

DOSSIÊ

POLÍTICAS MIGRATORIAS Y DINÁMICAS
TRANSFRONTERIZAS**Resumo**

El caso colombiano en materia de desplazamientos internos y migraciones forzadas transfronterizas sirve de punto de partida para la reflexión que aquí se presenta. Un análisis exploratorio de los requerimientos de atención de la población migrante y de las respuestas estatales a sus demandas, en contextos de creciente conflictividad durante los años recientes, subyace a la mirada comparada que se pretende establecer entre los casos de Colombia y México. Las dinámicas migratorias recientes en los corredores fronterizos de Colombia –con Ecuador, Venezuela y Panamá– y de México y el denominado Triángulo Norte Centroamericano –El Salvador, Honduras, Guatemala–, ponen en evidencia contextos en los cuales se destaca una creciente movilidad forzada en condiciones de precarización sociomaterial y de vulneración de los derechos ciudadanos de una amplia población que se moviliza, y frente a la cual se observa una limitada y diferencial respuesta gubernamental y social. Aunque se trata todavía de una reflexión preliminar, interesa abordar aquí el debate que suscita el proceso de transformación de las políticas migratorias, de cara a las necesidades de protección de poblaciones altamente vulnerables y a la creciente tendencia a la securitización de las medidas adoptadas, presente también, en las dinámicas transfronterizas sur-sur.

Palavras-Chave: Migración transfronteriza; Derechos de los migrantes; Respuesta estatal.

Abstract

The Colombian case on internal displacement and forced cross-border migrations serves as a starting point for the reflection presented here. An exploratory analysis of the assistance requirements of the migrant population and the responses by the State to their demands, in contexts of increasing conflict during recent years, lies under the comparative perspective that is sought between the Colombian and Mexican cases. The recent migratory dynamics in Colombia's and Mexico's border corridors, among Ecuador, Venezuela and Panama in the first case, and the so-called Central American North Triangle: El Salvador, Honduras, Guatemala, in the later, highlight contexts in which there is an increase in forced displacement in conditions of socio-material precariousness and the violation of the citizen's rights of a large population. The study shows that there is a limited and somehow excluding type of social response by the government. Although it is still a preliminary reflection, it is of interest here to address the debate that arises in the process of transforming migration policies, in view of the protection needs of highly vulnerable populations and the growing tendency to securitize the measures adopted, also present in the south-south cross-border dynamics.

Keywords: Cross-border Migration; Migrant Rights; State Response.

*Profesora investigadora del Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, Colombia

ENTRE LA RETÓRICA HUMANITARIA Y LA SECURITIZACIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

Un aspecto sustantivo que singulariza el contexto global contemporáneo en materia de migraciones es la coexistencia de una compleja combinación de movimientos poblacionales voluntarios e involuntarios. En particular, las migraciones forzadas han estado asociadas, especialmente, a diversas causas relacionadas con la violencia –guerra, crimen organizado, persecución– y con problemas medioambientales o por desarrollos a gran escala, con la consecuente afectación de los derechos de la población migrante, cuya protección debería ser responsabilidad de los estados sin distinción de origen, tránsito o residencia dado su carácter universal (Gzesh, 2008). Sin embargo, un rasgo igualmente presente y preocupante de la situación actual es la incapacidad de los estados o su negligencia para garantizar o proteger los derechos de la población migrante. Por ello, la pregunta por las políticas migratorias y sus transformaciones recientes adquiere renovada importancia.

Una mirada a las dinámicas migratorias en los corredores fronterizos de Colombia – con Ecuador, Venezuela y Panamá – y de México y el denominado Triángulo Norte Centroamericano – El Salvador, Honduras, Guatemala – evidencia contextos en los cuales se destaca una creciente movilidad forzada en condiciones de precarización sociomaterial y de vulneración de los derechos ciudadanos de una amplia población que se moviliza y, desvela una respuesta de los gobiernos, por lo menos ambigua, a los requerimientos de atención de esta población. Ambivalencia derivada de una creciente preocupación por la masiva migración transfronteriza, un hecho inédito, particularmente en América Latina¹, al que se percibe como un peligro o como fuente de diversos problemas.

Los países de la región se caracterizaron en el pasado reciente por ser expulsores de población hacia el norte, fundamentalmente. El paso de las fronteras, en casos

¹ Así como se tornó permanente el tránsito de los migrantes africanos a través del Mediterráneo a pesar del riesgo que corren sus vidas (<http://www.hispantv.com/noticias/libia/364802/muertos-naufragio-mediterraneo-migrantes-2018>), es cada vez más frecuente observar el tránsito en y desde el sur, en contextos latinoamericanos, bajo condiciones altamente peligrosas, las cuales se agravan según las medidas adoptadas por los distintos gobiernos, de atención o contención, de forma explícita o velada:

<https://expansion.mx/mundo/2018/08/28/brasil-autoriza-uso-de-fuerzas-armadas-en-roraima-por-migracion-de-venezolanos>); https://www.alianzaamericas.org/mexico-pese-a-su-discurso-de-politica-humanitaria-continua-con-la-politica-de-detencion-y-contencion/?lang=eshttps://elpais.com/internacional/2019/04/23/mexico/1556037413_037927.html

como el de México, constituía sólo un momento de tránsito de poblaciones centro-americanas que buscaban llegar por esa ruta a los Estados Unidos. Las migraciones de poblaciones del sur de América Latina hacia el norte, por supuesto, también utilizaron atajos para llegar a ese destino, para el cual el camino por México aparecía como una alternativa ante las condiciones restrictivas de acceso a los visados exigidos por las autoridades migratorias estadounidenses. México se erigió, en el imaginario latinoamericano, en la puerta de ingreso a un futuro promisorio -o el muro que lo impide-. Unas trayectorias que han fluctuado entre condiciones de asistencia y represión. Protección y control han sido dos caras de la moneda, según el momento y el contexto local, regional y global. Para algunos, se trata de evitar los controles o contar con recursos económicos que permitan pagar por el ingreso; para otros, hacerse a un plan clandestino de ingreso al país del norte en calidad de indocumentado, a riesgo de hacer parte de la lista de víctimas del tráfico de personas.

La complejidad de los desplazamientos de población en América Latina llama la atención sobre la relevancia que han adquirido las políticas de atención a la población migrante y el proceso de transformación que han experimentado en función de las nuevas conflictividades locales, regionales y globales. Un contexto violento explica, en gran medida, la creciente demanda de atención y reparación de las víctimas de los conflictos violentos y de la población migrante, en particular, por la también creciente vulneración de sus derechos. Colombia y México si bien exhiben problemáticas diferenciadas empiezan a ser objeto de una mirada comparada, especialmente en función del desplazamiento forzado interno -presente por décadas en Colombia y de reciente emergencia en México-; por la persistente violencia asociada al narcotráfico en ambos países y por las dinámicas migratorias en la frontera sur de México y en la frontera de Colombia con Venezuela, que han llevado a diagnosticar la emergencia de “crisis humanitarias” en ambas fronteras. Enunciados que ameritan una explicación.

COLOMBIA: CONFLICTO Y DINÁMICAS TRANSFRONTERIZAS

Las especificidades de las demandas de atención de la población migrante y las diferenciales respuestas estatales y sociales, permiten observar el proceso de transformación de la cuestión migratoria y de las variaciones en los discursos y políticas adoptadas por los gobiernos. En el caso colombiano, la agudización del conflicto armado en décadas recientes dio lugar a la transformación del desplazamiento forzado interno en una creciente migración transfronteriza. Las fronteras colombianas fueron adquiriendo un carácter estratégico en la dinámica de la confrontación armada,

específicamente a partir de los años noventa del siglo pasado y a partir del proceso de internacionalización del conflicto colombiano. El fortalecimiento de las guerrillas, la avanzada del paramilitarismo, la expansión del narcotráfico y la presencia de factores estratégicos -riquezas naturales, cultivos de uso ilícitos, megaproyectos energéticos y mineros- convirtieron buena parte de los corredores fronterizos en “territorios en disputa y fronteras en expansión” (Grimson, 2005). Un proceso que dio lugar a la transformación del espacio fronterizo. De la frontera como espacio socialmente construido y lugar de interacción –social, cultural, económica-, donde tenían lugar históricas relaciones de encuentro cultural e integración social entre los vecinos-habitantes de espacios fronterizos, se transitó gradualmente a la configuración de la frontera como zona de seguridad nacional y de seguridad hemisférica.

Los corredores fronterizos entre Colombia y Venezuela, Colombia y Panamá, Colombia y Ecuador, especialmente, han sido epicentro de un crecimiento inusitado del desplazamiento forzado de población. Cientos de personas han transitado por estos corredores fronterizos huyendo de la confrontación armada interna y en busca de un refugio para preservar la vida. Así, las condiciones particulares de los corredores fronterizos y las transformaciones del conflicto armado favorecieron un tránsito que se tornó regular, permanente, dando lugar a procesos de reconfiguración territorial en las fronteras. Las dinámicas de expansión territorial en función de los objetivos de control estratégico y geopolítico de las fronteras las convirtieron en escenarios permanentes de confrontación agravando la situación humanitaria y social que ha caracterizado la situación general del país. Como lo ha señalado Montúfar para el caso ecuatoriano, la presencia de actores colombianos violentos convirtió el territorio fronterizo en un lugar de descanso y abastecimiento que a lo largo de los 640 kilómetros de frontera cuenta no sólo con los puntos de paso oficialmente establecidos -los puentes internacionales- sino, además, con lugares clandestinos de paso entre ambos países (Montúfar, 2001).

El control de las fronteras – como corredores estratégicos o lugares de protección y refugio en la evolución de la guerra – está mediado por las necesidades estratégicas de control territorial de los distintos actores en conflicto; además, en tanto el mismo conflicto detona procesos de movilidad poblacional, las fronteras devienen también en zonas apropiadas por la vía de la expulsión y el desalojo masivo de la población desplazada. Este tipo de reconfiguración del territorio evidencia, de nuevo, la porosidad de los límites fronterizos y cuestiona la capacidad estatal para el ejercicio de su control. En otras palabras, en las fronteras colombianas se hace presente, por la vía de la expansión del conflicto, la vulnerabilidad estructural del Estado

colombiano o su precaria presencia – institucional y social – en cuanto no logra proporcionar protección a las comunidades localizadas en dichas áreas o a las que se ven obligadas a transitar hasta allí, y en esa medida, sin asegurar la permanencia de sus habitantes, no logra prevenir los movimientos transfronterizos hacia los países de la región, con las implicaciones que ello tiene en términos diplomáticos.

En relación con la frontera Colombia-Ecuador, la creciente movilidad de población entre ambos países², con implicaciones diversas, particularmente, en materia de seguridad humana, reconfiguración territorial y transformaciones socioculturales, expresa un ambiente de alta conflictividad, cuyo telón de fondo – los efectos del conflicto armado colombiano y la aplicación del Plan Colombia – no puede ocultar la importancia que tiene una histórica ausencia de inversión social, que muestra, en la marginalidad, la injusticia social, la pobreza y la violencia, sus rasgos más distintivos. A principios del siglo XXI los dos países experimentaron cambios en materia migratoria: diversificación de los destinos y crecimiento del flujo migratorio hacia el exterior, sin que ello diezme el constante flujo poblacional en la frontera por razones comerciales, políticas, socioculturales; y por supuesto, sin que haya cesado la migración forzada transfronteriza por causas asociadas a la violencia. Sin embargo, el tema migratorio no ha sido prioritario en la agenda binacional (Ramírez, S. y Montúfar, C. 2007).

Las históricas relaciones binacionales han vivido un proceso de transformación gradual; de la ausencia de disputas territoriales durante casi un siglo de “buena vecindad” hacia una relación mucho más compleja en el marco de la integración andina, escenario de presiones hemisféricas y globales (Ramírez, S. y Montúfar, C. 2007). No obstante, el tema de seguridad no puede soslayar la importancia que reviste la dinámica social en los corredores fronterizos. Las experiencias de intercambio histórico entre las poblaciones fronterizas y las prácticas de resistencia a la violencia han dado lugar a una capacidad de las comunidades para atender, integrar y facilitar

2 Por lo menos, desde 1995, un seguimiento al flujo de colombianos hacia a Ecuador ha sido documentado por Codhes, en cuyos informes puede observarse un crecimiento sostenido de la migración transfronteriza que escala: de 900 colombianos que huyeron en 1995 se pasó a 3100 en 1999, cifra que fue triplicada para el año 2000 cuando se registraron 9206 colombianos (SISDHES. Codhes, 2000, 2000b). Para 2006 aunque no se contó con cifras oficiales de colombianos en situación migratoria irregular, el gobierno ecuatoriano calculaba que cerca de 600 mil colombianos (entre migrantes, refugiados y población en situación irregular) habían llegado a ese país. (Codhes, 2006). Y pese a los cambios operados a partir del proceso de negociación entre el gobierno colombiano y las FARC, los desplazamientos de población siguen presentándose por razones asociadas a enfrentamientos entre actores violentos:

<https://www.eluniverso.com/noticias/2019/03/04/nota/7217378/san-lorenzo-recibio-mas-200-familias-que-huyeron-colombia>; https://caracol.com.co/radio/2019/03/03/internacional/1551638469_250534.html

el proceso de inserción de los inmigrantes. Pero también, los grandes desafíos de integración y desarrollo regional que persisten, la heterogeneidad sociodemográfica de los espacios territoriales, los profundos desequilibrios subregionales y la expansión de factores conflictivos en el corredor fronterizo. Fragilidad de los proyectos de inserción económica y estabilidad sociopolítica y existencia de múltiples exclusiones y conflictos. Esto es, nuevas territorialidades homogeneizadas a través de la violencia devienen en escenarios que comparten similares ambientes de inseguridad e incertidumbre.

En relación con las especificidades del contexto en la frontera Colombia-Venezuela, es preciso recordar la importancia estratégica del oriente colombiano, representado entre otros factores, en el permanente despliegue militar y la explotación de recursos naturales en la zona de frontera, el comercio internacional, la infraestructura del transporte de mercancías hacia la cuenca del Caribe, la existencia de megaproyectos en la perspectiva de la conectividad férrea binacional. En un contexto, además, con presencia de intereses de multinacionales minero energéticos (norte y centro de la frontera) y ampliación de la frontera agrícola hacia el sur, donde se expresa un rasgo distintivo del desarrollo capitalista global: la acumulación por desposesión (Harvey, 2005). No menos importante, es la presencia de los intereses por el control del negocio de narcóticos, tráfico de armas y riqueza petrolera en esa región. Además de las acciones relacionadas con el conflicto armado, emergen intereses económicos provenientes de otros actores – ganaderos, terratenientes, narcotraficantes, capitalistas nacionales y transnacionales – los cuales imprimen una dinámica más compleja al fenómeno de la migración forzada, en cuanto la presencia de factores causales que la detonan y expanden.

El crecimiento sostenido de la migración forzada transfronteriza asociada al conflicto armado colombiano situó en el escenario regional una “crisis humanitaria” entre 1995 y 2005, década que registró un escalamiento del conflicto armado colombiano y un crecimiento sostenido del desplazamiento forzado de población (Codhes, 2000; 2004)³. La coyuntura reciente introduce una problemática nueva en lo que se refiere a las dinámicas transfronterizas Colombia-Venezuela por la creciente y masiva migración de venezolanos hacia Colombia⁴. En este nuevo contexto, se asiste,

3 El registro sistemático de Codhes mostró para 1995 que 1500 colombianos cruzaron la frontera hacia Venezuela huyendo de la violencia; cifra que fue en aumento en los años siguientes (7000 en 1998, 5800 en 1999, 4100 en 2001. SISDHES. Codhes 2000).

4 Durante 2017 se registraron 37.000 entradas a Colombia y 35.000 salidas al día. Es decir, por jornada quedaron en el territorio colombiano aproximadamente 2.000 venezolanos: <http://ieu.unal.edu.co/noticias-del-ieu/item/colombia-sin-politica-migratoria-ante-crisis-venezolana>. De acuerdo con Migración Colombia, en 2018, más de 870 mil venezolanos se encuentran radicados en Colombia (entre regulares, en proceso de regularización e

incluso, a una modificación importante del patrón migratorio colombiano como país expulsor de población que encontraba en Venezuela un destino preferente de los colombianos que huían de la guerra, el cual empieza a invertirse debido a la crisis venezolana que ha conducido a una masiva movilización de su población hacia diversos destinos, entre los cuales Colombia ocupa un lugar central. Así, uno de los desafíos explicativos que hoy tenemos se refiere a ese cambio: el tránsito de país expulsor a país receptor, sin la suficiente experiencia de acogida de población inmigrante y en un contexto de política migratoria ambivalente, que frecuentemente aplica medidas equívocas en relación con el ingreso y acogida de población inmigrante⁵.

En relación con la frontera Colombia-Panamá, si bien puede situarse en condiciones similares a las señaladas antes, respecto al impacto del conflicto armado sobre el desplazamiento de población hacia las fronteras, algunos rasgos específicos han hecho de esta frontera un escenario complejo de la crisis humanitaria por la presencia de comunidades afrocolombianas e indígenas que han mantenido un permanente desplazamiento -individual y colectivo- hacia zonas selváticas de Panamá y del departamento de Chocó. Resulta especialmente relevante la mayor vulnerabilidad de las comunidades indígenas en esta frontera al ver limitadas sus posibilidades de refugio debido a la doble nacionalidad, al ser parte de comunidades con presencia binacional.

La importancia geoestratégica de la frontera con Panamá – comercio ilegal de armas, tráfico de drogas, selva del Darién, canal interoceánico – ha alimentado por años la percepción del gobierno panameño de tener un problema grave de seguridad, especialmente por la amenaza que ha representado el conflicto armado y la presencia de actores armados ilegales. En mayo de 2016 se presentó la más grave

irregulares). Esta cifra representa un incremento del 58% respecto al año 2017. *Diariamente un poco más de 3.000 personas ingresan por zona de frontera y utilizan a Colombia como país de tránsito, pues su interés no es radicarse en el territorio nacional*: <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/julio-2018/7929-mas-de-870-mil-venezolanos-estan-radicados-en-colombia>

5El Estado Colombiano ha orientado su política migratoria, especialmente, a los migrantes colombianos en el exterior; en 2004 creó el Programa Colombia Nos Une (Decreto 4000); en 2009 el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3603 de 2009 creó la Política Integral Migratoria (PIM) y la Ley 1465 de 2011 reglamentó el Sistema Nacional de Migraciones. En relación con los protocolos de atención a población inmigrante, si bien, ha suscrito los tratados internacionales básicos (OIT 1949; Estatuto Refugiados 1951), sólo recientemente se ha visto abocado a darle trámite a situaciones provenientes de la presencia masiva de extranjeros en Colombia. Mediante el Decreto 1067 de 2015 estableció parámetros para el control de flujos migratorios en las fronteras, y específicamente, frente al caso venezolano, emitió el Decreto 542 de marzo de 2018, mediante el cual adopta medidas para la creación de un Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia, como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria; en abril de 2018 emitió la Circular Conjunta (Migración Colombia y Ministerio de Educación) para la atención de niñas, niños y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos educativos colombianos.

crisis humanitaria que haya afectado a la población de nacionalidad extranjera y a las comunidades de acogida en las localidades de Acandí-Chocó y Turbo-Antioquia resultado del cierre de la frontera. Más de mil migrantes quedaron represados en Turbo y se vieron ante la disyuntiva de intentar el paso fronterizo de manera irregular, atravesando una zona selvática o ser deportados a sus países de origen⁶. La afectación de los derechos de los migrantes y la vulneración de su integridad estuvo presente en este episodio que mostró, además, la incapacidad del gobierno colombiano para atender la situación (Codhes, et.al, 2017).

Estas dinámicas transfronterizas dan cuenta de diferentes modalidades de desplazamiento poblacional; distintas estrategias de quienes se ven forzados a migrar -desplazamiento provisional, circular, instalación definitiva y/o solicitud de refugio-; y diferentes respuestas institucionales y sociales⁷. Así mismo, permiten observar la transformación del desplazamiento poblacional en un asunto de seguridad. La “porosidad” de las fronteras ambientó la “securitización” de la agenda regional y con ella, el control de los flujos migratorios.

UN PARALELISMO CON EL CASO MEXICANO

El aumento de los índices de criminalidad y violencia en México y el denominado Triángulo Norte Centroamericano -El Salvador, Honduras, Guatemala- subyace al crecimiento sostenido del desplazamiento de población en estos países. A ello se suma, la precariedad económica y la creciente vulneración de los derechos de la población que huye.

El aumento de la violencia en México está asociado desde finales del siglo pasado a la acción de los Cárteles de la droga, especialmente con el fortalecimiento y protagonismo del Cártel del Golfo, que marca una diferencia importante con sus antecesores en relación con su estructura organizativa y la ausencia de un clan familiar como garante de la lealtad entre sus miembros, generando con ello una disputa violenta por el acceso al mando de la nueva organización criminal y el control de rutas y territorios (Valdés, 2013; Astorga, 2005).

6 La decisión del presidente panameño de cerrar la frontera con Colombia fue explicada como una medida de lucha contra el narcotráfico y para enfrentar el paso de migrantes irregulares: <https://www.semana.com/mundo/articulo/panama-cierra-su-frontera-con-colombia-en-la-operacion-escudo/472944>

7 En un estudio reciente, Santiago Valenzuela (2018) destaca que, ante la ausencia de una política enfocada en los derechos humanos para los inmigrantes indocumentados, en el caso de Colombia, la solidaridad y la búsqueda de derechos se construye en la cotidianidad de las poblaciones afectadas y en las acciones directas de las instituciones locales.

La creación y expansión de Los Zetas a fines de los noventa y los primeros años de este siglo fue un verdadero punto de inflexión que daría paso a un nuevo momento en la historia de la delincuencia organizada en México: el de organizaciones criminales apoyadas en verdaderas maquinarias para matar (ESCALANTE, 2013, p. 14).

El recrudecimiento de la violencia en México se erige en una razón importante para migrar, a lo que se suma el crecimiento de los flujos migratorios provenientes Centroamérica.

Las nuevas conflictividades globales y la estrategia de lucha contra el terror a partir de los atentados de 2001 sirvieron de contexto explicativo para el endurecimiento de las políticas migratorias estadounidenses: un mayor control de los flujos migratorios se vio acompañado del uso de la fuerza, incremento de mecanismos de vigilancia, deportaciones, persecución y estigmatización de los migrantes y la consecuente vulneración de sus derechos. La agudización de la violencia en la zona de México y el Triángulo Norte Centroamericano, acrecentó la desconfianza del gobierno norteamericano hacia la población proveniente de esta región. Además, el miedo al “terrorista” se convirtió en un pretexto para reprimir las condiciones de entrada y justificar abusos de la patrulla fronteriza norteamericana. El gobierno estadounidense aumentó el presupuesto de la Patrulla Fronteriza y del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés); aumentó también las horas de vigilancia y lanzó varias operaciones para reforzar la seguridad fronteriza –Bloqueo, El Paso, Guardián San Diego–.

Para la primera década del siglo XXI las horas de vigilancia crecieron un 74%, el presupuesto un 52% y las deportaciones un 32%. El aumento de las deportaciones superó los peores años antiinmigrantes (1930 cuando se contabilizaron 139 mil deportaciones, frente a las 500 mil por año de la era Obama) (Massey et al., 2009; Massey et al., 2002; Chávez, 2001; Dobbs, 2006). Por tanto, la frontera se convirtió en un campo de batalla, en el que Estados Unidos ejercía su poder castrense para cuidar la seguridad interna. Así se dio un cambio en las rutas de paso y el alza de los costos y riesgos del cruce de la frontera. El endurecimiento de la política migratoria estadounidense ha cambiado los patrones migratorios de quienes antes realizaban movilizaciones circulares. Se trataba de trabajadores temporeros, de origen mexicano en general, que ante esta política restrictiva comenzaron a establecerse en destino con sus familias. La criminalización y persecución a la que se sometió a la población migrante les obligaba a disminuir sus movimientos y las tasas de retorno se redujeron (Massey, Pren y Durand, 2009). Además, estas políticas han aumentado los riesgos del paso, no únicamente por los obstáculos naturales, sino por los riesgos que constituye cruzar rutas controladas por el crimen organizado. Todo esto, sin

mencionar la negligencia de las fuerzas de policía, que toleran o hacen parte de las acciones que vulneran los derechos de los migrantes, mexicanos y extranjeros.

Tradicionalmente el ingreso de trabajadores guatemaltecos a México ha sido autorizado sin restricciones, contrario al ingreso de otros migrantes a quienes se les exige visado. Sin embargo, a partir de los atentados de septiembre de 2001, México también transformó la seguridad fronteriza, en virtud de nuevas exigencias del gobierno norteamericano respecto al control de su frontera sur. Desde entonces el gobierno mexicano busca contener los flujos de centroamericanos en su territorio, sobre todo evitando que se dirijan a Estados Unidos⁸. El endurecimiento de las políticas migratorias de Estados Unidos y de México ha repercutido en las condiciones de seguridad y respeto de los derechos de los migrantes. Las nuevas rutas de los migrantes para evitar los controles migratorios los llevaron a coincidir, frecuentemente, con las rutas del crimen organizado – narcotráfico, trata, contrabando – que rápidamente vieron en esa población vulnerable una nueva fuente de ingresos (Isacson y Meyer, 2012; Azaola, 2008; CIDH, 2014; Martínez, Cobo y Narváez, 2015).

Por otro lado, y no menos importante, una histórica movilidad poblacional interna en el sur de México se ve profundizada en los años recientes por la violencia asociada al narcotráfico. Unas 160 mil personas han sido desplazadas de su lugar de origen, principalmente por este motivo, según información del IDMC, cifra que incluye desplazamientos prolongados en el tiempo desde el levantamiento zapatista en 1994 en Chiapas hasta los desplazamientos generados por el narcotráfico y el crimen organizado desde 2007 (Rosas, 2017). Si bien como lo señala esta investigadora, el caso de desplazamiento forzado interno en México no es comparable, cuantitativamente, con el caso colombiano, sí resulta importante subrayar su situación reciente, entre otras razones, por su vínculo con la violencia y por la falta de reconocimiento del fenómeno y, en consecuencia, su limitada atención gubernamental y social.

8 La institucionalización de la gestión migratoria en México se inicia formalmente en 1993 con la creación del Instituto Nacional de Migración, que simboliza el resultado de las modificaciones de la política migratoria mexicana. La migración ha sido una preocupación en México desde inicios del siglo XX, resultando en leyes que buscaban regular sobre todo la residencia de los extranjeros en el país, pero también la salida de trabajadores mexicanos al extranjero. A mediados del siglo XX se establece la primera Ley de Migración, que estuvo vigente hasta 1974. En ese año se propuso una nueva ley que ampliaba los beneficios para los refugiados, pero también controlaba la participación de extranjeros en empresas como inversionistas o la adquisición de inmuebles. Hasta 1989 el gobierno mexicano no ve la necesidad de establecer ningún programa que se ocupe de los migrantes mexicanos que retornan o circulan desde Estados Unidos a México. En ese año se instauró el programa Bienvenido Paisano creado para apoyar a los connacionales que vuelven –de manera permanente o temporal– a México. Con la creación del Instituto Nacional de Migración se pretende descentralizar las funciones que hasta entonces realizaba la Secretaría de Gobernación, en una institución abocada únicamente a la gestión, control y verificación de los flujos migratorios. Pero no es hasta 2005 que el INM es considerado una instancia de seguridad nacional. <http://www.inm.gob.mx> (consultado el 20 de septiembre de 2017)

A este desplazamiento interno en el sur de México se ha sumado una dinámica transfronteriza caracterizada por la migración centroamericana de carácter masivo, bajo la forma de Caravanas que han puesto a prueba la capacidad de respuesta de las autoridades migratorias mexicanas bajo la presión estadounidense para que se evite su tránsito hacia el norte. Desde octubre de 2018 una multitudinaria caravana de migrantes centroamericanos que empezó en Honduras se propuso avanzar hasta llegar a Estados Unidos, cruzando por aquellos tramos considerados peligrosos para los centroamericanos. Las cifras estimadas entre cuatro mil y siete mil caminantes de la primera caravana y las razones explicativas de este éxodo desvelan que además de la violencia, los centroamericanos huyen de la precariedad económica y la desigualdad extrema en sus países⁹. Desde entonces, el fenómeno de las caravanas de migrantes centroamericanos llama la atención sobre la histórica migración por pasos fronterizos peligrosos, a causa de la presencia y acción de las organizaciones criminales, por los abusos de autoridades en materia de derechos humanos de los migrantes y por los controles migratorios establecidos bajo el gobierno de Peña Nieto bajo el Plan Frontera Sur. El cambio de gobierno en México inauguró a una nueva estrategia que en estos primeros meses del año 2019 ha tenido algunos cambios. Las visas humanitarias fueron entregadas a cientos de migrantes para garantizar su tránsito libre por el país, permiso de trabajo y atención sanitaria. En palabras del comisionado del Instituto Nacional de Migración (INM), Tonatiuh Guillén, “el objetivo por nuestra parte es que su ingreso sea regular, que todos tengan una situación jurídica apropiada y que valoren a México como opción de alternativa laboral. Uno de los proyectos de la nueva política migratoria es formalizar las condiciones para un desarrollo compartido entre México y Centroamérica”¹⁰. Sin embargo, la respuesta mexicana no ha evitado el propósito de los migrantes de cruzar la frontera norte para obtener refugio en los Estados Unidos. Recientemente, una nueva estrategia del gobierno mexicano, la Tarjeta de Visitante Regional (TVR) permite que los migrantes ingresen a México por tiempo limitado, pero no autoriza que puedan trabajar durante ese periodo. Los nuevos requisitos pretenden la regularización del creciente éxodo centroamericano y ha puesto en cuestión las consideraciones humanitarias presentes en las primeras medidas adoptadas por el gobierno de López Obrador y frustra las expectativas de los migrantes en relación con la salida a su situación con el nuevo gobierno mexicano¹¹.

⁹<https://www.nytimes.com/es/2018/10/30/opinion-oscar-martinez-caravana-migrante/>

¹⁰<https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/01/22/mas-de-9-mil-migrantes-registrados-en-frontera-inm-7351.html>

¹¹<https://www.elheraldo.hn/minisitios/hondurenosenelmundo/1278393-471/qu%C3%A9-requisitos-nuevos->

En la perspectiva comparada que se pretende, como se señaló atrás, es importante subrayar que el desplazamiento forzado y la migración transfronteriza de colombianos, mexicanos y centroamericanos, evidencia que además de la violencia como factor detonante, existe un crítico contexto socioeconómico y político, agravado por las estrategias que se derivan del nuevo orden mundial, de las nuevas conflictividades globales, particularmente a partir de las cruzadas contra el narcotráfico y el terrorismo. Estrategias, que como bien lo documenta Gloria Naranjo, evidencian la actual tendencia a la transformación de las migraciones internacionales en migraciones forzadas y, en consecuencia, la emergencia del nexo migración-desplazamiento-asilo, con dos rasgos adicionales: el incremento de políticas de control, seguridad fronteriza y contención migratoria en los Estados nacionales y el incremento de las migraciones mixtas, de los flujos y asentamientos mezclados de migrantes, desplazados, refugiados (Naranjo, G. 2015).

Las transformaciones de las condiciones sociales y económicas de los habitantes de las regiones fronterizas, la vulneración de los derechos de los migrantes en tránsito y las distintas respuestas sociales – acogida, hostilidad o rechazo – son elementos importantes para examinar los retos que enfrentan los Estados (en sus distintas escalas) para garantizar la atención de los migrantes. Interesa, especialmente, observar si la formulación e implementación de políticas migratorias contribuye a reforzar o a desactivar los imaginarios construidos sobre la cuestión migratoria, cada vez más proclives al control y restricción de la movilidad poblacional. Por eso, se advierte de la ambivalencia presente en algunas medidas que al amparo del discurso humanitario no hacen más que desvelar una postura contraria a los principios de universalidad de los derechos.

Precisamente, reivindicaciones como el refugio y el derecho de asilo, se han visto cada vez más en riesgo a partir de los requerimientos imperantes para su trámite. Si bien la condición – regular o irregular – del migrante suele definir el tipo de acogida que recibe, también es cierto que la condición de refugiado no garantiza soluciones duraderas a su situación vulnerable, aunque posibilite el acceso a una oferta institucional de servicios prevista para estos casos por las instituciones de ayuda humanitaria y facilite la libre circulación. Sin embargo, la reciente ola migratoria ha puesto en cuestión la eficacia de este recurso y, sobre todo, ha mostrado que los Estados tienden a dilatar en el tiempo su respuesta (para desestimular su trámite) o a rechazar las solicitudes tramitadas¹².

deben-cumplir-los-migrantes-para-ingresar-a-m%C3%A9xico

12 En marzo de 2018, la Cancillería colombiana señaló que daría inicio a un censo de población venezolana

NUEVOS HECHOS, VIEJAS RESPUESTAS

Las dinámicas transfronterizas en el sur de México y el Triángulo Norte Centroamericano y la transformación de la migración transfronteriza en el caso Colombia-Venezuela, en la más reciente coyuntura, llaman la atención sobre el real alcance de las medidas ensayadas por los distintos gobiernos para garantizar el restablecimiento de los derechos vulnerados a la población migrante y la restitución de condiciones adecuadas para darle salida a la precariedad de su situación.

En materia de transformación de las políticas migratorias en América del Sur, Eduardo Domenech sitúa sus antecedentes en el caso argentino, país que adelantó un cambio importante en sus políticas migratorias a partir de 2003. Un cambio que dejaba atrás los planteamientos de la doctrina de la seguridad nacional dominantes, que reconocía la migración como derecho y que abría el camino a un proceso de regularización sin antecedentes a través del programa “Patria Grande” (Domenech, 2017). No obstante, ese optimismo por el cambio ocultó los límites de una política migratoria que superara los problemas de exclusión y favoreciera los procesos de integración. Además, las prácticas de control y vigilancia presentes en las políticas migratorias, desde entonces, e incluso su justificación al amparo del discurso humanitario, revelan hasta hoy, la preeminencia de un paradigma regulatorio de los flujos migratorios.

La presencia de un doble discurso en la experiencia de tratamiento de la migración ha estado incluso en la construcción y delimitación del problema público que intentan resolver las políticas migratorias. Pero ¿cuál es el problema? ¿Cuál es el papel de los Estados en contextos de violencia prolongada para garantizar el respeto de los derechos de los ciudadanos y el ejercicio pleno de la ciudadanía en contextos de movilidad transfronteriza? ¿Qué relación existe entre situaciones de vulneración de derechos con el carácter forzado de las migraciones? Partimos de un planteamiento hipotético según el cual, en contextos de violencia la responsabilidad del Estado en materia de protección de los derechos ciudadanos y garante del ejercicio de estos parece desdibujarse. Esta situación resulta emparentada con la pérdida gradual del monopolio de la violencia por parte del Estado y la creciente intervención de actores armados ilegales. Las fisuras que permiten la injerencia de actores que vulneran el desempeño del Estado por efecto de su captura o persistente disputa y la incapacidad del Estado para atender las demandas y expectativas de sectores poblacionales

en Colombia, con el fin de conocer su situación y darles estatus migratorio; además, afirmó que “evitaría dar el estatus de refugiados” para facilitar su integración: <https://www.notimerica.com/politica/noticia-colombia-iniciara-censo-venezolanos-migrantes-evitara-darles-consideracion-refugiados-20180318112841.html>

diversos, son factores que subyacen a la migración y que deben ser explicados.

Las cifras de migrantes-víctimas (en el Mediterráneo o en América Latina) esconden un contexto de políticas públicas enfocadas en la segregación, en una cadena de exclusiones que afecta a diversas poblaciones que se desplazan a través de las fronteras. La deportación de los migrantes irregulares se ha hecho cada vez más frecuente, como amenaza o como práctica. El imaginario del “migrante ilegal”, del “desplazado bandido”, del “migrante irregular” es visible en las fronteras del mundo, y los espacios fronterizos de México-Centroamérica, de Colombia-Venezuela, son localidades de frontera en los que se reedita, con las especificidades del caso, el drama humanitario de otras fronteras del mundo.

El goce efectivo de los derechos humanos puede constituir una herramienta de defensa que responda a los reclamos de la población. Sin embargo, para ello es necesaria una reconfiguración de la ciudadanía adecuada al contexto actual que no encuentre límites en las delimitaciones geográficas. En los términos de Eduardo Domenech, “la ciudadanización de la política migratoria” constituye uno de los procesos sociopolíticos que está modificando la construcción de las políticas públicas migratorias: “la ciudadanización estaría dando cuenta de dos hechos íntimamente articulados: por un lado, la creciente participación de los movimientos y organizaciones de la sociedad civil en la determinación de los asuntos migratorios y, por el otro, el formal reconocimiento y extensión de derechos civiles, sociales, económicos, políticos y culturales a los migrantes, tanto a los inmigrantes como a los emigrantes” (Domenech, 2008: 54).

Por otro lado, la existencia de fenómenos asociados a las dinámicas migratorias actuales como el tráfico de personas, sin duda, demanda un tratamiento policial, pero ello no justifica la vulneración de los derechos de los sujetos involucrados o incluso el uso de medidas, como la deportación, frecuentemente invocada como amenaza. Detrás de cada “etiqueta” con la que reconocemos el fenómeno migratorio se esconde una postura frente al mismo que es preciso identificar y deconstruir. El llamado al control de las migraciones por razones de seguridad y organización, no son más que consideraciones que ocultan una “selectividad” de la migración que condiciona, diferencia, excluye a sujetos, colectivos y países. Ambivalencia, contraste, paradojas de las políticas migratorias, que solo de cara al examen de los casos específicos, permite una postura crítica, capaz de proponer un giro en la mirada y un redireccionamiento de las políticas migratorias.

En esta dirección, las dinámicas transfronterizas, como puede observarse en los casos referidos, fue imponiendo el proceso de *securitización* de la migración y,

en consecuencia, la criminalización de los migrantes transfronterizos. El vínculo migración-seguridad se observa así con precisión. En otros términos, el examen de los casos nos permite identificar ese doble discurso que prevalece: por un lado, la permanente invocación a la apertura de fronteras en función de los procesos de integración regional y, por otro, las medidas restrictivas que enfrentan los migrantes en los espacios fronterizos. La tendencia global a la *securitización* de las fronteras tras su creciente control y vigilancia agrava las situaciones de vulnerabilidad que se cruzan frecuentemente con factores de riesgo como el incremento del tráfico de personas y otras acciones delictivas que suelen asociarse a la movilidad irregular (López Salas, 2003). Eduardo Domenech ha problematizado no sólo la tendencia creciente al control y vigilancia de las migraciones y las fronteras, sino su justificación a partir del discurso del reconocimiento de los derechos de los migrantes que se invoca. Para ello, introduce la noción de “control con rostro humano” para “poder dar cuenta de prácticas estatales y no estatales que indican nuevas modalidades de control de las migraciones y las fronteras en las cuales se encuentran imbricadas, ideas, enunciados, objetos, lógicas e instituciones relacionados con los “derechos humanos” y la “seguridad” (Domenech, 2017: 15).

La continuidad y sostenibilidad de medidas favorables al hecho migratorio demanda no sólo de una estructura normativa adecuada; se requiere, además, una línea de cooperación con otros Estados, teniendo en cuenta que las situaciones particulares -como los casos de venezolanos y centroamericanos- no impacta sólo a Colombia o a México, respectivamente. Los países de la región también son impactados con el crecimiento de estos flujos migratorios. Por tanto, además de garantizar acceso a derechos es importante que las políticas migratorias reconozcan en el hecho migratorio una oportunidad y contribuyan a evitar la criminalización, la discriminación y la xenofobia. Los desplazamientos forzados transfronterizos que vemos en aumento en el contexto de la crisis regional reciente devienen en un factor internacional que tiene que ser tratado como asunto prioritario en la agenda de integración regional (Moreno Durán, 2003). Esto es, la situación de los desplazados hacia las zonas de frontera revela una persistente cadena de exclusiones y vulnerabilidades extremas que requiere una indagación a partir de una mirada renovada del problema, con el propósito de que su explicación contribuya a su inclusión en una agenda compartida de acción política regional

REFERENCIAS

ASTORG, L. *El siglo de las drogas: el narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, Plaza y Janés, México, 2005.

AZOLA, E. Crimen, castigo y violencias en México, *Colección Ciudadanía y Violencias*, Vol. 5, FLACSO – MDMD, Quito, Ecuador, 2008.

CASTLES, S. La política internacional de la migración forzada, *Migración y desarrollo*, N°1: 1-28, 2003.

_____. Comprendiendo la migración global: una perspectiva desde la transformación social, *Relaciones Internacionales*, N° 14, GERI-UAM, 2010.

CODHES et.al. *Desplazamiento, refugio y apatridia. Informe Colombia seguimiento al Plan de acción de Brasil*, 2017.

CODHES. *Alarma en las fronteras por el Plan Colombia*, 2000.

CODHES. *Fronteras: conflicto y crisis humanitaria*, 2000a.

COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos. *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, 2014.

DOBBS, L. *War on the middle class: how the government, big business, and special interest groups are waging war on the american dream and how to fight back*, Viking, Nueva York, 2006.

DOMENECH, E. Migración, legislación y políticas en la Argentina actual: Escenas etnográficas de prácticas de control y vigilancia. En Ramírez, Jacques Migración, Estado y políticas. Cambios Sur. La Paz (Bolivia): Vicepresidencia y continuidades en América del del Estado Plurinacional, 2017.

ESCALANTE GONZALBO, F. Paisaje antes de la batalla. Notas sobre el contexto de la guerra contra las drogas en México, *Revista Mexicana de Ciencias Política y Sociales*, N° 218: 73-104, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

GÓMEZ-JOHNSON, C. De la migración económica a la migración forzada por el incremento de la violencia en El Salvador y México, *Estudios Políticos*, N° 47: 199-222, 2015.

GRIMSON, A. Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur, en Daniel Mato, *Cultura, política y sociedad*. Perspectivas latinoamericanas, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, pp. 127-142, 2005.

GZESH, S. Una redefinición de la migración forzada con base en los derechos humanos, *Migración y desarrollo*, N° 10: 97-126, 2008.

MASSEY, D.; D, J. y M; N. B. *Smoke and mirrors: Mexican immigration in an era of economic integration*, Russell Sage Foundation, Nueva York, 2002.

HARVEY, D. *El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión*. CLACSO, 2005.

IRANTZU, M. *Migración Forzada*, 2009. disponible en: <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/143>

ISACSON, Adam; MEYER, M. *La seguridad y los migrantes a lo largo de la frontera entre EE.UU. y México*. El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), México, 2012.

LÓPEZ, A. *Repensando el papel político de las fronteras en la conformación y la regulación de la movilidad internacional*. En: María, Anguiano y Ana, López, (ed). (2010) *Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional*, (pp. 333-344). Barcelona, CIDOB Ediciones, 2010.

LÓPEZ, A. *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona: Anthropos, 2005.

LÓPEZ, A. El control de la inmigración: Política fronteriza, selección del acceso e inmigración irregular, *Arbor*: vol. 171, núm. 713, pp. 27-39, 2007.

MASSEY, D. S.; P. K. A.; D. J. Nuevos escenarios de la Migración México-Estados Unidos: Las consecuencias de la guerra antiinmigrante, *Papeles de Población*, Vol. 15 (61): 101-128, 2009.

NARANJO, G. *El nexo migración-desplazamiento-asilo, entre el orden fronterizo de las cosas y su desafío: políticas migratorias/fronteras de control y gestión y prácticas emergentes de ciudadanía transfronterizas en las fronteras España (Unión Europea)-Marruecos (África) y Colombia-Venezuela (CAN-Suramérica)*. 1990-2010. Tesis doctoral, 2015.

RODRÍGUEZ, C.; ERNESTO, B. S., S.; R.; M. L. F. Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales, *Apuntes sobre migración*, N° 1: 1-8, 2011.

ROSAS, M.C. El nuevo rostro de la migración y la seguridad: Los desplazados internos. Los casos de México y Colombia. En: Galeana, P. (Coordinadora). *Historia comparada de las migraciones en Las Américas*. México: UNAM, 2014.

SASSEN, S. *Expulsiones: brutalidad y complejidad en la economía global*, Katz editores, Buenos Aires, 2015.

VALDÉS CASTELLANOS, G. *El nacimiento de un ejército criminal*, Nexos, septiembre, México, 2013.

VALENZUELA, S. *Ayudando a los chilangos: solidaridad, políticas, redes y subjetividades en Turbo (Antioquia)*. Tesis de Maestría en Antropología. Universidad de Antioquia, 2018.