el número de Estados Miembros de la UE que participen en estas medidas, así como aumentar la financiación destinada a estos programas.

³ https://www.unhcr.org/protection/resettlement/60d320a64/projected-global-resettlement-needs-2022.html#_ga=2.196815535.2067428879.1640095005-451138648.1624627607

⁴ <https://www.acnur.org/5b58d3ce4.pdf>

⁵ Hay 15 países del CRRF en tres regiones geográficas: África (Chad, Yibuti, Etiopía, Kenia, Somalia, Ruanda, Uganda y Zambia), América (Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Panamá) y Asia (Afganistán). Más de 362.140 refugiados que viven en países del CRRF necesitarán ser reasentados en 2022.



La Comisión Europea por su parte también planteaba recomendaciones a los Estados sobre la puesta en marcha de vías legales de protección en la UE: “Promoviendo el reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias⁶” [Recomendación (UE) 2020/1364 de la Comisión, de 23 de septiembre], publicada en el marco de la propuesta para un Nuevo Pacto de Migración y de Asilo de la Comisión Europea, así como el Foro de Alto Nivel, organizado en julio de 2021 por la Comisión con el objeto de “Proveer protección a través del liderazgo conjunto: aumentando el reasentamiento y las vías legales complementarias”⁷.

El 7 de octubre de 2021, como consecuencia de la crisis afgana, se celebró el Foro de Alto Nivel sobre Afganistán convocado por la Comisión Europea. Filippo Grandi recordó el compromiso de las 85.000 personas afganas que deberían ser reasentadas en los próximos cinco años. La Comisaria Johansson declaró que la UE podría acoger a la mitad de ellas⁸. Tras el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior celebrado el día 9 de diciembre 2021, la Comisaria Johansson anunció que 15 países de la UE ofrecían 38.000 plazas para el reasentamiento de personas afganas⁹. España se comprometía a acoger a 2.500 personas, cifra que incluía a las 1.900 llegadas en la Operación Antígona liderada por el Gobierno español, mientras países como Alemania se comprometían a acoger a 25.000, sin obviar que los países del ala dura del bloque comunitario no ofrecieron ningún cupo.

Haciendo un repaso del reasentamiento en España tenemos que recordar que se trata de un compromiso adquirido por nuestro país desde el año 2010. El programa nacional de reasentamiento es aprobado anualmente en Consejo de Ministros, adoptando la decisión del número de personas a acoger cada año por esta vía. En los últimos años esa cuota se mantiene en el compromiso de acoger a 1.200 personas anualmente. Sin embargo, desde el inicio de este programa en 2010, y aunque la cifra no es muy ambiciosa, solo se ha cumplido con un 63% del compromiso adquirido. Es decir, en estos 21 años, por la vía del reasentamiento solo se han trasladado y acogido en el marco de este programa a 3.352 personas¹⁰, por lo que seguimos teniendo una importante asignatura pendiente.

Si otra de las vías para llegar de forma legal y segura para las personas refugiadas y sus familias es la reagrupación familiar, cabe destacar que estos procedimientos son muy poco flexibles y sufren retrasos significativos, que eternizan hasta periodos de más de dos años el proceso, vulnerando de este modo el derecho a vivir en familia de estas personas. Por ello, es fundamental agilizar y revisar los procesos de reagrupación familiar en nuestro país, resultando imprescindible ampliar el contenido de miembro familiar elegible para optar a dicha reagrupación, flexibilizando a su vez los requisitos para la solicitud. Para ello, las Embajadas en terceros países podrían facilitar el proceso de gestionar las peticiones de reunificación familiar con el objeto de lograr una mayor agilización.

Por último, en materia de vías legales, es importante destacar la importancia de la política de visados, otra de las asignaturas que las que España no progresa adecuadamente. Es necesario impulsar la concesión de visados, visados humanitarios, o ampliar la aplicación del artículo 38 de la Ley de Asilo que consiste en el traslado desde Embajadas o representaciones consulares de terceros países a España de personas susceptibles de recibir protección internacional.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1364&from=ES>

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_3628

⁸ <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/bruselas-pide-a-los-veintisiete-que-se-comprometan-acoger-mas-afganos/10001-4647138>

⁹ <https://www.infomigrants.net/fr/post/37122/quinze-pays-de-lue-sengagent-a-accueillir-40-000-afghans-annonce-la-commission-europeenne>

¹⁰ <https://elpais.com/espana/2022-01-22/espana-incumple-hace-una-decada-sus-cuotas-para-reasentar-refugiados.html>



Si nos centramos en analizar el proceso una vez las personas llegan a nuestro país, cabe analizar qué sucede con el tratamiento de las solicitudes de asilo por parte de nuestras autoridades. Históricamente España siempre ha sido un país con tasas muy bajas de reconocimiento. Durante años, nuestras tasas no han superado el 5%. En el último año hemos detectado una mejora destacable que nos genera una expectativa en materia de avances si queremos acercarnos, al menos, a las medias europeas.

Según los últimos datos publicados por el Ministerio del Interior¹¹, durante 2021, 65.404 personas solicitaron asilo en España, de las cuales recibieron estatuto de refugiado 5.354 y protección subsidiaria 2.017 personas (ambas figuras como instrumentos de protección internacional reconocidas en la Ley de Asilo). Esto representa una tasa de reconocimiento del 10,5%, lo que mejora considerablemente el 4% del año anterior, pero todavía se sitúa muy por debajo del 33% de la tasa media europea.

En definitiva, vemos que en nuestro país queda mucho por hacer y mejorar en materia de asilo. El progreso es considerable, pero la tarea pendiente también.

Si ampliamos el foco y hacemos un análisis de la situación a nivel europeo, estamos en un momento crítico y decisivo.

El Nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo generó profundas expectativas para dar un giro al enfoque de las políticas migratorias y de asilo en Europa teniendo en cuenta el gran fracaso colectivo que habíamos vivido tras la mal llamada crisis de refugiados del año 2015. Sin embargo, tras conocer el enfoque de su contenido, nos enfrentamos a una nueva decepción. El pacto repite viejos y fracasados patrones cuya única mirada está centrada en la seguridad y en el retorno.

Es fundamental garantizar la coherencia de políticas con otras agendas como los Pactos Mundiales de Migración y Refugio, la del Cambio Climático, la Agenda de los Derechos de las Mujeres, la Agenda Urbana Española, así como asegurar en su implementación un enfoque de derechos humanos, de género e intercultural.

El Pacto Mundial de Migraciones es un compromiso ineludible y nos preocupa que en el Pacto Europeo se quiera sortear, pues implica cuestiones importantes como lo relativo a garantizar las pruebas de identidad jurídica y documentación adecuada, facilitar vías de migración regular, reducir las vulnerabilidades en la migración, evitar utilizar la detención de migrantes solo como último recurso, así como eliminar todas las formas de discriminación promoviendo una narrativa positiva sobre las migraciones.

La propuesta del Pacto Europeo de Migración y Asilo debe tener un nuevo enfoque para garantizar un mecanismo de responsabilidad compartida, establecer cuotas de reubicación obligatoria entre los Estados Miembro, evitando de este modo la solución de solidaridad a la carta inaceptable, que ya ha propuesto y planteado, para abordar el fenómeno migratorio.

Este enfoque del Pacto Europeo basado en los retornos y externalización de fronteras, en vez en vez de seguir como guía el Pacto Mundial, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con la migración y el asilo, afecta negativamente a los países del Mediterráneo, pues se pretende que seamos los países del sur quienes asumamos toda la responsabilidad de las llegadas en el proceso de identificación exprés y devolución de aquellas personas que no respondan a situaciones de vulnerabilidad.

.....

¹¹ http://www.interior.gob.es/documents/642012/13036726/Avance_proteccion_internacional_2021_12_31.pdf/c9bee9e5-db1d-4ca2-8a53-b5fc93842807



De hecho, España junto al resto de países afectados, se está oponiendo frontalmente a esta decisión y nos consta que este punto está suponiendo un bloqueo en las negociaciones del pacto.

En la misma línea de políticas restrictivas, está sobre la mesa la nueva propuesta para reformar el Espacio Schengen. La Comisión Europea publicó durante el mes de diciembre de 2021 una propuesta con el objetivo de “reforzar la gobernanza del espacio Schengen”, que deberá ser examinada por el Parlamento y el Consejo para adoptar las decisiones.

La fundamentación de la misma se enmarca dentro de la estrategia presentada en junio denominada “Hacia un espacio Schengen más fuerte y resiliente”¹², en respuesta a un contexto de supuestas amenazas previsibles y comunes a la Unión y sus Estados Miembros, provocadas por situaciones que han definido como crisis sanitarias, de terrorismo y migratorias o de refugiados.

En la propuesta destaca y preocupa el concepto de “amenaza previsible” (tan indeterminado como quiera interpretarse) y la categorización de las supuestas amenazas incluyendo la inmigración y el refugio como tal.

A esto se suma el argumento utilizado de la “lucha contra la instrumentalización de las personas migrantes con fines políticos”, que plantea la gestión de situaciones de “uso de seres humanos por parte de terceros países para desestabilizar la UE o a sus Estados Miembro”.


A resultas de todo ello, podemos concluir que todas las reformas europeas que se están planteando tienen una previsión de posibles restricciones a la movilidad e incremento de los controles internos. Así se contemplan restricciones internas dentro de los países de la UE ante amenazas de salud, de seguridad interior u orden público, para que el Consejo pueda de forma uniforme adoptar restricciones temporales en fronteras exteriores y controles en las interiores, y restricciones externas con menos pasos fronterizos, más vigilancia, más fomento de procedimientos acelerados de asilo en frontera y más retorno de urgencia para expulsar de forma rápida y menos garantista.

Al igual que con el enfoque del Pacto, todo ello se convierte en una seria preocupación para los países mediterráneos, dado que, en caso de cierre de internos de fronteras, seríamos nosotros los que soportaríamos toda la presión migratoria.

Para concluir, vemos como en materia de asilo tenemos muchas asignaturas pendientes y sigue siendo un derecho amenazado que, si no lo remediamos, acabará convirtiéndose en un privilegio en vez de en derecho fundamental.

.....

¹² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_21_2707



Acción contra el Hambre es una fundación que forma parte de una red internacional empeñada en acabar con el hambre. Desde el año 1979 ha extendido su presencia activa en más de cincuenta países, con un volumen de actividad consolidado de 400 millones de euros anuales que benefician a 15 millones de personas gracias al trabajo de más de 8.000 trabajadores. Comprometida en la respuesta a crisis humanas como a acompañar procesos de desarrollo estructural, la Agenda 2030 es una de las oportunidades que Acción contra el Hambre aprovecha para impulsar políticas y programas públicos y privados en contextos como el África Subsahariana, América Latina, Oriente Medio o Sur de Asia, allí donde el hambre muestra su incidencia más atroz y diversa. Con un abordaje multidisciplinar y multiactor, Acción contra el Hambre aborda el reto de poner en marcha una herramienta como la *Diecisiete*, que ayude a consolidar y capitalizar las muchas buenas experiencias y reflexiones de actores provenientes de diferentes ámbitos para hacer que la Agenda 2030 se traduzca en políticas y programas efectivos.

La Universidad Politécnica de Madrid es una universidad pública tecnológica con alrededor de cuarenta mil alumnos, y una amplia presencia internacional. Alberga centros y grupos de investigación de primer nivel en un amplísimo espectro de disciplinas tecnológicas. Es una universidad con un fuerte compromiso social, que le ha llevado a ser una de las instituciones de enseñanza superior con mayor liderazgo en la Agenda 2030. Cuenta con un centro interdisciplinar, el “Centro de Innovación en Tecnologías para el Desarrollo Humano” -conocido por sus siglas itdUPM- que actúa como una plataforma catalizadora de la Agenda. Este centro es la unidad que colabora directamente con el equipo técnico de Acción contra el Hambre en el diseño e impulso de esta nueva publicación.

Diecisiete tuvo dos publicaciones precursoras que realizaron una reconocida labor de investigación académica en los ámbitos del tercer sector y la responsabilidad social corporativa desde los albores de los años 2000, la Revista Española del Tercer Sector y la Revista de Responsabilidad Social Empresarial. Esta revista pretende construir sobre esta experiencia anterior ya que consideramos que existe un nicho de oportunidad para jugar un rol relevante en el nivel nacional y global a través de la transformación de ambas revistas en una nueva publicación transversal que, además, se dota de una plataforma de análisis, información y diálogo multiactor sobre los ODS, dirigida a los diferentes componentes necesarios para abordar su cumplimiento: la academia, las entidades operadoras, las corporaciones privadas y la administración pública.