



migraciones

internacionales en el siglo XXI

UN ANÁLISIS DESDE UNA PERSPECTIVA CRÍTICA



migraciones internacionales en el siglo XXI

UN ANÁLISIS DESDE UNA PERSPECTIVA CRÍTICA

ADA CELSA CABRERA GARCÍA • GUSTAVO RODRÍGUEZ ALBOR • IBELIS BLANCO RANGEL / COORD.

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES "ALFONSO VÉLEZ PLIEGO"
UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA
RED IBEROAMERICANA ACADÉMICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL CARIBE

ADA CELSA CABRERA GARCÍA
GUSTAVO RODRÍGUEZ ALBOR COORDINADORES
IBELIS BLANCO RANGEL



En los últimos años las migraciones han estado en el centro del debate debido a situaciones como la de los emigrantes latinoamericanos en Estados Unidos, la crisis de refugiados en Europa y la salida de sirios y venezolanos hacia territorios vecinos. Organismos internacionales y países miembros de la OCDE han generado políticas que, desde su visión, regulan y controlan el flujo migratorio, pero alejadas del espíritu genuino de la cooperación, la migración como derecho y su comprensión como un fenómeno inherente al ser humano. A su vez, los discursos políticos y de opinión propician discriminación, xenofobia y aporofobia, contribuyendo a una visión de los migrantes como una especie de “plaga”, incluso entre países “sur-sur”.

El presente libro, MIGRACIONES INTERNACIONALES EN EL SIGLO XXI: UN ANÁLISIS DESDE UNA PERSPECTIVA CRÍTICA, revisa el fenómeno migratorio en distintos aspectos: las políticas migratorias, la orientación neoliberal de las medidas, la migración calificada, la migración sur-sur y las vivencias de la movilidad internacional, así como el papel de la cooperación en este fenómeno.

Este trabajo, el tercero de la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (RIACI) que analiza aspectos del desarrollo y la cooperación internacional, es el resultado del trabajo cooperativo de la red a través de la Universidad Autónoma del Caribe, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y la Universidad de San Buenaventura en Cartagena.



e-book

Gustavo Rodríguez Albor

Secretario General

Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (RIACI)



BUAP



ICSYH
"Hacer Vida Mejor"



**UNIVERSIDAD DE
SAN BUENAVENTURA
CARTAGENA**



RIACI

RED IBEROAMERICANA ACADÉMICA DE
COOPERACIÓN INTERNACIONAL



**UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
DEL CARIBE**
Barranquilla 1962

MIGRACIONES INTERNACIONALES EN EL SIGLO XXI

UN ANÁLISIS DESDE UNA PERSPECTIVA CRÍTICA

MIGRACIONES INTERNACIONALES EN EL SIGLO XXI

UN ANÁLISIS DESDE UNA PERSPECTIVA CRÍTICA

Ada Celsa Cabrera García
Gustavo Rodríguez Albor
Ibelis Blanco Rangel
(coordinadores)



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES "ALFONSO VÉLEZ PLIEGO"
UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA
RED IBEROAMERICANA ACADÉMICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL CARIBE

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

ALFONSO ESPARZA ORTIZ

Rector

JOSÉ JAIME VÁZQUEZ LÓPEZ

Secretario General

FRANCISCO M. VÉLEZ PLIEGO

Director del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades
"Alfonso Vélez Pliego"

UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA

FRAY EDUARDO MENDOZA FERNÁNDEZ

Rector

NINA FERRER ARAÚJO

Decana de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

ÁLVARO ANDRÉS HAMBURGER FERNÁNDEZ

Coordinador editorial

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL CARIBE

MARÍA VICTORIA MEJÍA OROZCO

Rectora

PATRICIA PINILLA MUÑOZ

Vicerrectora Académica

CLAUDIA LEÓN MANOSALVA

Secretaria General

Noé Blancas Blancas

Corrección y formación

Julio Broca

Portada

Primera edición, 2019

D.R. © Ada Celsa Cabrera García, Gustavo Rodríguez Albor, Ibelis Blanco Rangel (coordinadores)

D.R. © Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

4 Sur 104, Col. Centro Histórico, Puebla, Pue. C.P. 72000

Teléfono (222) 229 55 00

www.buap.mx

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Vélez Pliego"

Av. Juan de Palafox y Mendoza 208, Centro Histórico

C.P. 72000, Puebla, Pue. Tel. 229 55 00, ext. 3131

www.icsyh.org.mx

D.R. © Universidad de San Buenaventura

Calle Real de Ternera No. 30-966

Teléfono: +57.5 653 5555 ext. 120

www.usbctg.edu.co

D.R. © Editorial Uniautónoma

Teléfono: (57+5) 367 10 00

Barranquilla, Atlántico

<http://www.uac.edu.co/>

Calle 90 No. 46 112, Barranquilla, Col.

www.uniautonomia.edu.co

ISBN BUAP: 978-607-525-668-9

ISBN UAC: 978-958-5431-17-1

Hecho en México

Made in Mexico

Reservados todos los derechos. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito de los titulares de los derechos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
I. MIGRACIÓN Y DESARROLLO: MITOS TÓXICOS E INCOHERENCIA DE POLÍTICAS EN LA UNIÓN EUROPEA Rafael Domínguez Martín	
Introducción	17
1.1. Cuando los datos no importan: mitologías migratorias y de desarrollo	21
1.2. Política migratoria de la Unión Europea y coherencia de políticas: misión imposible	44
Recapitulación y consideraciones finales.	80
Referencias.	84
2. MIGRANTES AL ACECHO EN EL NEOLIBERALISMO DEL SIGLO XXI Giuseppe Lo Brutto – María da Gloria Marroni	
Introducción	97
2.1. Migración y neoliberalismo	99
2.2. El neoliberalismo del siglo XXI: detonador de la cuestión migratoria actual	103
2.3. La nueva derecha xenofoba y su ascenso al poder	109
Conclusiones.	113
Referencias	116
3. MIGRACIÓN CALIFICADA EN AMÉRICA LATINA PERÍODO 2010- 2015: MOVILIDAD ESTUDIANTIL E INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN ACADÉMICA Grace Angulo Pico – Viviana Gómez Lorduy	
Introducción	119
3.1. Referentes teóricos	121
3.2. Referentes empíricos.	122
3.3. Metodología	124
3.4. Integración regional, plataformas de becas y movilidad estudiantil en América Latina.	125

3.5. Movilidad estudiantil desde y hacia América Latina: países emisores y receptores de movilidad intrarregional.	127
Conclusiones	132
Referencias	134
4. FLUJOS MIGRATORIOS EN MESOAMÉRICA: EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO Gabriela Sánchez Gutiérrez	
Introducción	143
4.1. Panorama general de los flujos migratorios en Mesoamérica	144
4.2. La Cooperación Internacional en materia de migración	152
4.3. La política exterior mexicana en materia migratoria: principales mecanismos existentes	162
Reflexiones finales	169
Referencias	172
5. ENTRE EL DISCURSO Y LA REALIDAD, ANÁLISIS SOBRE LA COOPERACIÓN MIGRATORIA ENTRE MÉXICO Y EL TRIÁNGULO NORTE DE CENTROAMÉRICA Sergio Vázquez Meneley	
Introducción	175
5.1. Múltiples causas, difícil solución: migración entre México y el Triángulo Norte.	177
5.2. Definiendo la cooperación migratoria en el subsistema mesoamericano	184
5.3. La cooperación migratoria, ejemplos entre México y el Triángulo Norte de Centroamérica.	187
5.4. Explorando el terreno de la cooperación, ante la reciente coyuntura migratoria	196
Conclusiones	201
Referencias	203
6. MIGRACIÓN SUR-SUR Y COOPERACIÓN: ANALIZANDO EL FENÓMENO MIGRATORIO ENTRE COLOMBIA Y VENEZUELA Gustavo Rodríguez Albor – Leonardo Altamar Lara – Ibelis Blanco Rangel	
Introducción	207

6.1. Algunas consideraciones teóricas acerca de la emigración y la migración internacional de retorno	208
6.2. Marco de la Cooperación Internacional frente a la migración.	213
6.3. Migración Sur –Sur: el proceso entre Colombia y Venezuela	217
6.4. Efectos de la migración venezolana hacia Colombia y el mundo	222
Reflexiones finales	225
Referencias	228
7. LOS QUE LLEGARON: CONSIDERACIONES SOCIOHISTÓRICAS DE LA LEGISLACIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO	
Ada Celsa Cabrera García – Eduardo Crivelli Minutti	
Introducción	233
7.1. La colonización y asilo en el México independiente	234
7.2. La colonización durante el porfiriato	239
7.3. Tránsitos en la política migratoria durante el siglo XX y principios del XXI	244
Consideraciones finales	249
Referencias	251
8. LAS CARAVANAS DE MIGRANTES CENTROAMERICANOS: ACUERPAMIENTOS EN MOVIMIENTO	
Blanca Laura Cordero Díaz – María Georgina Garibo García	
Introducción	253
8.1. Las caravanas y la lucha migrante	255
8.2. Las caravanas y el derecho de fuga.	256
8.3. Pedagogía política: tácticas y repertorios de lucha	259
8.4. Caravana primavera 2018: La toma de El chaparral	261
A modo de conclusiones	268
Referencias	269

LISTA DE TABLAS

Tabla 1.1. Migrantes internacionales, 1910-2017	24
Tabla 1.2. Tasas de crecimiento anual del stock de migrantes, 1960-2017.	26
Tabla 1.3. Stock relativo de migrantes por regiones, 1990-2017	27
Tabla 1.4. Determinantes de las migraciones a la OCDE, 2000-2010.	30
Tabla 1.5. El enfoque de seguridad a través de los marcadores discursivos del sustantivo frontera y sus adjetivos	48
Tabla 2.1. Migrantes internacionales, 1970-2017	102
Tabla 3.1. Operacionalización de las variables para modelación econométrica	137
Tabla 3.2. Binomio de países emisores y receptores de estudiantes latinoamericanos. Dos principales países de destino latinoamericano y tres principales países receptores a nivel mundial. Año 2015.	140
Tabla 3.3. Modelo de regional de movilidad estudiantil. Entrada de estudiantes latinoamericanos hacia 6 países de la región (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras).	141
Tabla 3.4. Modelo de bilateral de movilidad estudiantil. Entrada de estudiantes latinoamericanos hacia cinco (5) países de la región (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras). 2010-2015. Esquema Errores Estándar Corregidos para Panel	142
Tabla 4.1. Jóvenes de 15 y 29 años incorporándose a la PEA anualmente, 2015	145
Tabla 4.2. ODS Vs. Migración	154
Tabla 4.3. Objetivos para la migración segura, ordenada y regular	158
Tabla 4.4. Programas del Instituto de Mexicanos en el Exterior	163
Tabla 4.5. Ejemplos de proyectos financiados por la IAF en México	167
Tabla 5.1. Cifras de pobreza y remesas del Triángulo Norte Centroamericano y México, 2015-2017	180
Tabla 5.2. Cifras de desigualdad y gasto social del TNC y México, 2016-2018.	181
Tabla 5.3. Categorización de las políticas migratorias	183
Tabla 5.4. Clasificación de objetivos del Pacto Mundial sobre Migraciones	195
Tabla 5.5. Principales posicionamientos sobre migración de México y los países del TNC, 2018	199
Tabla 6.1. Perspectivas teóricas alrededor de la migración internacional de retorno.	212
Tabla 6.2. Medidas del gobierno colombiano para enfrentar la migración venezolana.	214
Tabla 7.1. Solicitudes de la condición de refugiado en México, 2013-2018.	248

LISTA DE FIGURAS

Figura 4.1. Porcentaje de población nativa que vive en el exterior	146
Figura 4.2. México y Centroamérica: población nativa en el exterior y principales destinos de la migración, 2015	147
Figura 4.3. Salario mínimo mensual, 2017	148
Figura 4.4. Extranjeros deportados por autoridades migratorias mexicanas por nacionalidad, 2017	151
Figura 5.1. Migrantes mexicanos y del TNC en EEUU entre 1990 y 2015 (miles de personas)	179
Figura 6.1. Tipología de Bovenkerk sobre flujos migratorios internacionales	210
Figura 6.2. Zonas de movimiento migratorio desde Venezuela hacia Colombia y centros de referenciación y oportunidad para el retorno	219
Figura 6.3. Participación de los retornados de Venezuela sobre el total por años	220
Figura 6.4. Retornados de Venezuela frente a total retornados y tasa de participación de retornado de Venezuela	220
Figura 6.5. Solicitudes de retorno aceptadas y rechazadas de Venezuela y tasa de aceptación retorno	221
Figura 6.6. Peticiones de asilo de venezolanos, 2012 - 2016	224
Figura 6.7. Peticiones de asilo a Estados Unidos, 2016	225

INTRODUCCIÓN

El estudio de las migraciones ha sido objeto de frecuente instrumentalización ideológica en diferentes épocas y latitudes. En buena medida, las luchas por el poder y por la conservación del mismo, han revestido de capas y mitos esta experiencia tan antigua como la misma humanidad, dificultando la comprensión de los procesos migratorios y la adecuada fundamentación de las políticas en torno a la migración, principalmente a nivel internacional. La cooperación internacional para el desarrollo, por supuesto, tiene un lugar especial como ámbito de análisis de las relaciones entre países y, en lo referente a las migraciones, no es poco lo que se debe reflexionar en cuanto al papel de los principios y valores que la fundamentan y su coherencia con las actuaciones institucionales a favor de la dignidad de los pueblos, tanto aquellos de origen, destino o tránsito migratorio.

En los últimos años este fenómeno ha estado en el centro del debate. Situaciones como la de los emigrantes latinoamericanos en los Estados Unidos (EEUU), la crisis de refugiados en Europa y la salida de miles de sirios y de venezolanos hacia territorios vecinos han ubicado el tema en la agenda global a partir de su conexión con el desarrollo. Organismos internacionales como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre otras, así como desde los llamados países desarrollados, han generado políticas que, desde su visión reduccionista y de poder, procuran por establecer un flujo migratorio regulado y controlado, hacia sus territorios. En la práctica, estas iniciativas muestran estar alejadas del espíritu genuino de la cooperación, la migración como derecho y su comprensión como un fenómeno inherente al ser humano.

Al mismo tiempo, el debate se ha ido cargando de discursos nacionalistas, de derecha y populismo orientados a la protección de la economía de los países, el empleo, la seguridad y el acceso a recursos estatales de sus habitantes. Tales discursos políticos y de opinión han propiciado la discriminación, xenofobia y aporofobia, llevando a que se entiendan a los migrantes como una especie de “plaga”, que viene a competir por los recursos de una nación, incluso entre países “Sur-Sur”.

Esta obra pretende hacer un aporte, desde la perspectiva crítica, a la comprensión del fenómeno migratorio internacional, asumiendo que algunos presupuestos que imperan a nivel de instituciones nacionales y particularmente aquellas relacionadas con la cooperación, generan en algunos casos resultados adversos y naturalmente opuestos a los principios solidarios. Con la participación de expertos en el tema desde diversas disciplinas, experiencias y nacionalidades, se reúnen en este libro trabajos elaborados desde diferentes enfoques analíticos sobre la migración, alineados por el reconocimiento de la necesidad de nuevos abordajes para el estudio del fenómeno migratorio. Así, el contenido consta de ocho capítulos.

En el primer capítulo Rafael Domínguez Martín desarrolla un riguroso análisis en torno a dos ejes temáticos. Inicialmente, argumenta en detalle contra los supuestos en que tradicionalmente se apoya la comprensión de las relaciones entre las migraciones y el desarrollo y, por ende, se diseñan las políticas de las agencias de cooperación internacional en este campo. Enfáticamente, Domínguez estructura su detallada exposición objetando —entre otras— la idea de que las causas profundas de las migraciones se sustentan en la falta de desarrollo y en los procesos de desarrollo.

Seguido, el autor busca evidenciar cómo la política migratoria de la Unión Europea (UE) contradice el principio de coherencia del Tratado de Funcionamiento de la UE, y el objetivo 17 y la meta 7 de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, provocando efectos perniciosos para el desarrollo y para los derechos de las personas procedentes de los países en desarrollo, como también para los propios países en desarrollo. Frente a esto, Domínguez vincula dos explicaciones; la primera señala que dichos efectos derivan de un deficiente entendimiento de la relación migraciones-desarrollo de parte de las agencias de cooperación internacional para el desarrollo, en general, y de la Comisión Europea en particular. La segunda apunta a que la Comisión Europea aplica disonancia cognitiva a la evidencia empírica aplastante acerca de las causas profundas de las migraciones internacionales por razones de economía política cortoplacista —apaciguar a la opinión pública, contentar al *lobby* de la industria de la ayuda, eludir la aplicación de una verdadera política de cooperación— al afirmar que aumentar la ayuda servirá para “gestionar” los flujos migratorios internacionales.

El segundo capítulo, a cargo de Giuseppe Lo Brutto y María da Gloria Marroni, propone una profunda reflexión sobre la incidencia de factores explícitos de la globalización en el siglo XXI sobre: la emergencia de la figura del migrante como el Otro negativo, la visible reaparición de grupos políticos de extrema derecha y, en última instancia, las repercusiones a nivel de una geopolítica de las fronteras en relación con las políticas migratorias. Para

esto, los autores realizan un análisis cronológico en torno a la movilidad humana a partir de la década de los años setenta, y cómo las subsecuentes coyunturas derivadas del auge neoliberal conllevan rupturas en la gestión del tema migratorio. Se examina, además, el significado de dichas rupturas a nivel de países de origen, tránsito, destino y retorno, como efectos restrictivos de las políticas estatales y la proliferación del rechazo a los extranjeros. El avance del extremismo neoliberal es, desde el interesante análisis de estos autores, convergente con la mencionada reconfiguración geopolítica global y la proliferación de grupos antiinmigrantes de extrema derecha.

Por otra parte, en el tercer capítulo, Grace Angulo Pico y Viviana Gómez Lorduy analizan los determinantes de la migración calificada o movilidad estudiantil a nivel de la educación superior en América Latina durante el período 2010-2015, vinculando de manera específica los instrumentos de cooperación académica vigentes en la región. Este trabajo se fundamenta en la revisión de los determinantes clásicos de la migración calificada Sur-Sur; desde las perspectivas económica, internacionalista y de la teoría de la migración horizontal de mano de obra calificada. Además, se asumen los enfoques teóricos de la cooperación académica internacional y la integración regional en materia educativa. Así, las autoras apoyan su análisis en el uso de modelos gravitacionales con el fin de explicar la movilidad intrarregional, introduciendo como novedad algunas variables de cooperación académica intrarregional en la modelación, con el fin de capturar la presencia y efecto de protocolos regionales en materia de cooperación académica, tomando como base los mecanismos de integración regional (MERCOSUR, SEGIB y Alianza del Pacífico).

El cuarto capítulo es un aporte de Gabriela Sánchez Gutiérrez, quien plantea una reflexión sobre la relación entre el fenómeno migratorio y la diversidad de sus causas con respecto a la política de cooperación internacional en México. Examina, entre otros tópicos, algunos aspectos paradójicos del fenómeno migratorio en el marco de la globalización, según los cuales la migración resulta —para algunos— uno de los grandes beneficios, a la vez que ha degenerado en una de las causas de mayor criminalización y persecución para otros. Para esta autora, además de las condiciones económicas hay que considerar el origen nacional como un elemento de los cuadros de desigualdad manifiestos en procesos migratorios. Esto implica que la marca del origen nacional tiene un papel relevante en la manera en que la población migrante se relaciona, se inserta y se desarrolla en un ámbito migratorio. El racismo explícito con respecto a ciertos orígenes nacionales es un elemento que está presente en la experiencia migratoria e incluso, puede estar por encima de las condiciones económicas de los sujetos o su tipo de visado.

En este sentido, Sánchez trata de aclarar los vínculos entre la cooperación internacional y la migración.

En el quinto capítulo, Sergio Vázquez Meneley examina la cooperación migratoria entre México y el triángulo Norte de Centroamérica desde el contraste entre el discurso y la praxis. Las políticas migratorias mexicanas responden, en el marco de este trabajo, a intereses múltiples entre los que generalmente se imponen particularmente los intereses de países del Norte. Esta situación, aunque históricamente arraigada, cobra vigencia con las migraciones en grupo o caravanas que proceden del Triángulo Norte de Centroamérica (TNC) rumbo a Estados Unidos en busca de mejores condiciones de vida, y las respuestas hostiles del gobierno estadounidense frente a estos procesos. El análisis desarrollado pone en contexto los fenómenos de la pobreza y la desigualdad como dos de las principales causas de la migración, y posteriormente presenta una definición de cooperación migratoria, desde la que se revisan principales experiencias de cooperación, priorizando en aquellas que han surgido por y desde los países analizados (México y el TNC), incluyendo las adhesiones a convenios o acuerdo a nivel internacional en materia migratoria, y dejando en segundo plano las acciones de cooperación lideradas por otros actores, entre ellos los EEUU. El capítulo cierra con la descripción de la coyuntura migratoria actual —que comprende desde finales del año 2018— y la presentación de resultados de un ejercicio empírico en el que se analizaron los posicionamientos gubernamentales de estos países y se contrastaron con la opinión de actores no gubernamentales vinculados con el tema de la migración.

El sexto capítulo, a cargo de Gustavo Rodríguez Albor, Leonardo Altamar Lara e Ibelis Blanco Rangel, analiza el actual proceso de migración masiva de ciudadanos venezolanos y el retorno de colombianos a su país de origen a partir de la crisis socioeconómica que atraviesa Venezuela. Este apartado revisa la evolución de la dinámica migratoria entre los dos países y el éxodo sin precedentes de personas provenientes de Venezuela hacia países de la región, como también las acciones estatales desarrolladas en Colombia para la gestión y asistencia de los flujos migratorios y el papel de la cooperación en las agendas políticas concernientes. Los autores, además, incorporan una línea interpretativa de este fenómeno particular de migración a través del enfoque de Hirschman (1997).

El séptimo capítulo, corresponde a un trabajo desarrollado por Ada Celsa Cabrera García y Eduardo Crivelli Minutti. Aquí se expone desde una perspectiva socio-histórica, mediante un detallado y reflexivo recuento, los procesos de construcción legislativa en torno a la migración en México y los discursos ideológicos que los sustentan. Los autores destacan cómo en

las últimas décadas ha sido común hablar de México como uno de los principales territorios expulsores de migrantes, olvidando en ocasiones que por distintos motivos un número considerable de personas también han trasladado su lugar de residencia hasta este país latinoamericano. Los regímenes particulares de inmigración desarrollados en este contexto, dan cuenta de las distintas plataformas ideológicas con bases discursivas y sistemas de valores que formaron las legislaciones de este país en materia de inmigración.

Finalmente, en el octavo capítulo, Blanca Laura Cordero Díaz y María Georgina Garibo García introducen mediante un giro estilístico y metodológico, experiencias y análisis en torno las luchas de los migrantes que participan de las denominadas caravanas centroamericanas rumbo a Estados Unidos. La caravana ilustra cómo el acuerpamiento, que significa protección para el camino entre los propios migrantes y sus acompañantes, activistas y defensores de derechos humanos, es también un instrumento político poderoso.

Es importante resaltar, que este trabajo se convierte en la tercera obra de la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (RIA-CI), en el que se denota nuevamente el análisis de aspectos relacionados con el desarrollo y la cooperación internacional, desde una perspectiva crítica. Esperamos sea de interés esta publicación resultado del esfuerzo cooperativo de la red a con tres de sus instituciones miembros, la Universidad Autónoma del Caribe, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y la Universidad de San Buenaventura en Cartagena.

Ada Celsa Cabrera García
Gustavo Rodríguez Albor
Ibelis Blanco Rangel

1. MIGRACIÓN Y DESARROLLO: MITOS TÓXICOS E INCOHERENCIA DE POLÍTICAS EN LA UNIÓN EUROPEA¹

RAFAEL DOMÍNGUEZ MARTÍN²

INTRODUCCIÓN

Desde inicios del siglo XXI las migraciones internacionales (en adelante las migraciones) se han incorporado a la agenda global a través de su conexión con el desarrollo. La migración, que estaba ausente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2001), en la actualidad hace parte integral de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015), con cuatro metas específicas en tres objetivos distintos: protección de los derechos laborales de los trabajadores migrantes (8.8), facilitación de la “migración ordenada, segura, regular y responsable” (10.7), reducción de los costes de transacción de las remesas (10.c) y recopilado de datos sobre el estatus migratorio de la población (17.18). Además, la migración está implícita en todos los ODS en la medida en que los migrantes, que aportan el 9,4% del PIB mundial (OIM, 2018b: 19), son actores a tener en cuenta para el logro de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y resultan de hecho un grupo prioritario en la tarea de no dejar a nadie atrás, empezando por el derecho a una identidad jurídica recogido en la meta 16.9 y siguiendo por la eliminación del tráfico de perso-

¹ Este texto es la culminación de varios seminarios impartidos desde 2007 en las Universidades de Salamanca y Cantabria (España), en la Universidad Nacional Autónoma de Chiapas (México), en las Universidades del Norte y San Buenaventura de Cartagena (Colombia), y en la Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador). Agradezco a María Hierro (Departamento de Economía de la Universidad de Cantabria) y Sara Caria (Centro de Economía Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador) las sugerencias y revisión del texto. Aisha Al Said (FundacióFC Barcelona) hizo la lectura final y desde su conocimiento profundamente situado. Los errores y omisiones son de mi exclusiva atribución.

² Cátedra COIBA, Departamento de Economía, Universidad de Cantabria. Correo: domingur@unican.es.

nas (migraciones forzadas) de las metas 5.2, 8.7 y 16.2 (World Bank, 2016: 35; Newland, 2017: 2-3; Commission Staff, 2019: 26).

La incorporación de la migración a la agenda internacional bajo la orientación optimista de su potencial impacto positivo en el desarrollo fue el resultado inicial de los trabajos sobre la relación remesas-desarrollo del Banco Mundial (World Bank, 2003: 157 y ss.), la OCDE (OECD, 2005: 9), la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales creada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2003 (GCIM, 2005: 23-31) y el Foro Global sobre Migraciones y Desarrollo (FGMD)³. Este foro fue lanzado por el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo de la ONU de 2006 (Martin y Abella, 2009; World Bank, 2016: 34; Newland, 2017: 3) y estableció “una nueva manera de entender la migración, situando el desarrollo en el centro del debate” (FGMD, 2009: 16). Para ello se propuso “un cambio del paradigma de la migración y el desarrollo promoviendo la migración legal como una oportunidad para el desarrollo tanto del país de origen como del país del destino y no como una amenaza” (*Ibid.*). El FGMD, ampliado desde 2008 a la sociedad civil y el sector privado, fue el responsable de incluir la migración —tras el segundo Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo de la ONU de 2013— en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, aprobada dos años después (World Bank, 2016: 37; Newland, 2017: 3-4, 9).

El año 2015 también fue desgraciadamente el de la “crisis de los refugiados” en la UE⁴, crisis que marcó la nueva orientación pesimista sobre el otro lado de la relación: el impacto de la falta de desarrollo en la migración. La migración se encuadró entonces como un problema o desafío estructural, y ese giro discursivo de securitización —que convierte a los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo en una amenaza para la seguridad (Hanieh, 2018: 62)— fue el que impregnó la iniciativa y el espíritu de la *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes* de septiembre de 2016 y su propuesta de creación de un “Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular” (Newland, 2017: 5). Este Pacto, finalmente, fue asu-

³ En particular, en la primera reunión de este grupo en 2007 en Bruselas (FGMD, 2008: 151), la tercera de Atenas (FGMD, 2009: 29), la sexta de Port Louis (FGMD, 2012: 31) y la octava de Estambul (FGMD, 2015: 69).

⁴ En 2015, los solicitantes de asilo se duplicaron respecto a 2014, alcanzando la cifra de casi 1,3 millones que no se conocía desde el final de II Guerra Mundial y que se mantuvo en 2016. La crisis se dio por cerrada en 2018, año en que hubo 581.000 primeros solicitantes de asilo. Véase la estadística en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics. Sobre la pertinencia de usar el término crisis y su carácter sobrevenido e ideologizado, véase la discusión de Collet y Le Coz (2018: 4-5) y Hanieh (2018: 68-69).

mido por resolución de la Asamblea General de la ONU, tras la Conferencia Intergubernamental de Marrakech de diciembre de 2018 y su mensaje inmovilizador⁵. Para la UE la migración se ha situado entre las prioridades principales de la agenda, desde que en 2015 se convirtió en la preocupación más importante para la opinión pública europea, y las perspectivas son que este fenómeno —naturalizado a espejo de la agenda climática con metáforas que trasladan significados del mundo de las catástrofes naturales como avalancha, inundación, marea, oleada— siga teniendo un alto perfil.

Ante esta “creciente sensibilidad política” que afecta a las áreas de “la migración y la seguridad”, desde Bruselas se anuncia que “las medidas de mitigación serán más importantes que nunca” (Commission Staff, 2019: 55), y, en consecuencia, la propuesta presupuestaria sobre Migración y Asilo de la Comisión Europea para el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 ha multiplicado por 2,7 los 13.000€ millones del período 2014-2020, hasta alcanzar los 34.900€ millones (*Ibid.*: 22).

En este contexto internacional y de ideas, el objetivo del presente capítulo es doble. Por un lado, se pretende comprender y desmitificar las creencias arraigadas sobre las principales relaciones bidireccionales entre migración y desarrollo y, en especial, la idea de que la migración es producto de la falta de desarrollo y no del proceso de desarrollo, que ha venido sustentando la política de migración y desarrollo de la UE, en tono con las declaraciones e iniciativas de la ONU. Por el otro, se busca evidenciar que la política migratoria de la UE (tanto en sus dimensiones internas como externas) contradice *ab initio* —por el predominio de las consideraciones de seguridad y control de fronteras— el principio de coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) del artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la UE (2010), causando efectos deletéreos tanto para el desarrollo humano y los derechos de las personas procedentes de los países en desarrollo como para el desarrollo económico (esto es, crecimiento económico con cambio estructural) en los mismos países en desarrollo.

El capítulo maneja dos hipótesis de trabajo. La hipótesis principal es que en las Direcciones Generales involucradas de la Comisión Europea (la de Migración, Interior y Ciudadanía y la de Cooperación Internacional y Desarrollo

⁵ El “propósito de este Pacto Mundial es mitigar los factores adversos y estructurales que impiden que las personas puedan labrarse y mantener medios de vida sostenibles en sus países de origen” (Asamblea General de la ONU, 2018: 4-5). De los 23 objetivos contenidos en el Pacto, al menos 13 (los objetivos 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 21 y 22) tienen que ver con la seguridad y las políticas de contención del flujo migratorio (*Ibid.*: 7-8).

llo), en la Secretaría del Consejo Europeo, en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y en los Ministerios de los Estados miembros (los que se ocupan de las áreas de Justicia, Interior y Relaciones Exteriores y de Cooperación) existe un entendimiento deficiente de la relación migración-desarrollo debido a factores institucionales de orden interno (la nula comprensión del proceso de desarrollo de la mayoría de los decisores políticos y los *practitioners* y su falta de interés en cambiar determinadas interpretaciones ideológicas sobre dicho proceso y su conexión con los movimientos migratorios).

La hipótesis subordinada es que la Comisión Europea, los Estados miembros y el SEAE aplican la disonancia cognitiva a la evidencia empírica aplastante acerca de las causas profundas de las migraciones internacionales (que son producto del proceso de desarrollo y no de la falta de desarrollo) por razones de economía política cortoplacista (apaciguar a parte de la opinión pública en un contexto de fuerte polarización política en el que la extrema derecha, pese a sus limitados éxitos electorales, marca la agenda⁶; contentar al *lobby* de la industria de la ayuda que se abona a las tesis miserabilistas por razones estratégicas; y eludir la aplicación de una política de cooperación basada en una genuina aplicación del principio de asociación y reconocimiento de la agencia de los migrantes, cuando las instituciones europeas mantienen que aumentar la ayuda servirá para “gestionar” (eufemismo de detener) los flujos migratorios internacionales).

Para contrastar las hipótesis se realiza una revisión documental de las iniciativas legislativas de la Comisión Europea y las decisiones y declaraciones del Consejo Europeo, así como de la producción académica que estudia la política migratoria, aplicando análisis crítico del discurso. Ello se confronta desde el realismo crítico (una epistemología que considera que la realidad es estructurada y penetrable científicamente por medio del análisis estadístico) con los datos sobre la evolución del stock y el flujo migratorio y su relación con el proceso de desarrollo, las percepciones ciudadanas reflejadas en diversas encuestas europeas y globales, más el incipiente acervo de evaluaciones de la política migratoria de la UE realizado por *think tanks*, consultoras y ONG. El marco teórico del ensayo integra dos perspectivas complementarias sobre el fenómeno migratorio que remiten a las diferentes

⁶ La extrema derecha sólo hace parte de los gobiernos nacionales de Dinamarca, Austria, Italia y Holanda (y en UE en Suiza y Noruega), pero cuenta con apoyo superior al 10% en las elecciones parlamentarias también en Francia, Bélgica Alemania, Suecia, Finlandia, República Checa y Eslovenia. Además, los gobiernos conservadores de Polonia y Hungría tienen políticas anti-inmigración como una de sus principales señas de identidad. Véase Schain (2018: 13) y <https://www.bbc.com/news/world-europe-36130006>.

escalas global y nacional: la economía política internacional de las migraciones, que las considera como resultado inherente de la dinámica del capitalismo racializado global y su sistema de acumulación por desposesión en los países de origen, dinámica en la que el control de fronteras tiene por objeto crear la ilegalidad para reducir el coste de la fuerza de trabajo en los países de destino (Cross, 2018; Hanieh, 2018: 52, 61; Smith, 2016: 2120); y la teoría de los sistemas migratorios, que considera la migración como una transición de la movilidad que forma parte del proceso más amplio de desarrollo como transformación estructural a nivel nacional (Domínguez, 2009: 48 y ss.; Castles *et alt.*, 2014: 43-51; Tintori, 2018: 15-16).

El capítulo se estructura en dos secciones. En la primera se desmontan los siete mitos recurrentes sobre la relación bidireccional entre migración y desarrollo (agrupados en mitos coyunturales, estructurales y de políticas), que distorsionan la comprensión y los diagnósticos sobre este fenómeno altamente complejo, heterogéneo, multidimensional y multiescalar, y contribuyen a configurar las medidas (des)encaminadas para abordarlo; tales medidas generan un efecto intoxicante en la opinión pública y provocan un círculo vicioso de creciente xenofobia por la oposición a las políticas de integración que desatan ese miedo, rechazo u odio al extranjero, inducidos por diagnósticos racializados e ideologizados y, por lo mismo, tóxicos para el entendimiento.

En la segunda sección, se analiza la política migratoria de la UE (en sus dimensiones interna y externa) en el marco de la CPD, que, a partir de la desconexión progresiva de los objetivos desarrollistas de la política de cooperación y su subordinación al enfoque de seguridad que domina la política migratoria, está teniendo efectos cada vez más perversos sobre la coherencia interna de la política de cooperación, la cual resulta contraria al desarrollo humano y los derechos de las personas migrantes y al desarrollo económico como cambio estructural de los países en desarrollo. El trabajo cierra con una recapitulación y las consideraciones finales que invitan a repensar la relación migración-desarrollo y la política migratoria de la UE en un marco poscolonial y neodesarrollista centrado tanto en los intereses de los migrantes como en los de los países en desarrollo.

I.1. CUANDO LOS DATOS NO IMPORTAN: MITOLOGÍAS MIGRATORIAS Y DE DESARROLLO

Al analizar los discursos dominantes en los medios de comunicación y la retórica de los decisores políticos europeos sobre la migración, el marco interpretativo que fija el sentido común es recurrente. La migración es un *problema* que necesita ser solucionado con políticas apropiadas, de las que se

ofrecen dos versiones que están igualmente presentes en las narrativas maestras de la UE: la versión represiva de control de fronteras (o dimensión de seguridad) y la versión humanitaria y progresiva de abordar las “causas profundas” mediante ayuda (o dimensión de desarrollo) (de Haas, 2007: 820-821; Castles, 2010: 1567; King y Lulle, 2016: 126; Schöfberger, 2019: 1)⁷.

Tales discursos se apoyan en una mitología, esto es, en un conjunto de historias ficticias, sobre las causas y efectos de la migración que, a pesar de responder de forma unilateral a la interpretación del fenómeno por parte de los países receptores (de Haas, 2005: 1270), encuentran cierto respaldo en algunos organismos internacionales (especialmente el Banco Mundial en el plano teórico y la ONU en el retórico)⁸ y hasta una cierta ilusión de verosimilitud en determinadas estadísticas. Ello explicaría por qué se mantienen esas interpretaciones distorsionadas y despolitizadas —muchas veces con propósitos ideológicos de justificación del *statu quo*— acerca del fenómeno migratorio, que mayormente se considera, contra toda lógica y una evidencia empírica aplastante, como producto de la falta de desarrollo (Fratzke y Salan, 2018: 3). La falta de desarrollo es lo que supuestamente llevaría a las personas no a migrar como una opción racional (“responsable”) para mejorar su condición, sino como una acción a la desesperada ante unas estructuras que empujan o fuerzan a correr peligros innecesarios⁹, a la vez que deshumanizan al migrante (Mainwaring, 2016: 302), hasta el punto de convertir la última “crisis de los refugiados” no en un problema humanitario para

⁷ En el Eurobarómetro especial sobre la integración de inmigrantes, cuyo trabajo de campo se realizó en octubre de 2017, el 38% de los encuestados consideraban que la inmigración es más un problema que una oportunidad, el 31% que es igualmente las dos cosas, y solo el 20% que es más una oportunidad. Los países más polarizados a la primera respuesta fueron Grecia y Hungría (61%) e Italia (51%), mientras que los que creen que la inmigración es una oportunidad en Reino Unido (35%) y Suecia (45%) superaban a los que creen que es un problema, siendo Alemania el país donde el mayor porcentaje (41%) se atribuye a los que creen que la inmigración es tanto un problema como una oportunidad (European Commission, 2018a: 57-58).

⁸ El Banco Mundial todavía sustenta la teoría *pull-push* basada en diferenciales salariales como uno de los principales *drivers* de la migración (World Bank, 2016: 9-10). Por su parte, la *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes* reconoce que “la pobreza, el subdesarrollo, la falta de oportunidades, la mala gobernanza y los factores ambientales son algunas de las causas de la migración” (Asamblea General de la ONU, 2016: 26).

⁹ Así, para la Comisión Europea, “el desempleo y la falta de perspectivas económicas” fue inicialmente “el principal factor de empuje de la migración internacional” (Comisión Europea 2002: 21-22). Más tarde se consideró que “la pobreza, la inseguridad, la desigualdad y el desempleo... figuran entre las principales causas profundas de la migración forzada e irregular” (Comisión Europea, 2015a: 10).

aquellos cientos de miles de personas que fueron directamente desplazadas, sino en una crisis para los gobiernos y las instituciones de la UE, reconvertida a posteriori en oportunidad para profundizar con el concurso de la AOD los modelos neoliberales de desarrollo dependiente (Hanieh, 2018: 53, 68).

Estas percepciones distorsionadas tan resistentes además de explicarse por esa funcionalidad legitimadora que transporta la ideología de la política migratoria europea, es posible que respondan también a dos sesgos universales de la psicología cognitiva humana: el primer sesgo es la tendencia de las personas (y esto vale también para las que lideran las instituciones) a buscar evidencia confirmatoria cuando deducen, en vez de evaluar, información relevante para una creencia (llegando al punto extremo de las profecías autocumplidas), lo que incluye aplicar la disonancia cognitiva a la información contraria; y el segundo sesgo es la disposición a interpretar datos ambiguos o contradictorios a luz de expectativas previas y creencias preestablecidas por la propensión a confundir deseos y creencias (visiones del mundo), es decir, a creer lo que se quiere creer (Gilovich, 2009: 12, 40, 50, 82-83, 86-88). Estos dos sesgos se ven reforzados por el efecto de falso consenso que generan los medios de comunicación como formadores de la opinión pública, en la medida en que tienden frecuentemente a apoyar dichas creencias establecidas (*Ibid.*: 119).

Así, el camino que va de la ideología a la ignorancia, pasando por la inercia o pereza intelectual, se transita a nivel cognitivo tan rápido que las consecuencias suelen ser lamentables, como ocurre con la propagación de la islamofobia en la UE¹⁰. De ahí el objetivo 17 del Pacto Mundial sobre la Migración (“promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración”) y la importancia de sensibilizar y educar “a los profesionales de los medios informativos sobre las cuestiones y la terminología relacionadas con la migración” (Asamblea General, 2018: 28).

Entre los principales mitos sobre la relación migración-desarrollo se desmontarán los siete siguientes: 1) el mito de la explosión de las migraciones internacionales con la última globalización o que vivimos en una nueva

¹⁰ La elevada visibilidad de los símbolos culturales islámicos en la vida pública y el impacto mediático de los atentados terroristas perpetrados por yihadistas (Schain, 2018: 8) son los dos elementos que más refuerzan esos sesgos confirmatorios y de confusión entre deseos y creencias con la colaboración de los medios y sus estrategias noticiables selectivas (cada muerto europeo en atentado yihadista siempre suscita mucha más atención informativa y espacio en los titulares, que decenas de muertos africanos o asiáticos), pero también por las acciones policiales. Por ejemplo, de 205 ataques terroristas que hubo en 2017 en la UE, solo 33 (el 16%) fueron perpetrados por yihadistas, pero de los 1.219 arrestados por actividades terroristas, 705 (58%) fueron yihadistas (Europol, 2018: 9-10).

era de las migraciones de carácter global; 2) el mito de que el repunte de la emigración internacional de los últimos años es consecuencia de la crisis climática y de la crisis de los refugiados; 3) el mito de que la pobreza es la principal causa profunda de la migración internacional y, por tanto, emigran en mayor medida los más pobres de los países pobres; 4) el mito de que el desarrollo frenará los flujos migratorios, lo que presupone que emigración y desarrollo son sustitutivos; 5) el mito de que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) puede servir para detener la emigración; 6) el mito de que la inmigración es una amenaza para los países desarrollados; y 7) el mito de que, si la política migratoria de la UE es coherente con el objetivo de la AOD, el desarrollo subsiguiente frenará la migración. En lo que sigue se agruparán los mitos 1 y 2 como mitos de coyuntura, los mitos 3 y 4 como mitos de estructura (lo que requerirá un breve *excursus* teórico) y los mitos 5, 6 y 7 como mitos de políticas.

Mitos de coyuntura: globalización, cambio climático y refugiados

El mito de la explosión de las migraciones internacionales con la última globalización —o que vivimos una nueva y segunda era de las migraciones masivas de carácter global (Castles *et al.*, 2014: 317) tras las corrientes que se produjeron con la primera globalización de 1850-1914, que fueron básicamente transatlánticas (Hatton y Williamson, 1998)— se puede explicar de modo aparentemente simple partiendo de los datos de la tabla 1.1: un aumento absoluto de casi 156 millones del stock de migrantes internacionales entre 1980 y 2017 y un crecimiento relativo de dicho stock sobre la población mundial de poco más de un punto entre las mismas fechas. Sin embargo, un examen más preciso permite cuestionar esa imagen de explosión y aceleración de las migraciones internacionales con la globalización.

En primer lugar, la caracterización global de las migraciones actuales frente a las trasatlánticas de la anterior fase de la globalización ha sido corregida en los últimos años: la migración trasatlántica de 55-58 millones de europeos entre 1850 y mediados de la década de 1920 (que alcanzó su pico antes de 1914) fue acompañada también por una migración hacia el Sur de Asia y la cuenca del Pacífico de indios y chinos calculada en 48-52 millones (que alcanzó su pico antes de 1929), a la que se añadió la de 46-51 millones de rusos y chinos hacia Siberia y Manchuria (que alcanzó su pico antes de 1914) (McKeown, 2004: 156-157, 167; Gozzini, 2006: 321-323).

TABLA I. I. MIGRANTES INTERNACIONALES, 1910-2017

AÑOS	MIGRANTES	% MIGRANTES SOBRE POBLACIÓN MUNDIAL	CÁLCULOS DE CZAİKA Y DE HAAS (2014)
1910	35.700.000	2,0	
1930	42.900.000	2,1	
1960	78.842.000	2,6	3,1
1970	84.460.125	2,3	2,9
1975	90.368.010	2,2	
1980	101.983.149	2,3	2,7
1985	113.206.691	2,3	
1990	152.563.212	2,9	2,7
1995	160.801.752	2,8	
2000	172.703.309	2,8	2,7
2005	191.269.100	2,9	
2010	221.714.243	3,2	
2015	243.700.236	3,3	
2017	257.715.425	3,4	

Fuente: los datos de 1910 y 1930 en McKewon (2004: 184) y de Haas (2005: 1270); de 1960 en UN Population Division (2002: 6); la serie 1970-2015 en OIM (2018: 17), el dato de 2017 en <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.asp>; y los cálculos de última columna en Czaika y de Haas (2014: 296).

En segundo lugar, las tasas migratorias globales de la anterior fase de la globalización (los datos de 1910 y 1930 de la tabla 1) no son estrictamente comparables con los posteriores a 1960, ya que solo incluyen los migrantes que se trasladaron por barco y no registran cifras para África y Asia occidental (McKeown, 2004: 157, 184-185)¹¹ y de hecho autores como de Haas (2005: 1270) estiman que los porcentajes de migrantes antes de 1914 rondarían el 2,5-3%.

¹¹ Esa imagen de globalización sólo se podría sostener aparentemente por el aumento tanto de los países de origen de la emigración neta (22 países en 1914 frente a 119 países y territorios en 2018) como de inmigración neta (11 países en 1914 frente a 68 países y territorios en 2018), pero ello responde en parte a cambios en la geografía política debidos al aumento del número de países independientes. Los datos proceden respectivamente de Gozzini (2006: 328) y <https://www.indexmundi.com/g/r.aspx?v=27>.

En tercer lugar, los cálculos de Czaika y de Haas (2014) sobre la base de datos del Banco Mundial de migraciones bilaterales indican una estabilización de la tasa migratoria global entre 1980 y 2000; en el mismo sentido, las estimaciones más recientes sobre el stock de migración global entre 1960 y 2017 muestran que la tasa “se mantuvo relativamente estable oscilando alrededor del 3%”, y la “estabilidad a lo largo del tiempo” también es la característica del flujo anual de emigrantes que ronda el 0,1% de la población mundial para el mismo período, por lo que “el incremento del número de migrantes se explica por la demografía (crecimiento de la población) no por incremento en la intensidad” (Grubunov y Kalantaryan, 2018: 20-21, 25, 33).

Finalmente, del mismo modo que resulta inexacta la imagen de la explosión reciente de la migración, tampoco se puede hablar en rigor de una aceleración de las migraciones con la última globalización, contra lo que sostienen Hatton y Williamson (2008: 3), sino de una oscilación en las tasas de crecimiento decenal: con una fuerte aceleración en la década de 1980 y una más suave en la de 2000, seguidas respectivamente de una fuerte desaceleración en la década de 1990 y una más suave en la de 2010 (Tabla 1.2)¹².

TABLA 1.2. TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DEL STOCK DE MIGRANTES, 1960-2017

1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2017
0,7	1,9	4,1	1,2	2,5	2,2

Fuente: cálculos de autor sobre datos de la tabla 1

La percepción existente entre la opinión pública occidental acerca de la aceleración de las migraciones con la globalización tiene que ver con la alarma social generada por el elevado número de inmigrantes que hay en los países desarrollados en situación irregular (2.3 millones de flujo en la UE en comparación con 21.6 millones de extracomunitarios regulares, y 11.3 millones en EEUU sobre un stock de migrantes, que incluye a los irregulares, de 48.1 millones)¹³. Pero, aunque no vivimos en una nueva era de las migraciones en

¹² Estas tendencias se confirman al tomar en cuenta los flujos netos de las migraciones internacionales que se dieron entre los países en desarrollo y los desarrollados: 3,2 millones anuales entre 2000 y 2010, y 2,2 millones anuales entre 2010 y 2015 (UN-DESA, 2017a: 13).

¹³ Los datos de migración irregular de la UE no incluyen al stock de irregulares del que no hay datos agregados: se refieren a las entradas detectadas por Frontex en los años 2015 y 2016 (<http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/>

términos de aceleración, ni esta nueva era es muy distinta por su carácter global de la era anterior, la dirección del flujo migratorio hacia los países desarrollados (que pasaron de acumular el 49% al 64% del stock total de migrantes entre 1990 y 2017) y el aumento de las tasas de inmigración en dichos países (aproximadas por el stock relativo de migrantes) sí justifica la instalación del mito 1: en ellos la proporción de migrantes sobre la población total, que es la más alta del mundo, no ha hecho más que aumentar desde 1990 (tabla 1.3) y en todo ese período entre el 79% y el 80% de los inmigrantes a los países de renta alta (el 75% a los países de la OCDE en 2016) han procedido de países en desarrollo (OECD, 2016: 84; OECD, 2018: 48), mientras que los emigrantes originarios de los países en desarrollo aportaron en 2017 el 70% al contingente de la emigración mundial (UNDESA 2017b: 9). Ante semejante realidad de poco sirve constatar que desde 2013 las migraciones internacionales Sur-Sur superan ya a las Sur-Norte (UNDESA, 2015: 2).

TABLA 1.3. STOCK RELATIVO DE MIGRANTES POR REGIONES, 1990-2017

REGIÓN	1990	2000	2010	2017
África	2,47	1,81	1,62	1,96
Asia	1,49	1,32	1,57	1,77
América Latina y el Caribe	1,61	1,25	1,38	1,47
Oceanía	17,48	17,16	19,45	20,67
América del Norte	9,85	12,89	14,86	15,96
Europa	6,82	7,74	9,59	10,50

Fuente: Elaboración propia a partir de United Nation (2017). *International migrant stock: The 2017 revision*. Recuperado de: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.asp>

El mito 2 (el repunte de la emigración internacional de los últimos años es consecuencia de la crisis climática y de la crisis de los refugiados) responde también a la sensibilización de la opinión pública ante las predicciones catastrofistas sobre el cambio climático y el bombardeo de noticias sobre la crisis migratoria, especialmente en la UE. Ciertamente los migrantes ambientales (refugiados del clima) aumentarán mucho en el futuro (la ONU predice cifras

society/20170629STO78632/migration-in-europe). Los datos de EEUU son de 2016 (OIM, 2018a: 23) y los de la migración extracomunitaria regular de la UE son de 2017 (European Commission, 2019a: 11).

de 50 millones anuales para 2020), pero la mayoría serán, como lo son ahora los 25 millones de desplazados anuales por fenómenos climáticos, migrantes internos, dada su extrema vulnerabilidad económica para migrar a larga distancia (World Bank, 2016: 13-14; ECODES, 2017; Farinosi *et alt.*, 2018: 63).

En cuanto a los refugiados¹⁴, aunque su peso ha aumentado en el stock migratorio —en las décadas de 1960 y 1970 apenas representaba el 1%— en 2017 suponían el 7,7% (19.9 millones) del total del stock de migrantes (257.7 millones), o un 9,8% si se cuentan los 5.4 millones de refugiados palestinos registrados por la UNRWA (Grubanov y Kalantaryan, 2018: 31; KNOMAD, 2018: 10). Pese al malestar social creciente de parte de la población de la UE motivado por la migración¹⁵, la mayoría de los refugiados y solicitantes de asilo (que proceden en su totalidad de países en desarrollo) han sido acogidos en países en desarrollo, que es donde residen el 85% del total de refugiados mundiales (OIM, 2018a: 369), mientras que en la UE el stock de refugiados supone 2.3 millones de personas en 2017, menos del 12% del total de migrantes (KNOMAD, 2018: 10).

Por tanto, la gran mayoría del flujo de migrantes internacionales es de origen económico y su motivación, como viene sucediendo desde mediados del siglo XIX, no es otra que el deseo de “mejorar la calidad de sus vidas” (Hatton y Williamson, 2008: 1). De hecho, la última encuesta mundial de actitudes sobre la inmigración y la crisis de los refugiados revela altos porcentajes de entrevistados (más del 70% en Hungría y Polonia, más del 60% en Francia, Alemania e Italia, más del 50% en EEUU y Gran Bretaña) para los que los refugiados son migrantes económicos (IPSOS, 2017: 25), cuando el hecho es que los refugiados pueden convertirse en migrantes económicos al moverse a un país diferente del que les dio asilo (World Bank, 2016: 3) y existe una relación negativa comprobada entre PIB per cápita de origen y solicitudes de

¹⁴ Legalmente, una persona refugiada “es aquella que ha huido de su país porque tiene razones fundadas para temer sufrir persecución y su gobierno no puede protegerla o no tiene intención de hacerlo. Los procedimientos de asilo tienen por objeto determinar si la situación de la persona se ajusta o no a la definición jurídica de refugiado. Cuando un país reconoce a una persona como refugiada le ofrece protección internacional en sustitución de la protección de su país de origen”. Por su parte, “una persona solicitante de asilo es la que ha abandonado su país en busca de protección pero aún no ha obtenido el reconocimiento como refugiada” (Amnistía Internacional, 2015: 5).

¹⁵ Según la evolución del Eurobarómetro, a partir de 2012 la inmigración pasó del 5º lugar en la lista de las cuestiones que más preocupan a los europeos (con un porcentaje de respuestas del 10% entonces) al 1º en la oleada de otoño 2015 (58%), posición en la que se ha mantenido desde entonces en 6 de las 7 encuestas posteriores, aunque con una caída de los porcentajes, que en la última oleada (otoño de 2018) bajó al 40% (European Commission, 2018b: 13).

asilo en la UE, esto es, menores niveles de PIB per cápita están asociados con mayores niveles de personas que solicitan asilo (Migali, 2018: 44).

1.1.2. Mitos de estructura: causas profundas y cambios estructurales

¿Quiénes son los emigrantes económicos que constituyen la mayoría del flujo mundial migratorio? y ¿cuáles son las razones a nivel micro (decisiones individuales y familiares) y macro (de país) que explican las migraciones internacionales? son las preguntas que remiten al análisis de los siguientes mitos de estructura.

El mito 3 (la pobreza es la principal causa profunda de las migraciones internacionales y, por tanto, emigran en mayor medida los más pobres de los países pobres) es entendible también por cuestiones de sesgo de percepción: la presencia de migrantes irregulares altamente visibles por razón de etnia y elevada vulnerabilidad (subsaharianos en la UE y centroamericanos en EEUU) tiende a confirmar la creencia intuitiva de que los migrantes son personas pobres de países relativamente pobres. Sin embargo, la experiencia histórica muestra que “raramente los más pobres han constituido la parte mayor de las migraciones masivas” (Hatton y Williamson, 2008: 3), y el Banco Mundial, que todavía sigue defendiendo el diferencial de ingreso entre países como uno de los principales *drivers* de la migración, reconoce que “los más pobres entre los pobres, sin embargo, tienden a migrar internamente, dado que no pueden permitirse los costes asociados con la migración internacional” (World Bank, 2016: 10). En la actualidad, el stock de migrantes de África (la región con menor nivel de ingreso) está por debajo de la media mundial (Tablas 1.2 y 1.3), sólo el 14,1% de los migrantes internacionales procede de África y en Europa la inmigración africana representa el 2% del total, frente al 67% que procede de otros países europeos y el 12% de América del Norte (UNDESA 2017b: 9, 12). Investigaciones cualitativas a partir de 8.000 encuestas a migrantes originarios de Marruecos, Senegal, Turquía y Ucrania confirman ampliamente esta realidad para el caso de la UE: “no son los más pobres los que emigran internacionalmente, sino los menos pobres” (King y Lulle, 2016: 25).

Y lo mismo sucede con las investigaciones cuantitativas más recientes para los países de la OCDE. Al analizar los *drivers* de los flujos migratorios del período 2000-2010 a los países de la OCDE, Dao *et al.* (2016; 2018) muestran que los asociados al diferencial absoluto de ingreso entre países (que operan de acuerdo al modelo estándar *pull-push*) y la privación relativa dentro de los países (desigualdad interna) son menos importantes para explicar la variación de la tasa de emigración que los factores asociados al

cambio estructural que acompañan al proceso de desarrollo (en particular la educación) y la existencia de redes que reducen asimetrías de información: un tercio del aumento en la emigración es debido a mejoras en la educación en la población en edad de trabajar en los países de ingreso más bajo, pero esa contribución excede el 50% en los países de ingreso medio (tabla 1.4). Esto último es compatible además con el mayor peso que tiene la privación relativa (desigualdad interna) frente a la diferencia absoluta de ingreso (desigualdad internacional) a la hora de explicar los *drivers* asociados al ingreso.

La conclusión de los autores es que “la emigración aumenta con el desarrollo” porque en el proceso de desarrollo la proporción de personas educadas crece, siendo ese grupo el que tiene más propensión a emigrar (Dao *et al.*, 2016: 29)¹⁶.

TABLA 1.4. DETERMINANTES DE LAS MIGRACIONES A LA OCDE, 2000-2010

PROMEDIO PIB PER CÁPITA	INGRESO	EDUCACIÓN	REDES	OTROS
1.000\$	25,2	32,2	29,3	13,2
1.600\$	21,5	31,0	30,4	17,6
4.000\$	-7,6	54,4	30,4	22,8

Fuente: Dao *et al.* (2016: 21).

La razón de por qué la pobreza es una restricción y no una causa profunda de la migración debería ser —incluso para los políticos— muy simple de entender. La propensión a migrar “es una parte intrínseca” o “una expresión del desarrollo humano”, lo que presupone que las personas tienen agencia, aunque esté limitada por las estructuras (de Haas *et al.*, 2009: 2). Pero no se puede confundir el deseo de migrar y la capacidad de hacerlo: según la encuesta Gallup, a nivel mundial el 21,4% de las personas expresan el deseo de migrar, pero sólo el 1,1% se prepara realizando acciones concretas para hacerlo; en África y América Latina en torno al 27% de los encuestados desean emigrar, pero sólo se preparan el 1,7% (Grubanov y Kalantaryan, 2018: 32-33). La propensión a migrar es función de la aspiración a migrar —que aumenta con la privación relativa y el nivel de educación— y de la capacidad de migrar, que

¹⁶ En otro ejercicio similar, Migali (2018: 99) confirma estos resultados para el caso del *driver* redes, mientras que la educación resulta poco significativa, lo que quizá se deba a que se ha aproximado por el gasto público en educación del país de origen de los migrantes.

depende de los recursos de capital financiero, humano y social vinculados a la recepción de remesas y existencia de redes (Massey, 1988: 396-398; de Haas, 2007: 832-833; de Haas, 2010a: 254-255; de Haas, 2011: 17; de Haas *et al.*, 2009: 5); pero aspiración y capacidad no tienen por qué coincidir.

Como migrar internacionalmente es una inversión costosa en términos monetarios e informativos, las personas más pobres (con menor ingreso y educación) tienen menos para invertir en migrar (lo que incluye costes de transporte y mantenimiento durante un viaje que puede durar desde dos meses a más de dos años, obtención de documentos y sobornos a traficantes) que las que se encuentran por encima del umbral de pobreza (de Haas, 2007: 832; WRC, 2019: 13)¹⁷. En definitiva, el aumento del ingreso (no la pobreza absoluta) es lo que activa la capacidad de migrar porque “el desarrollo facilita la inversión en emigración” (Clemens y Postel, 2018: 678). Este ejemplo microeconómico traducido a los agregados macro explica que la emigración aumente con el desarrollo (OECD, 2016: 115-119; King y Lulle, 2016: 95) y se pueda considerar por ello efecto del proceso de desarrollo, no de la falta de desarrollo o pobreza absoluta (de Haas, 2007: 837), lo que remite a la discusión del mito 4.

El mito 4 (el desarrollo frena los flujos migratorios y, por tanto, emigración y desarrollo son sustitutivos) parte de un deficiente y sorprendentemente persistente desconocimiento de las leyes de la migración y de la incomprensión contra toda lógica macroeconómica del proceso de desarrollo como cambio estructural. Quizá el giro de la política de cooperación hacia la consideración del desarrollo como un asunto individual basado en la reducción de la pobreza desde la década de 1980 (Domínguez, 2018a: 86) podría explicar esta percepción equivocada entre funcionarios y responsables políticos tan propensos al pensamiento rutinario y reactivo. Pero la pereza intelectual no es patrimonio exclusivo de estos colectivos. Todavía se puede leer en una revista económica española de gran difusión e influencia en medios gubernamentales un análisis reciente sobre la emigración subsahariana a la UE en el que “las raíces de la cuestión” (las causas profundas) se refieren a “la extraordinaria brecha que media entre los países de África al Sur del Sáhara y los del continente europeo” (desigualdad internacional), de lo que

¹⁷ Como señala Clemens (2017: 3), si una persona en Mali que gane 1.000\$ gasta 700\$ en ir a Europa para conseguir un ingreso de 15.000\$, tendrá un rendimiento de su inversión en migración espectacular (14.000\$), *ceteris paribus* el riesgo, pero es mucho más probable que emigre una persona que, merced a su mejor nivel educativo, gane 2.000\$, aunque el rendimiento de su inversión en migración sea inferior (13.000\$). La razón es que su capacidad para ahorrar o pedir prestados los 700\$ es el doble que la del más pobre, que al fin y al cabo tiene primero que comer.

se deduce la necesidad de controlar la migración con políticas de desarrollo: “la expansión de las migraciones en el continente africano debe controlarse mediante una estrategia sostenible a largo plazo, que promueva el desarrollo socioeconómico” y que contribuya “a generar una riqueza que se materialice en ganancias de renta personal, y con ello frenar el deseo de abandonar masivamente los lugares de origen” (Aznar y Marín, 2018: 52-53, 55).

En otros casos, aunque el entendimiento de la relación migración-desarrollo es más sofisticado, como corresponde a la cooperación alemana, se reconoce la existencia de una curva en U que relaciona la tasa migratoria y el nivel de PIB per cápita, pero se tiende a mezclar los factores que influyen en la decisión de migrar (efectos de emulación, restricciones crediticias y políticas migratorias) con los elementos de cambio demográfico, estructural y distributivo que acompañan el proceso de desarrollo económico, en el marco del cual hay una transición de la movilidad (Martin-Shields *et al.*, 2017). De ahí la coincidencia de la *migration hump* o joroba migratoria (Martin y Taylor, 1996: 43-44; de Haas, 2005: 1271) con la situación de renta media definitoria del proceso de desarrollo en el que tienen lugar también las transiciones demográficas, urbana y de desigualdad interpersonal. Por tanto, tampoco en este caso parece que la comprensión del proceso de desarrollo como cambio estructural sea el que cabría esperar del *think tank* que asesora a la GIZ. Por lo mismo, no es de extrañar que los políticos acaben hablando, como dice Clemens (2016), “en contra de la evidencia”.

1.1.3. Excursus teórico de urgencia para políticos desinformados

Y la evidencia se deriva del masivo consenso que suscitan en la literatura académica las leyes de la migración y la transición sobre la movilidad que acompaña al proceso de desarrollo como cambio estructural. Las leyes de la migración fueron formuladas por el geógrafo Ernst Georg Ravenstein en sendos artículos publicados en la década de 1880 que todavía resultan vigentes: la mayoría de los migrantes son de corto radio (predominan las migraciones internas sobre las internacionales)¹⁸; la migración tiene lugar de manera “gradual” y “escalonadamente” (la migración interna precede en el tiempo a la internacional, que depende de la distancia)¹⁹; la migración

¹⁸ El último cálculo realizado en 2013 recoge la cifra de 763 millones de migrantes internos (World Bank, 2016: 5), más del triple de los 233 millones del stock de migrantes internacionales (la media de los datos de 2010 y 2015 del Cuadro 1).

¹⁹ El modelo bietápico de Todaro (1969: 139), primero de migración rural-urbana interna y luego urbana-urbana (internacional), se puede entender en esa clave de

es parte del proceso de desarrollo (aumenta en volumen a medida que se expande la industria y el comercio y mejora el transporte); y la migración acompaña al cambio estructural productivo y espacial (“la dirección principal de la migración es desde las áreas agrícolas a los centros de la industria y el comercio”) (Ravenstein, 1885: 199; Ravenstein 1889: 286-287; Grigg, 1977: 42-43; Arango, 1985: 1213), de ahí la elevada proporción de residentes nacidos en el extranjero en las principales ciudades de los países desarrollados (OIM, 2015: 45)²⁰.

Por tanto, el actual consenso académico que hace de la migración internacional “una parte integral del proceso de desarrollo” (Skeldon, 2008: 14)²¹, tiene muy poco de original, pero posee la virtud de poner en evidencia la obstinación de los responsables gubernamentales en seguir enmarcando el fenómeno de la migración de una manera ideológica y racializada: la migración sería una especie de estigma de los países en desarrollo que permite seguir estableciendo las jerarquías de poder entre países ricos (de destino) y pobres (de origen). Esta interpretación miserabilista (resumida en la frase los emigrantes son “personas que huyen de la pobreza”, propagada desde las ONG a los medios de comunicación)²² resulta confortable para tales decisores y una fracción de la opinión pública de los países desarrollados porque asegura la persistencia de estructuras de discriminación y racismo institucional en los países de destino, incluyendo el espacio degradado del mercado de trabajo dual reservado a los migrantes irregulares y el trabajo forzado

gradualismo y escalonamiento que ha sido confirmada por de Haas (2007: 833-834). Respecto al tema de las distancias, en África Subsahariana casi el 75% de los migrantes son intrarregionales (Mercandalli y Losch, 2017: 22), para toda África el 53%, para Asia el 60% y para Europa el 67% (Grubanov y Kalantaryan, 2018: 22). Además, la tendencia de la migración internacional a concentrarse en corredores migratorios responde a la mayor proximidad geográfica derivada de esa contigüidad espacial (UNDESA, 2017b: 13-14; OIM, 2018a: 53, 64, 79, 87, 95; Grubanov y Kalantaryan, 2018: 23-24).

²⁰ Como señala Skeldon (2018: 3), “aunque los migrantes internacionales pueden encontrarse dispersos a lo largo de los países de destino, tienden a concentrarse en áreas urbanas y habitualmente en las ciudades más grandes de cada país”. Este mismo autor apunta la coincidencia de esta ley con la hipótesis de la transición de la movilidad de Zelinsky (Skeldon, 2019: 2) que se examina más adelante.

²¹ “una parte integral y esencial de los procesos de transformación social” que se agrupan bajo la etiqueta de “modernización” (Castles, 2010: 1577-1578), “una parte intrínseca del cambio estructural o «desarrollo»” (de Haas *et al.*, 2009: 18), “una parte integral de un proceso más amplio de transformación encarnado en el término «desarrollo»” (de Haas, 2010a: 228), una “forma”, “aspecto del mismo desarrollo” o “eco del éxito del desarrollo” (Clemens, 2017: 1, 3).

²² La frase entrecomillada procede de Amnistía Internacional (2015: 8).

en la prostitución femenina y de menores (Stielike, 2017: 10-11; Hanieh, 2018: 60; WRC: 36-38). Tal interpretación también sirve para exonerar a los gobiernos occidentales de sus responsabilidades políticas en la creación de la vulnerabilidad y la ilegalidad con sus controles migratorios (Mainwaring, 2016: 603; Hanieh, 2018: 61), que se estrechan después de alimentar los flujos como resultado de conflictos armados imperiales perpetrados por EEUU y sus aliados europeos y la imposición de políticas neocoloniales (Smith, 2016: 2128-2130; Stielike, 2017: 10-11, 13-14; Hanieh, 2018: 69-71) que paralizan a los países en desarrollo en trampas de renta media, cuando son estas trampas de desarrollo dependiente las que, al truncar el cambio estructural, elevan las tasas emigratorias netas²³.

Hay también razones académicas para explicar la persistencia de la interpretación miserabilista. Ésta proviene de un malentendido relacionado con la tradición teórica de la economía del atraso y la otra trampa anterior y más famosa, la trampa de pobreza (Bass, 2009: 186-187), que es una de las justificaciones clásicas de la AOD (Easterly 2006: 293; Kraay y McKenzie, 2014: 145). En efecto, en la década de 1940, Paul Rosenstein-Rodan apuntó que para salir de la trampa tecnológica de pobreza con paro involuntario —el “círculo vicioso de la pobreza” o “equilibrio estacionario de subdesarrollo”, como lo llamó luego Ragnar Nurkse (1953: 4, 11)— la alternativa de los países de la Europa Central y Balcánica —a los que se añadieron, en este esquema, los de Asia, África, Oriente Medio y El Caribe, lastrados igualmente por una estructura productiva y de empleo agraria (Rosenstein-Rodan, 1944: 161)— era la misma que más tarde se reclamaría para los países de “la periferia de la economía mundial” (Prebisch, 1949: 349) y “subdesarrollados” (UNDEA, 1951: 3): “o bien el trabajo debe ser transportado hacia el capital (emigración), o el capital debe ser transportado hacia el trabajo (industrialización)” (Rosenstein-Rodan, 1943: 202).

A partir de la tradición de la economía del atraso, Raúl Prebisch describió el desarrollo económico como “llevar la técnica productiva moderna a la producción primaria, así como a ocupaciones de exigua productividad en las que está concentrada una parte considerable de la población activa”, lo

²³ De los 19 países que la UE estableció en 2016 como potenciales socios dentro del Marco Migratorio de Asociación (véase el mapa en Collet y Ahad, 2017: 12), en los 12 de 13 que son de renta media para los que existen datos, la contribución del sector manufacturero al PIB entre 2000 y 2017 cayó en 10, manteniéndose en niveles por debajo del 20% en 8 (Nigeria, Costa de Marfil, Senegal, Marruecos, Túnez, Egipto, Irán y Pakistán) y del 10% en 1 (Líbano), es decir, en todos ellos, con la excepción de Argelia, se produjo desindustrialización prematura y en los 2 que subió la contribución (Ghana y Jordania) se mantuvo por debajo del 16%. Ver <https://data.worldbank.org/>.

que explicaría las migraciones internas (campo-ciudad) y las internacionales (Prebisch, 1952: 3). Sin embargo, el economista argentino fue consciente de que las últimas no iban a ser tan fluidas como preveía la teoría de la igualación de precios de los factores productivos de los modelos de especialización internacional basados en las ventajas comparativas²⁴. Más tarde, Prebisch usaría el concepto de “insuficiencia dinámica” para explicar el proceso de cambio estructural truncado en los países de la periferia por falta de acumulación de capital debida a brechas de ahorro internas y externas, que justamente legitimarían la cooperación internacional genuina como verdadero precedente de la CPD (alineando los objetivos desarrollistas del comercio internacional y la inversión directa extranjera con los de la ayuda al desarrollo) (Prebisch, 1961). Dicha insuficiencia se concretaba en la incapacidad de alcanzar una tasa de crecimiento de las actividades industriales capaz de absorber “la mano de obra no requerida por el lento crecimiento de la demanda y el aumento de la productividad en las actividades primarias”, en un contexto de progreso técnico en la agricultura, crecimiento de la población por la transición demográfica y elevada desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra, factores todos ellos que alentaban el éxodo rural (Prebisch 1963: 96).

Por su parte, Simon Kuznets (1973: 251) contempló la migración en su doble dimensión interna campo-ciudad (urbanización y desagrarización) e internacional como parte del proceso ideal de cambio estructural que acompañaba al crecimiento económico moderno, mientras que desde el campo de la geografía Wilbur Zelinsky (1971) conectó la transición demográfica con la transición de la movilidad (para incluir, además de los saldos vitales, los saldos migratorios en lo que denominó transición vital). Esta “hipótesis de la transición de la movilidad”, como en el caso de la curva en U invertida de Kuznets (1955) que relaciona la desigualdad y el nivel de PIB per cápita, dibujaba una curva cuadrática de la tasa migratoria en cinco fases de movilidad espacial durante el proceso de modernización. Así, la transición de la movilidad corría en paralelo con las otras transiciones (en la terminología de Kuznets, cam-

²⁴ Para que los resultados de dicho modelo se tradujeran en la convergencia de ingresos (que es lo que ocurrió gracias a las migraciones trasatlánticas de la anterior fase de la globalización), Prebisch consideró que era “necesario que hubiera movilidad absoluta de población, o sea, que el excedente inocupable de ésta, no solo se hallara dispuesto a emigrar de la periferia, venciendo hondas resistencias, sino también que los países del centro estuvieran propicios a admitir grandes masas de inmigrantes, que acostumbrados a salarios relativamente bajos, competirían ventajosamente con los trabajadores céntricos” (Prebisch, 1951: 14).

bios estructurales): la desagrarización, la urbanización y el aumento del nivel educativo de la población (Zelinsky, 1971: 227, 230, 233). Como señalaría después Massey (1988: 391), “los migrantes internos e internacionales son propulsados por el mismo proceso básico de transformación socioeconómica y desarrollo”.

Así, la integración de las perspectivas de Kuznets sobre el cambio estructural productivo y distributivo (Hatton y Williamson, 2003: 3) y Zelinsky con la migración como parte integral de las transiciones demográfica y urbana (Skeldon, 2012: 157) es perfectamente compatible con la tradición de la economía del desarrollo estructuralista que se centra en el contraste entre los procesos de cambio estructural exitosos y truncados. El desarrollo es un proceso caracterizado por la transición demográfica (incremento de la población y del bono demográfico) y el cambio estructural (desagrarización, urbanización y aumento de los niveles educativos), dos fenómenos que —en un contexto de división internacional del trabajo centro-periferia— provocan insuficiencia dinámica en los países en desarrollo y también explican por qué “las migraciones (internas e internacionales) son consustanciales al proceso de desarrollo y no la consecuencia de la falta de desarrollo” (Domínguez, 2012: 314). En el proceso de desarrollo —y más cuando se trata de un desarrollo dependiente (Baran, 1962: 259; Wood, 1986: 188) o maldesarrollo que no permite dar salida a millones de personas desplazadas por el cambio tecnológico como sí ocurrió en Europa en el siglo XIX con la emigración a América “a través de la emigración masiva como válvula de escape” (Amin, 2011: 25, 12)— no se crea suficiente empleo para los jóvenes, lo que estimula la emigración gradual y escalonada de los más educados²⁵. Así, la transición de la movilidad tiene el perfil cuadrático de U invertida, comprobado sistemáticamente en la historia económica y en los análisis de corte transversal y longitudinal del stock y del flujo de migrantes con respecto al nivel de PIB per cápita (Massey, 1988: 386, 389-390; Hatton y Williamson, 2003: 7-8; Telli, 2014: 63-64; Clemens, 2014: 5-10; World Bank, 2016: 11; OECD, 2016: 116-117; Clemens, 2017: 4-5; Migali, 2018: 41)²⁶.

²⁵ En 2010, las tasas migratorias entre los inmigrantes residentes en países de la OCDE procedentes de países en desarrollo (no emergentes) por categorías educativas fueron del 4,4% para inmigrantes con educación primaria, 5% con educación secundaria y 18,8% con educación terciaria (OECD, 2016: 99).

²⁶ Según el análisis de corte transversal, los países de renta media (entre 5.000\$ y 10.000\$ en paridad de poder adquisitivo) tienen el triple de tasa migratoria (medida por el stock) que lo países de ingreso bajo (con menos de 2.000\$); y según el análisis longitudinal, de 71 países que pasaron a la categoría de renta media o renta alta en el período 1960-2013,

Por tanto, mientras la pobreza absoluta es justamente la principal restricción a la migración (los países más pobres tienen tasas migratorias más bajas en términos de stock y de flujo), la reducción de las desigualdades internacionales (el proceso de convergencia relativa en términos per cápita entre países en desarrollo y desarrollados) no reduce, sino que aumenta, las tasas migratorias en los países que realizan su transición al desarrollo y que, de acuerdo a los datos disponibles, no empiezan a aminorar hasta que dejan atrás la *migration hump* (Clemens y Postel, 2018: 673; de Haas, 2005: 1271; de Haas, 2007: 834; de Haas, 2010b: 1605-1606; Hatton y Williamson, 2003: 3, 12). El tramo ascendente de la tasa migratoria se ve reforzado porque en el proceso de transición al desarrollo también se produce el incremento de las desigualdades internas a medida que aumenta el ingreso (la curva en U invertida de Kuznets) y se consolidan los cambios en la estructura sectorial (con su reflejo correspondiente en las pautas residenciales a favor de la urbanización) con productividades muy disímiles entre la agricultura, la industria y los servicios (Kuznets, 1966: 218-219), lo que activa la privación relativa como estimulante de la migración (en parte también porque las remesas aumentan en principio la desigualdad). Ello sucede especialmente entre los individuos más jóvenes y mejor educados, que son los que tienden a engrosar en mayor número las filas de la emigración al ver bloqueada su movilidad social ascendente (Massey, 1988: 400-401; de Haas, 2007: 836; de Haas, 2010b: 1613; Czaika y de Haas, 2011: 18-19; Domínguez, 2012: 318-319; Clemens, 2014: 12-16; Clemens, 2016; King y Lulle, 2016: 96).

Esta confirmación de la hipótesis de la transición de la movilidad sugiere que la emigración económica es un fenómeno que ha venido para quedarse, ya que, como afirma Massey (1988: 384), el crecimiento económico, que es parte del proceso de desarrollo, elimina los incentivos para migrar solo a largo plazo. La razón es que la transición al desarrollo hasta alcanzar el *turning point* o rebasar el *migration hump* de los 8.000\$-10.000\$ per cápita, en que las tasas migratorias empezarían a descender, es un proceso que tomará bastante tiempo: para el quintil más pobre de los países, si se añade un punto a su tasa de crecimiento del PIB per cápita de los últimos 24 años (lo que significa duplicar dicha tasa), el umbral de los 8.000\$ no se alcanzará hasta 2097; si se triplica la tasa habrá que esperar hasta 2067 (Clemens y Postel, 2018: 673).

aumentó la tasa migratoria en 67 (Clemens y Postel, 2018: 675-677). A partir de flujos migratorios para el período 1980-2015 entre 143 países de origen y 165 de destino, el PIB per cápita como *driver* de la migración internacional tiene un signo negativo en los países de origen de renta baja (donde además no es significativo) y renta alta (donde sí resulta significativo), y positivo y significativo en los de renta media (Migali, 2018: 99).

Dado que en África Subsahariana entrarán al mercado de trabajo 928 millones de personas hasta 2050, si se mantienen las actuales tasas de empleo, 595 millones podrán ser absorbidas por sus economías nacionales, pero 333 millones estarán en disposición de emigrar por falta de empleo (World Bank, 2016: 12)²⁷, sin contar con el aumento de la tasa migratoria que se producirá a medida que muchos países de renta baja se muevan hacia la renta media y mejoren los niveles de educación que se asocian a mayores aspiraciones y capacidades para migrar (Clemens, 2017: 9; Clemens *et alt.*, 2018: 2).

1.1.4. Mitos de políticas: ayuda, migraciones y coherencia de políticas

El mito 5 (la AOD puede servir para detener la emigración) se articula al mito 4 (el desarrollo frena los flujos migratorios) y propone aumentar la AOD para atacar la pobreza como causa profunda de la migración de acuerdo al diagnóstico asociado al mito 3. El nuevo mito de política de cooperación internacional para el desarrollo tiene dos componentes. En primer lugar, supone que la AOD es efectiva en su propósito declarado de aumentar el desarrollo y bienestar de los países en desarrollo (de atacar las causas profundas de las migraciones del mito 3 y en parte del 2), lo que no es corroborado por la literatura sobre el impacto de la ayuda en el crecimiento económico, la generación de empleo juvenil o la reducción de conflictos civiles (Clemens y Postel, 2018: 672-674). Y, en segundo lugar, supone que la AOD frena la emigración, lo que tampoco se confirma en la literatura sobre el efecto de la AOD en la tasa migratoria; más bien sucede lo contrario: el incremento de la AOD está asociado al aumento de la tasa de emigración (Fratzke y Salan, 2018: 7; Clemens y Postel, 2018: 683). Como señala Clemens (2016), en los países en desarrollo “el desarrollo va de la mano de una mayor emigración. Esto no significa poner en duda si la ayuda funcionará; el problema es que la ayuda no reducirá la migración total si funciona”.

Ello induce a pensar que la dirección de la relación ayuda-migración es inversa, aunque no tienda al círculo vicioso, porque la ayuda, o bien resulta básicamente ineficaz en su propósito desarrollista (si fuera eficaz para aliviar la condición de los más pobres, la ayuda crearía nuevos emigrantes potenciales), o bien se usa para una agenda de retornar irregulares, rechazar a solicitantes de asilo y taponar salidas reforzando los controles fronterizos

²⁷ Para 2050 la población en edad de trabajar en todos los países en desarrollo se habrá incrementado en 2.100 millones, de los cuales, si se mantienen las tasa de empleo de 2015, solo encontrarán trabajo en sus países 1.200 millones, quedando 900 millones en situación de emigrar (World Bank, 2016: 11).

(de Haas, 2007: 829; Fratzke y Salant, 2018: 10). Así, el aumento de las entradas es lo que activa mayores asignaciones de la ayuda a los países de origen de la migración con ese último objetivo (Tezanos y Gutiérrez, 2016).

Precisamente esa es la dirección que ha acabado tomando la política de cooperación de la UE con su subordinación a la política migratoria securitizada (Villota, 2017; Schöfberger, 2019: 6, 23), pero la utilización de la AOD como instrumento para detener el flujo migratorio, que responde a elementos estructurales de largo plazo asociados al proceso de desarrollo, resultará también ineficaz y la política migratoria se acabará convirtiendo, como ya ha ocurrido en múltiples ocasiones, en una herramienta de selección migratoria (Scipioni, 2018: 56, 60). Pero, sobre todo, la política migratoria es un elemento estructural: un instrumento para generar ilegalidad que resulta funcional para la acumulación a partir de la precarización del trabajo (Hanieh, 2018: 61; Schöfberger, 2019: 23), mientras se fomenta la “migración capitalista” mediante la ciudadanía dual y los Citizenship by Investment Programs para emigrantes ricos (Hanieh, 2018: 58)²⁸.

Si los países desarrollados quisieran realmente generar desarrollo y bienestar en los países en desarrollo deberían facilitar la migración en vez de hacer todo lo posible para obstaculizarla. Esto alude a la otra parte de la relación bidireccional migración-desarrollo señalada por de Haas (2005: 1269-1270): “la migración es tanto una parte constitutiva del proceso de desarrollo como un factor independiente que afecta al desarrollo en las sociedades remitentes y receptoras de migración”. El conector financiero de dicha relación son las remesas. Las remesas multiplican por 3,6 el volumen de AOD (KNOMAD, 2018: 1) y han pasado de convertir la relación potencial entre migración y desarrollo en una relación comprobada económicamente en el entorno del FMI (Giuliano y Ruiz-Arranz, 2005) y el Banco Mundial (Ratha, 2013)²⁹, o en una relación que es necesario defender según el PNUD (UNDP, 2009: 74), la UNCTAD (2011 y 2013) y el sistema de la ONU (Sutherland, 2013: 154). De modo que el vínculo

²⁸ En la UE se puede acceder a la nacionalidad por la vía rápida mediante inversión en Chipre (2€ millones), Malta (900.000€) y Bulgaria (2.5€ millones). Y doce países de UE+ tienen programas de visa oro: Letonia (100.000€), Reino Unido (225.000€), Malta y Grecia (250.000€), Alemania (300.000€), Portugal (350.000€), España y Italia (500.000€), Bulgaria (512.000€), Irlanda y Suiza (1€ millón) y Holanda (1.25€ millones). Ver <https://citizenshipshop.com/>.

²⁹ Más tarde el inicial optimismo del FMI fue puesto en duda por Barajas *et al.* (2009), mientras el Banco Mundial, aunque se abona a un análisis de costes y beneficios de las migraciones, considera que estos últimos son netamente superiores tanto para los países emisores como para los receptores (World Bank, 2016: 15-26).

positivo migración-desarrollo ya se asume como dato en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (2015) y el Pacto Mundial para la Migración de la ONU (2018)³⁰. Esa relación virtuosa ha sido objeto de múltiples análisis contrafactuales, que, pese al lógico escepticismo acerca de la factibilidad de una liberalización completa de la migración internacional³¹, tienen el mérito al menos de confrontar el discurso de la migración como problema.

Con la libre movilidad del trabajo, la migración aumentaría en un año casi un 1% el ingreso per cápita a nivel mundial y un 2,28% el de los países en desarrollo, según los cálculos de Kapur y McHale (2009: 1108). Por su parte, Clemens (2011: 84-85), tras revisar los estudios anteriores que muestran un rango de aumento del PIB entre 50% y el 150%, estima que si la mitad de la población de los países en desarrollo migrara libremente, el beneficio para esos países sería equivalente al 38% del PIB mundial y el efecto neto global estaría entre el 20% y el 60% del PIB mundial; y una liberalización parcial que permitiera emigrar al 5% de la población de los países en desarrollo generaría ganancias de eficiencia superiores a las derivadas de la eliminación de las barreras al comercio internacional y al movimiento de capitales³². Por su parte, Kennan (2013: 11) vuelve a razonar en términos de liberalización irrestricta y estima que para 40 países en desarrollo las ganancias netas de ingreso per cápita serían del 125% y a nivel global del 112%.

Alternativamente, Docquier *et al.* (2015: 333) plantean un escenario de liberalización parcial, que permitiría moverse a 400 millones adicionales de trabajadores de los países en desarrollo hacia los desarrollados, con el resultado de un aumento del PIB mundial entre el 7% y el 18% (si se consideran externalidades) a medio plazo. Otra aproximación se basa en cómo afectaría al PIB la eliminación de la migración: en los principales países emisores (y receptores de remesas) sería un 10% menor, mientras que en los

³⁰ “La migración contribuye a lograr resultados positivos en materia de desarrollo y a alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, especialmente cuando se gestiona bien” (Asamblea General de la ONU, 2018: 6).

³¹ Esta es la principal crítica de Borjas (2015), ya que ello supondría la libre movilidad de un año para otro de 2.600 millones de trabajadores de los países en desarrollo a los desarrollados. Este aporte sirve para esclarecer los efectos redistributivos de la libertad de movimiento internacional del trabajo: un aumento a corto plazo del salario en los países en desarrollo entre el 34% y el 261% y un descenso en los países desarrollados entre el 33% y el 40% (Borjas, 2015: 965).

³² Benhabib y Jovanovic (2012: 342) concluyen que “el bienestar mundial debería ser más alto si los flujos migratorios desde los países pobres a los países ricos fueran considerablemente más grandes que lo que son en la actualidad”, lo que en su modelo significaría la emigración de 1.800 millones de trabajadores (Benhabib y Jovanovic, 2012: 333)

países de destino entre un 5% y un 10% menor (di Giovanni *et alt.*, 2015: 170-171). Finalmente, se ha comprobado que el aumento de la inmigración predice unidireccionalmente el crecimiento económico (medido en términos de PIB per cápita) en algunos Estados miembros de la UE como Alemania, Holanda y España, mientras que en Italia la relación es bidireccional (González y Otero, 2018: 136). Estos resultados muestran que la inmigración en parte compensa la decreciente movilidad interna dentro y entre los países de la UE, que resulta hasta siete veces menor que la existente en EEUU, como consecuencia de la regulación nacional de los mercados de trabajo y de los desincentivos a la movilidad derivados de los sistemas de protección social (Brunet, 2018: 20, 26): en definitiva, la inmigración contribuiría al crecimiento económico en la UE por la flexibilización de las rigideces de los mercados de trabajo de los Estados miembros, tal y como defiende el Banco Mundial (World Bank, 2016: 21-22).

El mito 6 (la inmigración es una amenaza para los países desarrollados) se sostiene a partir de la arraigada percepción de la migración como *problema* por parte de la opinión pública como consecuencia de los sesgos cognitivos que refuerzan los medios³³. En el trabajo de IPSOS (2017: 7) sobre percepciones de la migración, los porcentajes de respuesta que consideran los impactos de la inmigración como positivos o muy positivos, se mueven en el orden del 35% (EEUU), 38% (Australia y Canadá) y 40% (Reino Unido), pero en los países de la UE oscilan entre el 25% de Suecia y el 5% de Hungría³⁴. En Alemania (50%), Francia (53%) e Italia (63%) son mayoría los que consideran que hay demasiados inmigrantes en sus países (IPSOS, 2017: 10). Y en Canadá (50%), Australia y Alemania (51%), España (53%), Francia (55%), EEUU (56%), Gran Bretaña (58%) e Italia (61%) también

³³ En el Eurobarómetro de 2017, el 53% de los europeos considera que la caracterización negativa de los inmigrantes en los medios es un obstáculo mayor para la integración, con porcentajes superiores a la media (entre el 54% y el 67%), en Finlandia, España, Francia, Bélgica, Reino Unido, Chipre, Holanda, Suecia y Dinamarca (European Commission, 2018a: 97). Y un 36% considera que los inmigrantes son presentados demasiado negativamente, con porcentajes superiores a la media (entre el 37% y el 59%) en Hungría, Suecia, Holanda, Bélgica Francia, Reino Unido y Dinamarca (*Ibid.*: 157-158).

³⁴ Esto contradice en parte los resultados del Eurobarómetro para el mismo año donde los impactos positivos en el país de destino son señalados por el 42% de los encuestados (con los datos más altos para los componentes de cubrir puestos de trabajo, 72%, y el impacto macroeconómico, 51%), frente al 31% que los consideran negativos (European Commission, 2018a: 69-70). Pero, a su vez, estas percepciones son inconsistentes con las referidas al impacto negativo de la migración en el sistema de bienestar y la seguridad ciudadana.

son mayoría los que perciben que los inmigrantes presionan demasiado sobre los sistemas de bienestar. En el promedio de la UE esta es la opinión del 56% de los encuestados según el Eurobarómetro, que también muestra una opinión mayoritariamente desfavorable (55%) respecto a la relación de los inmigrantes con la seguridad ciudadana (European Commission, 2018a: 71). Por último, entre un tercio y más de la mitad de los encuestados (34% en Gran Bretaña, 37% en Francia, 40% en Canadá, 41% en España, 44% en Australia, 45% en EEUU y 47% en Italia, 39% en el promedio de la UE) está preocupado por el impacto negativo de la inmigración en la facilidad para encontrar empleo (IPSOS, 2017: 17; European Commission, 2018a: 71).

Dado que la perspectiva ilustrada sobre la migración como un problema que es necesario resolver con más AOD (en la creencia ilusoria de que, si la AOD funciona, el desarrollo generado frenará la migración) resulta minoritaria en el ámbito de la toma de decisiones y de formación de la opinión (de Haas, 2007: 826), no es de extrañar que en una fracción cada vez más amplia del espectro partidario se reaccione al estado de ánimo del público con mensajes de parar (e incluso erradicar) la migración. Para ello se proponen políticas de cierre de fronteras ante lo que se enmarca como una verdadera invasión (de ahí la percepción distorsionada del número de inmigrantes)³⁵, pese a que está comprobado de forma exhaustiva que son estas políticas de bunkerización de fronteras las que estimulan la emigración irregular y el asentamiento permanente con reagrupación familiar, en vez de facilitar la migración legal circular, con el resultado de que reducen tanto la incidencia del retorno, como la disposición al mismo (de Haas, 2007: 824; King y Lulle: 48, 108, 124).

Tales políticas, además, hacen necesarias periódicas regularizaciones³⁶ que alimentan la xenofobia y el racismo de las franjas del electorado que se sienten más amenazadas en sus modos de vida materiales y culturales por los migrantes (de Haas, 2007: 826). Estos electores tienden a ser las personas de mayor edad, menor nivel educativo y más vulnerables económicamente (Richards, 2017: 17; European Commission, 2018a: 81; Schain, 2018: 6).

Los círculos viciosos de retroalimentación entre la activación de la opinión pública por partidos de extrema derecha (que, a pesar de ser minori-

³⁵ La percepción de la población de inmigrantes sobre la población total real se multiplica en la UE por un factor de 2,3, con 19 Estados miembros en los que el factor oscila desde ese promedio (Francia, Grecia, Reino Unido y España), al 3,5 de Italia y al 9,1 de Polonia (European Commission, 2018a: 19).

³⁶ Entre 1973 y 2009 hubo 68 programas de regularización en 18 países de la UE, de los cuales casi tres cuartas partes fueron implementados a partir de 1996 y normalizaron la situación de más de 5 millones de inmigrantes (Brick, 2011: 2-39).

tarios, marcan la agenda estrechando el margen de maniobra de las aproximaciones alternativas) y las políticas anti-integración indican una cierta sobre-reacción de los decisores políticos (Callens, 2017: 5). Pero lo cierto es que en la UE son minoría las personas que se sienten incomodadas por relacionarse con migrantes por razones de amistad (14%), trabajo (14%), vecindad (18%), utilización de servicios de salud (20%), familiares (23%) o de dependencia jerárquica (23%) (European Commission, 2018a: 37), y, por tanto, son minoría también las personas xenófobas. Esto indica que el espacio para otros discursos es amplio y lo que se necesitan son representantes menos acomodaticios. Máxime cuando los países desarrollados, y en particular los de la UE, se enfrentan a graves problemas de envejecimiento y baja natalidad, que, sin inmigración de reemplazo, provocarán niveles inasumibles de dependencia en pocas décadas, poniendo al borde de la quiebra los sistemas de bienestar (UNPD, 2009: 45; Simon *et al.*, 2012; King y Lulle, 2016: 122)³⁷.

Finalmente, el mito 7 (si la política migratoria de la UE es coherente con el objetivo de la AOD el desarrollo subsiguiente frenará la migración) sirve para introducir la segunda parte del capítulo. La política de cooperación internacional para el desarrollo ni puede ni debería intentar detener la emigración (Martin-Shields *et al.*, 2017). No puede porque, al contrario de lo que propaga el mito 4, el desarrollo no es un sustituto de la emigración, y los migrantes no responden pasivamente a incentivos que se basan en modelos de racionalidad perfecta, sino que tienen reactividad y agencia (tienen capacidad de configurar su propio destino a pesar de las políticas migratorias de control, que pueden ser resistidas, eludidas o subvertidas), un detalle este de la agencia que obvian las autoridades europeas en flagrante contradicción con la concepción del desarrollo humano que predicán (de Haas *et al.*, 2009: 22; de Haas, 2011: 25; Mainwaring, 2016: 303). Y la política de cooperación internacional para el desarrollo no debería usarse para detener

³⁷ La tasa de dependencia relaciona la población mayor de 65 años con la población en edad de trabajar (entre 20 y 64). Para mantener la tasa de dependencia de 2015 hasta 2025, Alemania necesitaría una inmigración neta anual de 982.000 personas y Francia de 858.000 (Saroglu, 2016: 22). Y, sin migración de reemplazo, la UE perdería 60.1 millones de habitantes (41.5 millones en edad de trabajar) para 2080, por lo que se necesitará un promedio de 1.1 millones de migrantes netos anuales para mantener la población potencialmente activa, a pesar de que la tasa de dependencia seguirá aumentando (Eurostat, 2015: 161, 171). Por su parte, la tasa de apoyo (la inversa de la tasa de dependencia), permite visualizar directamente la relación entre las personas en edad de trabajar y las retiradas. En 2017 la tasa de apoyo era de 12,9 en África, 7,4 en Asia, 7,3 en América Latina, 3,8 en Norteamérica, 3,3 en Europa y 2,1 en Japón. Sin migración de reemplazo, la tasa de apoyo proyectada para Europa en 2050 caerá por debajo del 2 en 24 países (UNDESA2017c: 11).

la emigración porque las medidas disuasorias que ahora se pretenden reforzar con AOD (externalización del asilo y control militar de fronteras para impedir la salida de irregulares) tampoco toman en cuenta la agencia de los migrantes y sus cálculos sobre las preferencias de destino: tales preferencias son contingentes y fluidas y las medidas anti-inmigración se incluyen junto a otras muchas consideraciones sobre lo que es un buen o un mal país para migrar (Maiwaring, 2016: 291; Crawley y Hagen-Zanker, 2019: 32-33).

1.2. POLÍTICA MIGRATORIA DE LA UE Y COHERENCIA DE POLÍTICAS: MISIÓN IMPOSIBLE

Desde la crisis de los refugiados, el objetivo de seguridad de la política migratoria de la UE se ha vuelto contrario al objetivo del desarrollo de la política de cooperación (Villota, 2017). Esto significa que no hay CPD, pese a lo que proclaman los informes autosatisfechos de la Comisión Europea. El mismo año que murieron en el Mediterráneo 4.054 personas según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)³⁸, el informe de CPD de la Comisión señaló que en el área de migración había habido “un buen progreso” (*good progress*), así como “un importante fortalecimiento del interés en temas de migración entre los responsables de las políticas de desarrollo, con consideraciones de coherencia de políticas como una preocupación clave” (Commission Staff, 2015: 75, 100)³⁹. Pero la incoherencia de la política migratoria, que es constitutiva por el predominio del enfoque de seguridad en los Tratados, ha ido en aumento hasta el punto de acabar contribuyendo a la sistemática violación de los derechos humanos de los migrantes y a la multiplicación de las malas prácticas de condicionalidad y atado de la AOD que ratifican, una vez más, la naturaleza neocolonial y de autoayuda de este régimen internacional y permiten calificar su política como de antiooperación para el subdesarrollo.

³⁸ <http://missingmigrants.iom.int/>.

³⁹ Cabe recordar que la metodología de evaluación de la CPD, desde que esta estrategia se incluyó en el consenso europeo de desarrollo de 2005, es de proceso. Según los funcionarios responsables del informe, “una medición más sistemática de los impactos y del progreso de la CPD de manera que demuestre resultados de desarrollo claros es un desafío a largo plazo”, que, en todo caso, se considera “virtualmente imposible de llevar a cabo”, debido a que “hay problemas de atribución y la evidencia sobre la incoherencia siempre predomina” (Commission Staff, 2015: 98, 103).

Las dos almas de la política migratoria de la UE (desarrollo y seguridad) responden a sendos elementos interconectados: al proceso de ampliación de la propia UE, donde la libertad de circulación de personas es una de las cuatro libertades del acervo comunitario (King y Lulle, 2016: 118); y la arquitectura de la gobernanza de la migración en el Tratado Lisboa (2009), donde la política migratoria, que se refiere a la inmigración extracomunitaria (procedente de terceros países), es una competencia compartida entre la Comisión y los Estados miembros. La legislación de la UE no prevé la armonización de las leyes y reglamentaciones nacionales (Schmid-Drüner, 2018a: 1), pese a que desde 1995 rige el Acuerdo de Schengen, lo que implica que los Estados miembros deben decidir si los migrantes extracomunitarios que ya han entrado en el área disfrutan de la misma libertad de movimientos que los ciudadanos de la UE después de cinco años de residencia legal (Bux, 2018: 1; Schöffberger, 2019: 2).

Así, junto con los artículos que apelan a la defensa de los derechos humanos, el Derecho Internacional y la ayuda “a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano” (TFUE, arts. 2, 3.5, 21.2b y 21.2g), los artículos que regulan las políticas de asilo e inmigración (TFUE, arts. 78-80) circunscriben de modo muy restrictivo el alcance real de los derechos. El régimen migratorio de la UE sigue siendo un sistema atomizado, donde cada uno de los Estados decide por su cuenta, en función de su experiencia migratoria anterior, posición geográfica, necesidades económicas y pasado colonial (Schöffberger, 2019: 3, 5). Y las políticas humanitarias en materia de asilo y refugio asumen este mismo enfoque nacional descoordinado: si bien todos los países europeos son firmantes de la normativa básica internacional en materia de asilo y refugio (la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967), su implementación práctica es muy dispar, y el objetivo expresado en el artículo 62.2 del TFUE de desarrollar una política común de asilo, inmigración y fronteras exteriores basada en la solidaridad sigue siendo una aspiración inalcanzable (Schmid-Drüner, 2018b: 1). Las externalidades negativas de esta falta de política común se hicieron patentes con las masivas regularizaciones de los 2000⁴⁰, y sobre todo cuando Alemania decidió en 2015 aceptar 800.000 refugiados sirios (ese año el país encajó 1.1 millones de migrantes), lo que desató la reacción del grupo de Visegrado y acabó provocando el establecimiento de controles

⁴⁰ “las políticas de inmigración nacionales tienen claramente repercusiones más allá de las fronteras nacionales, en el espacio de Schengen, y las adoptadas en un Estado miembro por razones internas o regionales pueden tener rápidamente un impacto en otros Estados miembros” (Comisión Europea, 2007: 7).

fronterizos internos que suspendieron el Acuerdo de Schengen (McCormick y Sobacki, 2017), llevando a la “solidaridad simbólica” del Reglamento de Dublín III a un callejón sin salida (Thielemann, 2017: 79).

La política de migración se enmarca en el título V del TFUE, “Espacio de seguridad, libertad y justicia”. De ahí que la UE distinga entre migración legal (sobre la que se tiene en teoría un enfoque de desarrollo), e ilegal (sobre la que se tiene un enfoque de seguridad). En principio, ambos enfoques corresponden a dos orientaciones predominantes: el enfoque de desarrollo corresponde a la orientación comunitaria de la política migratoria, que presiona a favor de atribuir las competencias y responsabilidades a instituciones dependientes de la Comisión; y el enfoque de seguridad corresponde a la orientación intergubernamental, que mantiene el *statu quo* del Consejo Europeo basado en las competencias y responsabilidades de los Estados (Schöffberger, 2019: 15). Los Estados miembros tienen derecho a establecer porcentajes de admisión de nacionales de terceros países que deseen buscar trabajo en su territorio (TFUE, art. 79.5), para los que existe una tarjeta azul que ha sido muy criticada por la falta de homologación interestatal en términos de duración del permiso (que puede variar según los países de 3 a 48 meses) y la heterogeneidad de los requisitos para la cualificación profesional, y por su restricción a la movilidad entre Estados miembros en los primeros 18 meses de estancia (King y Lulle, 2016: 38). Por su parte, la Comisión y los Estados miembros tienen la obligación de prevenir y reducir la inmigración irregular: en este punto rige el principio de solidaridad o reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados, también en el aspecto financiero (TFUE, artículo 80).

Por último, tanto para los asuntos de migración legal como para los de asilo rige el procedimiento legislativo ordinario o de codecisión: el Parlamento aprueba la legislación junto con el Consejo, que, desde 2009 con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa para el caso de la migración legal, sigue la regla de la mayoría cualificada en el TFUE (72 % de los miembros del Consejo que represente a Estados que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión) (Schmid-Drüner, 2018a: 2; Schmid-Drüner, 2018b: 2).

Desde que el Consejo Europeo de Sevilla (2002) empezó a preocuparse por la inmigración, el enfoque de la UE ha mantenido esta dualidad entre desarrollo y seguridad –aunque ciertamente desequilibrada a favor de la segunda–, hasta el punto de padecer una cierta esquizofrenia institucional y discursiva (Schöffberger, 2019: 12). A partir de 2015 con la crisis de los refugiados, las consideraciones de seguridad, que siempre fueron dominantes, han acabado aplastando a las consideraciones sobre desarrollo, todo ello a partir de varios elementos de continuidad que han sido recurrentes: el predom-

minio, la aproximación tecnocrático-manipulativa (de gestión de los flujos migratorios) que prescinde de la agencia de los migrantes y exonera de la responsabilidad a las políticas de la UE que alimentan los flujos con su apoyo a las guerras imperiales y sus estrategias de desarrollo dependiente (Hanieh, 2018: 54); el uso las “asociaciones de movilidad” en las que los intereses de la UE (incluidos los de sus empresas) se han antepuesto sistemáticamente a los de los países emisores y en las que los beneficiarios potenciales (las comunidades de origen y las asociaciones de migrantes) han estado ausentes en los diálogos políticos a pesar de ser reconocidos como interlocutores; y el recurso a la externalización para la gestión de la migración irregular y de asilo (Hanieh, 2018: 64-65; Schöfberger, 2019: 6-7, 9, 23-24). La única diferencia que marca el antes y el después de la crisis de los refugiados de 2015 ha sido la explicitación discursiva eurocéntrica —con la novedad del reconocimiento de la agencia solo del migrante villano o terrorista (Mainwaring, 2016: 390)— y el uso más intensivo de las estrategias de extraterritorialización de la gestión de los flujos y de condicionalidad de la ayuda vinculándola a tasas de retorno pero con incentivos negativos (Schöfberger, 2019: 6).

En el plano de la gobernanza, la pugna predominante hasta 2015 entre la perspectiva comunitaria (con la creación de Europol en 1999, Frontex en 2005, el Servicio Europeo de Acción Exterior en 2009 y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo en 2010) y la intergubernamental⁴¹, se ha acabado resolviendo mediante la transversalización de los intereses nacionales de algunos Estados miembros (Italia, Austria, Hungría y Polonia) en la política migratoria comunitaria, lo que ha dado un peso decisivo al enfoque de seguridad (Ceccorulli y Lucarelli, 2016: 97 Sanahuja, 2016: 100; Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2018: 74; Schmid-Drüner, 2018b: 3-5; Hanieh, 2018: 62-63), con el resultado de que las instituciones comunitarias se ponen al servicio de los intereses de esos Estados (Schöfberger, 2019: 12, 16-18, 20-21). Un análisis de frecuencias del término fronteras y sus adjetivos fronteriza/transfronteriza —los marcadores de la narrativa de seguridad (Cecorulli y Lucarelli, 2016: 89) en la normatividad comunitaria— permite comprobar

⁴¹ Esta perspectiva se evidenció en el bloqueo de las propuestas comunitarias sobre migración económica e integración social y legal de los migrantes por parte del Consejo en 2001 y 2004; en el rechazo en esta última fecha del Tratado de Constitución para Europa, que contenía una política común de asilo e inmigración; en los acuerdos bilaterales de readmisión de España e Italia entre 2002 y 2007 con países africanos para controlar las fronteras por medio de la externalización; en la defensa por el Consejo de una política de asilo basada en la coordinación de enfoques nacionales en 2008; y en el mantenimiento del principio de primer país de entrada para examinar las solicitudes de asilo del Reglamento de Dublín III de 2013.

el endemismo de ese enfoque de seguridad y su exacerbación después de 2016, una vez cerrada (en falso) la crisis de los refugiados (tabla 1.5).

Tabla 1.5. EL ENFOQUE DE SEGURIDAD A TRAVÉS DE LOS MARCADORES DISCURSIVOS DEL SUSTANTIVO FRONTERA Y SUS ADJETIVOS

COMUNICACIONES	FRECUENCIA	PÁGINAS	FRECUENCIAS/PÁGS.
Comisión Europea (2002)	53	46	1,15
Comisión Europea (2007)	14	13	1,08
Comisión Europea (2008)	20	20	1,00
Comisión Europea (2011a)	9	27	0,33
Comisión Europea (2015a)	13	13	1,00
Comisión Europea (2015b)	13	13	1,00
Comisión Europea (2016)	14	20	0,70
Comisión Europea (2017b)	27	18	1,50
Comisión Europea (2018a)	40	23	1,73

* En el conteo se excluyen menciones en la bibliografía, índices, epígrafes, títulos o pies de cuadros y gráficos y notas, así como en nombre de instituciones (Guardia de Fronteras o Misión de asistencia fronteriza). Las páginas de la Comunicación de 2002 excluyen los anexos y el índice. Y en las dos últimas Comunicaciones, se excluyen también menciones referidas a la Unión Europea.

En tal sentido, las constantes apelaciones en los documentos de la Comisión Europea a la protección de los derechos humanos y el discurso emocional que carga las tintas contra traficantes y tratantes para defender al migrante-víctima son solo una falsa pista: se trata de elementos performativos que sirven “para apoyar el reforzamiento de los controles fronterizos” y “la militarización de las fronteras europeas en nombre de la defensa de las personas sin derechos contra el crimen organizado”, que “solo puede pararse con securitización adicional” (Hanieh, 2018: 63, 65).

1.2.1. El dualismo desequilibrado de la UE sobre migración

La política migratoria de la UE, que tanto en su dimensión externa (fronteras exteriores) como interna (espacio Schengen) ha estado contaminada desde sus inicios por el enfoque de seguridad, se ha concretado de manera reactiva a golpe de presiones migratorias. Así, en el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 —verdadero punto de partida sobre la cuestión

migratoria— se prestó atención especial a la “migración ilegal”, a resultas de lo cual la Comisión Europea produjo una primera Comunicación. El documento inicia con la dimensión de desarrollo: la migración “si se gestiona correctamente, puede ser un factor positivo de crecimiento y éxito tanto para la Unión como para los países afectados”⁴² (¿la migración es una epidemia?); y la integración de los aspectos relacionados con la migración en la actividad exterior de la UE “deberá respetar la coherencia general de nuestras políticas y actividades exteriores” contenida en el Tratado de Amsterdam entonces vigente (Comisión Europea, 2002: 4).

La dimensión de desarrollo también está presente en la elección del diálogo político con los países emisores como instrumento de cooperación de máximo nivel, basado en un planteamiento “incitativo”⁴³ y diferenciado, y en la utilización de la ayuda para abordar las “causas profundas de los flujos migratorios” a partir de “la lucha contra la pobreza, el refuerzo institucional y el desarrollo de capacidades y la prevención de conflictos” (*Ibid.*: 4-5)⁴⁴. Este uso de la ayuda para frenar las “presiones migratorias” es incongruente con el reconocimiento explícito de la existencia de la *migration hump*⁴⁵ y el diagnóstico de las causas profundas (“fuerzas motrices de la migración internacional”) que apuntan a la falta de desarrollo (pobreza, bajo crecimiento económico y desempleo), junto con factores demográficos e institucionales (*Ibid.*: 9-10). Para resolver la contradicción, se apela a las inconsistencias temporales derivadas de la *migration hump*: aunque a corto plazo el cre-

⁴² El documento recuerda “que la migración no debe considerarse únicamente como un problema, sino también como un fenómeno esencialmente positivo... Es un hecho que los países industrializados, incluida la Unión Europea, se benefician considerablemente de la migración y seguirán necesitando inmigrantes en el futuro, independientemente de su nivel de cualificación” (Comisión Europea, 2002: 6).

⁴³ “animando a los países a aceptar las nuevas disciplinas pero sin penalizar a los que no están dispuestos, o capacitados, para hacerlo” (*Ibid.*: 4).

⁴⁴ La lista se completa señalando que los programas y políticas de la UE “en apoyo de los derechos humanos, la consolidación de la democracia, la lucha contra la pobreza, la creación de empleo y la mejora general de la situación económica en los países de emigración, el mantenimiento de la paz, etc. afectan a la migración, ya que se refieren a los principales factores sobre los que debe actuarse para reducir las presiones migratorias” (*Ibid.*: 6).

⁴⁵ “La mayoría de los «inmigrantes económicos» presentes en el territorio de los Estados miembros de la UE no procede de países de bajos ingresos, sino más bien de países de ingresos medios y economías en transición. Las personas pobres de los países en desarrollo carecen de los contactos y los recursos necesarios para la migración intercontinental. Si se ven obligadas a emigrar por motivos económicos, normalmente se desplazarán a centros regionales de crecimiento económico” (*Ibid.*: 9).

cimiento económico pueda aumentar la tasa migratoria, a largo plazo “la reducción de la pobreza y el aumento de las oportunidades de empleo sí alivian la presión migratoria” (*Ibid.*: 11), así que la racionalidad de la política de cooperación es “reducir la duración de la denominada «joroba migratoria»” (*Ibid.*: 21). La Comunicación también apela a la diferencia entre la “migración económica” y la “migración forzosa”, cuyas fuerzas motrices son los conflictos armados y los factores ambientales (*Ibid.*: 10). En todo caso, el enfoque de desarrollo comparte el argumento neoliberal, articulado a la visión tecnocrática y manipulativa de gestión de flujos, de que la “culpa de los factores descritos [como fuerzas motrices] la tienen unas políticas nacionales inadecuadas o deficientes, así como la ausencia de reformas en los propios países en desarrollo” (*Ibid.*).

En esta primera toma de posición, la dimensión de desarrollo queda ya subordinada a la de seguridad. Frente a la doctrina de la OCDE sobre CPD, que apelaba entonces a “la toma en consideración consciente de las necesidades y los intereses de los países en desarrollo” (OECD, 1999: 4) y que en cierto modo supeditaba al objetivo de la política de cooperación las otras políticas que podían afectar al desarrollo, la Comisión Europea invierte el sentido al considerar que “la política comunitaria de cooperación al desarrollo contribuye a la eficacia de la política de migración de la UE y a su objetivo de gestionar los flujos migratorios” (*Ibid.*: 21), la fórmula aséptica para describir la “asociación relativa a contener la migración partiendo de una definición del interés común con terceros países” a través del diálogo político (*Ibid.*: 47).

El desequilibrio entre el enfoque de desarrollo y el de seguridad pareció corregirse en la segunda Comunicación de la Comisión Europea (2005), que corresponde al momento álgido de la visión optimista sobre la relación migración-desarrollo, tras la creación de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales y los informes del Banco Mundial y la OCDE sobre el potencial de las remesas para el desarrollo (King y Lulle, 2016: 118). En el documento no hay ni una sola referencia al término fronteras o sus adjetivos, que son los marcadores de la narrativa de seguridad. La Comunicación busca ahora la coherencia de la política migratoria con las prioridades de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo —“la consecución del objetivo de una coherencia política en materia de desarrollo” (Comisión Europea, 2005: 3)—, y despliega toda la doctrina disponible al respecto sobre remesas, migración circular y circulación de cerebros. Esa apelación a la CPD tiene que ver con el alto perfil que tomó esta aproximación en el consenso europeo de desarrollo alcanzado ese mismo año entre las tres principales instituciones de la UE (Parlamento Europeo, Comisión

Europea y Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno), y cuya formulación desarrollista, que se incorporará al TFUE (2009) como artículo 208, no deja lugar a dudas: “la coherencia de las políticas en favor del desarrollo, basada en la garantía de que la Comunidad tendrá en cuenta los objetivos de cooperación para el desarrollo en las políticas que aplique que puedan afectar a los países en desarrollo” (UE, 2006: 8).

El consenso asume explícitamente el enfoque de “desarrollo humano” como ampliación de capacidades, “los principios de inversión en las personas, de valorización de las mismas” (UE, 2006: 14), con especial énfasis en el “respeto”, la “promoción” o la “protección” de los derechos humanos, considerados como objetivo, valor y principio común, además de ámbito de intervención sectorial y transversal (“horizontal”) de la cooperación europea (*Ibid.*: 2-4, 8-9, 13-16). En ese contexto, el consenso sitúa la relación entre migración y desarrollo dentro de los objetivos comunes de la política de cooperación de la UE⁴⁶ y lo hace en el marco de la CPD (*Ibid.*: 2, 9)⁴⁷ y de transversalización del enfoque basado en derechos. Este último justifica la inclusión de “la lucha contra la migración ilegal y contra el tráfico de seres humanos” como uno de los contenidos principales del diálogo político con los “países asociados” (también llamados “socios”) y la consideración de “la migración forzosa e ilegal y el tráfico de seres humanos” como uno de los grandes “desafíos globales” (*Ibid.*: 4, 7).

Ahora bien, en ningún momento el consenso reconoce la agencia de los migrantes —una constante del discurso tradicional de victimización de los mismos que la UE ha mantenido sin fisuras hasta 2015 (Mainwaring, 2016: 290)—, que por entonces estaba promoviendo el PNUD. Para el PNUD, la migración resulta expresiva de la capacidad de desplazarse y una dimensión de las libertades y los derechos humanos: la manifestación natural del deseo de las personas de elegir cómo y dónde vivir. Así que las migraciones contribuyen a la ampliación de las capacidades de las personas, debiendo contemplarse como parte del fenómeno más amplio de la movilidad humana aso-

⁴⁶ “Nos esforzaremos en conseguir que la migración sea un factor positivo para el desarrollo, a través de la promoción de medidas concretas destinadas a reforzar su contribución a la reducción de la pobreza, entre otras cosas facilitando las remesas y limitando la fuga de cerebros y de personas cualificadas” (*Ibid.*: 7).

⁴⁷ “la Comisión procurará incluir las cuestiones de migración y de refugiados en las estrategias y asociaciones regionales y por países, y fomentar las sinergias entre la migración y el desarrollo, de modo que la una constituya una fuerza positiva para el otro. La Comisión apoyará a los países en desarrollo en sus políticas de gestión de las corrientes migratorias, así como en sus esfuerzos por combatir la trata de seres humanos, a fin de asegurar que se respetan los derechos humanos de los migrantes” (*Ibid.*: 17).

ciado al proceso de desarrollo (UNPD, 2009: 14-15). Este mismo enfoque fue el que se instaló en el FGMD⁴⁸ y como señaló después el Representante Especial para la Migración y el Desarrollo de la ONU, Peter Sutherland (2013: 153), la migración “es un símbolo de la libertad humana”.

En las dos siguientes Comunicaciones de la Comisión Europea (2007 y 2008) se profundiza ese enfoque manipulativo de desarrollo, solo que esta vez es para el desarrollo de la UE (política común de inmigración) y subsidiariamente para el desarrollo de los países emisores (política común de emigración). La inmigración es “una oportunidad para la UE” que servirá para combatir el envejecimiento y cubrir las necesidades del mercado laboral, y se contempla como un factor en que habrá que apoyarse cada vez más “para impulsar el crecimiento económico” en Europa, en el entendido de que “la primera urgencia se refiere a los trabajadores muy cualificados” y que “la lucha firme contra la inmigración ilegal” es la otra cara de la misma moneda (Comisión Europea, 2007: 2, 4-5). En ese sentido, ya se contemplan algunas de las herramientas previstas en el “Enfoque global de la migración” aprobado por el Consejo Europeo de diciembre de 2005, como la creación de centros africanos de gestión de la emigración o las asociaciones de movilidad con los países de origen (*Ibid.*: 6). Por lo demás, la migración es también “un factor positivo para el desarrollo” de los países emisores, si se reduce el coste de las remesas, se minimiza la fuga de cerebros y se facilita el retorno temporal y la migración circular (*Ibid.*: 11).

Desde la perspectiva de la emigración, la novedad principal es que en los diez principios comunes de la política común de inmigración (con tres dedicados al impacto de la inmigración en la “prosperidad” de la UE y cuatro a la “seguridad” de los migrantes y de la UE), hay tres relativos a la “solidaridad”, de los cuales uno alude a la CPD (“la asociación y cooperación auténtica con terceros países”), mientras que para las “asociaciones de movilidad” se hace mención por primera vez a las “asociaciones de inmigrantes” (Comisión Europea, 2008: 10-11). En todo caso, para el desarrollo de los países emisores se desliza el lenguaje de la naturalización y la deshumanización de la emigración: así, después de “la identificación de los factores que empujan a emigrar”, se dice que hay que “apoyar el desarrollo de medidas eficaces de adaptación” (término prestado de la agenda climática) entre las que se incluyen las recetas

⁴⁸ “La migración internacional no debería ser una estrategia de supervivencia, sino que debería basarse cada vez más en una elección personal: la opción de migrar... El desarrollo humano aumenta tanto la libertad como la opción de permanecer en el país de origen o de abandonarlo, en forma temporal, permanente o repetidamente” (FGMD, 2009: 7).

sobre remesas, migración circular y circulación de cerebros (así como la portabilidad de los derechos de jubilación), ya contempladas en las orientaciones sobre migración y desarrollo de 2005 (*Ibid.*: 10-11).

El siguiente hito de la política europea de migración fue la Comunicación en respuesta a la Primavera Árabe y “los sucesos del Sur del Mediterráneo en 2011” (Comisión Europea, 2011a: 2), eufemismo de la intervención militar en Libia liderada por fuerzas de EEUU, Francia y Reino Unido, con apoyo de otros ocho países de la UE (España, Italia, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Suecia, Rumanía y Grecia). Ahora se trata de establecer “Asociaciones de Movilidad” con terceros países, “dando prioridad a la política de vecindad de la Unión en su conjunto”, pero de acuerdo a un nuevo “Enfoque Global de la Migración y la Movilidad” (*Ibid.*: 2-3). Dicho enfoque se basa en el diálogo político en procesos regionales y bilaterales (“Diálogos sobre Migración y Movilidad”) que deberían ser de aplicación conjunta por la Comisión, el SEAE y los Estados miembros (*Ibid.*: 4-5), introduciendo una mención al “diálogo reforzado con la diáspora, los grupos de migrantes y las organizaciones pertinentes” (*Ibid.*: 6). Estos diálogos, que supuestamente responden a “una verdadera asociación con los países terceros” y a un abordaje de “la migración y la movilidad de manera completa y equilibrada” (*Ibid.*: 5-6), se agrupan en torno a cuatro temáticas a modo de cuatro pilares que estructuran el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM, por su siglas en inglés).

Semejantes temáticas responden al equilibrio entre los enfoques de desarrollo y seguridad, con los derechos humanos como elemento transversal: “migración legal y movilidad, migración irregular y trata de seres humanos, protección internacional y política de asilo, y maximización de la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad” (*Ibid.*: 6). El instrumento elegido para llevar a cabo las acciones pertinentes son las Asociaciones de Movilidad, cuya filosofía es de mutuo beneficio e incentivos positivos (“más por más”), tales como facilitar “visados sobre la base de un acuerdo de readmisión negociado simultáneamente”, apoyado con cooperación técnica para refuerzo de capacidades (*Ibid.*: 11). Pero detrás de la retórica desarrollista, aflora el discurso de lo reprimido, la contención del flujo migratorio: lo que importa es “atraer a migrantes altamente cualificados” (*Ibid.*: 14), ya que para el resto la mejor opción es la “migración Sur-Sur” (*Ibid.*: 20).

1.2.2. La crisis de los refugiados y la Agenda Europea de Migración con África

Las Asociaciones de Movilidad del GAMM contribuyeron a comunitarizar las políticas nacionales de contención de la migración ilegal que, con apoyo

de la AOD, pagaban a un tercer país para hacer de Estado-tapón o gendarme, siguiendo el enfoque ya aplicado por España durante su crisis de las pateras de 2006 (López Sala, 2007: 102-103; Sanahuja, 2016: 86-88): el acuerdo de control de la migración de Italia y Libia de 2012 y la Asociación de Movilidad UE-Marruecos de 2013 fueron buena muestra de ello (Amnistía Internacional, 2014: 37; Amnistía Internacional, 2015: 24). España en 2005 y 2009, Grecia en 2012 y Bulgaria en 2014, se convirtieron en los primeros países que, con la parte del león de los fondos del Programa para la Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios de la UE, financiaron complejos sistemas de vigilancia para defender sus fronteras, levantando vallas de hasta triple fila, cubiertas por mallas antitrepa, rematadas por concertinas y reforzadas con sensores electrónicos de ruido y movimiento, videocámaras de vigilancia, helicópteros, equipos de visión nocturna y luces de alta intensidad, y, en el caso de España, se creó un Sistema Integrado de Vigilancia Exterior en 2002 para blindar el Estrecho y luego Canarias, que fue y sigue siendo el responsable de los periódicos asaltos a las vallas de las ciudades africanas de Ceuta y Melilla bajo soberanía española (Amnistía Internacional, 2014: 9-12; Amnistía Internacional, 2015: 15-17, 19-20, 56-57, 64, 83-84; Bux, 2018: 4; Aznar y Marín, 2018: 44).

Al final, lo único que se consiguió con todo este despliegue fue desplazar la frontera migratoria de la UE más al Sur y al Este, globalizando las salidas migratorias a través de nuevos corredores cada vez más peligrosos para las personas en tránsito: el Acuerdo de readmisión firmado en 1992 entre España y Marruecos, que afecta no solo a nacionales de este país sino a las personas en tránsito, fue el detonante de ese proceso que extendió la frontera migratoria desde Argelia hasta todos los países de África Occidental (Amnistía Internacional, 2015: 21-22). Amnistía Internacional cifró en 23.000 las vidas perdidas tratando de llegar a Europa desde 2000 hasta mediados de 2014 y denunció estas prácticas de blindaje de fronteras, externalización de la gestión de la migración irregular a través de centros de acogida y detención de migrantes (en Marruecos, Libia, Turquía y Ucrania), así como la expulsión en caliente de solicitantes de asilo, en abierta violación del principio de no devolución de la Convención de Ginebra y su Protocolo, ante las deficiencias de los sistemas de asilo de Grecia y Bulgaria y su sincronización con el acuerdo de readmisión que la UE-Turquía de 2013 que también incluía a las personas en tránsito por ese país (Amnistía Internacional, 2014: 5-6, 11-14).

Entre 2008 y 2011 la tasa de reconocimiento de los solicitantes de asilo en la UE más Noruega y Suiza (cuando las solicitudes de asilo en primera instancia en los países de la UE pasaron de 153.000 a 368.000) fue cada

vez más baja (pasó del 28,4% al 26,7%)⁴⁹. Pero después del estallido de la Primavera Árabe, la intervención en Libia y el inicio de la guerra en Siria, la tasa de reconocimiento empezó a comportarse de manera procíclica, aumentando (desde el 31,7% de 2012 hasta el pico del 60,8% de 2016) en paralelo al incremento de las solicitudes de primera instancia, que pasaron de 278.000 en 2012 a 563.000 en 2014. En septiembre de ese año la coalición internacional liderada por EEUU, con apoyo de Francia y Reino Unido dentro de la UE, inició los bombardeos contra el Estado Islámico en Siria y luego contra posiciones del Gobierno de Bashar Al-Assad. Un año después se alcanzaron los picos de solicitudes de primer asilo, con casi 1.3 millones, que en 2016 se mantuvieron en 1.2 millones, y las muertes en el Mediterráneo pasaron de 3.283 en 2014 a 5.143 en 2016, de acuerdo a los datos del Missing Migrant Project de la OIM⁵⁰.

La responsabilidad de la UE en la crisis de los refugiados y en la vulneración del derecho a la vida y las otras violaciones de los derechos humanos como resultado de esas intervenciones en Libia o Siria, se profundizó por efecto de sus políticas migratorias (Amnistía Internacional, 2014: 27), que se movieron entre el autismo y la reactividad. Cuando el problema era el acceso de los refugiados por vías irregulares ante la práctica imposibilidad de solicitar asilo fuera del territorio europeo (Sanahuja, 2016: 76), la Comisión endosó una nueva Comunicación en la que se pone “el punto de mira en las redes delictivas de traficantes” que “explotan a los migrantes vulnerables” (Comisión Europea, 2015a: 4). Para ello, esta Agenda Europea de Migración plantea el refuerzo de presupuesto y personal de Frontex (a fin de convertirla en una Agencia Europea de la Guardia Costera y de Fronteras) y el creciente involucramiento de la OTAN en las operaciones de vigilancia en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa, la futura operación naval de la UE en el Mediterráneo, Sofía, a la que seguirán otras en Libia, Níger y Mali (Schmid-Drüner, 2018a: 3; Commission Staff, 2019: 27). La Comunicación anuncia un sistema de reparto temporal de los refugiados (“reubicación”), con un llamado a crear “un sistema permanente para repartir la responsabilidad por el gran número de refugiados y solicitantes de asilo entre los Estados miembros” (Comisión Europea, 2015a: 5)⁵¹ y una

⁴⁹ Los datos de la tasa de reconocimiento en <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/asylum-recognition-rates-euefta-country-2008-2017>; y de número de solicitudes de asilo en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.

⁵⁰ <http://missingmigrants.iom.int/>.

⁵¹ A fines de 2015, y tras la disposición de Alemania a aceptar 800.000 refugiados, se aprobó el Plan Juncker para repartir entre los Estados miembros a 160.000 solicitantes

intensificación de las Asociaciones de Movilidad con países de tránsito como Níger, Mali y Libia para favorecer el retorno voluntario (“reasantamiento”) y el refuerzo de la ayuda humanitaria a los países de acogida de los refugiados sirios (Turquía, Líbano, Jordania o Irak) (*Ibid.*: 5-7). La principal novedad de esta Agenda Europea de Migración es el nuevo tratamiento de “puntos críticos” (*hotspots*) en el que las agencias competentes de la UE (la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, Frontex y Europol) “trabajarán sobre el terreno con los Estados miembros situados en primera línea para proceder rápidamente a la identificación, el registro y la toma de huellas dactilares de los migrantes” (*Ibid.*: 7).

A medio y largo plazo, la Comisión propone “cuatro pilares para una mejor gestión de la migración”, que son de manera simultánea palos para la migración irregular y zanahorias para la regular. Dado que en ese momento la diferencia entre la primera y la segunda era abrumadora, el resultado de la directiva fue intensificar el enfoque de seguridad y control de fronteras cada vez más represivo. El primer pilar para mejorar la gestión migratoria es la reducción de los incentivos a la migración irregular, lo que requiere “abordar las causas profundas” que “guardan relación con problemas mundiales que la UE lleva años tratando de resolver”, entre los que se citan guerras civiles, persecuciones, pobreza y cambio climático, y sobre los que se vuelve a utilizar un lenguaje de naturalización, como si los Estados miembros de la UE no tuvieran responsabilidades sobre esos fenómenos a los que tan solo cabe aplicar “la prevención y la mitigación” (*Ibid.*: 9). Además, junto con la lucha contra traficantes y tratantes, se considera que es necesario reforzar el sistema de retorno, de cuyo imperfecto funcionamiento se aprovechan los primeros y que se considera un incentivo a migrar (*Ibid.*: 11).

El segundo pilar es “la gestión de las fronteras”, que es el término clave de la narrativa de seguridad (Cecorulli y Lucarelli, 2016: 89), lo que se concreta

de asilo de Grecia e Italia mediante un acuerdo vinculante de carácter temporal para ser aplicado en dos años. Ante el desborde de su sistema de acogida, estos dos países, que recibieron el 83% y el 15% del flujo de los refugiados respectivamente (CEAR, 2016: 45), habían dejado pasar hacia los países vecinos a los migrantes irregulares, lo que desató la suspensión del Acuerdo de Schengen cuando Hungría empezó a levantar una valla en su frontera con Serbia. El Plan Juncker fue bloqueado inicialmente por varios Estados miembros (el grupo de Visegrado formado por Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia), mientras que Austria y Eslovenia erigieron nuevas vallas. El Plan finalmente fue aprobado en septiembre de 2015 por la presión de Alemania. Y, aunque Hungría y Eslovaquia lo recurrieron, el Tribunal Europeo de Justicia confirmó la legalidad de la decisión del Consejo Europeo en sentencia de septiembre de 2017 (Sanahuja, 2016: 81-83; Schmid-Brüner, 2018b: 3; Bux, 2018: 4).

en el refuerzo de Frontex, la coordinación de la vigilancia costera, y la iniciativa Fronteras Inteligentes, aunque se disfraza de motivos humanitarios como “reforzar las capacidades de los países del Norte de África para intervenir y salvar vidas de migrantes en peligro” (*Ibid.*: 14). El tercer pilar es la elaboración de una política de asilo sólida, para hacer más eficiente el procesamiento y reparto de los solicitantes de asilo, lo que abre la puerta a la externalización que luego se concretará en un nuevo acuerdo con Turquía y otros países como Jordania y Líbano. Y el cuarto pilar, el que recibe mayor atención, es “la nueva política de migración legal”, sobre la que se tiene una expectativa de atraer “mano de obra con estudios superiores”, cuya llegada se pretende incentivar con la modernización y revisión del sistema de tarjeta azul (*Ibid.*: 16-17)⁵²; por el contrario, para la migración de baja cualificación la gestión del flujo consiste otra vez en “favorecer la movilidad Sur-Sur” (*Ibid.*: 19).

La Agenda Europea de Migración se completó ese mismo año con el Plan de Acción contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020) y el Plan de Acción de la Cumbre sobre Migración de La Valeta. El primero tiene el objetivo de combatir y prevenir las “redes de tráfico ilícito de migrantes” para que dejen de ser “operaciones «de bajo riesgo y alto rendimiento» para convertirse en operaciones de «alto riesgo y bajo rendimiento»” (Comisión Europea, 2015b: 2). Todo ello garantizando al mismo tiempo la protección de los derechos humanos de los migrantes, que aparecen como sujetos pasivos, “mercancías” hacinadas en embarcaciones no aptas para navegar y víctimas de “abusos y explotación”, que “se ahogan en el mar, se asfixian en contenedores o mueren en los desiertos” (*Ibid.*). La respuesta a esta situación debe consistir en “tratar las causas profundas de la migración irregular, en cooperación con los países de origen y tránsito, e impedir las muertes causadas por traficantes y tratantes” (*Ibid.*: 3). La directiva habla de abrir “más vías seguras y legales de entrada en la UE” y utilizar “la política de retorno eficaz” como “un fuerte factor disuasorio, ya que es menos probable que los migrantes paguen un alto precio a los traficantes para que los lleven a la UE si saben que serán devueltos a su país de origen poco después de llegar a su destino” (*Ibid.*: 3). Pero las acciones concretas se centran en reducir el

⁵² “la Comisión examinará la posibilidad de desarrollar, junto con los Estados miembros, un «sistema de manifestaciones de interés». Este sistema utilizaría criterios verificables para hacer automáticamente una selección inicial de potenciales migrantes, invitando a los empleadores a clasificar por orden de prioridad a los solicitantes que figuran en la lista de candidatos, y la migración solo se produciría después de que el migrante tenga una oferta de trabajo. Ello permitiría crear una «base a escala de la UE» de migrantes cualificados, accesible tanto para los empleadores como para las autoridades de los Estados miembros” (*Ibid.*: 21).

número de muertos causados por el tráfico ilegal mediante una combinación de operaciones militares y de inteligencia y acciones policiales y judiciales para la gestión integrada de fronteras, junto con “campanas de información y prevención en terceros países sobre los riesgos del tráfico ilícito” a través de los medios de comunicación y las redes sociales (*Ibid.*: 11). El supuesto, una vez más, es que los agentes son maximizadores racionales, pero toman decisiones equivocadas por problemas de información imperfecta.

La Declaración Política y el Plan de Acción de La Valeta⁵³ desarrolló los elementos contenidos en las dos directivas anteriores en relación con África, con la que se afirma existe un “alto grado de interdependencia”: la doctrina tradicional sobre las causas profundas de la migración (la combinación de pobreza, falta de desarrollo, conflictos y cambio climático) y el foco en la juventud “como objetivo primordial” para avanzar en “la migración legal y las posibilidades de movilidad”, en referencia a la migración Norte-Sur y Sur-Sur respectivamente. El Plan de Acción contiene nada menos que 16 iniciativas prioritarias y anuncia el establecimiento del Fondo Fiduciario de Emergencia de la EU (EUTF, por sus siglas en inglés) para “abordar las causas profundas de la migración irregular y las personas desplazadas en África”. La lógica del EUTF sigue la interpretación mitológica de la relación migración-desarrollo en lo que es su núcleo duro: los mitos 3 (la pobreza es la causa de la migración), 4 (el desarrollo es un sustituto de la migración) y 5 (la AOD puede detener la migración), y el corolario de invertir en el desarrollo y la erradicación de la pobreza con programas de formación para jóvenes (incluida la formación para el emprendimiento), desarrollo rural y servicios básicos, para hacer frente a las presiones de la migración económica.

En el caso de la migración forzada, el foco se pone en las operaciones para prevenir y resolver conflictos en las zonas calientes del Sáhara, el Lago Chad y el Cuerno de África. La idea de fondo es favorecer la migración legal circular de “estudiantes, investigadores y empresarios”, así como la de trabajadores cualificados mediante la facilitación de visas. Para el resto de los migrantes económicos potenciales (que por definición se consideran irregulares) se plantea “el desarrollo de oportunidades alternativas de generación de ingreso”, el control de fronteras para desincentivar el tráfico de personas y facilidades para el retorno y la reintegración.

⁵³ Todas las citas corresponden a ambos documentos sin paginar, que están disponibles en <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>

1.2.3. De la retórica de las oportunidades a la de las consecuencias

Ante las dificultades del Plan Juncker (por la resistencia de varios Estados miembros de compartir la carga de la crisis migratoria) y el peligro de voladura descontrolada de Schengen, se optó por la externalización de las políticas de asilo, lo que convirtió a la UE en dependiente de la cooperación con terceros países para gestionar el reasentamiento de refugiados y el retorno de los migrantes irregulares (Tiekstra, 2018). Para proceder a la externalización, previamente la Conferencia Internacional de Apoyo a Siria y a la Región, celebrada en Londres en febrero de 2016, pretendió convertir la crisis de los refugiados sirios al lenguaje de las “oportunidades transformadoras”⁵⁴ mediante el acceso a empleos y educación en los países que, como Jordania y Líbano, acogían al mayor número de refugiados sirios en proporción a su población (en 2018, 1 millón sobre una población de 10.2 millones en Jordania, y 660.000 sobre una población de 6 millones en Líbano) o que, como Turquía tenían el contingente más grande en términos absolutos (3.5 millones en 2018) (OECD, 2018: 134). Al margen de la ayuda humanitaria (5.900€ millones para 2016 y 5.500€ para 2017-2020) la mayor parte de los fondos prometidos fueron créditos (41.000€ millones de los cuales solo 1.700€ millones reunían la concesionalidad para contabilizar como AOD). Tales créditos liberados por el Banco Mundial, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Islámico de Desarrollo, incorporaron las condicionalidades de ajuste estructural como “la mejora de la regulación [laboral] y del clima inversión”, el paquete neoliberal de las reformas laborales desreguladoras y las privatizaciones encubiertas a través de alianzas público-privadas para la provisión de energía, agua y servicios educativos que se intentaron endosar a Jordania y Líbano (Hanieh, 2018: 69-70; Sanahuja, 2016: 92-93). En el caso de Turquía, la base fue el Plan de Acción Conjunta UE-Turquía de octubre de 2015, “con un grado de cooperación sin precedentes entre la UE y un socio externo” (European Commission, 2015), y la Declaración UE-Turquía de marzo de 2016 que sirvió para concretar dicho Plan.

El Plan de Acción Conjunta, impulsado por Alemania y la Comisión Europea, se estableció con “un espíritu de compartir la carga” (European Commission, 2015) para hacer frente a los más de 2.5 millones de refugiados que tenía entonces Turquía (Sanahuja, 2016: 94; Martin *et alt.*, 2018:

⁵⁴ La cita corresponde al documento de la declaración final de la Conferencia, que está disponible en <https://www.gov.uk/government/publications/co-hosts-declaration-of-the-supporting-syria-and-the-region-conference-london-2016>.

5). Se basó en apoyar las infraestructuras para la acogida y la inclusión social a través de un Fondo Fiduciario de la UE para la Crisis Siria, así como el reforzamiento de la Guardia Costera Turca para el servicio de vigilancia de fronteras (European Commission, 2015). En la Declaración UE-Turquía posterior⁵⁵, Turquía se compromete a recibir a todos aquellos migrantes irregulares que no precisen protección internacional y que hayan pasado de Turquía a Grecia, a todos aquellos migrantes irregulares interceptados en aguas turcas, y a todos los migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas a partir de la fecha de entrada en vigor de la Declaración (20-03-2016): la totalidad de los gastos de las operaciones de retorno de los migrantes irregulares corren a cargo de la UE. Además, Turquía establece visas para 70 países a fin de taponar la migración de tránsito y por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, Bruselas se compromete a reasentar a otro sirio procedente de Turquía en la UE hasta un límite de 72.000 (Consejo Europeo, 2016; Sanahauja, 2016: 94-97; Lehner, 2019: 178). A cambio, Turquía recibe 3.000€ millones de AOD (1.000€ millones de la Comisión y 2.000€ millones de los Estados miembros) a través del Mecanismo para los Refugiados (para proyectos en el ámbito de la salud, la educación, las infraestructuras y la alimentación), y promesas para la eliminación de visados Schengen para sus nacionales, el “perfeccionamiento” del acuerdo de Unión Aduanera Turquía-UE de 1995 y el desbloqueo de algunos capítulos atascados de las negociaciones de adhesión a la UE, en particular, el referido a políticas económicas (17) y el financiero y presupuestario (33), pasando por alto los reparos europeos al incumplimiento de los criterios de Copenhague sobre democracia, derechos civiles y derechos humanos (Consejo Europeo, 2016; Sanhauja, 2016: 94-97; Collet y Le Coz, 2018: 19-20).

Tras la firma de la Declaración, las necesidades de reubicación y reasentamiento del Plan Juncker se redujeron a 98.000 personas (dos tercios en Grecia y un tercio en Italia), de las cuales los Estados miembros habían reubicado en septiembre de 2017 a menos de 28.000 (European Commission, 2017) a los que se añadieron en el conteo de mayo de 2018 los más de 32.000 reasentados (de ellos más de 13.000 gracias la Declaración UE-Turquía, que para marzo de 2019, rebasaron la cifra de 20.000) (Comisión Europea, 2018a: anexo 4; European Commission, 2019b)⁵⁶. Tres años después de la Declaración, la UE considera el acuerdo un éxito al reducirse

⁵⁵ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

⁵⁶ La mayor parte de los refugiados quedaron en Grecia continental (alrededor de 58.000 en enero de 2019, según ACNUR) y en las islas todavía seguían hacinados

en un 97% las migraciones desde Turquía a la UE, hasta el punto de que su financiación (repartida a partes iguales entre la Comisión y los Estados miembros) se amplía hasta 6.000€ millones para 2019 a través del Mecanismo para los Refugiados (European Commission, 2019b; Lehner, 2019: 176; Comisión Europea, 2018a: 7).

Una vez que se cerró la frontera con Turquía y los migrantes empezaron a desplazarse a la ruta del Mediterráneo Central⁵⁷, se activó el “nuevo enfoque” de externalización para los países africanos: el denominado Marco Migratorio de Asociación (MPF, por sus siglas en inglés) con países “prioritarios” (Níger, Nigeria, Senegal, Mali y Etiopía, con Túnez y Libia como siguientes candidatos en lista de espera) basado en una “combinación de incentivos positivos y negativos” instrumentada con “pactos a medida” (Comisión Europea, 2016: 3, 7-8). La Comunicación sobre el MPF radicaliza la filosofía de la externalización del acuerdo con Turquía, que desató las críticas de las ONG por su cuestionable abordaje sobre derechos humanos y cooperación, pero empeora las condicionalidades de la ayuda introduciendo incentivos negativos y recupera la otrora criticada ayuda atada a través del protagonismo absoluto otorgado a los intereses del sector privado. Ello contradice directamente el entendimiento del acervo europeo de CPD, que, según la propia Comisión, debería ser “en interés de los países en desarrollo” (Commission Staff, 2019: 4).

La Comunicación sobre el MPF tiene una retórica de llamada a rebato para los Estados miembros (que deben movilizar todos los medios disponibles humanos, financieros y legales) y otra amenazante, que ha sido justamente calificada como brutal (Castillejo, 2017a: 6), para los terceros países, que deben atenerse a las “consecuencias” si no cumplen lo acordado (Comisión Europea, 2016: 8). La prioridad a corto plazo es lograr “resultados inmediatos y mensurables” con el objetivo principal de “contener la afluencia de migrantes irregulares” (*Ibid.*: 2). Para ello, los pactos del MPF deben atenerse a tres objetivos específicos: “salvar vidas en el mar Mediterráneo, aumentar las tasas de retorno a los países de origen y tránsito, y permitir a los migrantes y los refugiados permanecer lo más cerca posible de sus hogares y evitar que emprendan viajes peligrosos” (*Ibid.*: 6).

más de 13.000 en marzo de 2019 según Oxfam. Ver <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/68057>.

⁵⁷ En 2016, de las más de 363.000 personas refugiadas y migrantes irregulares que llegaron a la UE por mar, el 98% se concentraron en Italia (CEAR, 2017: 157) y en 2017, de las casi 172.000, el 70% (las restantes se repartieron entre Grecia 17%, y España, 13%) CEAR (2018: 160).

A fin de lograr dichos objetivos específicos se proponen una serie de acciones dominadas por el enfoque de seguridad mediante un diálogo, que en realidad es un monólogo innegociable, dado que la Comisión prefija reglas y metas. El énfasis se pone en alcanzar “asociaciones de amplio alcance (*pactos*) con terceros países a fin de gestionar la migración, respetando al mismo tiempo plenamente las obligaciones humanitarias y en materia de derechos humanos” (*Ibid.*: 6). Estos pactos “se guiarán por la capacidad y la voluntad de los países de cooperar en la gestión de la migración y, en particular, en la prevención eficaz de la migración irregular y la readmisión de los migrantes irregulares” (*Ibid.*: 7). Cada pacto contiene paquetes de ayuda integrados con otras políticas que pueden afectar al desarrollo, en una nueva interpretación del principio de CPD, que consiste en “garantizar que la ayuda al desarrollo permita a los países socios gestionar la migración de forma más eficaz, y asimismo los aliente a cooperar de forma eficaz en la readmisión de migrantes irregulares” (*Ibid.*: 9). Por medio de este giro interpretativo (la coherencia es cumplir lo pactado), se justifica la necesidad de combinar “incentivos positivos y negativos que recompensen a aquellos países que cumplan su obligación internacional de readmitir a sus propios ciudadanos y a los que cooperen en la gestión de los flujos de migrantes irregulares procedentes de terceros países” y los que se ofrezcan para el reasentamiento de refugiados (*Ibid.*: 9-10).

Con este enfoque se establece una nueva condicionalidad de política migratoria de la AOD, ya que “debe haber consecuencias para aquellos que no cooperen en la readmisión y el retorno” y tales consecuencias se pueden extender al pilar de desarrollo de la política comercial bajo la amenaza indisimulada de que “la cooperación en materia de migración debe tenerse en consideración en la próxima revisión de las preferencias comerciales del «SPG+»” (*Ibid.*: 10).

En todo caso, la mayor parte de la AOD prevista no es para dar cumplimiento a los objetivos a corto plazo de los pactos (“mejorar la gestión de las migraciones” y en particular los programas que “permitan a los terceros países cumplir sus obligaciones en materia de readmisión de sus nacionales”), sino para los objetivos a largo plazo (“abordar las causas profundas”). En el primer caso se anuncia la liberación de 8.000€ millones para el período 2016-2020, que en verdad corresponde a la reasignación de fondos ya aprobados que simplemente son recalificados y reempaquetados en distintas facilidades financieras (como por ejemplo EUTF). Así, para la financiación de objetivos a largo plazo se pretende apalancar capital privado, a partir de mecanismos de financiación combinada (*blending*). Esto debe otorgar “un

protagonismo mucho mayor a los inversores privados que buscan nuevas oportunidades de actividad en los mercados emergentes” (*Ibid.*: 12).

En concreto, se propone “toda la gama de mecanismos de financiación innovadores cuya aplicación y desarrollo permitirá recabar la financiación de préstamos y subvenciones, fomentar las asociaciones público-privadas y atraer inversión privada”, esto es, apalancar financiación privada a partir de la AOD, para generar “oportunidades de crecimiento y empleo tanto en los países y regiones de origen como en los de tránsito” (*Ibid.*). La movilización de recursos prevista a partir de los 3.100€ millones provenientes principalmente del Fondo Europeo de Desarrollo para un “Plan de Inversiones Exteriores que aborde las causas profundas de la migración” se estima en 31.000€ millones, cantidad que debería doblarse hasta llegar a los 62.000€ millones con las iniciativas público-privadas de los Estados miembros (*Ibid.*: 12-13). Todo ello, con el valor añadido de combinar las consideraciones de seguridad con la orientación a favor de los intereses de las empresas de la UE, que se beneficiarán además de la asistencia técnica atada a los proyectos financiables y la condicionalidad de creación del entorno empresarial amigable para los negocios característico del consenso neoliberal responsable de las dos décadas y media perdidas de crecimiento de los países africanos (Domínguez, 2018b: 141-142). En definitiva: “en lugar de permitir que los migrantes irregulares arriesguen la vida tratando de llegar a los mercados de trabajo europeos, se deben movilizar recursos públicos y privados europeos para efectuar inversiones en los terceros países de origen” (*Ibid.*: 12).

Cómo conciliar este tratamiento de oferta, basado en condicionalidades contrarias al principio de apropiación y al espíritu de la asociación, con el acervo de la CPD resulta una misión imposible que se afronta con dosis crecientes de disonancia cognitiva y la retórica vacía del subtítulo “Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro”. Esta es la tónica dominante del nuevo consenso europeo en materia de desarrollo de 2017. El documento, que renueva el acuerdo entre las tres principales instituciones de la UE (Parlamento, Comisión y Consejo) vuelve a enmarcarse en el “desarrollo humano” y la “dignidad de las personas” (UE, 2017: 4, 6, 10, 15) y hace 29 menciones en 24 páginas a los derechos humanos, frente a las 21 menciones en 19 páginas del documento de 2006, lo que indica un leve aumento de la performatividad.

Aunque la conexión positiva migración-desarrollo sigue reiterándose⁵⁸, lo importante es el énfasis que se pone, desde una nueva sensibilidad nacio-

⁵⁸ “Unas migraciones y una movilidad bien administradas pueden aportar una contribución positiva a un crecimiento integrador y un desarrollo sostenible... pueden aportar beneficios a través de la transferencia de conocimientos y capacidades y la

nalista (intergubernamental en la jerga comunitaria)⁵⁹, en las cuestiones de seguridad vinculadas a la migración irregular y “el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos” (*Ibid.*: 16), que enmarcan la migración irregular como problema⁶⁰. En ningún momento se reconoce la agencia de los migrantes, que son reducidos a potenciales “víctimas del trabajo forzoso y de la trata de seres humanos”, aunque indirectamente se afirma que ellos mismos podrían ser responsables de sus propias decisiones equivocadas, decisiones que sólo la UE corregirá con su “compromiso reforzado” para “facilitar la migración y la movilidad segura, ordenada, regular y responsable de las personas” (*Ibid.*: 8). Ello conduce a la afirmación estupefaciente de que la política migratoria será coherente con el desarrollo dentro del marco de la CPD y los acuerdos internacionales suscritos por la Comisión y los Estados miembros⁶¹. Y por supuesto, la política migratoria se aborda desde el diagnóstico equivocado de las causas profundas (“subyacentes”)⁶², diagnóstico que lleva a promocionar el desarrollo con AOD modernizada como mecanismo “para una mejor gestión de las migraciones” (*Ibid.*), el eufemismo detrás del que se esconde el intento fútil de detenerlas (McCormick y Sobecki, 2017)⁶³.

capacidad productiva de los propios migrantes, sus familias y los países de origen y destino” (UE, 2017: 8).

⁵⁹ “La migración... requiere una respuesta política cuidadosamente diseñada, equilibrada, con base empírica y sostenible, que respete las competencias nacionales y, en particular, no afecte al derecho de los Estados miembros contemplado en el artículo 79, apartado 5 del TFUE de determinar los volúmenes de admisión de nacionales que vienen de terceros países a sus territorios para buscar trabajo” (*Ibid.*).

⁶⁰ “la migración irregular puede dar lugar a retos de gran importancia y tener un impacto negativo en los países de origen, tránsito y destino. La migración se ha convertido en un problema cada vez más urgente, tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados” (*Ibid.*).

⁶¹ “La UE y sus Estados miembros adoptarán un planteamiento más coordinado, holístico y estructurado en relación con la migración, aprovechando al máximo las sinergias y ejerciendo la influencia necesaria mediante el recurso a todas las políticas e instrumentos pertinentes de la Unión, en particular el desarrollo y el comercio. Al intensificar sus esfuerzos en este ámbito, la UE y sus Estados miembros estarán apoyando activamente la continuidad de la aplicación del Plan de Acción de La Valeta de 2015 y la elaboración de dos Pactos Mundiales de las Naciones Unidas, uno sobre refugiados y otro sobre migrantes” (*Ibid.*).

⁶² Que se listan por yuxtaposición de esta manera: “los conflictos, la fragilidad del Estado, la inseguridad y la marginación, la pobreza, la inseguridad alimentaria, la desigualdad, la discriminación y la degradación medioambiental, así como el cambio climático” (*Ibid.*: 15).

⁶³ “Mediante la política de desarrollo, la UE y sus Estados miembros harán frente a las causas subyacentes de la migración irregular... Esto incluirá la promoción de las inversiones, el comercio y la innovación en los países asociados para impulsar

1.2.4. El inevitable desencuentro con África

Por lo mismo, la V Cumbre de la Asociación UE-Unión Africana fue un fracaso sin paliativos. La Comunicación conjunta de la Comisión y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (que funge como Secretaria del Consejo Europeo) preparó el enmarcado de la cumbre como una respuesta de seguridad desde la Estrategia Global de Seguridad de la UE (2016) a la Agenda 2063 de la Unión Africana elaborada en 2013 (Comisión Europea, 2017a: 3), un posicionamiento de carácter tímidamente desarrollista (habla de “transformación económica”), que incluía la aspiración a la libre circulación de personas dentro de África para 2018 con un único pasaporte africano y la eliminación de los requisitos de visa (African Union, 2015: 2, 6, 9, 17).

Aunque la Comunicación conjunta recoge el objetivo estratégico del “desarrollo económico integrador y sostenible en África a fin de crear el empleo que el continente necesita y aprovechar las oportunidades que brinda a Europa”, el énfasis se pone en las cuestiones de “seguridad en tierra y en el mar, y lucha contra las amenazas transnacionales” (Comisión Europea, 2017a: 6), en particular, todas aquellas que activan las causas profundas de las migraciones forzadas e irregulares⁶⁴. Es más, la “gestión de la migración y la movilidad” se plantea desde la consideración de que los desplazamientos de población “pueden enriquecer y reforzar las sociedades, pero también desestabilizarlas si no se gestionan correctamente” (*Ibid.*: 13). El texto resume la visión africana aludiendo a la Agenda 2063 y al Protocolo sobre la libertad de circulación de personas en África, pero su afirmación de que “la UE aborda las migraciones con un espíritu de cooperación y de confianza

el crecimiento y las oportunidades de empleo, en particular mediante la participación de las diásporas, el respaldo a los sistemas sociales y educativos, así como la colaboración con socios del sector privado y otros para reducir el coste de las remesas y promover unas transferencias más rápidas, baratas y seguras, tanto en los países de origen como en los receptores, aprovechando de esta manera su potencial de desarrollo” (*Ibid.*: 8).

⁶⁴ “El terrorismo, el extremismo violento y la delincuencia organizada transnacional (por ejemplo, la trata de seres humanos), así como amenazas más tradicionales a la paz y la estabilidad (conflictos civiles, conflictos locales por los recursos, violencia electoral, atracos a mano armada y piratería, etc.), constituyen todos ellos síntomas de una profunda fragilidad e inestabilidad estructurales” (Comisión Europea, 2017a: 7). El documento recuerda que “de un total de 33 operaciones civiles y militares dirigidas por la UE en curso o finalizadas, 19 se desplegaron en África y, en la actualidad, 5 de las 6 operaciones militares actuales dirigidas por la UE también están desplegadas en ese continente” (*Ibid.*: 8).

mutua a través de un diálogo y una cooperación permanentes con sus socios africanos” (*Ibid.*: 13, 16) resulta difícilmente creíble: tales diálogos (Procesos de Rabat y Jartum y el Diálogo UE-África sobre Migración y Movilidad) o bien son selectivos en los temas a partir de las prioridades y marcos establecidos por la UE, o bien son selectivos en los participantes, como ocurrió con la Cumbre de La Valeta, a la que se invitaron solo a los 35 países africanos involucrados en los dos Procesos regionales en marcha, dejando fuera a Sudáfrica, considerada por los expertos como un *hub* de movilidad (Castillejo, 2017a: 33; Collet y Ahad, 2017: 2, 37). Ciertamente, la Comunicación conjunta habla de “la adopción e internalización de marcos normativos que favorezcan la migración legal y la movilidad dentro de África” (Comisión Europea, 2017a: 15), pero ello resulta contradictorio con los programas de control fronterizo desplegados en los países priorizados por el MPF (Castillejo, 2017a: 33-34; Collet y Ahad, 2017: 24).

En definitiva, la Comisión Europea ha acabado interiorizando el enfoque de la seguridad que siempre predominó en el Consejo. A partir de la Declaración UE-Turquía de 2016, la política de migración se ha centrado cada vez más en la militarización de las fronteras, la privatización de la gestión de los flujos migratorios (desde los aspectos físicos hasta los administrativos) y la externalización de los controles fronterizos (Hanieh, 2018: 52). Este endurecimiento de la política migratoria se manifiesta en la nueva prociclicidad a la baja de la tasa de reconocimiento: entre 2016 y 2018 mientras las solicitudes de asilo en primera instancia en la UE pasaron de 1.2 millones a 581.000, la tasa de reconocimiento en la UE+ pasó de su techo del 60,8% al 34,6% entre las mismas fechas, quedando a los niveles de 2012-2013 previos a la crisis de los refugiados⁶⁵.

En paralelo, las decisiones de retorno se fueron incrementando (de casi 494.000 en 2016 a poco más de 516.000 en 2017), aunque la tasa efectiva de retorno se redujo del 45,8% al 36,6% (Comisión Europea, 2018a: 16). Ello dio pie a la aprobación en 2017 de unas recomendaciones para lograr “retornos más eficaces”⁶⁶, que se articularon a la multiplicación de

⁶⁵ Los datos el número de solicitudes de asilo en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics. Los de la tasa de reconocimiento para 2016 en <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/asylum-recognition-rates-euefta-country-2008-2017>; y para 2018 en EASO (2019: 10).

⁶⁶ El razonamiento del presidente de la Comisión para justificar esta medida fue el siguiente: “Las personas que no tienen derecho a permanecer en Europa deben ser retornadas a sus países de origen. Cuando solo se retorna al 36% de los inmigrantes irregulares, es evidente que debemos intensificar considerablemente nuestra labor.

acuerdos de readmisión, que ya alcanzan a 17 países⁶⁷, más las negociaciones en curso con Bielorrusia, Nigeria, Túnez, China, Jordania y Argelia, y la cooperación práctica en materia de readmisión con Afganistán, Guinea, Bangladesh, Etiopía, Gambia y Costa de Marfil (Comisión Europea, 2018b: 2). Las recomendaciones de 2017 endurecen las condiciones de la Directiva sobre retorno de 2008, más conocida como Directiva de la vergüenza (Evo Morales *dixit*), al señalar a aquellos Estados miembros en los que “la duración máxima del período de internamiento... es muy inferior al autorizado” por dicha Directiva, período “que resulta necesario para completar con éxito el procedimiento de retorno” (Avramopoulos, 2017: 17). Las recomendaciones precisan la necesidad de transponer a la legislación nacional de todos los Estados miembros “un período inicial máximo de internamiento de seis meses... así como la posibilidad de prorrogar el internamiento hasta 18 meses” en los casos previstos en la Directiva de 2008 (la falta de cooperación de un tercer país o demoras en el envío de la documentación necesaria); instan a “crear capacidad de internamiento en consonancia con las necesidades reales”; y detallan de manera muy prolija la casuística para justificar el internamiento por riesgo de fuga de modo que prácticamente cualquiera que carezca de “papeles” puede ser privado de libertad (*Ibid.*: 19-20).

En la misma línea de rigor y securitización de la migración, el Consejo Europeo de octubre de 2017 se congratuló de que el enfoque “de control completo de las fronteras exteriores está dando resultados y debe ser consolidado”, midiéndose los resultados en términos de reducción significativa de los flujos y también de los muertos en el mar⁶⁸. Pero nada se dice de los costes en términos de violaciones de derechos humanos de los que quedan en tierra, donde la OIM calcula que por cada refugiado/migrante que perece en el mar dos mueren durante la travesía por el desierto (WRC, 2019: 14).

Tras la firma del Memorándum de Entendimiento entre Italia y Libia en febrero de 2017 para el reforzamiento de la Guardia Costera Libia (Schöffberger, 2019: 21), una nueva Comunicación conjunta de la Comisión y la Alta Representante planteó la necesidad de “encontrar una solución duradera a la gobernanza de Libia”, ante la concentración del flujo de migrantes por la ruta

Para Europa, es la única manera de mostrar su solidaridad con los refugiados verdaderamente necesitados de protección” (Comisión Europea, 2018b: 1).

⁶⁷ Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Rusia, Ucrania, Macedonia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Serbia, Moldavia, Pakistán, Georgia, Armenia, Azerbaiyán, Turquía y Cabo Verde. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en.

⁶⁸ El acta en <https://www.consilium.europa.eu/media/21620/19-euco-final-conclusions-en.pdf>.

del Mediterráneo Central y la situación en el país, donde se calculaba había entre 700.000 y 1 millón de migrantes a principios de 2017 (Comisión Europea, 2017a: 2). Para ello se reconocieron como “autoridades libias legítimas” al Gobierno de concentración nacional y al Consejo Presidencial —en detrimento de lo pactado en el Acuerdo Político de diciembre de 2015 con el que se trató de poner fin a la guerra civil⁶⁹— a las que se da apoyo con el acompañamiento de la OIM y el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (*Ibid.*: 2-3). Así, el Consejo Europeo reiteró en octubre de ese año la importancia de seguir trabajando con las “autoridades libias” y unas semanas después los líderes de la UE firmaron una declaración conjunta en el marco de la V Cumbre de la Asociación UE-Unión Africana condenando el tratamiento dado a los migrantes y refugiados en Libia por “grupos criminales”⁷⁰. Pero, en realidad, resulta muy difícil discriminar entre estos grupos, y los “grupos armados” y el Ejército de Liberación Nacional que apoyan a las “autoridades libias” (European Commission, 2018c: Anexo 1). Estas son las responsables de los “centros de internamiento” que la propia Comisión reconoce están en condiciones “inaceptables, quedando muy por debajo de lo que establecen las normas internacionales de derechos humanos” (*Ibid.*: 11). Se trata de lo que otros han calificado como un “nuevo complejo industrial de detención”, financiado con fondos de AOD para subvencionar a empresas constructoras europeas (McCormick y Sobecki, 2017).

A la altura de marzo de 2019, había en Libia más de 670.000 migrantes, con 57.000 refugiados reconocidos, de los cuales entre 5.000 y 6.000 estaban internados en campos⁷¹, sin que la situación a la que la propia Comisión Europea (2017b: 11) se refirió (aludiendo “los malos tratos, la tortura, la extorsión y los tratos inhumanos”) haya variado como para modificar la recomendación de Amnistía Internacional y Human Rights Watch de prevenir los desembarcos en Libia de personas rescatadas en el Mediterráneo, por no considerarlo un país seguro⁷². De hecho, el último informe

⁶⁹ Dicho Acuerdo estipulaba que los dos gobiernos en conflicto se unirían en torno a un Consejo Presidencial y un Gobierno de concentración nacional, previo reconocimiento de éste por la Cámara de Representantes, protegida por el Ejército Nacional Libio y su general Jalifa Haftar, pero el reconocimiento que no se llegó a producir (European Commission, 2018c: Anexo 3).

⁷⁰ Véase el texto de la declaración en <https://www.consilium.europa.eu/media/31871/33437-pr-libya20statement20283020nov2010.pdf>.

⁷¹ Véase [eporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR_Libya_Dashboard - 22MAR19.pdf](https://www.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR_Libya_Dashboard_-_22MAR19.pdf); y <https://www.dw.com/en/widespread-torture-and-rape-documented-in-libyas-refugee-camps/a-48070588>.

⁷² Véase <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR0199612019ENGLISH.PDF>.

de Women's Refugee Commission, publicado en marzo de 2019, detalla la existencia de un sistema de campos paralelos, que la Guardia Costera Libia alimenta, lo que la periodista Sally Hayden (*The Guardian*) describe como un acuerdo que “está sentenciando a los refugiados a muerte”⁷³, mientras la UE mira para otro lado.

En los campos de concentración bajo responsabilidad del Gobierno nacional, la supervisión corre a cargo de la Guardia Costera, integrada “por extremistas religiosos, milicianos, contrabandistas de personas y en algunos casos también traficantes de seres humanos”, según detallan diversos informes de ACNUR. En esos centros y en los denominados no oficiales o improvisados, hay una violación “sistemática” de los derechos humanos que se concreta en “tortura, violencia sexual, trabajos forzados, tráfico para propósitos de explotación sexual y otros daños”, que afectan a mujeres y niñas, hombres y niños (WRC, 2019: 1, 18). El uso de tortura grabada a cambio de rescates es más común, aunque no exclusivo, en los centros no oficiales que ahora gestionan los contrabandistas ante las dificultades para continuar con su modelo de negocio; y aquellos migrantes cuyas familias son incapaces de pagar son vendidos a otros grupos vinculados a la extorsión y trata de personas o directamente asesinados (*Ibid.*: 1, 22). Como señalan desde la ONG alemana Pro Asyl, todas estas atrocidades tienen lugar “en estrecha cooperación con la UE”⁷⁴, que según WRC (2019: 58), con su estrategia “de frenar la migración mediante el refuerzo de la Guardia Costera Libia y apoyo financiero para aumentar el sistema de detención de Libia” está contribuyendo “a

⁷³ Artículo del 5-02-2019 en <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/feb/05/eu-deal-libya-refugees-libyan-detention-centres>.

⁷⁴ Véase la nota anterior y <https://www.dw.com/en/widespread-torture-and-rape-documented-in-libyas-refugee-camps/a-48070588>. Sobre la prevalencia de la violencia, WRC ofrece una enorme masa de datos entre los que destacan los siguientes: el 88% de los menores no acompañados que llegaron a Italia procedentes de Libia en 2017 experimentaron violencia física, el 77% fueron retenidos contra su voluntad, el 75% sufrieron experiencias que sugieren tráfico o explotación, y el 50% de los llegados en 2016 presentaban infecciones de transmisión sexual como consecuencia de la explotación sexual previa; “la abrumadora mayoría” (más del 90%) de las mujeres y niñas fueron violadas; el 88% de los migrantes y refugiados que arribaron a Italia procedentes de Libia en 2017 informaron haber sufrido malos tratos en ese país, el 79% violencia física, el 70% fueron sometidos a violencia sexual (que va desde la humillación hasta la violencia sexual extrema con el resultado de fallecimiento), cifra que se eleva al 90% para los que pasaron por los centros de internamiento oficial y no oficial. Como consecuencia de ello, el 42% de los migrantes procedentes de Libia están diagnosticados con desordenes de estrés postraumático (WRC, 2019: 14, 16, 19-21, 31, 34, 36, 44).

la detención ilegal, la tortura, la violencia sexual, la esclavitud y el asesinato al permitir el regreso forzado de refugiados y migrantes a Libia, lo que viola el Derecho internacional y consuetudinario que prohíbe la devolución”.

En el Consejo Europeo de diciembre de 2018 se concluyó que la política migratoria de militarización de fronteras (con la propuesta de despliegue de 10.000 guardias de fronteras para la Agencia Europea que sustituye a Frontex, actualmente operativa en España, Italia, Grecia, Bulgaria y los Balcanes Occidentales) y externalización de los flujos migratorios (ampliando el número de países para la firma pactos a medida dentro del MPF) debe “continuar, seguir desarrollándose y aplicarse plenamente”, lo que ha incluido una nueva “medida especial” de la Comisión (17€ millones de AOD) a favor de las “autoridades libias”, aprobada inmediatamente antes del Consejo (European Commission, 2018c), mientras que la discusión sobre la creación del Sistema Europeo Común de Asilo, la vieja aspiración de Tampere 1999, se pospone *ad calendas graecas*⁷⁵. Según el consenso de los principales analistas ello expondrá el Acuerdo de Schengen y su sostenibilidad (actualmente amenazada por la presión de algunos países para suspenderlo) al peligro de cualquier nueva crisis migratoria (Lehne, 2018; Tiekstra, 2018) en puntos calientes de la vecindad europea como Argelia (con el vacío de poder por la renuncia del presidente Abdelaziz Buteflika tras las masivas manifestaciones contra su intención de volver a presentarse para un quinto mandato), Libia (a las puertas de la reanudación de su guerra civil) o Ucrania (con la escalada iniciada por la OTAN en el Mar Negro para reforzar las fuerzas navales de ese país y Georgia).

1.2.5. Disonancia cognitiva, incoherencia de políticas y pérdida de legitimidad

Pese a todo lo anterior, la Comisión Europea en su último informe de CPD se limita a constatar el carácter “equilibrado” de la Agenda Europea de Migración y su alineamiento con la meta 10.7 de los ODS; “el impacto general positivo sobre el potencial de desarrollo de los países africanos” del Plan de Acción Conjunto de La Valeta y el MPF; y el direccionamiento de las medidas de lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y contra la trata en relación a las metas 5.2, 8.7, 8.8 y 16.2 sobre esos temas de los ODS (Commission Staff, 2019: 22-23, 26-27). Sin embargo, la propia evaluación externa encargada por la Comisión sobre la CPD para 2009-2016 deja entrever una

⁷⁵ Véase <https://www.consilium.europa.eu/media/37561/13-14-euco-final-conclusions-es.pdf>.

realidad muy distinta. El informe, que en todo momento mantiene el tono diplomático de este tipo de ejercicios de autolegitimación, apunta varios problemas no menores: los inputs y actividades para evaluar la CPD “no se consideran totalmente adecuados”; hay “deficiencias en los mecanismos de consulta con los países en desarrollo”; el enfoque de proceso ha llevado a un “aumento limitado de la concienciación sobre la CPD que no ha influido directamente en la formulación de las políticas”; las propuestas de la Comisión que afectan a los países en desarrollo “no han tomado en cuenta suficientemente los objetivos de desarrollo”; y, en lo referido a migración, su impacto positivo en el desarrollo “es bastante limitado en cuanto a acciones específicas” (Núñez-Borja *et alt.* 2018: viii-ix, 62).

Mucho menos complaciente han sido las evaluaciones de las ONG y diversos *think tanks* sobre los principales hitos de las políticas (la Declaración UE-Turquía y el MPF) y sus orientaciones estratégicas de militarización de fronteras, privatización de la gestión de flujos y externalización del control fronterizo. Oxfam, Amnistía Internacional y sobre todo Médicos sin Fronteras han señalado la incoherencia sistemática de la política migratoria con el desarrollo humano y la protección de los derechos humanos de los migrantes, de lo que se han hecho eco publicaciones de prestigio –sin olvidar que también defienden intereses creados muy concretos– como *Foreign Affairs* (McCormick y Sobecki, 2017). Amnistía Internacional (2015: 11) ya denunció la práctica contraria a la Convención de Ginebra y a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (aprobada en 2000 y jurídicamente vinculante desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa) de las devoluciones en caliente, como un “rasgo característico de cualquier frontera exterior de la UE situada en las principales rutas migratorias”. La UE, con su política de cierre de fronteras, ha dificultado cuando no ha impedido la reunificación familiar (Oxfam, 2017a: 16-17), y ha sido impasible ante “numerosas violaciones de derechos humanos, como uso excesivo de la fuerza, malos tratos y negación de acceso a los procedimientos de asilo” en España (que ya ha sido condenada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por actuaciones en las fronteras de Ceuta y Melilla), Italia, Hungría, Croacia, Grecia o Bulgaria (Amnistía Internacional, 2015; 98; Oxfam, 2017a: 15; CEAR, 2018: 85).

Por su parte, tras el cierre de la ruta de los Balcanes, el Acuerdo UE-Turquía y el MPF de 2016, Médicos sin Fronteras decidió no volver a aceptar fondos de la Comisión Europea y los Estados miembros⁷⁶ en protesta

⁷⁶ En 2015 Médicos sin Fronteras recibió 19€ millones de la Comisión Europea, y 37€ millones de los Estados miembros y 6,8€ millones de Noruega, aunque el 92% de

por las “políticas de contención” que “han tenido consecuencias humanas devastadoras... sobre las vidas y la salud de miles de refugiados, solicitantes de asilo y migrantes” (Médicos sin Fronteras, 2017: 5)⁷⁷. Unas políticas que, al desplazar los flujos hacia “nuevas rutas clandestinas y, por tanto, en su mayoría más peligrosas”, dejan a los migrantes a merced de los traficantes de personas en vez de facilitarles vías seguras y legales, ya que los requisitos para conseguir un visado “son casi imposibles de satisfacer para refugiados y solicitantes de asilo” (Amnistía Internacional, 2015: 10, 97; Oxfam, 2017a: 7). La Declaración UE-Turquía —un socio denunciado como no seguro para la acogida de migrantes por las constantes violaciones de derechos humanos— se considera contraria a la Convención de Ginebra y su principio de no devolución (Médicos sin Fronteras, 2017: 20)⁷⁸.

Frente al lenguaje lacrimógeno de la Comisión y sus denuncias sobre la explotación de los migrantes por traficantes que los tratan como mercancías, Médicos sin Fronteras apunta justamente a la propia Comisión como colaboradora necesaria del atropello por el cual “seres humanos, con sus derechos humanos, y sus historias personales y vulnerabilidades individuales” son “tratados como mercancías... almacenadas y comerciadas” (*Ibid.*).

El acuerdo con Turquía y el cierre de la ruta de los Balcanes llevó al desplazamiento de los migrantes hacia la ruta del Mediterráneo Central a través de Libia, donde, pese a que miles de personas en tránsito fueron raptadas, violadas, torturadas y esclavizadas por grupos y autoridades locales, la Comisión intentó replicar el acuerdo con Turquía (Oxfam, 2017a: 13; Lehner, 2019: 183) y luego empezó a combatir a las ONG dedicadas a salvar vidas

su financiación proviene de fondos privados (en forma de donaciones de particulares y cuotas de socios). Véase https://www.eldiario.es/desalambre/Medicos-Fronteras-UE-politica-migratoria_0_527747394.html.

⁷⁷ En la carta abierta de su presidenta, Joanne Liu, a los Gobiernos e instituciones europeas tras la Declaración UE-Turquía se acusa a la UE de “una abdicación histórica de sus responsabilidades morales y legales”; de convertir “el asilo en una moneda de cambio política para mantener a los refugiados tan lejos de las fronteras y de los votantes europeos como sea posible”; de condicionar la AOD “a deslocalizar el sufrimiento, a enviarlo fuera de nuestras costas, traicionando el principio humanitario de proporcionar ayuda en función únicamente de las necesidades”; y “de enviar un mensaje preocupante al resto del mundo: los países pueden comprar una vía de escape para no facilitar asilo”. Véase el texto completo en <https://www.msf.es/actualidad/europa-no-des-la-espalda-al-asilo-acogelos>.

⁷⁸ Dicho principio establece la prohibición de devolución de refugiados y solicitantes de asilo al país del que han huido sea directa o indirecta, esto es, “cuando un país envía a la fuerza a una persona a otro país que, a su vez, la envía a un tercer país en el que esa persona corre peligro de sufrir daños graves” (Amnistía Internacional, 2015: 5).

de migrantes en el mar (bajo la falsa acusación en algunos casos de estar coludidas con los traficantes de personas), a la vez que apoyaba a la Guardia Costera Libia para “rescatar” a migrantes⁷⁹ y devolverlos al infierno de un país en guerra civil calificado como “extremadamente peligroso” para los extranjeros (Amnistía Internacional, 2018: 17). En este nuevo infierno, “refugiados y migrantes están expuestos rutinariamente a abusos horribles por oficiales libios [de la Dirección General de Combate a la Migración Ilegal adscrita al Ministerio del Interior], grupos armados y bandas criminales”, que los retienen en centros de internamiento, donde sufren “torturas, malos tratos y detención arbitraria en condiciones pésimas, extorsión, trabajos forzados y matanzas, infligidas con total impunidad” (*Ibid.*: 6, 14). Según Amnistía Internacional, “a pesar de tener completo conocimiento de tales violaciones y malas conductas, los gobiernos y las instituciones europeas han decidido continuar e incluso reforzar la cooperación con las autoridades libias de control de fronteras” (*Ibid.*: 19), como confirmaría después la “medida especial” de la Comisión, a pesar de que reconoce que Libia “está cerca de ser considerado un Estado fallido” (European Commission, 2018c: Anexo I).

Uno de los puntos más destacados de estos informes es la situación de los migrantes en las islas griegas donde, además del limbo legal en que se ven atrapados (Oxfam, 2017a: 3, 15)⁸⁰, los migrantes están encerrados y hacinados en campos de refugiados con sus capacidades de acogida desbordadas por la superpoblación, y unas facilidades que no reúnen las condiciones mínimas de atención legal, médica y psicológica, ni están dotadas de las adecuadas infraestructuras de alojamiento, educación, higiene y seguridad, lo que agrava la situación de vulnerabilidad física y mental de los migrantes, especialmente de los colectivos más expuestos a la violencia y el abuso, como mujeres, niños y niñas y personas con discapacidad funcional (Médicos sin Fronteras, 2017: 13; Oxfam, 2019)⁸¹. Para Oxfam, además, la política de

⁷⁹ La Guardia Costera Libia, que entre enero de 2017 y septiembre de 2018 interceptó a más de 29.000 personas en el Mediterráneo, ha sido acusada de haber “golpeado a refugiados y migrantes durante la interceptación, negándose a ayudar a aquellos que se estaban ahogando y atacado y disparado a los barcos de rescate de las ONG” (WRC, 2019: 26).

⁸⁰ Como ya había sucedido en las ciudades africanas bajo soberanía española de Ceuta y Melilla (Amnistía Internacional, 2015: 32), conocidas como el “Guantanamo” por su condición de “limbo legal” (Laganà, 2018: 5) en el que los migrantes son retenidos en sendos Centros de Estancia Temporal.

⁸¹ Véase también <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2018-03-06/13000-still-trapped-greek-islands>, donde se pone de manifiesto que todavía los campos de las islas griegas están al doble de su capacidad todavía a la altura de marzo de 2019.

prevención de llegadas de migrantes irregulares compromete “la efectividad de la ayuda y los buenos principios del donante” al crear una nueva condicionalidad migratoria para acceder a la AOD, facilitar las violaciones de los derechos humanos (en flagrante contradicción con la meta 17.10 de los ODS) y bloquear la libre circulación de personas en aquellas integraciones regionales, como la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés), que la misma Comisión había impulsado previamente (Oxfam, 2017a: 9-11).

Esta crítica al MPF hace parte de la Declaración Conjunta que 131 ONG (entre ellas la coordinadora europea CONCORD, Amnistía Internacional, Médicos sin Fronteras, Oxfam, ActionAid, Save the Children, CAFOD, Care International, Terre des Hommes, Trocáire o World Vision) presentaron ante el Consejo Europeo de junio de 2016 para que no se aprobara ese nuevo enfoque del MPF que, según se dice en el comunicado⁸², pone la política exterior al servicio del único objetivo, frenar la migración, “a costa de la credibilidad europea y su influencia en la defensa de los valores fundamentales y los derechos humanos”. Los pactos propuestos en la Comunicación sobre el MPF, que tratan de reproducir el logro con Turquía, no contienen “las salvaguardias previstas para asegurar que los derechos humanos, el imperio de la ley y los mecanismos de protección son establecidos”, permitiendo que personas acaben siendo deportadas a países “donde sus derechos no están salvaguardados”. El objetivo de parar la migración del MPF “es una contradicción inaceptable con el compromiso de usar la cooperación para el desarrollo para el propósito de erradicar la pobreza, consagrado en el Tratado de Lisboa”. Al sacrificar el enfoque de desarrollo al de seguridad (“la ayuda al desarrollo es para la gente necesitada y no debería ser usada como palanca para el control migratorio”), el MPF es contrario a los principios de apropiación y alineamiento de la agenda de eficacia de la ayuda, y los pactos para gestionar la migración con países que violan los derechos humanos no solo son contrarios a los “principios básicos” de la acción exterior de la UE, sino que pueden acabar siendo contraproducentes “al perpetuar el ciclo de abuso y represión que causa que la gente huya”.

Por su parte, tres evaluaciones a cargo de otros tantos *think tanks* — German Development Institute, Migration Policy Institute Europe y European Policy Institute— han revisado los pactos del polémico MPF con los cinco países prioritarios (Etiopía, Mali, Níger, Nigeria y Senegal). La

⁸² Todas las citas corresponden al documento original, disponible en <https://www.hrw.org/news/2016/06/27/joint-ngo-statement-ahead-european-council-28-29-june-2016-ngos-strongly-condemn-new>.

primera evaluación considera que “la meta central de la ayuda al desarrollo” asociada al MPF es “lograr la reducción de la migración”, de manera que, como ya habían señalado las ONG, se “rompe con las buenas prácticas del desarrollo”, a la vez que, para conseguir la meta de reducción de la migración en interés de la UE, “se pasan por alto las cuestiones de protección y derechos humanos de los migrantes” (Castillejo, 2017a: 1-2). Por tanto, el MPF “se aleja de los principios de genuina asociación” (*Ibid.*: 6). El recurso a la retirada de la ayuda, el incentivo negativo “como sanción por la falta de cooperación aparece como contraproducente” si realmente se creyera en que al clausurar los programas de ayuda aumentaría la pobreza, suponiendo que ésta es la causa profunda de la migración (*Ibid.*: 15; Castillejo, 2017b) de acuerdo a la trilogía de los mitos 3, 4 y 5. Pero como “no hay evidencia” de que la AOD destinada a combatir las causas profundas de la migración realmente reduzca los flujos, los pactos con los países prioritarios no han servido para detener la migración (*Ibid.*: 17-18).

El EUTF para la implementación de los proyectos en los países socios —que no ha supuesto fondos adicionales sino que se ha nutrido de otros programas reempaquetados al efecto y ha sido dotado con una cantidad insuficiente para abordar la magnitud de las causas profundas de la migración que operan en el medio y largo plazo— no ha tenido en cuenta el principio de apropiación local (Castillejo, 2017b). Además, la primacía del enfoque de proyectos (en vez de apoyo presupuestario y ayuda programática) ha resultado en un escaso alineamiento con las prioridades y sistemas nacionales; los procedimientos de selección han sido poco transparentes y los fondos han ido a parar a empresas y ONG de los países europeos (en muchos casos, sin experiencia previa de trabajo en temas migratorios) en una proporción mucho mayor que la de los programas del Fondo Europeo de Desarrollo del que se nutren; la implementación ha resultado lenta, y, en general, los proyectos han adolecido de falta de sostenibilidad (Castillejo, 2017a: 2, 20-21; Castillejo 2017b)⁸³. Por otro lado, y como era previsible, este tipo de

⁸³ Oxfam (2017b), que ha recibido fondos del EUTF en calidad de organismo internacional elegible para financiación multilateral, realizó una evaluación no tan crítica sobre este instrumento, centrándose en los impactos (que deberían beneficiar a aquellos colectivos afectados por las crisis y no solo a los son capaces de huir de ellas) y en la reprogramación de los fondos a favor de proyectos de desarrollo y derechos humanos, de acuerdo a las reglas de asignación del Fondo Europeo de Desarrollo (que estipula que el 90% debe destinarse a esos objetivos) y del que mayoritariamente proviene la financiación del EUTF. La propuesta de la ONG es disminuir las asignaciones para la agenda migratoria securitizada, que en sus cálculos superaba el tercio del total (para control de fronteras, políticas de retorno, sensibilización

AOD condicionada y atada —en la que firmas privadas se lucran de jugosos contratos estatales para la construcción de centros de detención y deportación, la infraestructura física y técnica de control de fronteras, e incluso los servicios de seguridad (Hanieh, 2018: 63)— no ha incentivado la clase de cooperación que se esperaba de los países socios prioritarios, de modo que en el tema del retorno no ha habido apenas progresos y en algunos casos (Etiopía) incluso las relaciones han empeorado (Castillejo, 2017a: 2, 35).

El MPF no ha reconocido los diferentes intereses de la UE y los países africanos en relación con la inmigración, sino que ha tratado “de presentar los intereses de la UE como intereses comunes”, lo cual significa que “el diálogo con los socios africanos no está basado en un reconocimiento genuino de las prioridades de cada parte y un intento de buscar compromisos”; más bien, el enfoque europeo de seguridad va “en contra de las aspiraciones africanas a la movilidad intercontinental y la libre circulación” como factor de desarrollo, que es la postura común en su negociación con la UE (*Ibid.*: 2, 32). Ni siquiera la UE ha hablado en este punto con una sola voz, ya que los intereses y las agendas de los distintos Estados miembros no están armonizados (con Estados a favor del uso de incentivos combinados positivos y negativos, como Italia; y otros, más preocupados por conservar los intereses mutuos con África Occidental como España, o que buscan proteger el acervo de principios y valores de la UE, como Irlanda), y lo mismo sucede al interior de los gobiernos, donde los Ministerios de Justicia, Interior y Presidencia ponen el énfasis en el control fronterizo, las políticas de retorno y las condicionalidades migratorias de la AOD, mientras que los Ministerios de Exteriores y Cooperación y los oficiales de las agencias de desarrollo son más escépticos respecto a ese enfoque de seguridad. Este mismo esquema divisivo se reproduce también a nivel comunitario, con la Dirección General de Migración, Interior y Ciudadanía y la Secretaría del Consejo, por un lado, y las Direcciones Generales de Cooperación Internacional y Desarrollo y de Comercio, el SEAE y un número importante de europarlamentarios por otro (*Ibid.*: 8-10, 14).

Por tanto, lo que se necesita no es abordar las causas profundas de la migración asociadas al proceso de desarrollo con financiación a corto plazo, insuficiente e ineficazmente implementada y subordinada a la agenda migratoria securitizada como la que proporciona el EUTF, sino “examinar cómo

sobre los peligros de la migración irregular y mejora de sistemas de identificación de personas), por debajo del 10% del total y reequilibrar esa partida para facilitar la migración regular, a la que el EUTF solo dedicaba el 3% de la financiación total con datos hasta octubre de 2017.

la UE podría realmente reajustar su política comercial y de inversión en África para crear más trabajos decentes y oportunidades” (*Ibid.*: 3, 11, 14). Esto debería llevar a revisar los Acuerdos de Asociación Económica con los países africanos (EPA, por sus siglas en inglés), que “son parcialmente responsables de alimentar la migración” al truncar el cambio estructural, y también la UE debería volver al esquema de negociación multilateral con la Unión Africana (el Diálogo sobre Migración y Movilidad) y las integraciones regionales (Procesos de Rabat y Jartum), en vez de minar aquella y éstas con acuerdos bilaterales, como ha sucedido en la ECOWAS, lo que al final ha tensionado las relaciones con alguno de sus integrantes, caso de Mali (*Ibid.*: 3, 11, 14, 24-25, 34, 36; Castillejo, 2017b). El mensaje final es que se debe cambiar el marco interpretativo sobre la migración como problema que hay que frenar, y pasar a otro que, mediante una verdadera política común de migración y asilo, acepte que “Europa necesita la migración desde África” y combata con valentía los discursos xenófobos, miserabilistas y la narrativa del miedo y se ponga a la tarea de “construir una aceptación pública de los migrantes y la migración” (*Ibid.*: 36-37).

La segunda evaluación incide en los mismos puntos, pero aceptando la aproximación de seguridad del MPF, que sólo se busca modular recuperando el acervo desarrollista. Los objetivos del MPF (reducir las llegadas de irregulares e incrementar los retornos) son opuestos a los intereses de los países con los que se pretenden establecer los pactos migratorios (los cinco priorizados y otros como Afganistán o Libia), cuya elección se basó en un enfoque reactivo y estático de control de fronteras (Collet y Ahad, 2017: 1, 36). En los países priorizados de África Occidental este enfoque no se ha calibrado adecuadamente para distinguir entre la migración intrarregional y la migración a Europa, y el diagnóstico miserabilista de las causas de la migración —que no tiene en cuenta que la migración es producto del proceso de desarrollo— ha dejado de lado la activa circulación de personas y mercancías dentro del ECOWAS como integración regional (*Ibid.*: 24, 34). En estos países y en Etiopía —por ser muy dependientes de las remesas— el MPF y la amplia publicidad dada por la UE a los pactos puede acabar minando la autoridad de los gobiernos, mientras que en otros países que se pretenden activar como prioritarios (Afganistán, con el que se firmó un Acuerdo de readmisión en 2017, cuyo Plan Operativo es secreto, o Libia), los retornados corren peligro de experimentar violencia debido a la fragilidad del Estado, lo que puede acabar redoblando las presiones migratorias que se tratan de mitigar (*Ibid.*: 1, 26, 35; CEAR, 2018: 129). En todos los países mencionados en el MPF (19 países de África Subsahariana, Norte de África y Oriente Medio y Asia), los compromisos alcanzados deben mantener un bajo perfil

para evitar dificultades domésticas a los gobiernos, dada la extensión de las aspiraciones a emigrar de sus poblaciones, y prevenir así un futuro daño en las relaciones de cooperación (*Ibid.*: 12, 38).

El uso de la financiación a corto plazo (los 2.900€ millones del EUTF, que salen de otras partidas) resulta insuficiente e inadecuado para abordar las causas profundas; ello requiere una aproximación generacional, que podría tomar más de 30 años, de las inversiones necesarias para crear alternativas viables a la migración, lo que resulta contradictorio con la financiación cortoplacista y de ayuda atada del EUTF (*Ibid.*: 1, 9-11, 31)⁸⁴. La condicionalidad migratoria del MPF con la nueva filosofía de menos por menos basada en incentivos negativos es contraria a la retórica de cooperación entre socios (*Ibid.*: 27) y al principio de CPD, al respecto del cual las evaluadoras observan “una gran disonancia cognitiva y mensajes inconsistentes entre dominios de políticas” (*Ibid.*: 34); además, la condicionalidad migratoria mina la confianza de los países africanos en la UE, introduce ruido interno entre la Comisión y los Estados miembros que mantienen relaciones bilaterales más amigables y puede resultar contraproducente al empujar a los países africanos a estrechar su relación con China, cuya ayuda está exenta de condicionalidades (*Ibid.*: 28).

A diferencia de la evaluación anterior, en ésta se propone llegar a pactos con países que actualmente funcionan como *hub* de movilidad y presentan menos fragilidades institucionales, como Kenia, Uganda y Sudáfrica, cuyos intereses y prioridades deberían ser debidamente tenidos en cuenta de acuerdo al principio de apropiación, incluyendo el desatado de la AOD; para estos nuevos pactos se sugiere concretar objetivos realistas de reducción de llegadas y personas retornadas mediante los correspondientes indicadores y cronogramas (*Ibid.*: 2, 31, 38). El mensaje final, en todo caso, avisa del riesgo de que los terceros países decodifiquen el MPF como una subvención a cambio de los objetivos de reducción de salidas ilegales e incremento de retornados, “con el efecto perverso de crear un incentivo en los gobiernos de los países socios para prolongar o empeorar las presiones migratorias en orden a beneficiarse de una financiación adicional” (*Ibid.*: 38), un fenómeno

⁸⁴ Como señala Villota (2017), el recurso al *blending* y las alianzas público-privadas usando la AOD para reducir los riesgos de la inversión privada en los países africanos, ni garantiza que tales inversiones sean más efectivas que la AOD para la consecución de los ODS, ni que respeten el medio ambiente y los derechos humanos. Lo único de lo que no cabe duda es que la AOD queda ligada a las empresas europeas: como dice el presidente de la Asociación de Deportados de Mali, “es ayuda europea para los europeos” (cfr. McCormick y Subecki, 2017).

ampliamente documentado en la relación privilegiada de Marruecos con España (Aznar y Marín, 2018: 49).

La tercera evaluación aborda el MPF en el contexto comparado de la externalización de la política de migración y asilo estudiando varios casos previos (Australia, EEUU, España y Túnez) a fin de sacar lecciones para la UE. Los cuatro casos indican que los procesos de externalización de la gestión migratoria adolecen de falta de transparencia con respecto a los propósitos, los mecanismos de implementación y los resultados; no hay evidencia disponible de su eficacia (la reducción de las entradas de emigrantes irregulares, que simplemente cambian de rutas); tienden a evadir responsabilidades sobre la protección de los derechos fundamentales (incluyendo la violación del derecho de no devolución), que se dejan en manos de organismos internacionales y el sector privado a los que se termina involucrando en detrimento de las responsabilidades estatales; dan lugar a violaciones de los derechos humanos en los centros de procesamiento de migrantes, que se acaban convirtiendo en centros de detención (indefinida en algunos casos) con condiciones de recepción inaceptables; y responden a un enfoque reactivo ante una situación, enmarcada como de crisis o emergencia, en la que la extraterritorialidad es una manera de escapar al escrutinio y rendición de cuentas democrática, legal y judicial (Laganà, 2018: 1, 7). En este ejercicio se apuesta por “construir asociaciones genuinas con países no UE” a partir de los “valores europeos” (*Ibid.*: 7).

Tal debería haber sido la orientación de los llamados proyectos piloto, anunciada por la Comisión Europea en septiembre de 2017, para promover la migración legal circular desde países de origen y tránsito africanos a la UE. Pero la evaluación que ya hay disponible concluye que los resultados de esta iniciativa han sido “decepcionantes”: los proyectos piloto (firmados con Marruecos, Túnez, Egipto, Gambia, Ghana, Guinea, Níger, Nigeria, Senegal y Etiopía), han sido “difíciles de implementar, extender o escalar, obstruidos por dificultades tales como altos costes operativos, limitado compromiso de empleadores y migrantes e insuficiente apoyo político” (Hooper, 2019: 1-3).

RECAPITULACIÓN Y CONSIDERACIONES FINALES

Esto último pone de manifiesto que el enfoque desarrollista de la política migratoria no es precisamente un camino técnico y políticamente fácil, y que mejorar la CPD —dada la securitización que domina la política migratoria— resulta una misión prácticamente imposible por razones más fundamentales que las de orden administrativo e institucional aducidas (Carbone y Keijzer, 2016; Chicharro, 2017) para explicar la dificultad de avanzar en la

CPD, que es un objetivo legalmente vinculante del TFUE. Ello confirma la hipótesis principal de este trabajo: el entendimiento deficiente de la relación bidireccional migración-desarrollo debido a la nula comprensión del proceso de desarrollo de la mayoría de los decisores políticos y los *practitioners* y su falta de interés en cambiar la interpretación ideológica sobre dicho proceso y su conexión con los movimientos migratorios, que se asienta en una visión estigmatizada de los países en desarrollo para seguir reproduciendo las jerarquías de poder entre la UE y los terceros países socios.

Las otras razones fundamentales que explican la incoherencia sistemática de políticas en el UE son las mismas que confirman la hipótesis subordinada: las cuestiones de economía política cortoplacista que parecen nublar el juicio a los que diseñan y aplican políticas migratorias y de condicionalidad migratoria de la AOD (ya sea de más por más o de menos por menos), basándose en un diagnóstico sobre las causas de la migración que niega la agencia de los migrantes y olvida convenientemente algunos problemas de coyuntura (la responsabilidad europea en los conflictos que alimentan el flujo de refugiados y migrantes irregulares) y estructura (la trampa del desarrollo dependiente resultante de la aplicación de políticas y reformas institucionales neoliberales endosadas por la UE a través de sus Acuerdos de Asociación y los EPA, engrasados con AOD). Este diagnóstico que contenta al *lobby* de la industria de la ayuda (abonado a las tesis que justifican la recepción de AOD para la lucha contra la pobreza), y las políticas de migración y cooperación securitizadas, para apaciguar a parte de la opinión pública y evitar fuga de votos a la extrema derecha, no pueden tener otro resultado que el aumento de la incoherencia, máxime cuando esa tendencia es constitutiva por el predominio del enfoque de seguridad en los Tratados.

En este capítulo se ha analizado el fenómeno migratorio y su relación bidireccional con el desarrollo, teniendo en cuenta que la migración es altamente compleja, heterogénea, multidimensional y multiescalar. Se podría decir que cada actor habla de la migración como le va en ella. Los países de la UE en los que la tasa migratoria ha crecido desde 1990 hasta rebasar el 10% se han posicionado netamente en contra de la migración a partir de la crisis de los refugiados de 2015-2016. De ahí la persistencia de una mitología que desde diagnósticos equivocados (la pobreza como causa de la migración) conduce a políticas ineficaces (que no detendrán la migración), contraproducentes (que no incentivarán el retorno y harán cada vez más atractiva la cooperación de China con África por ser exenta de condicionalidades) y peligrosas (que están propiciando la xenofobia y la islamofobia). Máxime cuando el enfoque de desarrollo, que tradicionalmente ha estado desencaminado en su creencia de que la AOD podía detener la migración

(el mito por excelencia de la política de cooperación), es sustituido por el enfoque de control de fronteras y bloqueo del flujo migratorio que lleva al inevitable desencuentro con África, la región que desde la Agenda para el Cambio de 2011 se suponía que la UE iba a priorizar como destino geográfico de su cooperación, “reconociendo la particular importancia de apoyar el desarrollo” (Comisión Europea, 2011b: 10).

Pero la carrera hacia el daño reputacional autoinfligido a la imagen de potencia civil global y de multilateralismo normativo de la UE empezó antes, en concreto, con la Directiva de Retorno (2008) que acentuó el perfil del dualismo desequilibrado de la política migratoria de la UE, presente desde la primera Comunicación de 2002, en detrimento del enfoque de desarrollo. Esta Directiva de la Vergüenza es la que permite recluir a migrantes irregulares en los tristemente famosos centros de internamiento de extranjeros (CIE), en donde quedan suspendidos sus derechos hasta 18 meses mientras se resuelve su devolución a frontera o deportación a sus países de origen, con el agravante de utilizar fondos de AOD para la construcción de los CIE. Así, cuando la Comisión consagró y comunitarizó los experimentos de externalización de la política de control de fronteras —que varios Estados miembros ya habían ensayado— mediante el soborno con AOD a determinados países en régimen de condicionalidad migratoria para que reprodujeran lo que hacen los países de la UE dentro de Schengen con los migrantes indocumentados, ya llovía sobre mojado. Pero si en Europa, que se vanagloria de incluir los derechos humanos entre los valores que fundamentan la UE (TFUE, art. 2), los CIE han sido objeto de múltiples denuncias sobre violaciones de derechos humanos (CEAR, 2018: 97-100), hay razones más que fundadas para suponer que centros similares en terceros países de Asia, Norte de África y Oriente Medio y África Subsahariana no van a superar ese ínfimo estándar amparados en el MPF y sus pactos a medida.

Al subordinar la política de cooperación para el desarrollo a los objetivos de reducción de las entradas de migrantes irregulares y maximización de los retornos, la incoherencia es tan flagrante que el sólo hecho de seguir examinando la CPD como si se aspirara realmente a mejorarla resulta a estas alturas obsceno. El caso de Libia probablemente sea el más extremo, como evidencian los horrores sobre la generalizada violencia sexual, incluida la tortura sexual, contra los migrantes y refugiados en los centros de internamiento oficiales y no oficiales (WRC, 2019: 2), pero también el enorme coste en desarrollo humano que está teniendo la securitización de la política migratoria, con su militarización de fronteras, privatización de la gestión de los flujos y externalización de los controles fronterizos a lo largo de las rutas

africanas, donde “muchos migrantes se tropiezan con el secuestro, la explotación, la extorsión y la esclavitud” (*Ibid.*: 1).

Las evaluaciones sobre el instrumento para afrontar a corto plazo las causas estructurales de la migración no dejan a la coherencia interna de la propia política de cooperación en mejor lugar: el EUTF, el Mecanismo para los Refugiados en Turquía, el Fondo Fiduciario para la Crisis Siria, el Plan Europeo de Inversiones Exteriores o el Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible son vehículos para dar cobertura a intereses privados mediante *blending* y ayuda atada y seguir endosando condicionalidades de ajuste estructural que precisamente son las responsables del lumpendesarrollo que eleva la presión migratoria.

En esas condiciones, solo cabe concluir que la política migratoria de la UE es de anticooperación porque viola flagrantemente el principio de CPD. Al situar el control de las migraciones como principal objetivo mina las oportunidades de las personas para la acumulación de capacidades, bloquea los efectos de las otras políticas que podrían favorecer el desarrollo (incluida la de ayuda si siguiera los principios de eficacia que los “donantes” se encargan de sabotear sistemáticamente), es contraria a los derechos humanos y al desarrollo humano y, en definitiva, genera subdesarrollo, un crecimiento económico insostenible porque las políticas y reformas institucionales de corte neoliberal que lo acompañan (incluidas las políticas migratorias y de ayuda) truncan el cambio estructural. De ahí que los llamados de las ONG a recuperar la autonomía de la política de cooperación y el enfoque de desarrollo de la política migratoria, la inicial aspiración a “reducir la duración de la denominada «joroba migratoria»” (Comisión Europea, 2002: 21), resulten a estas alturas insuficientes.

Por supuesto, hay que cambiar urgentemente ese esquema de políticas de la UE incoherentes con el desarrollo y poner la política de migración al servicio de los objetivos de desarrollo contenidos en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y el Pacto Mundial sobre la Migración, en particular los objetivos 5, 6, 16, 18, 20 y 21 de este último. Pero, para cambiar la orientación anti-desarrollo de ambas políticas (migratoria y de cooperación), se necesita ir mucho más allá de las propuestas de los expertos consistentes en modificar la percepción pública de la migración como un fenómeno catastrófico de la naturaleza o problema amenazante que hay que contener con políticas de securitización, y abordar la migración como una tendencia con la que es necesario trabajar y que habrá que intentar reconfigurar, incentivando la migración regular circular, en particular, la de baja cualificación (Clemens, 2017: 12-13; Martin-Shields *et al.*, 2017; Fratzke y Salant, 2018: 2, 10; Clemens *et al.*, 2018: 2-3).

Lo que se necesita es cambiar la esencia misma del proyecto europeo, en el que la política de cooperación internacional para el desarrollo se puso desde el principio al servicio del neocolonialismo, cuya factura humana y económica es la que la UE trata ahora de dejar sin pagar. Como dijo Franz Fanon (1961: 48, 51), “el bienestar y el progreso de Europa han sido contruidos con el sudor y los cadáveres de los negros, los árabes, los indios y los amarillos” y por ello “Europa es, literalmente, la creación del Tercer Mundo”. Fanon escribió también que la “masa colosal” de los países en desarrollo resolvería por su cuenta “los problemas a los cuales esa Europa no ha sabido aportar soluciones” (*Ibid.*: 160). Y eso es, en definitiva, la migración como parte del proceso de desarrollo, donde la distinción que hace la UE entre migración legal e ilegal resulta inoperante para regular las expectativas de los migrantes potenciales y solo es una herramienta de selección migratoria funcional para reproducir desigualdades entre migrantes irregulares y “migrantes capitalistas” al servicio de la acumulación europea.

Si la UE quisiera realmente generar desarrollo y bienestar en los países de su vecindad y particularmente en África Subsahariana debería facilitar la migración en vez de hacer todo lo posible para obstaculizarla. Por eso, mientras termino estas líneas con las sombrías perspectivas de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019, quiero pensar que la frase de Jean Paul Sartre en el prefacio a *Los condenados de la Tierra*, “Europa está en gran peligro de muerte”, no resulte tan premonitoria como otra que aparece unas páginas después en que sólo cambiando “descolonización” por *emigración* se describe perfectamente la situación y perspectivas futuras del binomio migración-desarrollo en la relación de la UE con los llamados terceros países: “Europa hace agua por todas partes... La relación de fuerzas se ha invertido, la *emigración* está en camino; lo único que pueden intentar nuestros mercenarios es retrasar su realización” (*Ibid.*: 8, 15).

REFERENCIAS

- African Union (2015). *Agenda 2063. The Africa We Want*. Addis Abeba: African Union.
- Amin, S. (2011). *Maldevelopment. Anatomy of a Global Failure. Second Edition*. Londres: Pambazuka Press.
- Amnistía Internacional (2014). *El coste humano de la fortaleza Europa. Violaciones de derechos humanos cometidas en las fronteras de Europa contra personas migrantes y refugiadas*. Londres: Amnistía Internacional.
- ____ (2015). *Miedo y vallas. Los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas*. Londres: Amnistía Internacional.
- ____ (2018). *Between the Devil and the Deep Blue Sea. Europe Falls Refugees and Migrants in the Central Mediterranean*. Londres: Amnesty International.
- Arango, J. (1985). Las “leyes de las migraciones” de E.G. Ravenstein, cien años después. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 32, 7-26.
- Asamblea General de la ONU (2016). *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*. Nueva York: A/71/L.1.
- ____ (2018). *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. Nueva York: A/RES/73/195.
- Avramopoulos, D. (2017). Recomendación (UE) 2017/432 de la Comisión de 7 de marzo de 2017 sobre la manera de lograr que los retornos sean más eficaces al aplicar la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 66.
- Aznar, M.J. y Marín, A.E. (2018). Inmigración subsahariana en la frontera norteafricana de la Unión Europea: una semblanza socioeconómica. *Información Comercial Española*, 900, 43-55.
- Barajas, A. *et al.* (2009). Do Workers’s Remittances Promote Economic Growth. *IMF Working Paper*, 09/153.
- Baran, P. A. ([1962] 1975). *La economía política del crecimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bass, (2009). Ragnar Nurkse’s Development Theory: Influences and Perceptions. En R. Kattel *et al.* (eds.), *Ragnar Nurkse (1907–2007). Classical Development Economics and its Relevance for Today*. Londres: Anthem Press, 186-202.
- Benhabib, J. y Jovanovic, B. (2012). Optimal Migration: A World Perspective. *International Economic Review*, 53(2), 321-348.
- Borjas, G.J. (2015). Immigration and Globalization: A Review Essay. *Journal of Economic Literature*, 53(4), 961-974.

- Brick, K. (2011). Regularizations in the European Union: The Contentious Policy Tool. *MPI Insight*, diciembre.
- Brunet, F. (2018). Eurozona y no movilidad del trabajo. *Información Comercial Española*, 900, 17-27.
- Bux, U. (2018). La gestión de las fronteras exteriores. *Fichas técnicas sobre la UE*, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.4.pdf.
- Callens, M.S. (2017). Integration policies and public opinion in Europe: in conflict or in harmony? En European Parliament, *Attitudes towards immigration in Europe: myths and realities*. Bruselas: European Social Survey y Migration Policy Group, 4-6.
- Carbone, M. y Keijzer, N. (2016). The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance. *European Journal of Development Research*, 28(1), 30-43.
- Castillejo, C. (2017a). The EU Migration Partnership Framework. Time for a Rethink? *DIE Discussion Paper*, 28/2017.
- ____ (2017b). The European Union Trust Fund for Africa: What Implications for Future EU Development Policy? *DIE Briefing Paper*, 5/2017.
- Castles, S. (2010). Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(10), 1565-1586.
- Castles, S. et al. (2014). *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World, Fifth Edition*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- CEAR (2016). *Informe 2016. Las personas refugiadas en España y en Europa*. Madrid: Comisión Española de Ayuda al Refugiado.
- ____ (2017). *Informe 2017. Las personas refugiadas en España y en Europa*. Madrid: Comisión Española de Ayuda al Refugiado.
- ____ (2018). *Informe 2016. Las personas refugiadas en España y en Europa*. Madrid: Comisión Española de Ayuda al Refugiado.
- Cecorulli, M. y Lucarelli, S. (2016). Migrations and the UE Global Strategy: Narratives and Dilemmas. *The International Spectator. Italian Journal of International Affairs*, 52(3), 83-102.
- Chicharro, A. (2017). Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Unión Europea. *Revista Iberoamericana de Estudios del Desarrollo*, 6(1), 4-25.
- Clemens, M. (2011). Economics and Emigration: ¿Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk? *Journal of Economic Perspectives*, 25(3), 83-106.
- ____ (2014). Does Development Reduce Migration? *CGD Working Paper*, 359.
- ____ (2016). Development Aid to Deter Migration Will Do Nothing of the Kind, <https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2016/10/31/development-aid-to-deter-migration-will-do-nothing-of-the-kind>.

- ____ (2017). Migration is a Form of Development: The Need for Innovation to Regulate Migration for Mutual Benefit. *UNDESA Technical Paper*, 2017/8.
- Clemens, M. y Postel, H.M. (2018). Deterring Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low-Income Countries. *Population and Development Review*, 44(4), 667–693.
- Clemens, M. *et al.* (2018). Migrations Is What You Make It. Seven Policy Decisions that Turned Challenges into Opportunities. *Center for Global Development Note*, mayo.
- Collet, E. y Ahad, A. (2017). *EU Migration Partnerships: A Work in Progress*. Bruselas: Migration Policy Institute Europe.
- Collet, E. y Le Coz, C. (2018). *After the Storm. Learning from the EU Response to the Migration Crisis*. Bruselas: Migration Policy Institute Europe.
- Consejo Europeo (2016). Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.
- Comisión Europea (2002). *Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con terceros países*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Bruselas: 3.12.2002 COM(2002) 703 final.
- ____ (2005). *El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en desarrollo*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas: 1.9.2005 COM(2005) 390 final.
- ____ (2007). *Una política común de inmigración*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas: 5.12.2007 COM(2007) 780 final.
- ____ (2008). *Una Política Común de Emigración para Europa. Principios, medidas e instrumentos*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas: 17.6.2008 COM(2008) 359 final.
- ____ (2011a). Enfoque Global de la Migración y la Movilidad. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas: 18.11.2011 COM(2011) 743 final.
- ____ (2011b). *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio*. Bruselas: 13-10.2011 COM(2011) 637 final.
- ____ (2015a). *Una Agenda Europea de Migración*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, y al Comité de las Regiones. Bruselas: 13.5.2015 COM(2015) 240 final.

- ____ (2015b). *Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020)*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas: 27.5.2015 COM(2015) 285 final.
- ____ (2016). *Sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Europeo de Inversiones. Bruselas: 7.6.2016 COM(2016) 385 final.
- ____ (2017a). *Sobre un nuevo impulso a la Asociación África-UE*. Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Bruselas: 4.5.2017 JOIN(2017) 17 final.
- ____ (2017b). *Migración en la ruta del Mediterráneo Central. Gestionar los flujos, salvar vidas*. Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo. Bruselas: 17.2.2017 JOIN(2017), 4 final/2.
- ____ (2018a). *Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Bruselas: 16.5.2018 COM(2018) 301 final.
- ____ (2018b). Una política europea de retorno más firme y eficaz. *Estado de la Unión 2018*, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-returns-policy_es.pdf.
- Commission Staff (2015). *Policy Coherence for Development 2015 EU Report*. Bruselas: 3.8.2015 SWD(2015) 159 final.
- ____ (2019). *2019 EU report on Policy Coherence for Development*. Bruselas: 28.1.2019 SWD(2019) 20 final.
- Crawley, H. y Hagen-Zanker, J. (2019). Deciding Where to go: Policies, Peoples and Perceptions Shaping Destination Preferences. *International Migration*, 57(1), 20-35.
- Cross, H. (2013). Labour and underdevelopment? Migration, dispossession and accumulation in West Africa and Europe. *African Review of Political Economy*, 40(136), 202-218.
- Czaika, M. y de Haas, H. (2014). The Globalization of Migration: Has the World Become More Migratory. *International Migration Review*, 48(2), 283-323.
- Dao, T.D. *et alt.* (2016). Migration and Development. Dissecting the Anatomy of the Mobility Transition. *IZA Discussion Paper*, 10272.
- ____ (2018). Migration and development: Dissecting the anatomy of the mobility transition. *Journal of Development Economics*, 132, 88-101.

- de Haas, H. (2005). International Migration, Remittances and Development: myths and facts. *Third World Quarterly*, 26(8), 1268-1284.
- ____ (2007). Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration. *Development and Change*, 38(5), 819-841.
- ____ (2010a). Migration and Development. A Theoretical Perspective. *International Migration Review*, 44(1), 227-264.
- ____ (2010b). The Internal Dynamics of Migration Processes: A Theoretical Inquiry. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(10), 1587-1617.
- ____ (2011): The determinants of international migration. Conceptualizing policy, origin and destination effects. *IMI Working Paper*, 32.
- de Haas, H. *et alt.* (2010). Mobility and Human Development. *IMI Working Paper*, 14.
- di Giovanni, J. *et alt.* (2012). A Global View of Cross-Border Migration. *Journal of the European Economic Association*, 13(1), 168-202
- Domínguez, R. (2009). La salida de los sin voz. Aproximación global a las migraciones internacionales desde la economía política. En J.A. López Arévalo *et alt.* (ed.), *Globalización, migración y economía chiapaneca*. Tuxtla Gutiérrez, Servicio de Publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de Chiapas, 47-71.
- ____ (2012). Las dos U invertidas de la emigración internacional en México. En S. Berumen y J. López Arévalo (coords.), *Pobreza y Migración. Enfoques y evidencias a partir de los estudios regionales en México*. México, Centro de Estudios Migratorios-INM y Tilde Editores, 311-337.
- ____ (2018a). Dialéctica del origen, despliegue y climaterio del régimen internacional de la ayuda. *Revista de Economía Crítica*, 25, 76-104.
- ____ (2018b). China y el renacimiento de África. En J. Vadell (org.), *A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 139-183.
- Doquier, F. *et alt.* (2015). Efficiency Gains from Liberalizing Labor Mobility. *Scandinavian Journal of Economics*, 117(2), 303-346.
- EASO (2019). *EASO EU+ asylum trends. 2018 overview*. La Valeta: EASO.
- Easterly, R. (2006). Reliving the 1950s: The Big Push, Poverty Traps, and Takeoffs in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, 11(4), 289-318.
- ECODES (2017). Migraciones climáticas. Informe noviembre 2017 Foro de diagnóstico sobre las Migraciones Climáticas, <https://migracionesclimaticas.org/documento/informe-2017-foro-diagnostico-sobre-las-migraciones-climaticas/>.
- European Commission (2015). EU-Turkey join action plan, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm.

- ____ (2017). Relocation & resettlement. Sharing responsibility and opening legal pathways to Europe, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en.
- ____ (2018a). *Special Eurobarometer 469. Integration of immigrants in the European Union*. Bruselas: European Union.
- ____ (2018b). *Standard Eurobarometer 90 Autumn 2018. First results*. Bruselas: European Union.
- ____ (2018c). *Commission implementing decision on the special measure in favour of Libya for 2018*. Bruselas: 10.12.2018 C(2018) 8257 final-
- ____ (2019a). *Atlas of Migration 2018*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- ____ (2019b). EU-Turkey Statement. Three years on, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190318_eu-turkey-three-years-on_en.pdf.
- Europol (2018). *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018*. La Haya: Europol.
- Eurostat (2015). *People in the EU: who are we and how do we live?* Luxemburgo: European Union.
- Fanon, F. ([1961] 1983). *Los condenados de la Tierra*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Farinosi, F. *et al.* (2018). Climate change and migration. En S. Mercandalli, *et al.* (2018). *International Migrations Drivers. A Quantitative Assessment of the Structural Factors Shaping Migration*. Bruselas: European Union, 61-70
- FGMD (2008). *Informe de la primera reunión del Foro Global sobre Migración y Desarrollo Bélgica, 9-11 de julio, 2007*. Bruselas: Bruylant.
- ____ (2009). *Informe de la tercera reunión del Foro Global sobre Migración y Desarrollo. Atenas, del 2 al 5 de noviembre de 2009. Integración de las políticas sobre migración en las estrategias de desarrollo en beneficio de todos*, <https://www.gfmd.org/meetings/greece2009>.
- ____ (2012). *Sixth Meeting of the Global Forum on Migration and Development. Port Louis, Mauritius, 19-22 november 2012. Enhancing the human development of migrants and their contribution to the development of communities and states*, <https://www.gfmd.org/meetings/mauritius2012>.
- ____ (2015). *Informe de la presidencia turca del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo 2014-2015. Fortalecer las Alianzas: Movilidad Humana para un Desarrollo Sostenible*, <https://www.gfmd.org/meetings/turkey2014-2015>.

- Fratzke, S. y Salant, B. (2018). *Moving Beyond "Root Causes". The Complicated Relationship between Development and Migration*. Washington: Migration Policy Institute.
- GCIM (2005). *Migration in a interconnected world: New directions for action. Report of the Global Commission on International Migration*. Ginebra: Global Commission on International Migration.
- Gilovich, T. (2009). *Convencidos pero equivocados. Guía para reconocer los espejismos en la vida cotidiana*. Barcelona: milrazones.
- Giuliano, P. y Ruiz-Arranz, M. (2005). Remittances, Financial Development, and Growth. *IMF Working Paper*, 05/234.
- González, M. y Otero, M.S. (2018). The causality between economic growth and immigration in EU/EFTA member states. *Información Comercial Española*, 900, 125-137.
- Gozzini, G. (2006). The global system of international migrations, 1900 and 2000: a comparative approach. *Journal of Global History*, 1(3), 321-341.
- Grigg, E. (1977). E. G. Ravenstein and the "laws of migration". *Journal of Historical Geography*, 3(1), 41-54.
- Grubanov, S. y Kalantaryan, S. (2018). Trends and patterns of international migration and intentions to migrate. En S. Mercandalli, *et al.* (2018). *International Migrations Drivers. A Quantitative Assessment of the Structural Factors Shaping Migration*. Bruselas: European Union, 19-34.
- Hanieh, A. (2018). The contradictions of global migration. En L. Panicht y G. Albo (eds.), *Socialist Register 2019. A World Upside Down*. Londres: The Merlin Press, 50-78.
- Hatton, T.J. y Williamson, J.G. (1998). *The Age of Mass Migration. Causes and Economic Impact*. Oxford: Oxford University Press.
- ____ (2003). What Fundamentals Drive World Migration? *UNU-WIDER Discussion Paper*, 2003/23.
- ____ (2008). *Global Migration and the World Economy. Two Centuries of Policy and Performance*. Cambridge MA: The MIT Press.
- Hooper, K. (2019). *Exploring New Legal Migration Pathways: Lesson from Pilot Projects*. Washington: Migration Policy Institute.
- IPSOS (2017). Global Views on the Immigration and Refugee Crisis, https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2017-09/ipsos-global-advisor-immigration-refugee-crisis-slides_0.pdf.
- Kapur, D. y McHale, J. (2009). International migration and the world income distribution. *Journal of International Development*, 21(8), 1102-1110.
- Kennan, (2013). Open borders. *Review of Economic Dynamics*, 16, 1-13.

- King, R. y Lulle, A. (2016). *Research on Migration: Facing Realities and Maximising Opportunities*. Bruselas: European Commission.
- KNOMAD (2018). Migration and Remittances. Recent Developments and Outlook. *Migration and Development Brief*, octubre.
- Kraay, A. y McKenzie, D. (2014). Do Poverty Traps Exist? Assessing the Evidence. *Journal of Economic Perspectives*, 28(3), 127-148.
- Kuznets, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review*, 45(1), 1-28.
- ____ ([1966] 1973). *Crecimiento económico moderno*. Madrid: Aguilar.
- ____ (1973). Modern Economic Growth: Findings and Reflections. *American Economic Review*, 63(3), 247-258.
- Laganà, G. (2018). Does Offshoring Asylum and Migration Actually Work? What Australia, Spain, Tunisia and United States Can Teach the EU. *OPEPI Policy Brief*, septiembre.
- Lehne, S. (2018). The EU Remains Unprepared for the Next Migration Crisis, <https://carnegieeurope.eu/2018/04/03/eu-remains-unprepared-for-next-migration-crisis-pub-75965>.
- Lehner, R. (2019). The EU-Turkey-“deal”: Legal Challenges and Pitfalls. *International Migration*, 57(2), 176-185.
- López Sala, A.M. (2007). La ley de la frontera: migraciones internacionales y control de flujos. *Revista de Occidente*, 316, 91-109.
- Mainwaring, C. (2016). Migrant agency: Negotiating borders and migration controls. *Migration Studies*, 4(3), 289-308.
- Martin, P. y Abella, M. (2009). Migration and Development: The Elusive Link at the GFMD. *International Migration Review*, 43(2), 431-439.
- Martin, P. y Taylor, E.J. (1996). The Anatomy of a Migration Hump. En J.E. Taylor (eds.), *Development Strategy, Employment y and Migration: Insights from Models*. París: OECD, 43-62.
- Martin, S.F. *et al.* (2018). International Responsibility-Sharing for Refugees. *KNOMAD Working Paper*, 32.
- Martin-Shields, C.P. *et al.* (2017). More Development-More Migration? The “Migration Hump” and Its Significance for Development Policy Co-operation with Sub-Saharan Africa. *DIE Briefing Paper*, 20/2017.
- Massey, D.S. (1988). Economic Development and International Migration in Comparative Perspective. *Population and Development Review*, 14(3), 383-413.
- McKeown, A. (2004). Global Migration, 1846-1940. *Journal of World History*, 15(2), 155-189.

- McCormick, T. y Subeck, N. (2017). Europe. Slams Its Gates. Imperiling Africa and Its Own Souls. *Foreign Policy*, <http://europeslamsitsgates.foreign-policy.com/intro-0—intro>.
- Médicos Sin Fronteras (2017). *One year on from the EU-Turkey Deal: Challenging the EU's alternative facts*. Atenas: Médicins Sans Frontières.
- Mercandalli, S. y Losch, B., eds. (2017). *Rural Africa in motion. Dynamics and drivers of migration South of the Sahara*. Roma: FAO y CIRAD.
- Migali, S. (2018). Internacional Migration Drivers: an empirical investigation. En S. Mercandalli, *et alt.* (2018). *International Migrations Drivers. A Quantitative Assessment of the Structural Factors Shaping Migration*. Bruselas: European Union, 35-48 y 97-105.
- Newland, K. (2017). *The Global Compact for Migration. How Does Development Fit in?* Washington: Migration Policy Institute.
- Núñez-Borja, C. *et alt.* (2018). *External Evaluation of the European Union's Policy Coherence for Development (2009-2016). Final Report*. Bruselas: European Commission.
- Nurkse, R. ([1966] 1953). *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD (1999). *Trade, Investment and Development. Policy Coherence Matters*. París: OCDE.
- ____ (2005). *Migration, Remittances and Development*. París: OCDE.
- ____ (2016). *Perspectives on Global Development 2017. International Migration in a Shifting World*. París: OECD Publishing.
- ____ (2018). *International Migration Outlook 2018*. París: OECD Publishing.
- OIM (2015). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2015*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.
- ____ (2018a). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.
- ____ (2018b). *Global Migration Indicators 2018*. Berlin: International Organization for Migration y Global Migration Data Analysis Centre.
- Oxfam (2017a). Beyond “Fortress Europe”. Principles for a human EU migration policy. *Oxfam Briefing Note*, octubre.
- ____ (2017b). An Emergency for Whom. The EU Emergency Trust Fund for Africa: migratory routes and development aid in Africa. *Oxfam Briefing Note*, noviembre.
- ____ (2019). Vulnerable and abandoned. How the Greek reception system is failing to protect the most vulnerable people seeking asylum. *Oxfam Media Briefing*, enero.

- Prebisch, R (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *El Trimestre Económico*, 16(63-3), 347-431.
- ____ (1951). *Estudio económico de América Latina 1949*. Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos.
- ____ ([1952] 1973). *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie conmemorativa.
- ____ ([1961] 1973). *Desarrollo económico, planeamiento y Cooperación Internacional*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie conmemorativa.
- ____ (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. Con un apéndice sobre el falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ratha, D. (2013). The impact of remittances on economic growth and poverty reduction. *Migration Policy Institute Brief*, 8.
- Ravenstein, E.G. (1885). The laws of migration. *Journal of the Statistical Society of London*, 48(2), 167-227.
- ____ (1889). The laws of migration. *Journal of the Royal Statistical Society*, 52(2), 214-301.
- Richards, L. (2017). Attitudes to immigration in Europe: how divided are we? en European Parliament, *Attitudes towards immigration in Europe: myths and realities*. Bruselas: European Social Survey y Migration Policy Group, 17-19.
- Rosenstein-Rodan, P.N. (1943). Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. *The Economic Journal*, 53(210/211), 202-211.
- ____ (1944). The International Development of Economically Backward Areas. *International Affairs*, 20(2), 155-165.
- Sanahuja, J.A. (2016). La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y «diplomacia de chequera». En M. Mesa (coord.), *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016*. Madrid: Fundación Cultura de Paz, 71-105.
- Sanahuja, J.A. y Verdes-Montenegro, F.J. (2018). Estrategias de seguridad y desarrollo. discursos securitarios en la Unión Europea, Estados Unidos y España. En M. Mesa (coord.), *Derechos humanos y seguridad internacional: amenazas e involución. Anuario CEIPAZ 2017-2018*. Madrid: Fundación Cultura de Paz, 63-97.
- Saroglou, T. (2016). European Ageing Population and Asylum Seekers: Can Europe Solve One Problem with Another? *Economics Student Theses and Capstone Projects, Paper*, 16.
- Schain, M.A. (2018). *Shifting Tides: Radical-Right Populism and Immigration Policy in Europe and the United States*. Washington: Migration Policy Institute.

- Schmid-Drüner, M. (2018a). La política inmigración. *Fichas técnicas sobre la UE*, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.3.pdf.
- ____ (2018b). La política de asilo. *Fichas técnicas sobre la UE*, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.2.pdf.
- Schöffberger, I. (2019). Migration: Solid Nations and Liquid Transnationalism? The EU's Struggle to Find a Shared Course on African Migration 1999-2019. *DIE Discussion Paper*, 1/2019.
- Scipioni, M. (2018). The effects of migration policies on migration flows. En S. Mercandalli, *et alt.* (2018). *International Migrations Drivers. A Quantitative Assessment of the Structural Factors Shaping Migration*. Bruselas: European Union, 49-60.
- Simon, *et alt.* (2012). Minimizing the dependency ratio in a population with below-replacement fertility through immigration. *Theoretical Population Biology*, 82(3), 158-169.
- Skeldon, R. (2008). International Migration as a Tool in Development Policy: A Passing Phase? *Population and Development Review*, 34(1), 1-18.
- ____ (2012). Migration Transitions Revisited: Their Continued Relevance for The Development of Migration Theory. *Population, Space and Place*, 18(2), 154-166.
- ____ (2018). International Migration, Internal Migration, Mobility and Urbanization: Towards More Integrated Approaches. *Migration Research Series*, 53.
- ____ (2019). Review Essay. A classic re-examined: Zelinsky's hypothesis of the mobility transition. *Migration Studies*, early view, 1-10.
- Smith, A. (2016). Migration, development and security within racialised global capitalism: refusing the balance game. *Third World Quarterly*, 37(11), 2119-2138.
- Stielike, L. (2017). The Migration&Development Apparatus. Contradictions between international discourse, institutional practices, and migrants' perspectives. *IMI Working Papers*, 136.
- Sutherland, P. (2013). Migration is Development: how migration matters to the post-2015 debate. *Migration and Development*, 2(2), 151-156.
- Telli, H. (2014). Less poverty, more emigration: understanding migrant flows from developing countries. *Migration and Development*, 3(1), 54-72.
- Tezanos, S. y Gutiérrez, D. (2016). Reshaping geographical allocation of aid: The role of immigration in Spanish Official Development Assistance. *Journal of International Relations and Development*, 19(3), 333-364.

- Thielemann, E. (2017). Why Refugee Burden-Sharing Initiatives Fail: Public Goods, Free-Riding and Symbolic Solidarity in the EU. *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 63-82.
- Tiekstra, W. (2018): State of play in the debate on migration management in Europe, <https://www.clingendael.org/publication/state-play-debate-migration-management-europe>.
- Tintori, G. (2018). Theories and empirical analyses of the drivers of migration. En S. Mercandalli, *et al.* (2018). *International Migrations Drivers. A Quantitative Assessment of the Structural Factors Shaping Migration*. Bruselas: European Union, 12-18.
- Todaro, M.P. (1961). A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries. *American Economic Review*, 59(1), 138-148.
- UE (2006). Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada “El consenso europeo sobre desarrollo”. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2006/C 46/01.
- ____ (2010). Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2010/C 83/01.
- ____ (2017). Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión. El nuevo consenso europeo en materia de desarrollo “Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro”. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2017/C 210/01.
- UNCTAD (2011). *Impact of remittances on poverty in developing countries*. Ginebra: United Nations.
- ____ (2013). *Maximising the development impact of remittances*. Ginebra: United Nations.
- UNDEA (1951). *Measures for the economic development of under-developed countries. Report by a Group of Experts appointed by the Secretary General of the United Nations*. Nueva York. United Nations, Department of Economic Affairs.
- UNDESA (2015). *International Migration Report 2015*. Nueva York: United Nations.
- ____ (2017a). *International Migration Report 2017*. Nueva York: United Nations.
- ____ (2017b). *International Migration Report 2017. Highlights*. Nueva York: United Nations.

- ____ (2017c). *World Population Prospects. The 2017 Revision, Key Findings and Advance Table*. Nueva York: United Nations
- UNDP (2009). *Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development*. Nueva York: UNDP.
- UN Population Division (2002). The International Migrant Stock. A Global View, https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/Data_Collection_08090903/conf_osaki.pdf.
- Villota, C. (2017). Migraciones: nuevo eje de la política de cooperación europea, <http://disparamag.com/politica/extramuros/migraciones-nuevo-eje-la-politica-cooperacion-europea/index.html>
- Wood, R.E. (1986). *From Marshall Plan to Debt Crisis. Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*, Berkeley: University of California Press.
- World Bank (2003). *Global Development Finance. Striving for Stability in Development Finance. I Analysis and Statistical Appendix 2003*. Washington: The World Bank.
- ____ (2016): *Migration and Development. A Role for the World Bank Group*. Washington: World Bank Group / KNOMAD.
- WRC (2019). “More Than One Million Pains”: *Sexual Violence Against Men and Boys on the Central Mediterranean Route to Italy*. Nueva York: Women’s Refugee Commission.
- Zelinsky, Z. (1971). The Hypothesis of the Mobility Transition. *The Geographical Review*, 61(2), 219-249.

2. MIGRANTES AL ACECHO EN EL NEOLIBERALISMO DEL SIGLO XXI

GIUSEPPE LO BRUTTO¹ – MARÍA DA GLORIA MARRONI²

INTRODUCCIÓN

¿Qué factores específicos de la globalización en el siglo XXI permiten la emergencia de la figura del migrante como el Otro negativo? ¿Qué elementos de la reconfiguración de la globalización neoliberal inciden en la formación de grupos políticos de extrema derecha a partir del inicio del siglo XXI? ¿Cuáles son las repercusiones a nivel de una geopolítica de las fronteras en relación a las políticas migratorias? Con estas preguntas iniciamos la reflexión sobre el avance del proyecto de investigación “Las migraciones internacionales en el marco de la reconfiguración de la globalización en el siglo XXI.”³

La formulación de dichas preguntas nos proporciona los supuestos con los que se maneja el problema migratorio en el presente capítulo. Hablar de la globalización en el inicio del siglo XXI significa reconocer sus características en esta época que, si bien no rompe con el neoliberalismo anterior, sí lo profundiza, visibiliza sus propias contradicciones y sugiere rasgos particulares para ser discutidos.

¹ Profesor-investigador del Posgrado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vález Pliego” (ICSyH), de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel I. Integrante del Cuerpo Académico Consolidado “Sociología Política y del Desarrollo”, BUAP-CA 195. Coordinador del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES). Correo: giuseloby@msn.com

² Profesora-investigadora del Posgrado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vález Pliego” (ICSyH), de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II. Integrante del Cuerpo Académico Consolidado “Sociología Política y del Desarrollo”, BUAP-Ca195. Correo: gm09velazquez@hotmail.com

³ Proyecto de Investigación aprobado en 2019 por la Vicerrectoría de Investigación y Estudios de Posgrado (VIEP) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

La cuestión migratoria es uno de los centros del debate; en ella convergen cuestiones ancestrales propias de la movilidad humana con las realidades históricas en los dos últimos siglos en el mundo occidental y el nuevo perfil de la polémica contemporánea. La historia del migrante como Otro negativo ha estado presente a lo largo de los siglos en la figura del forastero, como cuerpo extraño que las sociedades se resisten a asimilar o requieren de plazos para conseguirlo. Al referirse al caso europeo, Sassen plantea:

Pero cada generación hubo de pasar por sus propios conflictos y vencer el odio a toda nueva nacionalidad que entraba a formar parte de Europa. En la década de 1970 fueron italianos, españoles y portugueses, algo que hoy parece casi insostenible. Pero el odio sigue hoy contra las nuevas inmigraciones de otros países y afecta a toda una nueva generación de nacionalidades y culturas extranjeras (Sassen, 2013: 18).

Al hacer extensivo el planteamiento de la autora a otras sociedades surge la interrogante: ¿Qué diferencia se observa en esta construcción de la figura del Otro negativo de los migrantes en este momento?

Sin pretender agotar en una respuesta este complejo interrogante, partimos de la percepción de que el crecimiento exponencial de la polémica sobre el tema en el mundo occidental se encuentra distorsionada y cargada de interpretaciones monotemáticas dirigidas a constituir (o revivir) una nueva xenofobia. La metáfora de la invasión de hordas de migrantes, el fantasma de la sustitución por reemplazo y del genocidio blanco⁴ se reproduce cada vez más en estas sociedades, acompañada de manifestaciones del supremacismo blanco. Este va más allá de mantener una presencia testimonial, representaciones simbólicas, ideologías e iniciativas parciales; busca el poder para incidir en los gobiernos obligándolos a las nuevas políticas migratorias de acuerdo a sus fines: atacar el multiculturalismo e imponer una nueva geopolítica de fronteras a partir de la criminalización de los migrantes y su eliminación en los contextos donde se mueven.

⁴ El primer periodo de la historia de los Estados Unidos comienza por ejemplo con la “victimización blanca” a través de los relatos de cautividad de las mujeres de los colonos europeos por partes de los nativos, convirtiendo automáticamente al invasor blanco en invadido por los locales (Engelhardt, 1997: 36-37). En este tenor, Samuel Huntington (1997: 8-9) también advierte de una rebelión en contra de la civilización blanca de Occidente en la forma de una “choque de civilizaciones” en parte porque el dominio occidental de la economía política global se convierte en vehículo de propagación de sus intereses, valores e ideas alimentando el resentimiento de otras civilizaciones no occidentales, que no participan del éxito de la modernidad.

Lejos de tratarse de un comportamiento espontáneo, se trata de actitudes dirigidas a tornar a los migrantes “chivos expiatorios” para canalizar el sentimiento de frustración de grandes sectores de la población alcanzados o amenazados por el deterioro de sus condiciones de vida o pérdida de su horizonte de movilidad ascendente. Appadurai (2007) habla de la alta globalización como el periodo en que se desarrollan nuevas incertidumbres que desatan a su vez escalofriantes formas de violencia sobre ciertos sectores, después que las utopías prometidas por el neoliberalismo se deshacen:

Al final, estas variadas formas de incertidumbre crean una ansiedad intolerable respecto a la relación de muchos individuos con los bienes provistos por el Estado, desde vivienda y salud hasta seguridad y condiciones de salubridad, pues estos derechos con frecuencia están directamente ligados a quién eres “tú” y, por lo tanto, a quiénes son “ellos”. Cada tipo de incertidumbre cobra fuerza siempre que hay movimientos de personas a gran escala (por la razón que sea), cuando las identidades étnicas a gran escala llevan consigo nuevas recompensas y riesgos o cuando las redes existentes de conocimiento social son socavadas por el rumor, el terror o el desplazamiento social. (Appadurai, 2007: 19)

Este documento incursiona en algunas propuestas para entender ese complejo panorama que se nos presenta sobre las dinámicas de la nueva migración propia del siglo XXI. En el primer apartado trazamos un panorama diacrónico para analizar la movilidad humana desde la década de los setenta —un hito en la conformación del neoliberalismo— con el fin de entender las coyunturas posteriores que conducen a las rupturas de la gestión de la cuestión migratoria a partir de la crisis de 2008. En el segundo, se explora el significado de esta ruptura sobre la migración, tanto en los países de origen, como de destino, tránsito y retorno, causadas por medidas restrictivas recientes como políticas de Estado y la diseminación de odio contra los extranjeros en la sociedad. Converte con el avance de un neoliberalismo extremo, la nueva reconfiguración geopolítica mundial y su proclividad a la creación de grupos de extrema derecha anti inmigrantes, abordadas en la tercera parte del capítulo.

2.1. MIGRACIÓN Y NEOLIBERALISMO

El neoliberalismo como expresión del desarrollo capitalista en la segunda mitad del siglo XX —cuyos ejes fundacionales son ubicados a partir de la

década de los setenta⁵— tuvo su caracterización a partir de determinados rasgos usualmente aceptados: a) identificación con la democracia liberal como forma consensada de gobierno; b) la desregulación de las actividades centrales de la administración de los países —manifestada por la disminución del papel del Estado en la sociedad y el aumento paralelo de la actividad privada en todos los sectores sustanciales de la misma, pero bajo la norma de “socializar las pérdidas y privatizar las ganancias”; c) la flexibilización en las relaciones de trabajo y, en consecuencia, la precarización de uno de los polos de esta relación, la de los trabajadores y; d) el libre comercio, la eliminación progresiva de restricciones a la circulación de bienes, servicios, personas e ideas, la disminución del proteccionismo y, por ende, la eliminación de las fronteras entre los países.

Con tal ideario —concretado en diferentes grados, tiempos, espacios, incentivos, no sin resistencias, pero omnipotente como modelo de gestión del capitalismo— el resurgimiento del problema migratorio y aumento de su virulencia a partir del final de siglo XX aparecería como un despropósito. La restricción a cualquier forma de circulación de personas sugería un resabio de un esquema obsoleto y proteccionista en un mundo abierto y sin fronteras, con la pretendida adopción de las formas de convivencia de la democracia liberal.

Lo que ocurrió fueron las evidentes contradicciones entre el discurso libertario del neoliberalismo y su práctica en los contextos donde se ha implementado. En el Estado neoliberal conviven dos tipos de libertades: las retomadas por la tradición liberal con énfasis en los derechos ciudadanos y las del capital (Harvey, 2007: 43). Según ese autor, estas dos libertades son incompatibles y en la cuestión migratoria claramente visibles. Aparecen en los procesos simultáneos de desfronterización de diversos órdenes y fronterización para otros, sobre todo para la movilidad humana. Un rasgo esencial para entender esta dinámica es la perversa combinación entre la

⁵ El liberalismo, en el que los procesos de mercado y las actividades empresariales corporativas estaban cercadas por procesos políticos, sociales y por un entorno regulador que en ocasiones restringía y en otras señalaba la estrategia económica e industrial, empezó a generar altas tasas de crecimiento económico en los países capitalistas avanzando durante la década de 1950 y 1960. Aunque ello dependió en cierta medida de que los Estados Unidos asumieran el déficit con el resto del mundo y absorbieran cualquier producto excedente dentro de sus fronteras. Este sistema reportó beneficios como la expansión de los mercados de exportación sobre todo para los países más ricos, aunque las tentativas de exportar desarrollo al resto del mundo se vieron en buena medida encalladas debido a que en los países más pobres el liberalismo continuó siendo un sueño imposible de alcanzar (Harvey, 2007:17-18).

libertad para emigrar y las restricciones para inmigrar (Marroni, 2019). La progresiva construcción de muros u otro tipo de barreras (véase el próximo apartado) basadas en políticas migratorias restrictivas o persecutorias contra migrantes, refugiados, o personas clasificadas como indeseables para ciertos grupos avanza en la misma medida en que se desestructuran países, expropiación sus recursos, controlan sus territorios y hace inviable la vida humana en ellos (Sassen, 2013, 2015 y 2017). El desplazamiento de la población y abandono de territorios inservibles para la reproducción humana sería la consecuencia esperada.

Si nos atenemos a otros diagnósticos que coinciden con el de la autora la interrogante debería desplazarse a otro ángulo de la cuestión: ¿Por qué no migran más? y, ¿Corresponde el aumento de los flujos actuales de migrantes al aumento exponencial de las desigualdades, conflictos y escasez de bienes para la reproducción de la vida material y moral de enormes sectores de la población mundial⁶, así como a la concentración en una minoría, cada vez más rapaz y acaparada, de la riqueza socialmente generada?

De acuerdo con las cifras presentadas en la tabla 2.1, de 1970 a 2017 la población migrante aumentó en términos relativos del 2.3% a 3,4% sobre el total de la población mundial. En casi 50 años el crecimiento de solamente de un 1,4 % sobre el total primeramente refuerza la pregunta ¿por qué no migran más? Y enseguida levanta dudas sobre el manejo de las cifras sobre el tema y refuta la tesis del crecimiento desmedido de esta población y su amenaza potencial para los países destino. Sassen (2013), como otros autores, afirma que en el periodo actual los flujos han sido menores que los años traumáticos de las olas masivas de migración.

⁶ En 2017 el estudio sobre la desigualdad en el mundo de Oxfam reveló que unas 43 personas poseían las mismas riquezas que 3.800 millones de personas y para el 2018 el selecto grupo se redujo a sólo 26 personas. En el mismo periodo que va de 2017 a 2018 la riqueza de quienes poseen una fortuna que supera los \$USD 1.000 millones, es decir la de los también llamados “milmillonarios”, se acrecentó a un ritmo de USD 2.500 millones diarios, hasta sumar USD 900.000 millones, al tiempo que 3.800 millones de personas de entre los más pobres de la población mundial perdieron 11% de su “riqueza”. Para Oxfam, la razón de esta alta concentración de la riqueza en unos pocos es el aumento del número de personas en la pobreza es debido a las políticas económicas de los gobiernos del mundo que han favorecido a los capitales en detrimento de los pobres (Martínez, 2019).

TABLA 2.1. MIGRANTES INTERNACIONALES, 1970-2017

AÑO	POBLACIÓN MUNDIAL (MILES)*	NÚMERO DE MIGRANTES**	PORCENTAJE DE MIGRANTES EN LA POBLACIÓN MUNDIAL**
1970	3700577	84460125	2.3
1975	4079087	90368010	2.2
1980	4458411	101983149	2.3
1985	4873781	113206691	2.3
1990	5330943	152563212	2.9
1995	5751474	160801752	2.8
2000	6145007	172703309	2.8
2005	6542159	191269100	2.9
2010	6958169	221714243	3.2
2015	7383009	243700236	3.3
2017	7550262	257715425*	3.4*

Nota: El porcentaje de migrantes en la población mundial es retomado de la Organización Internacional para las Migraciones; en tanto, al realizar los cálculos con la población mundial informada por Naciones Unidas pueden existir variaciones decimales en las cifras. *Naciones Unidas, División de población. *Total Population by sex (thousands)* [Fichero de datos]. Disponible en: <https://population.un.org/wpp/DataQuery> (consulta: 15 de marzo de 2019). **Organización Internacional para las Migraciones (2018). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*. Suiza: autor.

Estados Unidos es el ejemplo más llamativo del uso instrumental del problema migratorio para la obtención de ganancias políticas:

Entre 1860 y 1920 la proporción de inmigrantes al mismo tiempo fluctuó entre el 13% y casi el 15% de la población general, alcanzando un máximo del 14.8% en 1890, en gran parte debido a los altos niveles de inmigración de Europa (Zong, Batalova *et al.*, 2019).

A su vez, el mínimo histórico se alcanza en 1970 con el 4.7%; el nuevo repunte inició al final de esta década. En el año 2000 alcanzó el 11.1% y dato más actual es del 13.7% en el año 2017 (Migration Policy Institute, s.a.)⁷.

⁷ O sea, no alcanza el máximo histórico obtenido en 1920, aunque en términos de la población absoluta y el crecimiento reciente podría indicar la necesidad de un análisis demográfico más detallado.

Por lo tanto, la necesaria dimensión estadística del fenómeno pasa a una interpretación más allá de los números o un comentario diferente de los mismos, propuesto por Appadurai:

La incógnita es por qué los números relativamente pequeños que dan a la palabra “minoría” su significado más simple y que usualmente suponen una debilidad política y militar no impiden que las minorías sean objeto de temor y furia. ¿Por qué se mata, tortura y encierra en guetos a los débiles? (2007: 67)

Para el autor, la noción de mayoría no es independiente de la de minoría; ambas aparecen a su vez como expresión de la política moderna y –complementaríamos– como una visión instrumental de los propios fenómenos a caracterizar. Appadurai sugiere entonces la noción de identidades predatorias:

(...) aquellas identidades cuyas construcción social y movilidad requieren la extinción de otras categorías sociales próximas, definidas como una amenaza para la existencia misma de determinado grupo definido como “nosotros”. (...) La violencia ocasional puede formar parte, o no, de esa historia, pero siempre se halla cierto grado de identificación por contraste. Una de las identidades de esos pares o conjuntos a menudo se vuelve predatoria al movilizarse y concebirse a sí misma como una mayoría amenazada (2007: 69-70).

El ‘nosotros’ implica una relación con los ‘otros’; constituye la diada *Nosotros y los otros* con la cual Todorov (1991) titula su libro referente para los estudios sobre racismo. Estos dos autores representan corrientes importantes que exploran las diferencias étnicas y culturales como causantes de la separación de diversos grupos humanos, la segregación entre ellos, el dominio de unos sobre los otros y las formas de desencadenamiento de varios tipos de violencia. Razones de tipo económico o de diferencias clasistas a menudo se encuentran subyacentes a esos conflictos y son fundamentales de considerar en el neoliberalismo del siglo XXI y la dinámica de la nueva xenofobia.

2.2. EL NEOLIBERALISMO DEL SIGLO XXI: DETONADOR DE LA CUESTIÓN MIGRATORIA ACTUAL

En el marco de su visita a Washington, el presidente brasileño Jair Bolsonaro afirmó en marzo del 2019: “La gran mayoría de los migrantes en potencial no tiene buenas intenciones ni quiere lo mejor o hacer bien al pueblo nor-

teamericano⁸” (Sakamoto: Bolsonaro insulta seu povo ao dizer que ‘imigrantes não têm boa intenção’, 2019).

Tal declaración, matizada después, como parte del control de los daños del grupo en el poder en el país sudamericano debería sorprender. Sin embargo, no se trata de otra más de las declaraciones del controvertido personaje para obtener ganancias a través de sus escándalos mediáticos. Más bien, es parte del *marketing* de guerrilla que tantos beneficios ha redituado a los grupos de poder, como le antecedió en el caso de Trump.

Más allá de su posición personal y el tono histriónico con que las anuncia, el hecho encuentra significado en relación a la posición del país no sólo sobre la cuestión migratoria, pero, de su realineamiento con las directrices del gobierno norteamericano en otros temas de importancia en la reconfiguración del poder mundial.

Este realineamiento implica la reorganización del capitalismo mundial en su versión neoliberal en el siglo XXI y la disputa por la nueva hegemonía de los grupos de poder con un fuerte ascenso de la extrema derecha en un intento de recomponer los mecanismos de la gobernabilidad del mundo. Las tensiones en las relaciones internacionales van en aumento con el desmonte de las estructuras consolidadas a partir de la Segunda Guerra Mundial y la superación de crisis recurrentes después de esta, pero sobre todo con la caída de los regímenes comunistas. Fue el contexto en que se anunció el fin del mundo bipolar y de sus ideologías, así como el control sin concesiones de élites económico financieras dominantes que se asumían como victoriosas. Estas expectativas no cuajaron lo suficiente, por lo menos en la intención de estas élites⁹.

La cuestión migratoria como parte de este proyecto más amplio es proclive a ser instrumentalizada con altos beneficios para esa élite, sea en sus rasgos anteriores o reformulada de acuerdo a las nuevas coyunturas.

Destacamos tres elementos activos en este momento para esta instrumentalización: a) la manipulación de las cifras; b) el uso perverso de la contradicción nativos/foráneos ha aumentado el clima de odio contra los migrantes, y el paso del discurso de odio a la reformulación de las políticas

⁸ Traducción propia.

⁹ Desde ciertos puntos de vista liberales la Guerra Fría habría terminado con el triunfo indiscutible de los principales estados del capitalismo occidental, en primer lugar y ante todo de los Estados Unidos. Algunas perspectivas también aseguran esa victoria definitiva a la democracia liberal occidental, mientras que para otros el dominio casi absoluto de este escenario corresponde a las instituciones internacionales occidentales como inicio de una nueva fase de evolución del conflicto del mundo moderno (Arrighi y Silver, 2001: 23).

anteriores para encauzar la problemática; y c) el crecimiento de los partidos de derecha y grupos xenófobos abordados en el último apartado de este documento.

La primera opción, la manipulación de las cifras para dimensionar el problema, enunciadas en el apartado anterior, tiene varias aristas. La primera de ellas, cuestionada en la tabla 2.1 sobre el crecimiento exponencial e incontrolable de la migración internacional, puede ser enriquecida con otros elementos que apoyan ese cuestionamiento.

Entre ellos, las que exhiben la movilidad humana en la actualidad como un flujo de personas que se dirige exclusiva o mayormente de los países del Sur a los del Norte. Utilizando la clasificación del mundo en Norte-Sur¹⁰. Diversos documentos afirman que la migración Sur-Sur adquiere una importancia mayor e inclusive rebasa la Norte-Sur.

Hay varias creencias erróneas muy extendidas sobre la migración. Por ejemplo, que es un fenómeno del Sur al Norte, de países pobres hacia los ricos. ‘En realidad la mayor parte de la migración es Sur-Sur (...). En América Latina un 60% de la migración se produce dentro de la región, en África es un 75%’ (ONU, 2018).

Así son minimizados hechos tan visibles como las migraciones transfronterizas, las pendulares y las coyunturales relacionada con acontecimientos impactantes (como el terremoto de Haití), el fenómeno de los apátridas y los refugiados o desplazados en su eterno peregrinar, inclusive dentro de los espacios de las fronteras de sus países, entre otros.

El segundo tipo de instrumentalización del problema migratorio se refiere a una nueva xenofobia con el incremento o diferentes construcciones del discurso del odio sobre el Otro. No se trata de un fenómeno nuevo, como ya señaló, pero tal vez lo sorprendente del hecho es su coexistencia con el discurso de la democracia liberal y de un mundo sin fronteras, al mismo tiempo su uso expreso y agresivo por parte de jefes de Estado, que dicen representar los principios de esa democracia.

¹⁰ Esta metáfora surgida después que la expresión tercer mundo cayó en desuso — cuando se desintegró el bloque socialista— es también cuestionada, aunque la clasificación de los flujos migratorios internacionales en cuatro direcciones Sur-Norte, Sur-Sur, Norte-Sur y Norte-Norte sigue siendo utilizada. La Organización Internacional para las Migraciones (2013) se sirve de tres fuentes para la clasificación de los países en esta dicotomía Norte-Sur: la de la DAES de Naciones Unidas, la del Banco Mundial y la del PNDU. La ampliación de la expresión como “Norte Global y Sur Global” añade poco a la clasificación de los países en categorías preconcebidas.

¿Cómo pueden convivir gobiernos y sociedades que se erigen como igualitarias y defensores de los derechos humanos y de una vida digna con comportamientos que discriminan, persiguen y atacan parte de la población y sectores más vulnerables? En Estados Unidos se visualiza el fomento de esta contradicción, sobre todo a partir del nuevo gobierno electo en el año 2016, pero su existencia es anterior a este acontecimiento.

Las políticas antimigratorias recientes que cohabitan con el neoliberalismo arrancan con anterioridad a este año. Desde la apertura comercial y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, México y Estados Unidos, vigente a partir de 1994, se implementaron y actualizaron las políticas de control fronterizo y vigilancia de los migrantes. Los atentados de septiembre de 2001 propiciaron justificaciones para formas de control de poblaciones específicas supuestamente ligadas a los acontecimientos. Los gobiernos posteriores hasta el inicio del siglo XXI adoptaron medidas restrictivas a la migración. Durante el periodo de Barak Obama se observó un récord de deportaciones de migrantes, sobre todo de México y Centroamérica. Sin embargo, había un mayor margen de manobra para iniciativas de defensa de esos migrantes. Más importante aún es que el lenguaje discursivo de este último gobernante y su equipo no cerraron las líneas de diálogo, reconocimiento de dimensión multilateral del problema y sus posibles soluciones, no sin ambigüedad.

La era Trump, desde antes que este asumiera el poder, da un vuelco en semejante discurso y las acciones que pudieron resultar de ello, consensuados por su fuerza persuasiva electoral. El desprecio a los migrantes, principalmente mexicanos y centroamericanos, la necesidad de detenerlos a cualquier costo y con tal pretexto la construcción de un (in) viable muro en la frontera de los dos países, fue una estrategia electoral ganadora. A partir de ello, las declaraciones twiteadas se sucedieron hasta la actualidad manteniendo una fuerza propia, independiente de las realizaciones concretas que pudieran lograr. El discurso de odio contra los foráneos sigue siendo cultivado con relativo grado de ganancia.

En el caso europeo ese discurso antiguo se revive con la constitución formal de la Unión Europea. Una región próspera, libre y multicultural que se presentaba como antídoto para dirimir diferencias ancestrales convertidas en resentimiento, parece haberlas acentuado en función de innumerables contradicciones que enfrentan los ciudadanos europeos.

En ambos casos, el modelo de sociedad liberal que buscaba afirmarse entra en conflicto con su contrario. En términos de migración, la apertura de fronteras choca con la tendencia a cerrarlas a la movilidad humana. Por ello, en la época del libre mercado se observa una realidad sorprendente:

cada vez se construyen más muros para detener la circulación de personas u otros efectos disruptivos de esta libre circulación.

Un reportaje de El País (2017) apunta la existencia de 70 muros en la actualidad en el mundo. Los muros o barreras tecnológicas de contención son expresiones también del crecimiento de la industria de seguridad nacional y su cabildeo para aumentar su capital y sus ganancias. Tal es el caso de la construcción y operación de los centros de detención de migrantes que no sólo crecen en número y proporción de su ámbito de influencia como los recursos que ponen a disposición del poder público enlazado con los capitales privados; un nuevo y reiterativo ejemplo de socializar las pérdidas y privatizar las ganancias con enormes costos para los migrantes, su entorno y los grupos étnicos vinculados a ellos.

Los modelos de securitización de la sociedad y de la migración cumplen la función que les destina el capital. Un primer objetivo se alcanza con la instalación de barreras en las propias fronteras entre países, pero no es suficiente. Para ello, se proponen otros tipos de política: tornar blanco de persecución a los migrantes no regularizados, o sea, transformar en un crimen la ausencia de documentos que comprueben de permanencia legal en un país. El uso de la irregularidad migratoria como motivo de criminalización ha sido apuntado por varios autores como una manera de los grupos dominantes de obtener mayores ganancias por el hecho de ser indocumentados (De Genova, 2002).

La irregularidad es una categoría creada cuando la discriminación de las personas o la segregación laboral o de otro tipo por motivos de raza, religión, etnia o nacionalidad fue por ley e ideológicamente desterrada o considerada nociva en las sociedades democráticas liberales. Se abolió no sólo la esclavitud; también se propugnó por la eliminación de cuotas restrictivas de entrada de migrantes en muchos países por las razones citadas anteriormente y se buscó evitar la segregación en los espacios públicos, accesos a servicios y recursos por los mismos motivos. Se fomentaron legislaciones inclusivas y modelos de sociedad multiculturales que garantizaran la integración de los migrantes a sus contextos.

Con esos nuevos marcos, la contradicción en esos países llega a ser tan alta que no la pueden resolver con sus propias leyes en su territorio. De ahí que las ideas de deslocalización del control migratorio toman fuerza tanto en Europa como en Estados Unidos. Liberarse de ese control cumple la función económica de ahorrarse los costos del mismo y evitar la acusación de violación de Derechos Humanos, o de sus otras leyes, así como romper con los principios de eliminación de las fronteras tan grata al neoliberalismo. En este sentido:

La prerrogativa de desempeñar un nuevo papel en el control migratorio que implica frecuentemente la implementación de acciones ajenas a los estándares del Estado de derecho, fue delegada a las naciones ubicadas fuera del mundo desarrollado, estratégicamente situadas en los contornos de los países receptores de los flujos (Marroni, 2011: 66).

Qué mejor solución que los dos ejemplos ampliamente señalados en el debate actual: la idea de transferir el control migratorio a México para detener la migración mexicana y latinoamericana a Estados Unidos o dejar a los mismos países africanos esta responsabilidad en el caso de las naciones de ese continente para cooperar con el control migratorio a Europa.

Markus Wenniges (2018) destaca la nueva política migratoria europea para África, la que ilustra con tres tipos de estrategias utilizadas por los gobiernos de estos países: a) la exigencia de que los gobiernos africanos establezcan límites de la libertad de circulación entre los países del continente o de sus bloques regionales, aun de aquellos que han establecido el principio de la libre circulación de personas dentro de esos espacios; b) el incremento de los recursos para la política de la securitización de las fronteras. Este incremento es fuertemente influenciado por el *lobby* de los productores de armamento y equipos de tecnología de punta para vigilancia y control de movimientos de personas o con otros fines (como censores y otro tipo de aparatos), más allá de los (in)convenientes, aparatosos y visibles muros o barreras físicas de contención; c) condicionamiento de la ayuda al desarrollo para los países africanos a fin de que cooperen con Europa para detener el flujo de sus ciudadanos en dirección a aquel continente.

Además de la discusión ético-política que envuelve esta cuestión, existe la evidencia del desvío de estos fondos para alimentar jugosos negocios y fortunas de gobiernos dictatoriales o personajes de dudosa reputación, sin alcanzar a los destinatarios originales de estos programas.

No están disociadas estas tres dimensiones instrumentales del problema migratorio con la disputa del poder por las élites del dominio global y los intereses de quienes promueven una profundización del neoliberalismo al extremo. Se unifican, no solo en Europa sino también en el continente americano cuando los grupos de derecha van creciendo y se constituyen en fuerzas que asaltan los gobiernos como planteamos en el último apartado.

2.3. LA NUEVA DERECHA XENÓFOBA Y SU ASCENSO AL PODER

Buena parte de los debates actuales sobre la migración parten de perspectivas que sugieren que las diferencias culturales y religiosas que lleven consigo los migrantes a sus nuevos hogares son tan profundas y marcadas que amenazan a las sociedades de acogida. Otros puntos de vista aseguran que la ciudadanía se expandió gracias a las exigencias de los excluidos, es decir, tanto de los inmigrantes como de otros grupos de nacionales que no gozaban de plenos derechos y que lucharon por ellos (Yankelevich, 2015: 9). En todo caso, un punto en el que suelen coincidir los debates es en el del papel que juegan los Estados en dichos procesos, sobre todo porque actúan en una lógica en la que el ciudadano es definido y el extranjero es excluido.

En este sentido, Giovanni Arrighi (2017: 47) habría señalado que la consolidación del moderno sistema interestatal fue fundamental para tejer las relaciones de poder en las que se desenvuelven los procesos de la acumulación capitalista. En la economía mundial capitalista, las estructuras estatales no son más que jurisdicciones que fomentan la división del trabajo y regulan los flujos de trabajadores, lo cual da pie a jerarquías marcadas por la especialización en tareas inferiores para ciertos grupos al mismo tiempo que otros se benefician del bajo costo de la mano de obra, lo cual favorece la acumulación de capital.

Por eso el capitalismo es considerado un sistema polarizante al estar constituido por dominantes y dominados en intercambio desigual, lo cual a menudo queda oculto bajo distintas ideologías que niegan tal división para insistir en una sola vía de desarrollo civilizatorio a la que aparentemente todos tienen acceso (Amin, 2004: 37). La mediación de las relaciones sociales por el Estado resulta en una completa territorialización en la que los vínculos entre productores, trabajadores y consumidores parecen estar limitados por las fronteras estatales que a su vez dividen a las diferentes sociedades nacionales. Aunque lo cierto es que históricamente las relaciones sociales por naturaleza siempre han ido más allá de las fronteras territoriales.

No obstante, la ideología nacionalista permite a las élites locales consolidar su dominio sobre el espacio, legitimando sus privilegios al trabajar su identificación con un grupo étnico o con una herencia de alguna civilización (Segato, 2016: 48-49). Por ello, los gobiernos de los países que reciben inmigrantes a menudo diseñan y refuerzan dispositivos para controlar y regular el ingreso de migrantes ya sea con fines de selección o de manifestada prohibición. Este proceso de categorización da pie a que con frecuencia la diversidad humana sea explicada a partir de factores biológicos que hacen de

las diferencias algo natural como si el género humano estuviese dividido en razas y que entre estas hay unas mejores que otras (Yankelevich, 2105: 9).

Bien señala Immanuel Wallerstein (2004) que la racialización es en gran medida producto de la expansión de la economía-mundo capitalista desde Europa y su extensión por el mundo a partir del siglo XVI, en un proceso que fue marcando diferencias económicas y geográficas cada vez más dispares entre los grupos humanos. A partir de ello comenzaron a cristalizarse categorías raciales para justificar el dominio de unos grupos sobre otros favoreciendo una división social del trabajo, cuyo proceso de categorización no es más que “una decisión social” (Wallerstein, 2004: 281). En este sentido cabe destacar que:

El mecanismo tradicional de inclusión/exclusión estaba basado en un sistema de estamentos o de órdenes que ubicaba a las personas de acuerdo con su linaje familiar. En el sistema-mundo actual este estamento fue remplazado por uno que declaró que todas las personas son iguales y, por tanto, en principio tienen acceso a los mismos derechos de inclusión. Estas personas fueron llamadas “ciudadanos”. Los ciudadanos eran ciudadanos de un Estado (Fisun y Golovko, 2016: 141).

No obstante, la igualdad de derechos constituye un riesgo inherente para las minorías privilegiadas en una población. De ahí que, en periodos de crisis social, las sociedades busquen a menudo culpar a un tipo de individuo o grupo particular independientemente de su responsabilidad real en tal situación. En esta lógica, la víctima real viene culpabilizada mientras que los perseguidores se identifican como los perseguidos y con ello justifican un discurso de odio que resulta creíble porque coincide con ciertos estereotipos radicados en los grupos culpabilizados (Pisanty, 2018: 143). Los ejemplos paradigmáticos de este fenómeno suelen vincularse a los procesos de dominación colonial para llegar a su expresión moderna con los regímenes autoritarios de la primera mitad del siglo XX. Estos últimos surgieron como consecuencia de aquel Estado liberal que habría madurado hasta convertirse en un “Estado autoritario” en el que además la supuesta sociedad nacional se une en torno a un líder carismático que generalmente predica un nacionalismo exacerbado¹¹.

¹¹ Karl Polanyi (2017: 294-295), ha señalado el carácter destructor de la solución fascista como un modo de escapar a una situación institucional sin salida ante la falacia del mercado autorregulado que esencialmente era la misma para un gran número de países. Por eso, la aparición de un movimiento de este género en los países industriales e incluso en un determinado número de países poco industrializados nunca debió de ser atribuida a causas locales, a mentalidades nacionales o a historias locales,

Sin embargo, desde la segunda mitad del siglo XX, el triunfo de la democracia occidental sobre los regímenes totalitarios parecía haber clausurado las vías de aquel “Estado autoritario”, es decir obediente hacia las lógicas del capital e impositivo hacia la sociedad. Aunque, paradójicamente, en el periodo de posguerra el Estado liberal parece haber mutado hasta adoptar los rasgos esenciales del autoritarismo totalitario que combatía y luego, tras la bancarrota del Estado neoliberal, la estructura demagógica del “Estado popular” de los regímenes totalitarios fue superada en Occidente por otra que la perfecciona en la medida en que sustituye la opinión pública ciudadana por otra virtual de la misma transmisora de la “voluntad del capital a las masas” (Echeverría, 2006: 19).

Ello se debió a que por lo menos desde el fin de la II Guerra Mundial, en el mundo existían diferentes expresiones nacionales de conservadurismo bien marcadas, siendo el antiliberalismo un rasgo común que las unía, además de sus impulsos contra la razón de la ilustración y sus tendencias en contra de la globalización. Sin embargo, con el viraje hacia el liberalismo —y su simbiosis con él— hasta convertirse en “neoliberalismo”, las características nacionales de los conservadurismos se fueron unificando para encontrar su verdadera razón de existir en el *statu quo* capitalista (Kanoussi, 1994: 7). Actualmente una de las cuestiones típicas del conservadurismo moderno es la supuesta desaparición de las ideologías ante la utopía capitalista universalmente realizada.

En este contexto, los nuevos conservadores destacan las supuestas amenazas de unidad en una sociedad receptora, ante la cultura y la lengua, e incluso la fertilidad de los inmigrantes que podrían incluso constituir un bloque económico, cultural y lingüístico independiente dentro de los territorios (Huntington, 2004). Cabe destacar que, cuanto más se desarrolla el capitalismo, la circulación del capital se ve cada vez más oprimida en infraestructuras físicas y sociales inmóviles, diseñadas para sostener ciertos tipos de producción, procesos de trabajo, dispositivos de distribución o pautas de consumo etc. Por eso, surgen alianzas territoriales para conservar los privilegios ya obtenidos, sostener las inversiones ya realizadas, mantener intacto un compromiso local y protegerse frente a los vendavales de la competencia espacial (Arrighi, 2004: 34).

Ello ha llevado a que en el siglo XXI resurjan regímenes autoritarios nutridos de la frustración de los pueblos ante las desigualdades y la corrupción, el desamparo identitario del derrumbamiento de las ideologías y de los valo-

como se suele pensar al respecto, sino como resultados de la crisis global de las economías de mercado.

res tradicionales. En este escenario resurge también la figura del líder como “hombre fuerte”, capaz de desestabilizar las instituciones que no han cumplido con su trabajo y se piensa en las grandes transformaciones históricas a partir del culto a la personalidad de un individuo que lleva a la afirmación de la superioridad del Estado (Verstryngge, 2017: 31). Como correlato de este proceso, algunos grupos locales, pero sobre todos los inmigrantes y sus descendientes son categorizados a partir de una identidad negativa, es decir, como no nacionales, planteando de modo dicotómico entre ganadores y perdedores los resultados de los procesos de integración y de asimilación de ciertos grupos en las sociedades nacionales que los acogen (Crivelli, 2017: 61). De esta forma se exagera un proceso antagónico entre lo nacional y lo no nacional, o bien entre los recién llegados y los locales que los reciben.

La razón de ello es porque los discursos nacionalistas apuntan a afianzar grados de homogeneidad de una comunidad que debería reclamarse como nacional, sobre todo porque existe una necesidad política sin la cual resulta imposible legitimar el ejercicio del poder estatal en nombre de una nación que se reivindica como “única” y por tanto no puede más que ser excluyente. La exclusión entonces emerge como una práctica imprescindible de quien es o merece ser parte de una nación. Desde esta perspectiva, la “raza” asume un papel importante en las disposiciones culturales o biológicas ya que constituye un dispositivo fundamental de este proceso al invocar linajes ancestrales. Con ello las poblaciones son racializadas bajo un determinismo biológico que no hace más que marcar identidades que auxilian al establecimiento de fronteras mentales y geográficas que separan el “nosotros” nacional del “otro” extranjero (Yankelevich, 2015: 10). Ante ello, Sandro Mezzadra y Brett Neilson aseguran que:

Además de sus dimensiones, geográfica, política y jurídica, el concepto de frontera tiene una importante dimensión simbólica puesta en evidencia en la actualidad con la multiplicación de las tensiones que invisten la clásica configuración moderna de la frontera como una línea divisoria entre los territorios de Estados soberanos (Mezzadra y Neilson, 2017: 33).

Para esos autores, la proliferación de barreras y muros en el mundo contemporáneo constituye un síntoma de la crisis y transformación de la soberanía estatal más que un signo de su reafirmación. Esto quiere decir que las fronteras físicas sirven para regular más que para excluir el trabajo migrante legal e ilegal. Por tanto, las fronteras estructuran y regulan las relaciones entre capital, trabajo, derechos, sujetos y poder político incluso en los casos en

las que estas no se encuentran delineadas por muros u otras fortificaciones (Mezzadra y Neilson, 2017: 26).

A este respecto, Arrighi y Silver (2001), siguiendo a Wallerstein, sugieren que la tendencia para una redistribución más igualitaria para la clase obrera occidental se interrumpió y ahora se están dibujando nuevas fronteras de clase que se solaparán cada vez más con las raciales. De ahí que, en un futuro no muy lejano, en los países más desarrollados la clase obrera esté compuesta por trabajadores no blancos, probablemente desprovistos de derechos políticos y sociales básicos. Mientras que los hijos y nietos de los actuales trabajadores que gozan de dichos derechos formarán la clase media; algunos mejor situados que otros y por tanto inclinados a comprometerse en movimientos de extrema derecha. En este contexto, los trabajadores occidentales volverán a luchar por sus derechos políticos y sociales, pero el color de su piel habrá cambiado y en consecuencia la “lucha de clases” será una “lucha racial” (Arrighi y Silver, 2001: 22).

A la luz de estas consideraciones se comprende que el avance de la ultraderecha en Europa, América Latina y otras partes del mundo, ha reabierto los viejos debates sobre la migración en el marco de propuestas soberanistas de carácter nacionalista, que van dirigidas sobre todo a las clases obreras locales cada vez más empobrecidas. Por ello, actualmente los debates sobre migración con frecuencia se desarrollan en un marco de mitos y estereotipos basados en determinismos biológicos carentes de datos básicos, con lo que se propician miradas sesgadas que apunta hacia las propuestas políticas de la extrema derecha y sus narrativas de odio que se difunden en las redes sociales.

CONCLUSIONES

Este documento representa el avance de un proyecto de investigación que analiza las migraciones internacionales en el marco de la reconfiguración globalizadora del siglo XXI. Se reconoce la importancia del tema no sólo por su estridencia mediática, sino también como elemento esencial en la agenda política económica mundial, en un momento particularmente sensible dados los efectos que provoca. Entre estos destacan la incertidumbre y las contradicciones entre los poderes dominantes que, a su vez, agudizan confrontaciones entre bloques regionales, países y grupos de distinta índole (corporaciones de creencias religiosas o de otro tipo), agresión ambiental, apropiación indebida de recursos por una élite depredadora y una cascada de luchas de las poblaciones vulnerables para poder subsistir. Los migrantes son uno de los grupos más afectados por el neoliberalismo salvaje del inicio del siglo XXI. Ellos son objeto de persecución y criminalización, no sólo por

su origen, también por buscar otras opciones para conservar la vida fuera de sus territorios y ‘contaminar’ los contextos a donde se dirigen.

Como señalamos a lo largo del capítulo, esta situación no es nueva en la humanidad, pero en este momento se agrava. Los antecedentes más recientes en el mundo occidental se ubicaron en la primera ola de migración comprendida desde el siglo XIX hasta la primera mitad del XX. Entonces, los migrantes también fueron objeto de discriminación, segregación y persecución, pero de manera ambivalente dada la necesidad de fuerza de trabajo y colonización de amplias regiones en las sociedades de acogida.

El periodo de la Segunda Guerra mundial marcó un hito en los desplazamientos humanos con su disminución acelerada, que sólo se reiniciarían en la década de los setenta. La necesidad de intentar cerrar el ciclo de destrucción y de odio de una de las etapas más oscuras de la humanidad, coincidió también con la reconstrucción de la sociedad diseminada por esta guerra, la nueva expansión capitalista con la consecuente necesidad de mano de obra de parte de los países desarrollados.

El principio de la segunda ola de migración, ubicada a partir de los años setenta, no se caracterizó por una irrupción masiva de migrantes, sino de su presencia en espacios delimitados donde enfrentaron, como afirma Sassen (2013), rechazos u obstáculos para su integración, pero que parecían restringidos a estos espacios. A partir de los años noventa, la cuestión migratoria se internacionaliza con la denominada alta globalización. En la misma medida, el neoliberalismo se profundiza y sus contradicciones se hacen patentes: proteccionismo vs libre mercado, procesos de desfronterización y fronterización paralelos y aumento de la riqueza y productividad con el crecimiento de la desigualdad, pauperización progresiva y pérdida de derechos adquiridos en largas luchas para gran parte de la población. En este proceso, sectores que habían ascendido socialmente y disfrutado de los beneficios de la consolidación del Estado de Bienestar, fueron afectados en sus niveles de ingreso y en su posibilidad de ascenso social.

La fórmula de privatización de las ganancias y socialización de las pérdidas, profundizadas por el neoliberalismo, sobre todo a partir del siglo XXI, tuvo repercusiones directas en amplios sectores de las sociedades desarrolladas y aún en las de nivel intermedio de desarrollo. La frustración de estas políticas está siendo canalizada a través de la búsqueda de “chivos expiatorios” para desviar el problema de fondo: los migrantes, al ser portadores de vulnerabilidades en su carácter de foráneos y no nacionales, fueron la figura ideal para ello.

No obstante esto, también es posible ubicar distintos análisis que ante dicho contexto ubican el carácter político de la migración no sólo en el desafío de las fronteras, sino en la propia dinámica cotidiana de reproducir la vida en

un territorio que se vuelve más hostil y que termina por constituir procesos de cuestionamiento y resistencia individual u organizada por parte de los propios migrantes (Cabrera y Cordero, 2018; Cordero y Cabrera, 2016).

La construcción de una nueva xenofobia avanzó rápidamente en el siglo XXI en la misma medida en que el neoliberalismo profundizó sus estrategias de desposesión de recursos y derechos de los variados grupos sociales y de diversos estatus. Si bien los elementos étnico, racial, religioso fueron revividos en esta nueva xenofobia, una categoría más para estigmatizarlos fue el estatus irregular en el país de destino. Se trata, pues, del surgimiento de fronteras simbólicas que lejos de servir para bloquear u obstaculizar el paso de objetos, dinero o personas se han transformado en dispositivos fundamentales para su articulación en el marco de las tensiones que históricamente han existido entre las fronteras expansivas de capital y las demarcaciones territoriales (Mezzadra y Neilson, 2017).

Se ha debatido el significado de esta categoría construida para esta estigmatización que transforma las distintas poblaciones expulsadas en objeto de persecución y amenaza (Sassen, 2015). Las metáforas más instrumentadas para ello son relativas a la invasión desproporcionada de elementos foráneos en determinadas naciones y la construcción de la amenaza que representa esta población en los países de acogida. Indicamos en el trabajo que las cifras numéricas presentadas para ello distorsionan el problema, aunque son efectivas políticamente.

Otro tipo de estrategia que les construyen podría ser contestada por los análisis que demuestran los beneficios de la migración en varios aspectos en los países de destino. Sin embargo, estas conclusiones no son suficientes para detener la nueva xenofobia. Esta se nutre de profundas insatisfacciones ante la frustración de la promesa de igualdad, libertad y fraternidad anunciada a más de dos siglos de la Revolución Francesa, por el florecimiento del liberalismo y, de manera reciente, por la promesa del neoliberalismo de un mundo sin fronteras, próspero y multicultural. Este fracaso se concreta, al contrario, en el fomento de odio, discriminación y persecución de los más vulnerables, entre los cuales los migrantes son los sujetos seleccionados para ello.

Por tanto, el crecimiento de los grupos extremistas de derecha o supremacistas blancos emerge con nuevas violencias en la segunda década del siglo XXI. Como reiteramos también en este capítulo, no se trata de manifestaciones encubiertas, restrictas o simbólicas de estos grupos. Su avance consiste en acceder a los gobiernos e imponer su proyecto político, que parecía desterrado para siempre en el mundo liberal. Representa una nueva amenaza que se conjuga con ideologías guerreristas de destrucción del Otro, que amenazan no solo a los grupos destinatarios, sino también a su entorno y a las sociedades donde transitan.

REFERENCIAS

- Appadurai, A. (2007). *El rechazo de las minorías. Ensayo sobre la geografía de la furia*. Barcelona: Tusquets Editores
- Amir, S. (2004). Geopolítica del imperialismo contemporáneo. En A. Boron (comp.) *Nueva hegemonía mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales*, Buenos Aires: CLACSO, 37-58.
- Arrighi, G. (2017). *El largo Siglo XX, Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Akal.
- Arrighi, Giovanni y Silver, Beverly J. (2001). *Caos y orden sistémico en el sistema-mundo moderno*. Madrid: Akal.
- Cabrera, A. C. y Cordero, B. L. (2018). Luchando contra la ‘disponibilidad’. La política cotidiana de comunidades migrantes en Arizona. *ODISEA. Revista de Estudios Migratorios*, 5, 82-107.
- Cordero, B. L. y Cabrera, A. C. (2016). Aproximaciones críticas a las luchas de migrantes latinoamericanos. Antagonismo, reproducción social de la vida y “excedencia” en arenas de confrontación global. *Papeles de Trabajo*, 32, 35-56.
- Crivelli, E. (2017). En torno a la conceptualización de los hijos de inmigrantes en Estados Unidos. En Pérez, Victoria (ed.) *Memorias (no) vividas*, Ucrania, ICSyH-BUAP-IHU-UEPBU, 57-80.
- De Genova, N. P. (2002). Migrant ‘Illegality’ and Deportability in Everyday Life. *Annual Review of Anthropology*, (31), 419-447.
- Echeverría, B. (2006). Presentción. En M. Horkheimer, *Estado Autoritario*, México D. F.: Itaca, 7-26.
- Engelgarth, T. (1997). *El fin de la cultura de la victoria: Estados Unidos, la guerra fría y el desencanto de una generación*. Madrid: Paidós.
- Fiusun, O. y Golovko, V. (2016). Ciudadanía. En I. Wallerstein (coord.), *El mundo está desencajado interpretaciones histórico-mundiales de las continuas polarizaciones (1500-2000)*. México D.F.: Siglo XXI.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Huntington, S. (1997), *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Buenos Aires-México D.F.-Madrid: Paidós.
- ____ (2004). *El desafío hispano*. Letras libres, <https://www.letraslibres.com/mexico/el-desafio-hispano>.
- El País (25 de abril 2017). Los muros del mundo: 21 fronteras históricas. *El País*, https://elpais.com/elpais/2017/02/27/album/1488207932_438823.html#foto_gal_1.

- Marroni, M. da G. (2011). Latinoamérica en la geografía migratoria mundial: nuestro sur en el norte. En D. Villafuerte Solís y M del C. García (Coords.), *Migración, seguridad, violencia y derechos humanos*. Lecturas desde el sur. México: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas/Miguel Ángel Porrúa, 51-77.
- _____. (2018). Familias fracturadas: la dinámica migratoria irregular México-Estados Unidos a inicios del siglo XXI. En *México 2018-2024, nueva estrategia de desarrollo. Volumen 20: Migración de mexicanos a Estados Unidos. Derechos humanos y desarrollo*. México: Juan Pablos Editor, Consejo Nacional de Universitarios [En prensa].
- Martínez A. (23 de enero de 2019). *El Economista*, <https://www.economista.com.mx/economia/La-riqueza-mundial-se-concentra-en-26-personas-y-la-pobreza-crece-alerta-la-Oxfam-20190123-0075.html>.
- Mezzadra, S. y Neilson, B. (2017). *La frontera como método o la multiplicación del trabajo*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Migration Policy Institute (s.a.). U.S. Immigrant Population and Share over Time, 1850-Present, <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/immigrant-population-over-time?width=1000&height=850&i-frame=true>.
- ONU (2018). Pacto Mundial sobre Migración: ¿a qué obliga y qué beneficios tiene, <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447231>.
- _____. División de población. Total Population by sex (thousands) [Fichero de datos], <https://population.un.org/wpp/DataQuery>.
- OIM (2013). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2013. El bienestar de los migrantes y el desarrollo*. España, Organización Internacional para las Migraciones.
- Pisanty, V. (2018). *Educare all'odio, la difesa della razza (1939-1943)*. Roma: GEDI.
- “Sakamoto: Bolsonaro insulta seu povo ao dizer que ‘imigrantes não têm boa intenção’” (19 de marzo de 2019). *Brasil247*, <https://www.brasil247.com/pt/247/midiatech/387327/Sakamoto-Bolsonaro-insulta-seu-povo-ao-dizer-que-'imigrantes-n%C3%A3o-t%C3%AAm-boa-inten%C3%A7%C3%A3o'.htm>.
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. España: Katz editores.
- _____. (2013). Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa fortaleza. España: Siglo XXI.
- _____. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. España: Katz Editores.

- ____ (2017). La pérdida masiva de hábitat. Nuevas motivaciones para la migración. *Iglesia viva: revista de pensamiento cristiano*, 270, 11-38.
- Segato, R. L. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de sueños-Mapas
- Todorov, T. (1991). *Nosotros y los otros*. México: Siglo veintiuno editores.
- Verstrynge, J. (2017). *Populismo, el veto de los pueblos*. Madrid: El Viejo Topo.
- Wallerstein, I. (2004). *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos, un análisis de sistemas mundo*, Madrid: Akal.
- Wenniges, M. (director) (2018). Guardianes de Europa - África coopera en el control migratorio [Reportaje]. Producido por mobyDok TV por encargo de ZDF en colaboración con ARTE, <https://www.dw.com/es/guardianes-de-europa-%C3%A1frica-coopera-en-el-control-migratorio/av-45604003>.
- Yankelevich, P. (coord.) (2015). *Inmigración y racismo contribuciones a la historia de los extranjeros en México*. México D.F.: COLMEX.
- Zong, J., Batalova, J. y Burrows, M. (2019). Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States. *Migration Policy Institute*, <https://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states>.

3. MIGRACIÓN CALIFICADA EN AMÉRICA LATINA PERÍODO 2010- 2015¹: MOVILIDAD ESTUDIANTIL E INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN ACADÉMICA

GRACE ANGULO PICO² – VIVIANA GÓMEZ LORDUY³

INTRODUCCIÓN

La migración calificada y la movilidad estudiantil no son fenómenos recientes. Después de la Segunda Guerra Mundial y de los procesos de descolonización de África, Asia y el Caribe; los gobiernos de las principales potencias económicas y de algunos países en desarrollo, comenzaron a atraer científicos y estudiantes con objeto de que ocupasen lugares destacados en la carrera desarrollista. Es por ello que a partir de la década de los noventa el flujo emigratorio de personas con alta calificación ha venido experimentando un aumento considerable como respuesta a las continuas demandas de los mercados laborales (Vergaño y Gómez, 2016).

En América Latina existe una amplia literatura sobre flujos emigratorios hacia países del Norte; sin embargo, los trabajos sobre emigración calificada y movilidad internacional de estudiantes de educación terciaria son escasos, especialmente los relacionados como esquemas Sur-Sur y políticas de coo-

¹ Se escogió como período temporal de análisis 2010-2015, debido a la disponibilidad de la serie continua e ininterrumpida para esos años. A partir del límite inferior del intervalo (año 2010) es posible contra con las estadísticas de las variables de manera homogénea en cada una de las fuentes de información utilizadas. De otro lado, el último año disponible en la base de datos sobre flujos de movilidad estudiantil del Instituto de Estadística de la UNESCO, al momento de consolidar la información era 2015, de allí su selección como período final.

² Magíster en Cooperación Internacional para el Desarrollo. Economista. Docente de Tiempo Completo del Programa de Negocios Internacionales. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universitaria Agustiniiana-Uniagustiniana. Bogotá D.C. Correo: grace.angulop@uniagustiniana.edu.co

³ Directora Ejecutiva. Cruz Roja Colombiana, Seccional Bolívar. Docente Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo, Universidad de San Buenaventura, Cartagena. Correo: vigolor@gmail.com

peración académica⁴ (Prasca y Cielo, 2016). Al respecto, Aguilar y Barreto (2016) argumentan que la cooperación internacional juega un papel determinante en la movilidad intelectual intrarregional.

No obstante, de acuerdo a Mendoza, Staniscia, y Ortiz (2016), los patrones de migración en América Latina muestran un acelerado crecimiento de la emigración tanto intra como extra-regionalmente. Estudios recientes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), señalan que el incremento de la emigración calificada en la región; se asocia a la limitada absorción laboral, los bajos salarios, el incremento del subempleo, y la tercerización de los servicios; aspectos que no corresponden con los incrementos en la oferta de personas con formación profesional (CEPAL, 2006: 42; Martínez, 2007: 31) (Martínez, 2007) en (Bermúdez y García, 2012). A la par de estos acontecimientos, otras investigaciones sugieren avances en la estandarización latinoamericana de la educación de tercer nivel, siendo muchas las voces de científicos que reclaman la instalación de un espacio como el European Region Action Scheme for the Mobility of University Students (ERASMUS)⁵ para la movilidad estudiantil, por lo que sugieren reforzar iniciativas compartidas y mejorar las capacidades en pro de redefinir la política de cooperación académica de la región (Didou, 2011). En la misma línea, Prasca y Cielo (2016), reconocen la importancia de la migración Sur-Sur latinoamericana argumentando que los desplazamientos de migrantes del tipo Sur-Sur representan el 40% del total de migración internacional en la región, reconociéndose algunos corredores geográficos tales como México, Brasil, Argentina y Chile.

Es en este escenario de altos flujos de movilidad estudiantil intrarregional en el que emerge la cooperación internacional como instrumento de fomento y de intermediación en el éxito de los flujos de movilidad estudiantil Sur-Sur. De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la cooperación internacional intrarregional a partir de procesos de integración económica, educativa y social (cooperación horizontal), se constituye en la plataforma que facilita el movimiento de individuos (Romano, 2011, en Rincón, 2013), siendo las becas la herramienta fundamental (Leiland, 2012, en Rincón, 2013), pues los académicos y estudiantes se desplazan

⁴ En adelante cooperación académica y/o cooperación universitaria.

⁵ Programa de educación y capacitación bandera de la Unión Europea en el ámbito de la educación superior. Apoya la movilidad de estudiantes y profesores de educación superior que deseen estudiar, enseñar y trabajar en el extranjero. Además, financia a las instituciones de educación superior (IES) para trabajar conjuntamente en proyectos de cooperación transnacional (Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, 215AD).

gracias al apoyo de programas de intercambio institucional y a la obtención de subvenciones destinadas para tal fin (Rodero y Rodríguez, 2015).

Teniendo en cuenta lo anterior, esta investigación focaliza su atención en el rol que desempeña la cooperación académica internacional en el análisis del fenómeno de emigración calificada al interior de América Latina, materializada en la movilidad intrarregional de estudiantes de educación superior. De acuerdo con Moreno (2015), la movilidad internacional de estudiantes, constituye el eslabón de enlace del éxodo de cerebros, siendo analizada desde las teorías de migración, educación, cooperación académica internacional, sociología, psicología y desde los estudios de red (García, 2016).

3.1. REFERENTES TEÓRICOS

El marco teórico presenta tres aristas. La primera enfocada hacia los determinantes clásicos de la movilidad estudiantil del tipo Sur-Sur. La segunda analiza la cooperación internacional en educación superior (cooperación académica) teniendo en cuenta la importancia de los mecanismos de integración regional. La tercera fusiona las dos previas con el fin de completar el cuerpo conceptual de las políticas latinoamericanas de cooperación académica que impulsan la movilidad intrarregional de estudiantes.

Con relación a la primera arista debe mencionarse que los determinantes clásicos de la movilidad estudiantil Sur-Sur, emanan desde varias perspectivas tales como: la económica, la internacionalista, la transnacionalista y de la denominada migración calificada horizontal. La primera parte de la microeconomía neoclásica de maximización de beneficios y de la teoría estructuralista (Koolhaas, Prieto, *et al.*, 2013; Levatino, 2015; Postelnicu, 2010; Moreno, 2016). La segunda plantea por un lado, el denominado *laissez-faire* (Tigau, 2015) y por otro; no descarta la posibilidad de fuga de cerebros (Izquierdo, 2010). La tercera destaca el papel de las corporaciones transnacionales (universidades y centros de generación de conocimiento) como atrayentes de mano de obra calificada (Lozano y Gandini, 2011; Molina y Vega, 2014), además de las redes de cooperación transnacional como promotoras de vínculos de desarrollo entre los emigrantes y sus países de origen (Salazar, 2015; Durand y Rodríguez, 2015; Nitz y Faist, 2017; Moreno, 2016). La cuarta perspectiva introduce los conceptos de países sub-centros (receptores de migración) y países sub-dependientes (emisores de migración), siendo esta conceptualización resultado de la presencia de desigualdades en las modalidades de acumulación y desarrollo de las fuerzas productivas, bajo condiciones de dependencia similar (Martínez y Jaspers, 1989; Almuíñas y Galarza, 2016).

Para exponer la segunda arista, se deben definir los conceptos de: cooperación internacional en educación superior, cooperación académica, cooperación universitaria y cooperación universitaria al desarrollo. Es importante anotar que el vínculo existente entre cooperación internacional y educación superior es denominado cooperación internacional en educación superior, cooperación universitaria internacional o simplemente cooperación académica internacional. Sebastián, (2004), en Vásquez de Francisco y Torres (2017), lo define como la vocación de internacionalización de las universidades por medio de la cual pueden enriquecer sus objetivos académicos y mantener relaciones internacionales bidireccionales y simétricas con universidades pares y/o centros de investigación; con objeto de mejorar su calidad educativa, investigativa y de extensión (Sebastián, 2004). Por el contrario, la cooperación universitaria al desarrollo tiene una finalidad distinta al fundamentarse en la solidaridad y las relaciones unidireccionales y asimétricas con universidades, centros de investigación u otro tipo de organizaciones. Su objetivo es apoyar y mejorar la otra institución a partir de la transferencia de conocimientos y habilidades que contribuyan a incrementar el bienestar en los países en desarrollo (Sebastián, 2004, en Vásquez de Francisco y Torres, 2017).

La tercera arista es sustentada por Aguilar y Barreto (2016), quienes destacan la existencia de una interdependencia entre la cooperación académica, los procesos de integración regional y la migración calificada (movilidad estudiantil), ya que en el seno de la integración surgen iniciativas de cooperación, que permiten internacionalizar los sistemas de educación superior y profundizar aún más los procesos de integración. Al respecto, es el programa ERASMUS, el referente más importante a nivel mundial en materia de cooperación académica en marco de la integración regional, en este caso la integración bajo el seno de la Unión Europea (Aguilar y Barreto, 2016).

3.2. REFERENTES EMPÍRICOS

3.2.1. Migración calificada

Obolenska y Tsyrukun (2016) argumentan que la movilidad de estudiantes es resultado de la comercialización de las universidades y la acreditación internacional de sus programas. Aguilar y Barreto (2016) abordan el programa de becas que ejecuta la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica de la Alianza del Pacífico, destacándola como un mecanismo de integración regional que funciona a través de acciones de cooperación internacional para el desarrollo. En la misma línea, Guillen (2017) reconoce en los procesos de movilidad estudiantil, un potente dinamizador económico y social; pues los movilizados

al finalizar su formación retornan al país y/o institución emisora como embajadores capaces de propiciar movilidades de otros candidatos; lo que permite concluir que una cooperación internacional universitaria bien enfocada, puede redundar en el bien común interuniversitario y puede tener efectos inconmensurables sobre la movilidad académica y el desarrollo de la institución.

Con relación a las investigaciones empíricas sobre migración calificada, Rincón (2013) plantea que las becas-crédito constituyen una herramienta fundamental para formar profesionales en programas de doctorado nacionales e internacionales. Destaca la estrategia de internacionalización en ciencia, tecnología e innovación (CTI) liderada por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS-Colombia) y el Ministerio de Relaciones Exteriores, que incluye movilidad, cooperación técnica, alianzas entre países y programas de becas través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICE-TEX) y la Fundación para el futuro de Colombia (COLFUTURO). Por su parte, Angulo (2016) presenta el marco institucional y el proceso emigratorio del capital humano especializado colombiano, resaltando su evolución histórica y países de destino. Destaca que COLCIENCIAS, no dispone de canales oficiales de comunicación con la diáspora; por lo que sugiere políticas efectivas de repatriación para atraer los nacionales calificados.

3.2.2. Movilidad Internacional de Estudiantes

En la literatura sobre movilidad internacional de estudiantes de educación superior ha sido ampliamente aplicado el modelo de push-pull, el cual se deriva de la ecuación de gravitación⁶. Esta ecuación consta de cuatro (4) variables correspondientes a los países de origen y destino: población, PIB per cápita, distancia geográfica entre las capitales de ambos países y lenguaje común.

A continuación, se resalta la importancia de algunas investigaciones al respecto:

Perkins y Neumayer (2014) analizan la movilidad internacional de estudiantes a partir de un modelo de regresión con el objetivo de determinar la variación en el número de estudiantes internacionales enviados y recibidos por países de origen y destino, teniendo como fuente de información las estadís-

⁶ Los modelos de gravitación son utilizados como una técnica estándar para el análisis empírico de flujos intrarregionales e internacionales de bienes y capital. El modelo gravitacional plantea una interacción entre pares de países y propone una función creciente del tamaño y decreciente entre la distancia entre ambos países (González *et al.*, 2010, en Kim, 2013).

ticas de la UNESCO entre 2004 -2009. Toman como variables explicativas la calidad de las universidades (World University Rankings (WUR) (QS 2010); el régimen político, el Producto Interno Bruto per cápita, una variable dummy referente al idioma del país de destino (1, inglés, 0, español), además de la distancia física (en kilómetros) entre las ciudades capitales de ambos países.

Caruso y De Wit (2015) analizan los determinantes económicos de la movilidad estudiantil intra-europea, a partir de un panel de treinta y tres (33) países entre 1998 y 2009; tomando como variable dependiente la afluencia de estudiantes extranjeros; y como explicativas el costo de vida (inflación); el grado de apertura económica, el PIB per cápita (medida tradicional de prosperidad a largo plazo) y la tasa de matrícula (todas del país de destino), destacando de ellas la segunda y la tercera; tal y como lo hizo Wei, (2013) así como, Perkins y Neumayer, 2014).

De otro lado, Rodríguez, Bustillo, y Mariel (2011), así como Liu y Wang (2009) analizaron los determinantes de la movilidad estudiantil a través del programa ERASMUS y la movilidad hacia Estados Unidos respectivamente. La conclusión de ambos trabajos giró en torno a destacar la importancia de la calidad académica y el apoyo del gobierno a la educación superior en el país de destino.

3.3. METODOLOGÍA

La metodología de la investigación parte de dos (2) modelos. El primero sustentado en la tipología de datos Times Series Cross Section (TSCS); y el segundo en Panel de Datos; con el fin de observar el movimiento de las unidades transversales en el tiempo (Yáñez y Angulo, 2013). En este caso, las unidades corresponden a dieciocho (18) países latinoamericanos sujetos de estudio y la serie temporal es el período comprendido entre los años 2009 y 2015. Con el primer modelo denominado *modelo regional* se establecen los determinantes básicos⁷ y las variables de captura de la cooperación académica que propician la movilidad de estudiantes hacia los seis (6) países con mayor recepción de la región⁸ (teniendo en cuenta la disponibilidad de da-

⁷ Además de los determinantes clásicos de la movilidad estudiantil se incluye la variable Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como descriptor de la posible relación positiva entre los flujos de movilidad estudiantil y el brazo financiero de la cooperación internacional hacia los países latinoamericanos.

⁸ Pese a la importancia de México como proveedor de educación superior de élite, la imposibilidad de contar con datos actualizados de sus flujos de movilidad entrante impidió tenerlo en cuenta dentro del grupo de países con mayor recepción.

tos). Estos países son: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador y Honduras. La segunda modelación, denominada *modelo bilateral* cuantifica los determinantes básicos y las variables de captura de la cooperación académica sobre la movilidad internacional de estudiantes de educación de superior al interior de América Latina (vista de país a país).

La inclusión de variables de captura de cooperación académica intrarregional constituye una estrategia metodológica novedosa ya que los trabajos referentes a los determinantes de la movilidad internacional de estudiantes de educación superior, sólo se focalizan en las variables socio-económicas, políticas, educativas y culturales que inducen este fenómeno; dejando de lado la inclusión de algún factor relacionado con acuerdos institucionales y/o de cooperación entre los países involucrados. Los casos más aproximados se remiten a las investigaciones que se han realizado sobre el programa ERASMUS.

No obstante, Beine, Noël *et al.*, (2013) plantean que los acuerdos bilaterales en materia de educación y cooperación académica, limitan o sesgan la escogencia de destinos que cuenten con tales instrumentos. Pese a ello, esta investigación propone relacionar de manera explícita, los flujos de movilidad estudiantil entre países de América Latina, con la existencia de acuerdos de cooperación regionales y/o bilaterales en materia de educación superior. A partir de los resultados obtenidos se espera proporcionar insumos de política pública que permitan esbozar una estrategia de integración y regionalización de la educación superior capaz de permear en los resultados de la movilidad estudiantil. La inclusión de estos acuerdos junto con la variable Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), manifiesta el interés de dar apertura a nuevas agendas de investigación que permitan vincular el fenómeno de movilidad de estudiantes de educación terciaria con los marcos teórico, conceptual e institucional de la cooperación académica internacional.

3.4. INTEGRACIÓN REGIONAL, PLATAFORMAS DE BECAS Y MOVILIDAD ESTUDIANTIL EN AMÉRICA LATINA

Lazo (2015) en Aguilar Baca y Barreto Canales (2016) argumenta que en América Latina los programas de becas para movilidad académica, empezaron a operar como instrumento de política exterior a partir de la década de los noventa, con el advenimiento del nuevo regionalismo y teniendo como punto de inflexión la celebración de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior de la UNESCO 1998. Tomando en cuenta ese planteamiento y en marco de los diferentes mecanismos de integración regional vigentes en América Latina, se pueden identificar diversos programas de becas tales

como el de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Programa de Movilidad Académica (MARCA) del MERCOSUR, Pablo Neruda de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica (PMEA) de la Alianza del Pacífico.

Al respecto, es importante anotar que MERCOSUR es el único que enmarca su programa de becas dentro de un mecanismo de integración regional lo que le permite tener un mayor nivel de madurez. Para un análisis más profundo de esta característica, Perrotta (2014) y Solanas (2009) argumentan que al interior del MERCOSUR se produce una integración horizontal amparada en una estrategia de cooperación regional, que se ciementa en las agendas locales de los Estados más importantes del Bloque (Brasil y Argentina).

Teniendo en cuenta la madurez del MERCOSUR y su fortaleza en materia de educación superior regional, se destacan dos grandes hitos que le han permitido consolidarse:

En el Año 2001 se firma del Memorándum entendimiento de las líneas estratégicas de la educación superior regional.

En el Año 2012 se formaliza el Sistema Integrado de movilidad académica (SIMERCOSUR). (Solanas, 2009; Perrotta, 2014).

Respecto a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) se puede destacar su enfoque de cooperación académica regional y horizontal, resaltando sus dos cumbres más representativas:

En el Año 2007, la XVII Cumbre Iberoamericana donde se aprueba el Programa de movilidad académica de posgrado Pablo Neruda.

En el Año 2014, la XXIV Cumbre Iberoamericana donde se consolida la Unidad Coordinadora del Espacio Iberoamericano de Conocimiento y se materializa la Plataforma Iberoamericana de Movilidad considerada por muchos académicos el ERASMUS Latinoamericano (Perrotta, 2014) .

Con relación a la Alianza del Pacífico se destaca como punto de partida:

En el Año 2011, la II Cumbre de Jefes de Estado de la Alianza del Pacífico, en la cual se establece el Memorándum de Entendimiento sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico y sobre la Plataforma de Movilidad Educativa y Académica –PMEA-AP.

Teniendo en cuenta estos instrumentos específicos de cooperación académica, a continuación, se presentan algunas características la movilidad estudiantil latinoamericana, seguido de los determinantes clásicos e instrumentos de cooperación académica que propician dicha movilidad.

3.5. MOVILIDAD ESTUDIANTIL DESDE Y HACIA AMÉRICA LATINA: PAÍSES EMISORES Y RECEPTORES DE MOVILIDAD INTRARREGIONAL

3.5.1. Aspectos Generales

En palabras de Herrera y Sørensen (2017), en los últimos diez (10) años en la región ha renacido el fenómeno de la circulación horizontal de profesionales; dejando atrás la figura de los exilios políticos característicos de las dictaduras centroamericanas y suramericanas de los setenta y ochenta. Hoy día se acude a un nuevo auge migratorio el cual se focaliza en la clase media. Esto es producto de la globalización, la mayor integración regional y el importante crecimiento económico de varios países latinoamericanos durante la década del 2000. A su vez, la falta de oportunidades económicas y la mayor capacidad de movimiento gracias a la adquisición de distintos capitales en las trayectorias sociales, han hecho que los migrantes calificados se incrementen.

Por su parte, Brasil se ha consolidado como el destino preferido de la mayoría de países latinoamericanos⁹. Siendo más exactos, para once (11) de los dieciocho (18) países analizados es el primer destino regional, apareciendo en segundo renglón Chile, Colombia, Ecuador, Honduras y El Salvador (Ver Tabla 2 en anexo).

Diferente al caso de Brasil y con especiales connotaciones sociopolíticas, Cuba¹⁰ emerge como el país latinoamericano que más estudiantes extranjeros recibe (30.000 aproximadamente), a razón de su Escuela Latinoamericana de Medicina fundada en 1999, que 2007 recibía más de 24.000 estudiantes. Pese a ser el país de la región con mayor índice de recepción de estudiantes internacionales, es uno de los menos emisores, debido a razones ideológicas.

3.5.2. Determinantes de la movilidad intrarregional de estudiantes, caso América Latina

Se presentan dos modelos econométricos. El primero tiene en cuenta el total de movilidad regional hacia seis (6) países claves de destino (Brasil, Chile, Co-

⁹ En esta investigación se tuvieron en cuenta 19 países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela. Sin embargo, Panamá no fue incluido en los modelos.

¹⁰ Pese a la importancia de Cuba como país receptor de flujos de estudiantes intrarregionales, para el análisis de modelación no será incluida a razón de la limitada disponibilidad de estadísticas macroeconómicas referentes a este país (Organización Internacional para las Migraciones, 2016).

lombia, Ecuador, El Salvador, Honduras) y el segundo especificado a partir del intercambio bilateral de estudiantes. El principal foco de tales modelaciones es examinar las variables que condicionan los flujos de movilidad estudiantil al interior de la zona latinoamericana, incluyendo de manera novedosa, al menos en la literatura especializada, variables dicotómicas que muestren la presencia y/o ausencia de acuerdos o plataformas de movilidad estudiantil e instrumentos de becas en el marco de mecanismos de integración regional.

Modelo regional

Siguiendo la metodología de Liu y Wang (2009), se utilizó el esquema de Mínimos Cuadrados Generalizados (MCG) con objeto de obtener una estimación robusta (Gómez, Uribe *et alt.*, 2009) (Ver anexo).

En términos generales todas las variables presentan los signos esperados en teoría, positivo en todos los casos a excepción del costo de vida. Con base en las magnitudes, las variables más importantes resultaron ser el *gasto en educación superior como porcentaje del producto interno bruto (ge)*, la *variación porcentual de la población (pvar)* y la *ayuda oficial al desarrollo del país de destino (r)*, siendo significativas y positivas al 1% las dos primeras y al 10% la tercera. También al 10% resultó significativa la variable *grado de apertura comercial (t)*.

Es de anotar el efecto positivo que sobre la variación porcentual de la movilidad estudiantil tiene la variable *d1int* que identifica la vinculación simultánea del país receptor al MERCOSUR y a la SEGIB. Por el contrario, la variable que captura los efectos de la vinculación de los países receptores a la Alianza del Pacífico (*d212ap*) resultó no relevante debido a que de los seis principales receptores sólo dos (Chile y Colombia) se encuentran vinculados a este mecanismo de integración regional.

La significancia del *gasto del gobierno en educación superior (ge)* va de la mano con los resultados de las investigaciones previas que sugieren que un alto nivel en esta variable, se traduce en la presencia de un conjunto de oportunidades relacionadas con la educación terciaria (Caruso y de Wit, 2015; 2013)

Con relación a la variable *población del país de destino (pvar)*, Beine *et alt.*, (2013) reconocen en ésta una importante proxy de la capacidad de acogida del país receptor.

Por otro lado, la inclusión de la *ayuda oficial al desarrollo (r)*, obedeció a que muchos autores tales como Neira, Lacalle y Portela (2016), la identifican como un elemento importante para el cierre de la brecha ahorro e inversión en los países de renta baja, pues incide positivamente sobre los sectores educativo y productivo. Por su parte, Ugarte y Verardi (2010) concluyeron que la Ayuda Internacional al Desarrollo (AID) y la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD),

tienen un contundente efecto sobre los flujos de migración calificada. Son enfáticos en mencionar que la evidencia reciente plantea que la AOD induce la migración calificada al reducir los costos de información y transacción; y que la cooperación internacional puede influir en la selección de los migrantes al proporcionarles información sobre países donantes, oportunidades de becas, oportunidades laborales en los países de destino y contactos con nacionales calificados que se encuentren estudiando y/o trabajando en el extranjero.

Por su parte, un alto *volumen comercial del país de destino* (t) resulta ser reflejo de la facilidad de intercambio y comercio de servicios, entre ellos la educación superior, por lo tanto, esta variable es considerada por la literatura especializada un predictor de alta conexión entre los países de origen y destino, de allí su signo positivo.

Con relación al *PIB per cápita* ($gdpvar$), la mayoría de los autores reconocen en éste una *proxy* destacada del nivel de desarrollo de la educación, por lo que una variación positiva aumenta la atracción del país de destino. Por el contrario un alto *costo de vida* (i), resulta ser desestimulante para los estudiantes internacionales y su no significancia estadística va de la mano con los hallazgos de Caruso y De Wit (2015), así como los de Baryla y Dotterweich (2001).

Con respecto a la *tasa de matrícula de educación superior* (nll), Wei (2013) concluyó que un incremento de la misma tiene un efecto positivo sobre la entrada de estudiantes extranjeros al país de destino.

Modelo bilateral

En éste se tienen en cuenta cinco (5) países de destino: Brasil, Chile, Honduras, El Salvador y Colombia y dieciocho (18) países de origen. De estos dieciocho (18) once (11) tienen como principal destino latinoamericano Brasil, tres (3) Honduras, dos (2) El Salvador y uno (1) Chile y Colombia respectivamente.

Para tomar la decisión acerca de la tipología de panel a utilizar se aplicaron los test: multiplicador de Lagrange y Hausman, mismos que condujeron a escoger el esquema de Efectos Aleatorios, el cual considera la presencia de efectos individuales no observados, pero no correlacionados con las variables explicativas. Seguidamente se procedió a verificar el incumplimiento de los supuestos de autocorrelación y heterocedasticidad a partir del esquema de Errores Estándar Corregidos para Panel (Panel Corrected Standard Errors ó PCSE), obteniendo los resultados que se detallan en la Tabla 4 (Anexo).

Del modelo final de movilidad bilateral de estudiantes, con errores corregidos para panel se desprende:

- Un nivel de ajuste de 84,7%, considerado alto.
- El signo negativo de la variación del *PIB per cápita* va de la mano con los hallazgos de Bessey (2007) quienes sorprendentemente observaron que un mayor PIB per cápita no incide positivamente sobre los flujos de entrada de estudiantes a Alemania, hallazgo que se sustenta en la existencia de programas de becas que permiten a los estudiantes ser independientes económicamente y no basar sus decisiones en la renta del país de destino. Chankseliani (2015) obtuvo un coeficiente de correlación lineal negativo (entre esta variable y los flujos entrantes de estudiantes) argumentando que los países más ricos ofrecen becas tanto a sus nacionales como a los estudiantes entrantes, con objeto de desligar su decisión de la trayectoria del producto interno bruto.
- Es muy importante resaltar el destacado rol (por nivel de significancia, signo esperado y magnitud) de las variables *gasto en educación superior como porcentaje del PIB (ge)* y *tasa de matrícula de educación superior (nll)*. La *población del país de destino (pvar)* también incide positivamente en la decisión de elección de los estudiantes, al nivel del 10%.
- Con relación a la variable *ayuda oficial al desarrollo (r)* su signo negativo puede obedecer a lo planteado por Ugarte y Verardi (2010) quienes sostienen que muchos hacedores de política pública a nivel internacional, especialmente en países en desarrollo; utilizan la ayuda internacional como una alternativa para reducir la migración calificada. Por tanto y en consonancia con la teoría de la migración calificada del tipo horizontal (intrarregional) propuesta por Martínez Pizarro y Jaspers (1989); se puede afirmar que los países de América del Sur especialmente, tienen tipos de desarrollo homólogos al menos en los aspectos más generales; pues casi todos a excepción de Chile son de renta media y media alta de acuerdo al BM. Por tanto, un incremento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) en el país de destino posiblemente coincide con un incremento de la misma variable en el país de origen, teniendo ello un efecto neto negativo en la movilidad de estudiantes y en la emigración calificada en general.
- Lo más destacado del esquema de modelación bilateral (país a país) es la importancia estadística (significativa al 1%) que reviste el *mecanismo de integración regional MERCOSUR* como catalizador de la movilidad intrarregional de estudiantes a nivel de países de América del Sur. Brasil como miembro signatario se convierte en el principal destino de la mayor parte de los estudiantes provenientes de los países sujeto de estudio. Chile y Colombia también emergen como destinos en consolidación, lo que evidencia la importancia de este mecanismo

de integración, el cual debido a su tradición ha permeado de manera significativa en los procesos de cooperación académica suramericana a la luz del regionalismo abierto. De forma análoga puede destacarse el caso de la SEGIB pues la variable *dt2015* recoge el efecto del hito histórico que representó para ésta, la XXIV Cumbre Iberoamericana realizada en 2014, en la cual consolidó la Unidad Coordinadora del Espacio Iberoamericano de Conocimiento y se materializó la Plataforma Iberoamericana de Movilidad considerada por muchos académicos como el ERASMUS latinoamericano.

En términos generales con el modelo bilateral se verifica lo evidenciado en el modelo regional y se consolida aún más el argumento que respalda al MERCOSUR como el mecanismo de integración regional más maduro de América Latina, debido a su capacidad para desarrollar estrategias de cooperación que impactan de manera directa sobre los flujos de movilidad entrante en los países miembros. Es aún más sensible el hallazgo si se vincula de manera conjunta la presencia de la Secretaria General Iberoamericana de Gobierno (SEGIB), la cual tiene efecto sobre la movilidad intrarregional de los países centroamericanos, en este caso El Salvador y Honduras¹¹.

De manera concluyente Didou (2017) afirma que a principios de la década del 2000, el espacio iberoamericano de educación superior mejoró sus niveles de organización a partir de iniciativas de convergencia subregional en la región andina con el MERCOSUR y en la región centroamericana con asociaciones estratégicas intra, bi e interregionales, que han impulsado la integración universitaria en América Latina.

Siguiendo los argumentos de Torres, Gómez y Rodríguez (2015), las limitaciones de América Latina en materia de capacidades y recursos, han catapultado a la cooperación académica como el instrumento ideal para el fortalecimiento institucional y la contribución al cierre de las brechas en materia de desigualdad y desarrollo. Por tanto, es evidente que las variables de cooperación académica y de cooperación internacional en general son trascendentales en las decisiones de movilidad estudiantil al interior de la región latinoamericana. Dichas variables se soportan en los determinantes clásicos de la movilidad estudiantil que han sido largamente documentados por la literatura especializada y que se tomaron también como línea base de esta investigación.

¹¹ Para Didou (2017) las movilidades entrantes en Centroamérica son esencialmente de proximidad geográfica, intralatinoamericanas o intracaribeñas; que obedecen al uso común del idioma español, la cercanía cultural y la compatibilidad ideológica de los gobiernos.

CONCLUSIONES

Esta investigación se propuso avanzar en la frontera del conocimiento existente sobre movilidad internacional de estudiantes de educación superior, trascendiendo de la perspectiva economicista de los clásicos modelos gravitacionales, a la inclusión de variables de cooperación académica; tomando como marco de referencia los mecanismos de integración regional. Todo ello con el fin de cumplir con el objetivo general de vincular los flujos de movilidad estudiantil intrarregional en América Latina con los instrumentos de cooperación universitaria vigentes en el subcontinente, entre 2010 y 2015.

La investigación cimentó su justificación en la importancia que ha tomado la región como destino de movilidad entrante de estudiantes debido al cambio de dirección del tradicional del esquema Norte-Sur. En este sentido, muchos académicos latinoamericanos han destacado la necesidad de profundizar sobre la temática de movilidad estudiantil intrarregional a partir de los determinantes clásicos y de variables relacionadas con mecanismos de integración y cooperación académica horizontal. Este trabajo se propuso dar el siguiente paso, pues ya Martínez al final de la década de los ochenta había dado el primero al identificar *polos de atracción* de migración calificada que obedecían a intercambios horizontales entre países con similares niveles de desarrollo al interior de América Latina. En este escenario, la cooperación internacional emerge como instrumento de fomento para garantizar el éxito de los flujos de movilidad estudiantil, tomando como referente mundial de cooperación académica e integración el programa ERASMUS.

El análisis de la región latinoamericana evidencia que la cooperación académica se ha intensificado durante el período de estudio, debido a que los países han identificado la necesidad de acrecentar las relaciones intrarregionales a través de acuerdos de integración; comenzándose a utilizar los programas de becas, como instrumentos de política exterior a partir de la década de los noventa en marco del *nuevo regionalismo* y tomando como punto de partida la Conferencia Mundial sobre Educación Superior de la UNESCO realizada en 1998.

A nivel de Latinoamérica se destacan como principales receptores Brasil, Chile y de manera más distante Colombia y Ecuador. Pese a la importancia de México como proveedor de educación superior de élite, la imposibilidad de contar con datos actualizados sobre sus flujos de movilidad entrante impidió tenerlo en cuenta dentro del grupo de países más receptores. En Centroamérica se destacan los casos de Honduras y El Salvador; también el de Cuba, pero por la imposibilidad de contar con estadísticas de movilidad entrante, éste no fue considerado como país receptor.

Una vez desarrollados los ejercicios econométricos de sección cruzada con serie de tiempo y datos de panel, los resultados demostraron la importancia de los determinantes clásicos de la movilidad estudiantil (al menos en el modelo regional); éstos fueron: el tamaño poblacional del país de destino, el producto per cápita, el gasto en educación superior como porcentaje del producto y el volumen de comercio bilateral. Igualmente, la variable relacionada con la vinculación del país receptor de manera simultánea a la Secretaría General Iberoamericana SEGIB y al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) presentó signo positivo. Análogamente, la variable de captura de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) como porcentaje del producto fue significativa y positiva, lo que es coherente con la hipótesis de que la AOD facilita la migración calificada porque reduce los costos de información y transacción.

Por su parte el modelo bilateral mostró de manera contundente (con un nivel de significancia del 1%), la importancia que reviste el mecanismo de integración regional MERCOSUR como catalizador de la movilidad intrarregional de estudiantes a nivel de países de América del Sur. Brasil como miembro signatario se convierte en el principal destino de la mayor parte de los estudiantes provenientes de los países sujeto de estudio de esta investigación. Chile y Colombia también emergen como destinos en consolidación, lo que coloca de manifiesto la importancia de este mecanismo de integración regional. De forma análoga puede destacarse el caso de la SEGIB pues la variable *dt2015* recogió el efecto del acontecimiento histórico que representó para este mecanismo de integración, la XXIV Cumbre Iberoamericana realizada en 2014; en la cual se consolidó la Unidad Coordinadora del Espacio Iberoamericano de Conocimiento y se materializó la Plataforma Iberoamericana de Movilidad considerada por muchos académicos como el ERASMUS latinoamericano.

Estos resultados consolidan aún más el argumento que identifica al MERCOSUR como el mecanismo de integración regional más maduro en América Latina, capaz de desarrollar estrategias de cooperación bilateral y Sur-Sur en la región suramericana que impacten de manera directa sobre los flujos de movilidad estudiantil entrante en los países miembros. Es aún más sensible el hallazgo cuando se vincula de manera conjunta la presencia de la Secretaria General Iberoamericana de Gobierno (SEGIB), la cual impacta en la movilidad intrarregional de los países centroamericanos, en este caso El Salvador y Honduras.

REFERENCIAS

- Aguilar, J. y Barreto, I. (2016). La Cooperación Académica como instrumento para la integración regional en la Alianza del Pacífico: el caso de la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica. *Instituto Mora*, [https://mora.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1018/137/1/Jacqueline Aguilar Baca _ La cooperación académica como un instrumento para la integración.pdf](https://mora.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1018/137/1/Jacqueline%20Aguilar%20Baca_%20La%20cooperaci%C3%B3n%20acad%C3%A9mica%20como%20un%20instrumento%20para%20la%20integraci%C3%B3n.pdf)
- Almuíñas, J. L., y Galarza, J. (2016). Las redes académicas como ejes de integración y cooperación internacional de las instituciones de educación superior. *Revista Cubana de Educación Superior*, 35(1), 18–29.
- Angulo, G. (2016). Cooperación internacional y emigración calificada : diáspora científica colombiana. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 3(1), 99–114.
- Bermúdez, R. y García, B. (Director). (2012). *Migración internacional calificada por razones de estudio: colombianas en México*. México: El Colegio de México.
- Caruso, R. y de Wit, H. (2015). Determinants of Mobility of Students in Europe. *Journal of Studies in International Education*, 19(3), 265–282. <https://doi.org/10.1177/1028315314563079>
- Didou, S. (2011). Integración universitaria latinoamericana : ¿ utopía contra realidad ? *Universidades*, 61(49), 3–13.
- Durand, J. y Rodríguez, J. (2015). Científicos extranjeros en la Universidad de Sonora. *Revista de la Educación Superior*, 44(175), 141–168. <https://doi.org/10.1016/j.resu.2015.09.003>
- García, D. (2016). Factores determinantes al decidir realizar un intercambio académico en la Universidad Autónoma de Nuevo León : el caso de estudiantes sudamericanos. *STATUS Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública*, 1(1), 18–30, <http://eprints.uanl.mx/12390/1/2016.GARCIA-WALDMAN.pdf>
- Guillen, O. G. (2017). Análisis de la movilidad estudiantil internacional a nivel pregrado: Un caso de estudio. *Journal Of Science And Research. Revista Ciencia E Investigacion*, 2(8), 37–43.
- Izquierdo, I. (2010). Las científicas y los científicos extranjeros que llegaron a México a través del Subprograma de Cátedras Patrimoniales del Conacyt. *Revista de la Educación Superior*, 39(155), 61–79.
- Kim, J. (2013). *The Determinants of Worldwide International Student Mobility in Higher Education : a Gravity Model Approach*. Seoul National University.
- Koolhaas, M.; Prieto, V. y Pellegrino, A. (2013). *Distribución territorial y características demográficas de la migración calificada*. En *La migración calificada*

desde América Latina. Tendencias y consecuencias. Montevideo: Universidad de la República.

- Levatino, A. (2015). Transnational higher education and skilled migration: Evidence from Australia. *International Journal of Educational Development*, 40, 106–116. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2014.11.009>
- Liu, D. y Wang, J. (2009). The determinants of international student mobility - An empirical study on U.S. Data (Master dissertation). Hogskolan Dalarna, <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:518603/FULLTEXT01.pdf>
- Lozano, F. y Gandini, L. (2011). Migración calificada y desarrollo humano en América Latina y el Caribe. *Revista Mexicana de Sociología*, 73(4), 675–713.
- Martínez, J. y Jaspers, D. (1989). *La migración de mano de obra calificada dentro de América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.* CEPAL.
- Mendoza, C.; Staniscia, B. y Ortiz, A. (2016). Migración y movilidad de las personas calificadas: nuevos enfoques teóricos, territorios y actores. Biblio3W. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 21(1), 1–22.
- Molina, D. y Vega, C. (2014). Migración calificada de Españoles al Ecuador. FLACSO, <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/7699/2/TFLACSO-2014DAMF.pdf>
- Moreno, M. V. (2015). Reseña Libro: La migración calificada desde América Latina Tendencias y Consecuencias. *Forum Sociológico*, 27(2013), 98–100.
- ____ (2016). Sobre las diferencias salariales y la atomización de los agentes en la migración calificada. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 27(53), 1–32.
- Nitz, A. y Faist, T. (2017). Why Study in Latin America ? International Student Mobility to Colombia and Brazil by Alexandra Nitz Dissertation submitted to the Faculty of Sociology at Bielefeld University. *Universität Bielefeld*, <https://pub.uni-bielefeld.de/publication/2909168>
- Perkins, R. y Neumayer, E. (2014). Geographies of educational mobilities: Exploring the uneven flows of international students. *Geographical Journal*, 180(3), 246–259. <https://doi.org/10.1111/geoj.12045>
- Postelnicu, A. (2010). Diásporas y desarrollo: un estudio sobre el rol de los migrantes en su país de origen a través de la revisión de la literatura. *Relaciones Internacionales*, (14), 13–38.
- Prasca, S. y Cielo, C.. (2016). Nuevas miradas de la migración calificada sur-sur. Estudio de caso de profesionales colombianos en el área de las ciencias sociales insertos en Universidades de Quito. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Flacso- Sede Ecuador.
- Rincón, M. (2013). Movilidad de doctores colombianos. Revisión del estado del arte frente a la internacionalización de la educación superior. Criterio

- Libre, 11(18), 279–304, de <http://ezproxy.eafit.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=fua&AN=89639381&lang=es&site=eds-live>
- Rodero, A. y Rodríguez, G. (2015). La cooperación académica en las universidades públicas colombianas en los ámbitos nacional e internacional. Universidad de San Buenaventura.
- Rodríguez, C.; Bustillo, R. y Mariel, P. (2011). The determinants of international student mobility flows: An empirical study on the Erasmus programme. *Higher Education*. <https://doi.org/10.1007/s10734-010-9396-5>
- Salazar, S. (2015). Desarrollo e integración en un mundo globalizado : una perspectiva del mercado de recursos humanos calificado en América del Sur. *Panorama Económico*, 22, 77–90.
- Sebastián, J. (2004). Cooperación e internacionalización de las universidades. Biblos.
- Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello. (215d. C.). Construcción de un Espacio Latinoamericano para la Educación Superior. *Un aporte a la discusión regional*. (C. A. Bello, Ed.). Bogotá D.C.
- Tigau, C. (2015). La imagen de la migración calificada en América del Norte. *Migraciones Internacionales*, 8(2), 195–229, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15141190007%0ACómo>
- Vásquez de Francisco M. y Torres, M. (2017). Evaluating impacts of University Cooperation for development from the voice of the south. *Revista de Economía Mundial*, 47, 95–116.
- Vergaño, L. y Gómez, C. (2016). Amor romántico y relaciones de género en las migraciones. El caso de estudiantes latinoamericanos en Ecuador. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- *Flacso- Sede Ecuador*, <http://flacsoandes.edu.ec:8080/bitstream/10469/8780/2/TFLACSO-2016LVP.pdf>
- Wei, H. (2013). An empirical study on the determinants of international student mobility: A global perspective. *Higher Education*. <https://doi.org/10.1007/s10734-012-9593-5>

ANEXO

TABLA 3. I. OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES
 PARA MODELACIÓN ECONÓMETRICA

VARIABLE	INDICADOR	MEDIDA	NATURLEZA	SIGNO ESPERADO	FUENTE
Modelos 1: cantidad de estudiantes de educación superior que se mueven desde un país de origen latinoamericano hacia uno de los seis (6) países de destino previamente descritos, entre 2009 y 2015 Modelo 2 cantidad de estudiantes de educación superior que se mueven desde un país de origen hacia un país destino (ambos latinoamericanos) entre 2009 y 2015	Total de estudiantes de educación terciaria que cursan estudios en el y provienen del	Unidades	Cuantitativa- Dependiente	n.a.	Instituto de Estadística de la UNESCO. data.uis. unesco.org
Producto Interno Bruto per cápita del país de destino	Producto interno bruto dividido por el total de la población.	Miles de Dólares PPA	Cuantitativa- Independiente	(+)	Indicadores del Banco Mundial
Costo de vida del país de destino	Inflación anual en paridad del poder de compra	Porcentaje	Cuantitativa- Independiente	(-)	Indicadores del Banco Mundial
Grado de apertura económica del país de destino	Volumen del comercio de bienes del país de destino. Suma de las exportaciones e importaciones del país de destino	Miles de Dólares PPA	Cuantitativa- Independiente	(+)	Indicadores del Banco Mundial

VARIABLE	INDICADOR	MEDIDA	NATURLEZA	SIGNO ESPERADO	FUENTE
Total Población del país destino	Número de habitantes del	Unidades	Cuantitativa- Independiente	(+/-)	Indicadores del Banco Mundial
Gasto en educación superior cómo % del Producto Interno Bruto (país de destino)	Proporción del Producto Interno Bruto del destinado a la educación superior	Porcentaje	Cuantitativa- Independiente	(+)	Indicadores del Banco Mundial
Tasa de matrícula de educación superior del país de destino	Expresada como un porcentaje de la población en el grupo de edad oficial correspondiente al nivel de educación superior	Porcentaje	Cuantitativa- Independiente	(+)	Instituto de Estadística de la UNESCO. data.uis. unesco.org. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CED-LAS). Universidad de la Plata. Argentina
Ayuda Oficial Desarrollo como % PIB (país de destino)	Ayuda Oficial Desarrollo como porcentaje del Producto Interno Bruto	Razón	Cuantitativa- Independiente	(-)	Indicadores del Banco Mundial
Para modelo 1: Variable dicotómica de pertenencia al MERCOSUR y a la SEGIB simultáneamente	1: si el país receptor pertenece simultáneamente al MERCOSUR y a la SEGIB. 0: en otro caso	Cualidad	Cualitativa	(+)	Construcción propia con base en Aguilar Baca y Barreto Canales (2016)

VARIABLE	INDICADOR	MEDIDA	NATURLEZA	SIGNO ESPERADO	FUENTE
Para modelo 1: Variable dicotómica de pertenencia a la Alianza del Pacífico, teniendo en cuenta el período de corte 2012	1: para serie temporal de 2012 a 2015, si el país receptor pertenece a la Alianza del Pacífico 0: en otro caso	Cualidad	Cualitativa	(+)	Construcción propia con base en Aguilar Baca y Barreto Canales (2016)
Para modelo 2: Variable dicotómica de pertenencia al MERCOSUR	1: en el caso que los países tanto emisor como receptor sean signatarios, miembros asociados del MERCOSUR 0: en otro caso	Cualidad	Cualitativa	(+)	Construcción propia con base en Aguilar Baca y Barreto Canales (2016)
Para modelo 2: Variable dicotómica de pertenencia a la SEGIB teniendo en cuenta el período de corte 2015	1: para todos los países tanto emisores como receptores miembros de la SEGIB en el año 2015 0: en otro caso	Cualidad	Cualitativa	(+)	Construcción propia con base en Aguilar Baca y Barreto Canales (2016) y Kim (2013)

Fuente: Diseño del autor.

Tabla 3.2. BINOMIO DE PAÍSES EMISORES Y RECEPTORES DE ESTUDIANTES LATINOAMERICANOS. DOS PRINCIPALES PAÍSES DE DESTINO LATINOAMERICANO Y TRES PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES A NIVEL MUNDIAL. AÑO 2015

PAÍS EMISOR	PRINCIPAL PAÍS DE DESTINO EN AMÉRICA LATINA	SEGUNDO PAÍS DE DESTINO EN AMÉRICA LATINA	PRINCIPAL PAÍS DE DESTINO A NIVEL MUNDIAL	SEGUNDO PAÍS DE DESTINO A NIVEL MUNDIAL	TERCER PAÍS DE DESTINO A NIVEL MUNDIAL	POSICIÓN DEL PRINCIPAL DESTINO DE AMÉRICA LATINA
Argentina	Brasil	Chile	USA	España	Brasil	3
Bolivia	Brasil	Chile	España	USA	Brasil	3
Brasil	Chile	Colombia	USA	Portugal	Francia	23
Chile	Brasil	Ecuador	USA	España	Reino Unido	7
Colombia	Brasil	Ecuador	USA	España	Francia	6
Costa Rica	Brasil	Colombia	USA	España	Alemania	6
Cuba	Brasil	Ecuador	España	Brasil	Italia	2
Ecuador	Honduras	Chile	España	USA	Italia	6
El Salvador	Honduras	Chile	USA	España	Honduras	3
Guatemala	Honduras	El Salvador	USA	Honduras	España	2
Honduras	El Salvador	Brasil	USA	España	Italia	4
México	Brasil	Colombia	USA	España	Alemania	11
Nicaragua	El Salvador	Honduras	USA	España	El Salvador	3
Panamá	Colombia	Honduras	USA	España	Arabia Saudita	4
Paraguay	Brasil	Chile	Brasil	USA	España	1
Perú	Brasil	Chile	España	USA	Italia	4
República Dominicana	Brasil	Honduras	España	USA	Francia	6
Uruguay	Brasil	Chile	Brasil	España	USA	1
Venezuela	Colombia	Brasil	USA	Colombia	España	2

Fuente: Diseño del autor con base en uis.unesco.org/en/uis-student-flow

Tabla 3.3. MODELO DE REGIONAL DE MOVILIDAD ESTUDIANTIL. ENTRADA DE ESTUDIANTES LATINOAMERICANOS HACIA 6 PAÍSES DE LA REGIÓN (BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR, EL SALVADOR, HONDURAS). 2010-2015

VARIABLES	SVAR
gdpvar	0.536 (0.449)
i	-0.00460 (0.0340)
t	0.00543* (0.00312)
pvar	0.398*** (0.0861)
ge	0.366** (0.185)
nll	0.00738 (0.00792)
r	0.209* (0.111)
d ₁ int	0.287 (0.377)
Constante	-5.545 (3.501)
Observaciones	42
Grupos	6

Errores estándar en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1*, **, *** Indican significancia al 90%, 95%, and 99% respectivamente; de la variable dependiente: *logaritmo del número de estudiantes internacionales*

Tabla 3.4. MODELO DE BILATERAL DE MOVILIDAD ESTUDIANTIL. ENTRADA DE ESTUDIANTES LATINOAMERICANOS HACIA CINCO (5) PAÍSES DE LA REGIÓN (BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR, EL SALVADOR, HONDURAS). 2010-2015. ESQUEMA ERRORES ESTÁNDAR CORREGIDOS PARA PANEL

VARIABLES	SVAR
gdpvar	-3.393***
	(0.664)
i	-0.0539**
	(0.0275)
t	0.00413**
	(0.00202)
pvar	0.261*
	(0.151)
ge	1.047**
	(0.501)
nll	0.0259**
	(0.0116)
r	-0.475***
	(0.135)
d1merco	2.406***
	(0.210)
dt2015	0.0537
	(0.0964)
Constant	29.47***
	(4.384)
Observaciones	126
Grupos	18
R ²	0.847

Errores estándar en paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1*, **, *** Indican significancia al 90%, 95%, and 99% respectivamente; de la variable dependiente: *logaritmo del número de estudiantes internacionales*

4. FLUJOS MIGRATORIOS EN MESOAMÉRICA: EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

GABRIELA SÁNCHEZ GUTIÉRREZ¹

INTRODUCCIÓN

En la actualidad cuando la movilidad migratoria es aparentemente más fácil y dinámica que nunca, la migración masiva se considera como un fenómeno forzado, como un verdadero problema de seguridad nacional o como algo que simplemente hay que detener. En Mesoamérica son múltiples las causas que la generan y en realidad, dependen de las especificidades de cada país en la región. Pero independientemente de las causas, lo cierto es que hay que entender a la migración desde una perspectiva internacional y, esencialmente, como un derecho humano.

Se trata de un fenómeno complejo y lleno de tensiones y contradicciones. Por ejemplo, aunque la migración es resultado de las profundas desigualdades que prevalecen entre países y al interior de estos, también es cierto que la migración no solo no ha disminuido la pobreza de manera significativa, sino que en ocasiones contribuye a incrementar las condiciones de desigualdad en las propias comunidades de origen, donde se pueden dar divisiones entre las familias receptoras de remesas y las que no lo son. Así, los efectos de la migración pueden tener altos costos como, por ejemplo, los cambios en la estructura familiar debido a la ausencia de los padres y cada vez de más madres o la dolarización del mercado local, entre muchas otras situaciones. Asimismo, la discriminación, el racismo y la xenofobia son elementos que contribuyen a que la desigualdad se explique más allá de las condiciones económicas de los sujetos migrantes.

El objetivo de este artículo es analizar cómo se vincula el fenómeno migratorio con la cooperación internacional para el desarrollo. Para tal efecto

¹ Doctora en Análisis Institucional por la Universidad de París VIII, Profesora Investigadora en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, en México.

se elabora un panorama general del fenómeno migratorio en la región mesoamericana, ofreciendo información que permite identificar la multicausalidad de este. Posteriormente se analiza el lugar que ocupa la migración en tres agendas globales: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular y el Plan de Desarrollo Integral: Guatemala, El Salvador, Honduras y México, formulado por la CEPAL. Se entienden estas agendas como instrumentos estratégicos de la cooperación internacional para el desarrollo y se busca dar elementos para comprender el tipo de propuestas planteadas y el alcance y limitaciones de estos, dado el contexto político, económico, social y ambiental en el que actualmente se encuentra la región. Posteriormente se presentan los instrumentos normativos e institucionales con los que México opera su política migratoria y se ofrecen algunos ejemplos del tipo de acciones que se llevan a cabo. El artículo concluye con reflexiones que enfatizan la importancia de pensar la migración como un derecho humano. *“Solo sería migrante voluntario quien pudiendo sobrevivir con dignidad en su entorno social de origen, decide hacerlo en otro lugar.”* (Celis y Aierdi, 2015).

Finalmente, cabe señalar que este artículo retoma los resultados del estudio exploratorio llevado a cabo por el Instituto Mora en coordinación con la Dra. Leticia Calderón, en 2018 a invitación de Oxfam México.

4.1. PANORAMA GENERAL DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS EN MESOAMÉRICA

El fenómeno migratorio ha acompañado a la humanidad desde siempre, y son diversas las disciplinas que buscan analizarlo y las causas que lo generan. La migración es una de las expresiones más claras de la desigualdad que priva entre los países y al interior de estos. Para algunos, la movilidad humana es uno de los grandes beneficios de la globalización: “La migración en la subregión de los países del Norte de Centroamérica y México ha sido fuente de prosperidad, intercambios, entendimientos y vínculos desde los tiempos del florecimiento de las grandes civilizaciones mesoamericanas.” (CEPAL, 2019: 14). Para otros, la migración representa una amenaza, una invasión y, por tanto, es motivo de criminalización y persecución. Lamentablemente, el proceso de migración global en la actualidad es mayoritariamente forzado, producto de la necesidad, ya sea de sobrevivencia y resguardo, o por condiciones de economía precaria y pobreza.

Son muy diversas las causas que generan los flujos migratorios. Una primera es la pobreza y la desigualdad. En Mesoamérica aproximadamente el 10% de la población de mayor ingreso obtiene hasta 70 veces más que el

10% más pobre. Así, según los datos de la CEPAL de 2015, en El Salvador el 41.6% de la población era pobre, en Guatemala el 62.7%, en Honduras el 74.3% y en México el 41.2 %. Para el 2015, el Producto Interno Bruto en México variaba entre 4,444 y 9,696 dólares; en Guatemala y en El Salvador entre 2,330 y 4,443 y en Honduras entre 1,848 y 2,329 dólares. (CEPAL, 2018: 15). Por otra parte, es claro que hay empleos insuficientes para la población joven de Centroamérica. “Casi 362 mil jóvenes buscan ingresar al mercado de trabajo anualmente y solo se generan alrededor de 127 mil empleos nuevos.” (CEPAL, 2019).

TABLA 4.I. JÓVENES DE 15 Y 29 AÑOS INCORPORÁNDOSE
 A LA PEA ANUALMENTE, 2015

País	No.
El Salvador	71.972
Guatemala	194.484
Honduras	95.334
Total	361.790

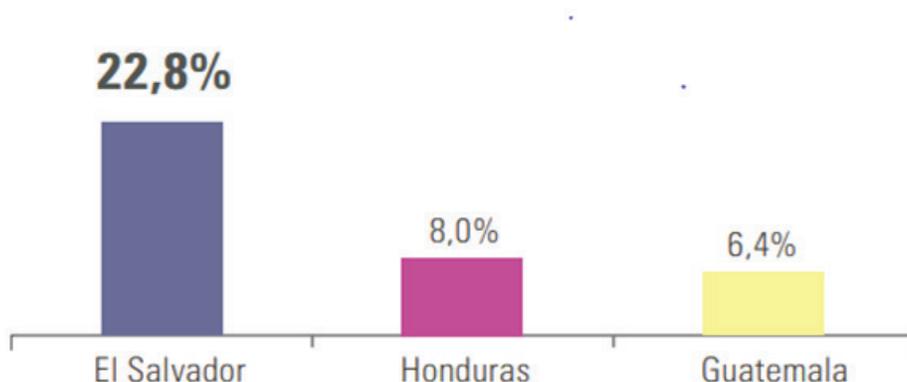
Fuente: CEPAL, Presentación del Plan de Desarrollo Integral: El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Palacio Nacional (2019).

Para algunos países centroamericanos, un porcentaje importante del PIB corresponde a las remesas, lo cual demuestra la relevancia que éstas tienen en el ingreso familiar. En el caso de El Salvador, los ingresos de remesas familiares corresponden al 17.1% del PIB; en Guatemala al 10.4% y en Honduras al 20.2%. (CEPAL, 2018:11).

La población rural en la región centroamericana es probablemente la más afectada por las crisis económicas o políticas, pues justamente son los territorios donde se desarrolla la actividad agrícola los que resultan más vulnerables. A esto hay que sumar como factor de riesgo las condiciones climatológicas que traen como consecuencia las sequías en el Corredor Seco Centroamericano, y con ellas, la inseguridad alimentaria derivada de la falta de acceso a la seguridad social en la región. En 2014, el 77% de la población rural en Guatemala vivía en pobreza y el 49% en El Salvador. Y más alarmante aún, en Honduras, el 82% de la población rural vivía en pobreza en 2013. (CEPAL, base de datos en línea, <http://estadisticas.cepal.org/cepals-tat/portada.html>).

Estos fenómenos tienen distintas expresiones y efectos en cada país. Por ejemplo, aunque el nivel de pobreza en El Salvador es menor que en los demás países, este país presenta el porcentaje más alto de población centroamericana que reside en el exterior, como puede observarse en la siguiente gráfica:

FIGURA 4.1. PORCENTAJE DE POBLACIÓN NATIVA QUE VIVE EN EL EXTERIOR

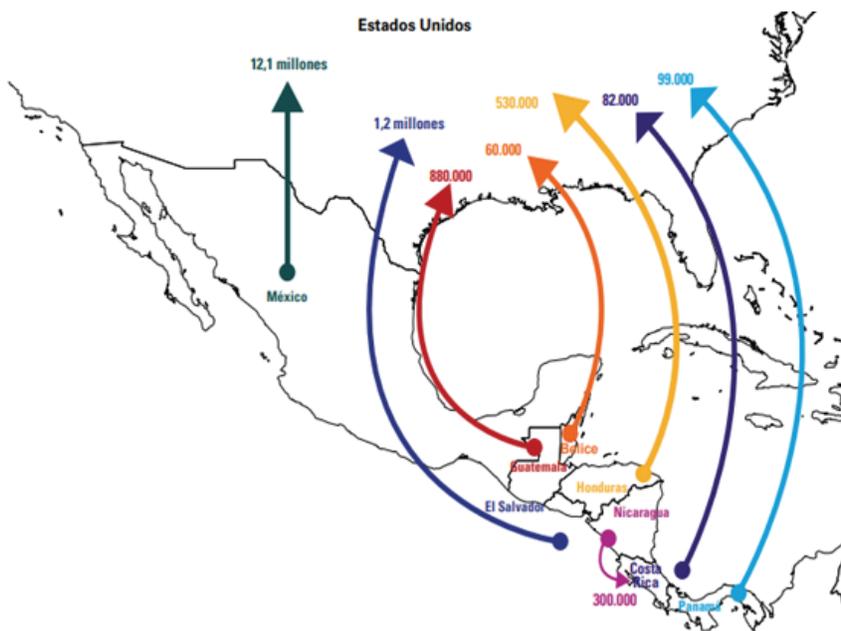


Fuente: CEPAL (2018:14)

Lo anterior tiene que ver con otras causas de la migración, como es la reunificación familiar. Ciertamente El Salvador tiene una larga tradición migratoria y una diáspora más consolidada que la de otros países de la región, pues desde los años ochenta inició el flujo masivo hacia el Norte. La aspiración del reencuentro con familiares que ya viven en Estados Unidos motiva la migración, pues es posible contar con apoyo, incluso económico para emprender la travesía. En contraste, los procesos migratorios de los hondureños son más recientes y, por lo tanto, son más vulnerables, ya que no cuentan con redes de apoyo ni condiciones para conseguir algún tipo de visa para ingresar o para permanecer en Estados Unidos. La reunificación familiar es un fenómeno que ha generado también lo desplazamientos de niños, niñas y adolescentes no acompañados. (ACNUR, 2014).

Estados Unidos constituye el principal país receptor de la emigración mexicana y centroamericana. Hacia el año 2015, el 97% de los emigrantes en dicho país eran mexicanos y 78% de los centroamericanos residían en los Estados Unidos. En este último caso, Estados Unidos es el destino de 88.9% de los emigrantes salvadoreños, 86.6% de los guatemaltecos y 81.8% de los hondureños. (Canales y Rojas, 2018:14).

FIGURA 4.2. MÉXICO Y CENTROAMÉRICA: POBLACIÓN NATIVA EN EL EXTERIOR Y PRINCIPALES DESTINOS DE LA MIGRACIÓN, 2015



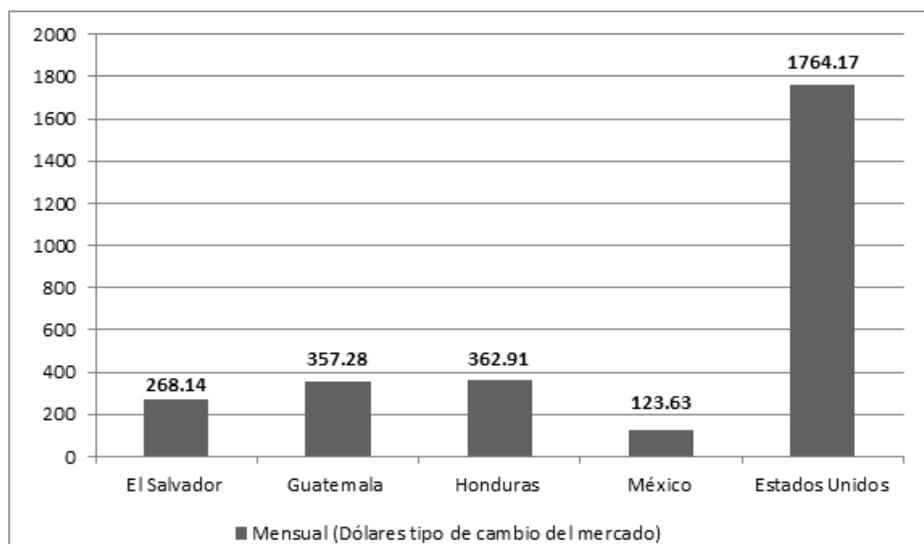
Fuente: CEPAL (2018: 16)

Lo anterior se explica debido a la enorme brecha que existe en las remuneraciones de Estados Unidos con respecto a las de los países de Centroamérica y México en donde la diferencia del salario mínimo mensual es hasta cinco veces mayor, como puede apreciarse en la siguiente gráfica. No deja de sorprender que el salario mínimo en México sea, por mucho, el menor de la región.

La diferencia en los niveles de desarrollo entre estos países es muy significativa, lo cual aunado a la falta de alternativas laborales y a las problemáticas sociales de violencia e inseguridad en Mesoamérica, explican que históricamente Estados Unidos sea considerado como un país que ofrece oportunidades laborales para la población mexicana y centroamericana.

Por otro lado, la comunidad mexicana que vive en Estados Unidos casi alcanza los 37 millones de personas, si se consideran los distintos grupos y generaciones que componen este universo. Así, tenemos que hay aproximadamente 25 millones de mexicanoamericanos (ciudadanos de Estados Unidos de segunda y tercera generación), y 12 millones de mexicanos de origen, de los cuales aproximadamente el 6.5 millones no cuenta con documentos y el 5.5 millones tienen la “green card”. (Calderón y Sánchez, 2018: 7).

FIGURA 4.3. SALARIO MÍNIMO MENSUAL, 2017



Fuente: CEPAL, Presentación del Plan de Desarrollo Integral: El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Palacio Nacional (2019).

Según Orozco y Yansura (2015), a pesar de que la migración hondureña es más bien reciente, la proporción de hondureños fuera de su país es más elevada que la de Guatemala, el otro país con la más larga tradición migratoria internacional.

En suma, el debate sobre las causas de la migración es amplio y complejo, por lo que resulta importante analizar dichas causas en función de las especificidades de cada país en la región.

Otro elemento que en la actualidad ha motivado los flujos migratorios es la violencia del crimen organizado y la situación de inseguridad que se ha incrementado en Centroamérica y que tiene antecedentes que vienen desde los conflictos armados de los años 80. En el 2017 la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes era de 60.1 en El Salvador, de 43.1 en Honduras, 26 en Guatemala y 25.9 en México.

Cabe señalar también, que entre 2000 y 2015, el flujo de mexicanos hacia Estados Unidos empezó a revertirse debido a la crisis económica, y al incremento de las medidas de seguridad en la frontera Norte. Más recientemente las declaraciones del presidente de Estados Unidos, claramente antiinmigrantes, han generado en la población norteamericana un gran rechazo hacia los inmigrantes. Según información de INEGI a partir de la

Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica del 2014 y del Observatorio de Legislación y Políticas Migratorias, estados como Alabama, Arizona, Carolina del Sur, Mississippi, Tennessee y Virginia han mantenido una actitud muy negativa frente a la presencia de los migrantes. En contraste, California siempre ha mantenido una actitud positiva. (Corporativa de Fundaciones, s/f: 17).

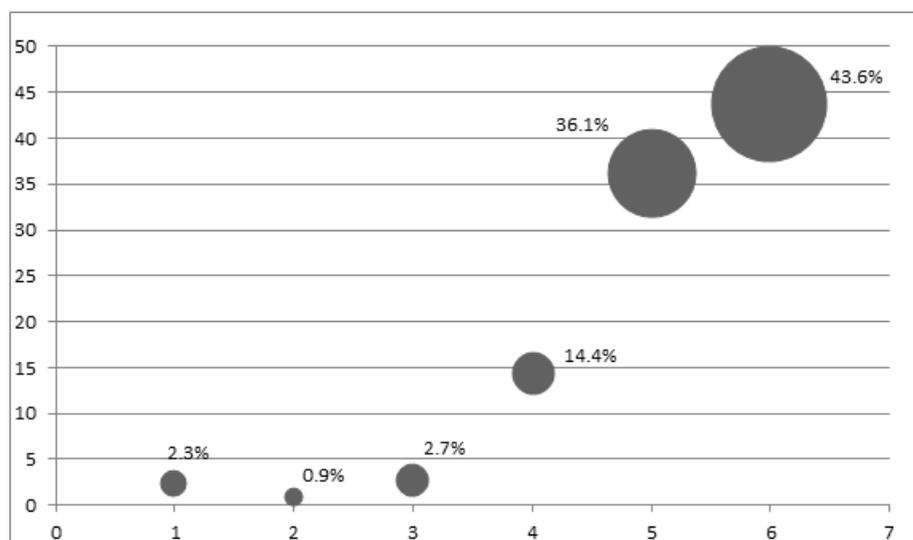
Las recientes caravanas de migrantes que a partir del 2018 empezaron a atravesar todo México para llegar a la frontera con Estados Unidos muestran una modalidad distinta de los flujos migratorios. Gran número de las personas que participan en estas caravanas buscan obtener la condición de refugiadas argumentando que están huyendo de la violencia extrema en sus países y de la persecución política. De enero a septiembre de 2018 la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR, 2018: 12), reportó un total de 7,529 solicitantes de refugio en México: 7,484 hondureños; 3,533 salvadoreños; 791 guatemaltecos, 566 nicaragüenses; 4 de Belice, 2 de Panamá y uno de Costa Rica. Estas cifras tienen variaciones anuales, pero en general han ido en aumento en los últimos cinco años, particularmente las de Honduras.

Es importante señalar que estas caravanas existen desde antes del 2018, pero se hicieron visibles porque se convirtieron en un escándalo mediático cuando el presidente Trump las catalogó como la “invasión de los migrantes.” Los solicitantes de asilo político están siendo detenidos, separados de sus familias y enviados a centros de detención mientras se tramita la autorización de asilo, cosa que toma mucho tiempo y sucede en pocos casos.

Lo cierto es que el flujo de migrantes que atraviesa México se enfrenta a la violencia del crimen organizado a lo largo de su ruta. Numerosas instituciones, nacionales e internacionales han documentado ampliamente que los migrantes son asaltados, secuestrados e incluso asesinados en el camino. Se ha denunciado la extorsión ejercida incluso por algunas autoridades mexicanas, haciendo de este trayecto un verdadero vía crucis. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “la migración transnacional irregular representa una de las principales fuentes de ingresos para el crimen organizado en México y en la región.” (CIDH-OEA, 2015: 45).

Las rutas de los transmigrantes por México coinciden con las estaciones o centros de detención que la autoridad ha ido desplegando a lo largo del territorio nacional. En este sentido, en la actualidad México ha sido más un país que deporta que un país que acoge (Human Right Watch, 2017).

FIGURA 4.4. EXTRANJEROS DEPORTADOS POR AUTORIDADES MIGRATORIAS MEXICANAS POR NACIONALIDAD, 2017



Fuente: Instituto Nacional de Migración, INAMI/SEGOB (2017)

La estrategia militar que México desplegó a partir del 2009 para atacar al crimen organizado ha detonado un proceso de intensificación de la violencia que también afecta a la población mexicana. Según datos de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, entre 2011 y 2015 hubo 281,418 desplazados internos por la violencia en México, de los cuales 89,859 corresponden a 141 casos de desplazamientos masivos que se llevaron a cabo en 14 de los 32 estados del país. (CMDPDH, 2017). Esta cifra ha aumentado en 2018 a 330 mil mexicanos desplazados por la violencia que se encuentran reubicados en alguna parte del territorio nacional.

La postura antiinmigrante del presidente Trump y su insistencia en construir un muro en la frontera Norte de México y establecer toda suerte de control fronterizo y vigilancia de los extranjeros ha tenido consecuencias importantes para la región. Al punto que entre 2009 y 2013 fueron deportadas a México 2,7 millones de personas, en promedio 540 mil mexicanos por año. (CONAPO, 2015). Ante esta situación, se ha dado un cambio importante en la dinámica migratoria ya que en los últimos años ha bajado considerablemente el número de mexicanos que intentan cruzar la frontera y más bien son los centroamericanos quienes persisten en ello.

Hoy por hoy México se encuentra en medio de una muy difícil situación. Por el lado Norte, las constantes amenazas y hostilidades del presidente Trump, y por el lado sur, las difíciles realidades de los países centroamericanos que incrementan el número de migrantes que transitan por el país, de manera irregular, a través de nuevas formas de migración y la inclusión de migrantes provenientes de Haití, África y otros países que antes no transitaban por estas rutas. Según el Informe Especial: “Migrantes haitianos y centroamericanos en Tijuana, Baja California, 2016-2017. Políticas gubernamentales y acciones de la sociedad civil”, elaborado por el Colegio de la Frontera Norte y por la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha habido un incremento en el flujo de haitianos y africanos que llegan a la frontera Norte de México buscando pasar a Estados Unidos:

Puede verse así el rápido crecimiento de la llegada de haitianos a México entre junio y septiembre 2016. El flujo se mantiene muy alto hasta diciembre. En total, la estadística migratoria indica que entraron a México y fueron presentados ante la autoridad migratoria de este país 17,078 haitianos en 2016 y 852 en los cuatro primeros meses de 2017. En el caso de los africanos, vemos que a todo lo largo de 2016, se mantiene un flujo de entre 200 y 500 personas cada mes para alcanzar 3,910 en ese año. (París *et.al.*, 2018).

Lo cierto es que, al igual que en Estados Unidos, la población que vive en las comunidades por las que transitan o se instalan los migrantes ha ido detonado paulatinamente actitudes cada vez más discriminatorias, racistas y xenofóbicas, complejizando más aún la situación.

Ante esta situación, son múltiples las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que trabajan en torno a temas de migración, específicamente defendiendo los derechos humanos, brindando asistencia jurídica y dando atención directa a las personas en tránsito y retorno a través de albergues en los que se ofrece ayuda humanitaria. Asimismo, varias de estas organizaciones han jugado un papel fundamental a través de acciones de incidencia en el marco legal de la migración.²

Antes de que México fuera clasificado como país de renta media alta, eran principalmente las Agencias de Cooperación Internacional No Gubernamentales las fuentes de financiamiento de las OSC. Así, a lo largo y ancho del país, múltiples organizaciones proliferaban implementando proyectos de diversos tipos y en distintas áreas temáticas en apoyo a la población mi-

² Para profundizar la información sobre el trabajo de la sociedad civil, consultar Heredia, C., y Durand, J. (2018).

grante. Sin embargo, la cooperación internacional se ha reducido de manera considerable y, por otra parte, en la administración del presidente López Obrador se ha anunciado la prohibición, a todas las dependencias de la Administración Pública Federal, de financiar a organizaciones de la sociedad civil. El caso es que en la actualidad las OSC en general, están enfrentando una situación financiera muy difícil.

En suma, la situación actual de los flujos migratorios en Mesoamérica está desbordando a todas las organizaciones e instituciones, nacionales y extranjeras, públicas y privadas, que de una u otra manera realizan acciones en pro de la defensa de los derechos humanos de la población migrante en la región.

4.2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE MIGRACIÓN

En un mundo globalizado e interdependiente, las agendas internacionales de desarrollo constituyen un cúmulo de declaraciones de la voluntad de los Estados Nacionales sobre la multiplicidad de temas que, de una u otra manera, se vinculan con el desarrollo de los países. Estos consensos o acuerdos globales, no vinculantes, se traducen después en agendas nacionales que, en principio los Estados Nacionales debieran incorporar en sus políticas de gobierno o en sus Planes Nacionales de Desarrollo.

Son muchas las agendas internacionales que aluden a la cuestión migratoria, por ejemplo, lo establecido en la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada en 1990; los Diálogos de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Migraciones y Desarrollo, en donde el Grupo de Migración Global,

...entre otros temas, propuso un debate amplio sobre la relación entre la migración y el comercio, la seguridad humana, las remesas, la función del sector privado y en especial sobre dos elementos íntimamente ligados a la movilidad humana: el desarrollo (aprovechar la movilidad humana) y la cooperación internacional. (Urbano, 2015: 215).

Ante la agudización de las problemáticas derivadas de la migración forzada en Mesoamérica hacia Estados Unidos, es fundamental preguntarse sobre el lugar que ocupa la migración en las agendas globales y, en particular, en tres de ellas: en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular; y en el Plan de Desarrollo Integral: El Salvador, Guatemala, Honduras y México recientemente propuesto por la CEPAL. Estos tres instrumentos internacionales se analizan a continuación.

4.2.1. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y suscrita por 193 Estados Miembros, es y será el eje rector que orientará las políticas globales y nacionales en torno al Desarrollo y la Cooperación Internacional en los próximos años. En la Declaración de la Agenda 2030 global, se alude al tema de migración en los siguientes términos:

29. Reconocemos la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Reconocemos también que la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales. Cooperaremos en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados. Esa cooperación también deberá fortalecer la resiliencia de las comunidades que acogen a los refugiados, particularmente en los países en desarrollo. Subrayamos que los migrantes tienen derecho a regresar a su país de nacionalidad y recordamos que los Estados deben velar por que se reciba adecuadamente a los nacionales que regresen a su país. (ONU, 2015: 9).

La Agenda 2030 contempla 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con sus respectivas metas. El tema de migración no constituye un objetivo como tal, a pesar de los esfuerzos del gobierno mexicano por lograrlo³, sin embargo, está considerado como una meta del ODS 10, que propone “Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.” La meta 10.7 señala: “*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.*” Y más adelante: 10.c *De aquí a 2030, reducir a menos del*

³ México jugó un papel importante en el proceso de diseño de la Agenda 2030 buscando incorporar, entre otros temas: la adopción de un enfoque multidimensional de la pobreza; la importancia de la igualdad de género y el empoderamiento de las niñas y mujeres como elementos transversales; el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes y su contribución positiva a los países de origen y destino; la conservación de la biodiversidad y la adopción de compromisos nacionales para enfrentar el cambio climático como instrumentos clave y la protección del Estado de derecho como requisito indispensable. Para más información ver: Dondisch, Roberto y Gómez, Bibiana (2015).

3 % los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5 % (ONU, 2015: 24).

Ciertamente la Agenda 2030 contempla a los migrantes como población vulnerable y en ese sentido, alude a ella en varios de los ODS, particularmente en el ODS 8:

Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, cuya meta 8.8 establece: “Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios. (ONU, 2015: 22).

En suma, “la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en su búsqueda por “no dejar a nadie atrás”, incluye a la migración como parte integral de las acciones para reducir las desigualdades y erradicar la pobreza. Algunos ODS establecen metas específicas asociadas a la migración tales como:

TABLA 4.2. ODS Vs. MIGRACIÓN

ODS	METAS
ODS 4: Educación de Calidad	Meta 4.b: Promoción de becas para oportunidades de educación internacional.
ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico	Meta 8.8: Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.
ODS 10: Reducción de las desigualdades	Meta 10.7 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. Meta 10.c: Reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los canales de envío de remesas con un costo superior al 5%.

ODS	METAS
ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos	Meta 17.18: Al 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidades en los países en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características en los contextos nacionales.

Fuente: elaboración propia, con base en: La OIM y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Disponible en: https://foroalc2030.cepal.org/2017/sites/default/files/oim_y_agenda_2030_en_alc.pdf

4.2.2. La estrategia mexicana para la puesta en marcha de la Agenda 2030

En el ámbito nacional, la Oficina de la Presidencia de la República Mexicana, responsable de la implementación de la Agenda 2030 en México, realizó una consulta en todas las dependencias de la Administración Pública Federal, a fin de adaptar la Agenda 2030 al contexto y prioridades nacionales. Con base en ello elaboró la Estrategia Nacional para la puesta en Marcha de la Agenda 2030 en México. Este documento contempla la visión para el 2030 en materia migratoria y establece, en el marco del ODS 10, como meta nacional prioritaria: “*Asegurar una migración y movilidad ordenada, segura, regular y responsable.*” (Gobierno de la República: 107).

En este marco, el documento identifica las siguientes acciones estratégicas:

- *Fortalecer los mecanismos de movilidad laboral temporal para que las y los trabajadores nacionales puedan emplearse de manera regular, ordenada y segura en el extranjero.*
- *Crear mecanismos formales que permitan aprovechar la capacidad de las personas jóvenes migrantes que ingresan al país como agentes de cambio social y desarrollo económico, con políticas incluyentes para la reintegración de personas migrantes mexicanas, en lugar de que al ser regresados sean discriminados en sus comunidades.*
- *Integrar sustantivamente el enfoque de derechos humanos en la operación y capacitación de las autoridades migratorias del país y fortalecer la vigilancia de sus derechos humanos.*
- *A medida que la migración aumenta, tener información complementaria sobre el impacto de ésta y el desplazamiento interno en el caso de las mujeres.*
- *Fortalecer las capacidades y presencia de las instituciones de defensa de los derechos humanos en el exterior.* (Gobierno de la República: 105).

Con respecto a la Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Estrategia Nacional establece, entre otros, los siguientes retos:

- Consolidar la institucionalidad del Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo a fin de avanzar hacia una política de Estado en la materia.
- Fortalecer las capacidades gubernamentales de atención y promover una colaboración más estrecha entre gobierno, academia, sector privado, sociedad civil y otros actores del desarrollo, que trasciendan el horizonte sexenal.
- Fortalecer la arquitectura institucional en México para la implementación de la Agenda 2030, explorando diversas opciones normativas e institucionales que fortalezcan la planeación y coordinación de acciones y actores, y monitoreo de su implementación.
- Dar seguimiento a la Alianza Global para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo (AGCED).
- Impulsar convenios de colaboración con todos los actores interesados, nacionales e internacionales, para el intercambio de buenas prácticas, tecnologías y recursos financieros.
- *Promover la creación de observatorios ciudadanos para monitorear los avances de los ODS en México, con enfoque de género, interculturalidad y ciclo de vida (datos desagregados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras).* (Gobierno de la República: 177).

Sin embargo, ¿en qué medida la administración del presidente López Obrador dará continuidad a los compromisos que México adoptó en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible? En todo caso, no hay que perder de vista que esta Agenda y los ODS en particular constituyen, para las organizaciones de la sociedad civil, una herramienta, que puede tener algún grado de efectividad, para la exigibilidad de los derechos de los migrantes.

4.3.2. El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular

El Pacto Mundial es el segundo instrumento que interesa analizar aquí, para lo cual se desarrollan inicialmente algunos antecedentes. En 2001 en el marco de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se dio inicio, a petición de los Estados Miembros, al Diálogo Internacional sobre Migración. Éste es, sin duda alguna, uno de los principales foros que han trazado la agenda internacional en la materia. Se trataba de generar un espa-

cio para definir y analizar los grandes temas y problemáticas vinculadas a la migración internacional a fin de fortalecer la cooperación entre los distintos gobiernos y la gobernanza de la migración, con miras a establecer un Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en el 2018.

El Marco de Gobernanza Migratoria (MIGOF), aprobado en el 2015, es un referente fundamental en el ámbito internacional que establece un conjunto de principios y objetivos que buscan facilitar la migración de manera segura, ordenada, regular y responsable.

En este sentido, el MIGOF es un antecedente fundamental del Pacto Mundial. El proceso de formulación del Pacto implicó diversos espacios de consulta en el ámbito global, en los que se reafirmó la importancia de la cooperación internacional para el desarrollo:

Las Naciones Unidas y el sistema multilateral en su conjunto deben demostrar que la cooperación internacional es indispensable para satisfacer las necesidades de los Estados Miembros, así como para proteger los derechos de los migrantes y para promover el bienestar de las comunidades que reciben a los migrantes y las comunidades que los migrantes dejan tras de sí (OIM, 2017: 64).

El MIGOF propone tres principios y tres objetivos. Los principios son: adhesión a las normas internacional y respeto a los derechos de los migrantes; formulación de políticas contrastadas y aplicación de enfoques de gobierno integrados y colaboración con sus asociados para hacer frente a la migración y a las cuestiones conexas. Los objetivos son: 1) Fomentar el bienestar económico de los migrantes y de la sociedad; 2) Abordar eficazmente los aspectos relativos a la movilidad en situaciones de crisis; y 3) Velar por que la migración se efectúe de manera segura, ordenada y digna. En este sentido:

Este instrumento ofrece a la OIM la posibilidad de prestar asistencia y apoyo a los Estados, particularmente mediante el desarrollo de evaluaciones de país para saber en dónde se encuentran en términos de su capacidad institucional, coherencia política y cobertura de las políticas. (OIM, 2017: 2).

Para tal efecto la OIM ha desarrollado un Índice de Gobernanza Migratoria que permite medir el desempeño de los países en cuanto a los objetivos arriba señalados.

En el ámbito regional y en el marco de la CEPAL, se llevó a cabo en Santiago de Chile, en agosto de 2017, la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de personas expertas en migración internacional, preparatoria

del Pacto Mundial. En ella se hicieron múltiples propuestas y un conjunto de compromisos y mecanismos de seguimiento y evaluación que han sido insumos fundamentales para el Pacto, mismo que se acordó el 19 de diciembre de 2018, en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El Pacto Mundial plantea la necesidad de mejorar la cooperación internacional en materia de migración,

ofrece un panorama completo de la migración internacional y reconoce que es necesario aplicar un enfoque integral para optimizar los beneficios generales de la migración, abordando al mismo tiempo los riesgos y desafíos a que se enfrentan las personas y las comunidades en los países de origen, tránsito y destino. (ONU, 2018: 4).

Asimismo, establece que el marco de la cooperación supone 23 objetivos:

TABLA 4.3. OBJETIVOS PARA LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

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

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

Fuente: ONU, Pacto Mundial por una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018: 6)

Estos objetivos ponen de manifiesto algunas directrices fundamentales para pensar en los procesos migratorios. Una primera línea tiene que ver con la necesidad de considerar a la migración de manera integral, es decir, tomando en consideración los diversos aspectos que la atraviesan, como, por ejemplo, los humanitarios, los relativos a los derechos humanos y los que se vinculan al derecho al desarrollo. Otra de las líneas de reflexión es dejar de identificar a los países esencialmente como emisores o como receptores de migrantes a fin de considerarlos como países de origen, tránsito, destino y retorno, tomando en cuenta el ciclo completo de los flujos migratorios. Es de señalar también el énfasis que el Pacto Mundial hace en cuanto a la relevancia que tiene la cooperación internacional en materia de migración y la necesidad de avanzar hacia una gobernanza mundial capaz de conceptualizar, normar y llevar a la práctica nuevas formas de gestión de la migración.

A pesar de que el Pacto Mundial propone algunos medios para la implementación de los compromisos adoptados por los Estados miembros en materia de migración internacional, también es cierto que no es vinculante y, por tanto, se espera que la vinculación existente entre el Pacto Mundial y la Agenda 2030 ayude a concretar los compromisos explícitos a través de acciones concretas. Asimismo, no hay que dejar de tomar en cuenta que no todos los países miembros de las Naciones Unidas se comprometieron con el Pacto Mundial, también hay una lista (de cerca de 29 países) que decidieron no adherirse, tales como Estados Unidos, Israel, Italia, varios países de la Europa del Este, y en América Latina, República Dominicana, Chile. Algunos más lo están considerando. El argumento principal de dichos países es que deben dar prioridad a los intereses de su población nacional.

4.2.4. El Plan de Desarrollo Integral: El Salvador, Guatemala, Honduras y México propuesto por la CEPAL

El Plan de Desarrollo Integral surge como una respuesta necesaria ante las problemáticas que enfrenta Mesoamérica. Es un documento elaborado por la CEPAL por mandato de los cuatro gobiernos de la región y en consulta con el conjunto de Agencias que integran el Sistema de las Naciones Unidas. El Plan fue presentado en México el 20 de mayo de 2019 y plantea como una de sus motivaciones la siguiente: *“Los cuatro países expresan su voluntad de profundizar la cooperación en materia de migración para hacer de la movilidad humana una opción libre e informada, sin riesgos de vulneración de derechos y en un marco de regularidad”* (CEPAL, 2019: 9).

Asimismo, la CEPAL plantea la urgencia de formular *“agenda de desarrollo de largo plazo que busque resolver problemáticas estructurales y atender la movilidad humana en sus fases de expulsión, tránsito o retorno.”* (CEPAL, 2019: 11), todo lo anterior sobre la base del respeto a la soberanía de los Estados, con énfasis en la paz, el desarrollo, la cooperación internacional y el fortalecimiento del multilateralismo y la integración regional.

El documento desarrolla un diagnóstico regional, centrado en los países del Norte de Centroamérica y México, con base en el cual formula algunas recomendaciones estratégicas para avanzar hacia lo que la CEPAL denomina “un nuevo estilo de desarrollo”. Dicho diagnóstico se basa en cuatro pilares:

- Desarrollo económico dinámico con igualdad y sostenibilidad.
- Bienestar social con enfoque de derechos.
- Sostenibilidad ambiental.
- Gestión integral del ciclo migratorio.

Nuestras recomendaciones están en línea con la concepción indivisible y universalista de la Agenda 2030 y se derivan del pensamiento cepalino sobre el desarrollo sostenible, que incluye la macroeconomía para el desarrollo, el cambio estructural para la igualdad, la integración comercial y energética con México, el gran impulso ambiental, los pactos sociales y la construcción de sistemas robustos de protección social con enfoque de derechos, perspectiva de género y de ciclo de vida. (CEPAL, 2019: 13).

Dichas recomendaciones se derivan de cada uno de los pilares enunciados.

Conviene destacar aquí una síntesis de las principales recomendaciones hechas para lograr una gestión integral del ciclo migratorio:

- *Formular políticas de movilidad humana en línea con el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular y el Pacto Mundial sobre Refugiados.*
- *Incorporar el principio de no discriminación en las actuaciones públicas en todo el ciclo migratorio.*
- *Desarrollar políticas para atender personas desplazadas por violencias y desastres.*
- *Desplegar intervenciones integrales en barrios precarios de partida, paso, llegada y retorno, así como en ciudades intermedias receptoras de migrantes.*
- *Fortalecer políticas para superar el hambre y la pobreza rural en territorios de alta propensión migratoria.*
- *Incluir a migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y retornados en los sistemas educativos.*
- *Construir entre los países acuerdos de portabilidad de derechos y seguridad social.*
- *Supervisar la contratación equitativa en corredores migratorios y lugares de destino (CEPAL, 2019).*

Hasta aquí hemos revisado tres instrumentos con que cuenta la cooperación internacional para emprender acciones en materia de migración en la región mesoamericana, desde una perspectiva de derechos humanos y de desarrollo sostenible. Vale la pena ahora retomar algunos aspectos de lo que ha sido la política exterior mexicana en materia de migración a fin de identificar los alcances y limitaciones que enfrenta México para dar la cara a las crecientes-problemáticas derivadas de la migración forzada

4.3 LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA EN MATERIA MIGRATORIA: PRINCIPALES MECANISMOS EXISTENTES

Existe un vasto marco jurídico en materia migratoria en México.⁴ En general, las acciones están orientadas a la protección, resguardo y respeto de los derechos de las personas migrantes en tránsito por México y en el seguimiento y atención a los connacionales retornados o radicados en cualquier parte del mundo, ponderando a los que habitan en territorio estadounidense.

En el ámbito nacional la Secretaría de Gobernación es la autoridad responsable de formular y dirigir la política migratoria del país, tomando en consideración las demandas y posicionamientos del poder legislativo y judicial, así como de los gobiernos estatales y de la sociedad civil. (Ley de Migración, 2018, p. 8). Asimismo, el Instituto Nacional de Migración, en tanto órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, es el responsable de instrumentar las políticas en la materia y de ejecutar, controlar y supervisar las acciones de las autoridades migratorias en todo el país.⁵

Durante la inauguración de las sesiones públicas de la XXIX Reunión de Embajadores y Cónsules 2018, el entonces titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Luis Videgaray Caso, señaló que la migración y el multilateralismo se constituyen como dos temas prioritarios de la política exterior mexicana. Asimismo, destacó que:

“México participará de manera entusiasta en la celebración del nuevo pacto global para la migración, en donde se busca tener un marco jurídico, si bien no vinculante, sí que establezca las mejor prácticas y principios para una migración que reconozca y proteja la dignidad y seguridad de los derechos humanos de estas personas.” (NOTIMEX, 2018).⁶

⁴ La política exterior mexicana en materia migratoria se sustenta jurídicamente en el Artículo 1 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; en la *Ley de Migración*; en el artículo 83 de la *Ley General de Población*; en el artículo 27, fracción XLI de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*; en el Objetivo la 5.4.2 del Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018; en el Plan Sectorial de Gobernación 2013–2018; y en el Plan Especial de Migración 2014–2018.

⁵ La Ley de Migración señala como otras autoridades auxiliares en materia migratoria a la Secretaría de Turismo, a la Secretaría de Salud, a la Procuraduría General de la República, a los Sistemas nacional y estatales para el Desarrollo Integral de la Familia y al Instituto Nacional de las Mujeres.

⁶ Véase: <https://www.20minutos.com.mx/noticia/317558/0/migracion-y-multilateralismo-entre-las-prioridades-de-politica-exterior/#xtor=AD-1&xts=513356>

Una tercera instancia, en lo que hace a la política exterior en materia migratoria, es el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME),⁷ órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores y entidad responsable de dar atención a las comunidades mexicanas en el extranjero. Implementa diversos programas en el ámbito de la educación, la asesoría e inclusión financiera, el desarrollo económico y comunitario y salud. A continuación, algunos ejemplos de los programas que lleva a cabo:

TABLA 4.4. PROGRAMAS DEL INSTITUTO DE MEXICANOS EN EL EXTERIOR

Educación	Ventanillas de Orientación Educativa	En el marco de la Estrategia “Educación sin Fronteras”, la SEP y la SRE acordaron establecer espacios en los Consulados, destinados a la difusión entre los connacionales, de las oportunidades educativas existentes en EUA y en México.
	Mexterior	La Plataforma de Mexicanos en el Exterior tiene como propósito dar a conocer información relevante en materia educativa para todos aquellos mexicanos que se encuentran en el extranjero y/o que desean reincorporarse al Sistema Educativo Nacional.
	Programa Binacional de Educación Migrante (PRO-BEM)	Cubrir la demanda de maestros bilingües que se requieren para atender las necesidades educativas de la comunidad de origen mexicano en Estados Unidos; fortalecer el conocimiento de la Historia, Cultura, Valores y tradiciones mexicanas en los alumnos de origen mexicano que radican en Estados Unidos y apoyar la comunicación permanente entre profesores estadounidenses y mexicanos.
	IME Becas	Ampliar las oportunidades educativas de los mexicanos en el exterior y está dirigido a los estudiantes de bajos recursos económicos que cursan educación básica, universitaria y tecnológica.
	Documento de Transferencia	Otorga reconocimiento oficial a los estudios de educación básica y garantiza la aceptación inmediata de los alumnos mexicanos en escuelas de sus lugares de origen.

⁷ Véase Instituto de los Mexicanos en el Exterior en: <https://www.gob.mx/ime>

Educación financiera	Ventanilla de Asesoría Financiera	Espacios de información gratuita y permanente para proteger el patrimonio y la economía familiar de mexicanos en el exterior, y operan en las instalaciones consulares de México en EUA.
Promoción económica y desarrollo comunitario	Programa 3x1	Programa a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, hoy Secretaria del Bienestar, que apoya las iniciativas de los migrantes organizados para realizar proyectos que contribuyan al desarrollo de sus localidades de origen, mediante la aportación de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, así como de organizaciones de migrantes en el extranjero.
	Tu vivienda en México	A través de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), y con hipotecarias privadas y desarrolladores de vivienda, el programa busca fomentar e impulsar entre la población mexicana en el exterior la adquisición de vivienda en México.
Salud	Unidades Móviles de Salud	Buscan ofrecer servicios ambulatorios, información y capacitación para la prevención de enfermedades así como la promoción de la salud entre la población latina residente en comunidades alejadas y de difícil acceso.
	Ventanilla Virtual de Salud Mental	Promueve la salud mental y el bienestar de personas que necesitan ayuda y consejo. Acceso a información en diferentes organizaciones y centros (en su mayoría hispanoparlantes en Estados Unidos) que ofrecen apoyo, asistencia y servicios a personas que requieren apoyo emocional, y/o requieren para recuperar el equilibrio y salud mental.

Fuente: Instituto de los Mexicanos en el Exterior, sitio web, disponible en: <https://www.gob.mx/ime/acciones-y-programas/educacion-57069>

Por otra parte, la Subsecretaría para América del Norte de la Cancillería, en el marco de su política relativa a temas regionales y globales propone: *“Fortalecer el apoyo y la colaboración con ACNUR, UNICEF y la OIM, así como con mecanismos existentes como la Conferencia Regional sobre Migración y el Comité sobre Migración de la OEA, para trabajar conjuntamente en vistas a:*

- Incrementar la formación de capacidades y el apoyo financiero para atender la migración Centroamericana.
- Compartir buenas prácticas en procesos y políticas de refugio y asilo.
- *Fortalecer las capacidades regionales para atender los flujos migratorios con servicios consulares, procedimientos de repatriación y políticas de refugio y asilo, bajo el principio de respeto a los Derechos Humanos.*
- *Emplear los marcos legales e internacionales para identificar y proteger refugiados y solicitantes de asilo, incluyendo a las poblaciones más vulnerables como mujeres y niños, y facilitar la reunificación familiar y la protección de sus derechos humanos.*
- *Combatir toda forma de tráfico y trata de seres humanos y otras actividades criminales relacionadas, con el fin de proteger la integridad y seguridad de las personas y profundizar la cooperación con gobiernos centroamericanos.* (Subsecretaría para América del Norte, Fact Sheet Temas Globales y Regionales, disponible en: <https://www.gob.mx/sre/documentos/facsheets-america-del-norte?idiom=es>).

Cabe señalar que el conjunto de estas estrategias se ha centrado en la atención a mexicanos en el extranjero, especialmente en Estados Unidos, sin embargo, no contemplan la atención a los mexicanos retornados. Al respecto es el Instituto Nacional de Migración quien viene promoviendo algunas estrategias. Entre ellas:

Estrategia Somos Mexicanos, cuyo objetivo es facilitar la reinserción social y económica de las personas repatriadas mexicanas con el fin de que su retorno al país sea digno, productivo y apegado a los principios fundamentales en materia de derechos humanos. (Instituto Nacional de Migración, sitio web, disponible en: <https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/estrategia-somos-mexicanos>).

Programa de Atención a Migrantes Retornados, promovido por la OIM en coordinación con el Instituto Nacional de Migración. Su objetivo es “*Aumentar la seguridad de las y los migrantes a su regreso a México, brindar apoyo y acompañamiento en el traslado y de esta manera, garantizar el retorno a las comunidades de origen en condiciones seguras y ordenadas, brindar información sobre servicios disponibles, cómo acceder a ellos y oportunidades de empleo para facilitar el proceso de reinserción socioeconómica, fomentar la sostenibilidad del retorno para beneficio de las y los retornados y sus comunidades de origen, asegurar un trato digno y humano al migrante al momento de su regreso a México. Este Programa se desarrolló en una fase piloto en el marco del Proceso de Repatriación al Interior de México, en el que se brindó asistencia a las y los mexicanos que retornaron al país, de manera conjunta con el Instituto Nacional de Migración.*” (OIM, sitio web, disponible en: <http://oim.org.mx/portfolio-item/programa-de-atencion-a-migrantes-retornados/>).

Como se puede observar, en general, esta serie de planteamientos que ha establecido el gobierno mexicano en materia de migración implican un conjunto de acciones y servicios que no necesariamente guardan conexión ni coherencia entre sí, y tampoco se vinculan a una estrategia clara de cooperación internacional.

En este sentido, puede afirmarse que, en la cooperación internacional mexicana, el tema de migración ha estado relativamente ausente, y es con la promulgación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en el 2011, que se inició el proceso de construcción de una política de Estado en la materia. La creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) constituye un paso importante en esta línea, particularmente si adopta el tema de migración desde una perspectiva integral y alineada a los tres instrumentos analizados anteriormente. Hay, sin duda alguna muchas iniciativas y propuestas en este sentido que las agencias de cooperación española, alemana, o incluso la de Estados Unidos, estarían dispuestos a impulsar en una perspectiva de cooperación triangular.

Una acción emblemática en este sentido es el *Programa de Prevención de la Migración No Acompañada de niñas, niños y adolescentes (NNA) del Triángulo Norte de Centroamérica*. Se trata de uno de los primeros proyectos de cooperación Triangular que se lleva a cabo entre México y Alemania en beneficio de los países del Norte de Centroamérica y que es ejecutado por una organización de la sociedad civil: Save the Children. El objetivo es prevenir la violencia a través de la educación y apoyar la prevención de la migración no acompañada de NNA a través de la mejora de las condiciones de vida en el ámbito personal, económico y social en dos municipalidades de Guatemala, El Salvador y Honduras, con alta tasa de migración infantil. (AMEXCID, sitio web, disponible en: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/cooperacion-de-mexico-con-centroamerica>).

Cabe señalar que la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo, AECID, se ha sumado a esta iniciativa a fin de incorporar el componente de Cultura para el Desarrollo. Así, este proyecto se lleva a cabo a través de dos mecanismos de cofinanciamiento que han resultado innovadores: el Fondo Conjunto México-Alemania y el Fondo Mixto de Cooperación Técnica y Científica México-España.

Otra experiencia innovadora es la Iniciativa Regional de Cooperación Educativa Pro-Jóvenes Centroamericanos, que representa la conjunción de esfuerzos de múltiples instituciones y personas con el fin de contribuir a la creación de oportunidades educativas y económicas para jóvenes de Guatemala, El Salvador y Honduras que se encuentran en situación de riesgo. Se trata de brindarles formación en México, sacándolos del riesgo, así

como herramientas que les permitan formarse como líderes y articular un plan de vida a futuro. Es un proyecto pionero e innovador de cooperación internacional educativa que busca atender una problemática estratégica en la región. Pretende además cambiar la narrativa de la relación de cooperación entre México y Centroamérica, tan deteriorada desde hace ya varios años, ofreciendo respuestas conjuntas ante desafíos compartidos en la región. A través de becas, estos jóvenes realizan estudios técnicos en México y viven con familias de acogida. Esta iniciativa ha implicado la participación de organizaciones de la sociedad civil en México y en Centroamérica, de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, de instituciones académicas, entre otras. Los efectos que esta experiencia está detonando en las distintas comunidades con que estos jóvenes se vinculan es un ejemplo de cooperación Sur-Sur de nuevo tipo.⁸

Si bien la Agencia de Cooperación de Estados Unidos, USAID, no menciona mecanismos de cooperación específicamente en materia de migración, la Interamerican Foundation, organismo autónomo del gobierno de los EEUU, creado en 1969 y financiado por el Congreso de los EEUU para canalizar la asistencia para el desarrollo directamente a sectores pobres organizados de América Latina y el Caribe sí financia organizaciones que trabajan en migración desde una perspectiva que no necesariamente vincula el fenómeno migratorio con un asunto de seguridad nacional.

La IAF ha financiado, desde 1999, alrededor de 20 proyectos dedicados a fortalecer el vínculo entre la migración y desarrollo (AMEXCID, 2017). Algunos ejemplos de los proyectos que la IAF ha apoyado en este lapso:

TABLA 4.5. EJEMPLOS DE PROYECTOS FINANCIADOS POR LA IAF EN MÉXICO

ORGANIZACIÓN	PROYECTO
Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS)	Acceso a servicios de crédito y ahorros para mexicanos pobres en zonas rurales. Los fondos de la IAF están ayudando a la organización a desarrollar su capacidad de procesar transferencias de remesas.

⁸ Para más información ver página de Puente Ciudadano, A.C., organización mexicana que junto con la Red de Fe y Alegría en Centroamérica son responsables de la implementación del proyecto.

ORGANIZACIÓN	PROYECTO
Fomento Cultural y Educativo, A.C.	Capacitación en agricultura y medicina natural, ofrecen apoyo a grupos de mujeres y jóvenes. Asimismo, a través de la recuperación de música tradicional se ha identificado una atractiva opción económica. Jóvenes artistas forman conjuntos musicales y obtienen ingresos de sus actuaciones.
Desarrollo Binacional Integral Indígena, A.C. (DBIIAC)	Con apoyo de Culturas Populares e Indígenas, DBIIAC presta asistencia a sus miembros con la agricultura a pequeña escala, apoya a pequeños grupos de ahorro y crédito, y ofrece una variedad de programas de capacitación.
Fundación para la Productividad en el Campo, A.C.	Estrategia transnacional de desarrollo empresarial. Capacitación, asistencia técnica y crédito a agricultores y pequeños empresarios en varios estados mexicanos.
Migración y Desarrollo, A.C. (MIDE). Zacatecas.	Capacitación, asistencia técnica y equipo a la organización de productores de miel Abeja de Oro.
Red Internacional de Migración y Desarrollo (RMD), investigadores de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ).	Apoyo a los migrantes en California para desarrollar pequeñas empresas en su estado natal.
Coalición Indígena de Migrantes de Chiapas, A.C.	Alternativas de Producción Sostenible para la reintegración de migrantes en comunidades transnacionales Tzotziles de Chiapas.
Comité de Familiares de Migrantes fallecidos y desaparecidos de El Salvador (COFAMIDE).	Valoración Socioeconómica y apoyo a familiares de migrantes fallecidos y desaparecidos.
Instituto Salvadoreño del Migrante (INSAMI).	Reintegración socio-económica del migrante.

Fuente: Interamerican Foundation, disponible en: <https://www.iaf.gov/es/>

Existen múltiples Fundaciones en Estados Unidos que financian actividades de apoyo a la población migrante radicada allá. Entre ellas están: United States Conference of Catholic Bishops (USCCB), que cuenta con una red institucional de servicios para refugiados e inmigrantes en cada una de las 188 diócesis, coordinados por la Comisión Episcopal de Migrantes de la USCCB; el Consejo Nacional de la Raza; The National Immigration Law Center (NILC); The National Immigration Forum (conocido también como The Forum); The Mexican American Legal Defense and Education Fund. (OCDE, 2004).

Lo cierto es que, hasta ahora, la cooperación internacional en materia de migración se ha llevado a cabo primordialmente por organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales. En este ámbito hay múltiples experiencias y mecanismos de cooperación internacional que vale la pena explorar.

REFLEXIONES FINALES

Sin duda alguna, los tres instrumentos de la cooperación internacional para el desarrollo analizados aquí, ofrecen perspectivas y propuestas que resultan relevantes para generar prácticas novedosas y pertinentes para abordar las problemáticas derivadas de una migración que, en el caso de Mesoamérica es forzada y constituye para muchos, la última alternativa para la sobrevivencia. Por tanto, una primera conclusión es que el vínculo entre el fenómeno migratorio y la cooperación internacional para el desarrollo es fundamental.

Sin embargo, los tres instrumentos internacionales analizados aquí no dejan de ser profundamente aspiracionales en el sentido de “buenos deseos”, máxime porque los compromisos planteados, como ya se dijo, no son vinculantes. Por tanto, su alcance, en términos prácticos, resulta limitado. Además, es claro que en el contexto político actual no hay condiciones reales para negociar un tratado vinculante integral sobre migración internacional en la región y paradójicamente, un común denominador que impide la concreción de acuerdos internacionales en materia migratoria es justamente la falta de una cooperación internacional de nuevo tipo, que escape a las con-sabidas limitaciones de la cooperación tradicional.

Aún así, conviene señalar que los tres instrumentos analizados proponen una nueva narrativa a través de la cual se hacen explícitos, a veces por primera vez, los derechos que la sociedad en su conjunto tiene con respecto a una noción multidimensional e integral del desarrollo. En este sentido y, más allá de que los compromisos ahí plasmados no son vinculantes, sí pueden utilizarse como instrumentos para la exigibilidad de derechos. Así,

recomendaciones de la Agenda 2030 tales como garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de los migrantes respetando los derechos humanos y el trato humanitario, reducir los costos de transacción de las remesas de los migrantes o proteger sus derechos laborales, constituyen demandas que han sido reconocidas por todos los Estados que han adoptado esta agenda y ello constituye, en sí mismo, un avance.

El logro de los ODS, de los objetivos propuestos en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regulada, así como la concreción de las recomendaciones plasmadas en el Plan de Desarrollo Integral (PDI), implica cambios estructurales en aspectos económicos, sociales, ambientales e incluso culturales, así como en la situación política y de creciente violencia que persiste en la región. Lo interesante es, nuevamente aprovechar estos instrumentos para avanzar tanto en el corto plazo (exigir trato humanitario, respeto a derechos humanos, gestión integral del ciclo migratorio, etcétera) como en el mediano y largo plazos, generar condiciones económicas en los países de origen que favorezcan el bienestar de las personas, de modo tal, que la migración o los desplazamientos no sean forzados.

Más aún, la Agenda 2030, el Pacto Mundial y el PDI implican la urgente movilización y disponibilidad de recursos para el desarrollo. Y en esta línea, es claro que, a pesar de la agenda del financiamiento al desarrollo, en la actualidad se enfrentan múltiples obstáculos para la canalización de recursos destinados a financiar el desarrollo desde el enfoque de sostenibilidad y de derechos humanos. Prevalece la incertidumbre ante los riesgos de crisis financieras; de una guerra comercial; del incremento de la desigualdad en la región y el crecimiento del 1.3% de las emisiones de gases de efecto invernadero en 2017, entre otros. Aunado a lo anterior, la disminución de la Ayuda Oficial al Desarrollo para los países de ingreso medio (en América Latina y el Caribe, la AOD representó solo el 0.2% del PIB regional) y, sobre todo, la falta de una verdadera política fiscal que coadyuve a la redistribución de la riqueza en los países de la región. Todo lo anterior, se suma al debilitamiento del multilateralismo y por ende, a la ausencia de una gobernanza global favorable para la consecución de los ODS. Sí, los tres instrumentos analizados enfrentan, sin duda alguna, un contexto sumamente adverso. Pero aún así, demuestran en sus diagnósticos el agotamiento del modelo económico hegemónico y sientan las bases para pensar en otro tipo de desarrollo urgente para el planeta.

En este sentido, es importante entender la migración como una cuestión transnacional, regional y global. No se trata de un asunto de política interior, por lo que se requieren políticas migratorias integrales, coherentes y que trasciendan las fronteras. De ahí la relevancia del vínculo entre los pro-

cesos migratorios y la cooperación internacional para el desarrollo. Por ello los procesos migratorios no pueden reducirse a un mero asunto de gestión de flujos de personas. México avanza en la actualidad hacia una estrategia enfocada en la generación de mejores condiciones de desarrollo en México y Centroamérica, desde lo local, pero ello se plantea en el largo plazo. Y más allá de los marcos jurídicos y de los andamiajes institucionales con los que se pueda contar, lo cierto es que se requiere voluntad política de varios países de la región para implementar medidas que impidan considerar a la migración como un “problema”, y que permitan avanzar hacia una concepción en que migrar signifique una verdadera opción de vida para quienes deseen tomarla.

Ante el aumento de comportamientos discriminatorios, racistas y xenobóicos es fundamental promover programas de información y educación sobre la migración entendida como un derecho, tanto para la población en general como para los servidores públicos. Estas acciones educativas ayudarán a promover una nueva cultura de la movilidad humana como sello de nuestra época.

El gran valor de las agendas globales es que trazan un horizonte claro hacia el cual dirigir las acciones, una ruta a seguir en los ámbitos nacional y local, así como la adopción de una concepción de desarrollo realmente sostenible y profundamente distinta a la visión, hasta ahora dominante, que ha demostrado ya su agotamiento total. Ello implicará, sin duda alguna, una manera de pensar la cooperación internacional desde nuevas perspectivas, desde abajo, y en función de vínculos de respeto y solidaridad. En este sentido, el papel de la sociedad civil es crucial en la lucha por la exigibilidad de lo planteado en dichos acuerdos y agendas globales.

REFERENCIAS

- ACNUR (agosto, 2014). Arrancados de Raíz - Causas que originan el desplazamiento transfronterizo de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados de Centroamérica y su necesidad de protección internacional, *ACNUR*, <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9828>
- AMEXCID, sitio web oficial, <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/cooperacion-de-mexico-con-centroamerica>
- ____ (26 de octubre de 2017). USAID y AMEXCID se reúnen para identificar proyectos potenciales de cooperación en Centroamérica, <https://www.gob.mx/amexcid/prensa/usaid-y-amexcid-se-reunen-para-identificar-proyectos-potenciales-de-cooperacion-en-centroamerica>
- ____ (15 de octubre de 2017) Presentan proyecto para la prevención de la migración no acompañada de niñas, niños y adolescentes, <https://www.gob.mx/amexcid/prensa/presentan-proyecto-para-la-prevencion-de-la-migracion-no-acompanada-de-ninas-ninos-y-adolescentes?idiom=es>
- Calderón, L. y Sánchez, G. (2019). Migración y Cooperación Internacional para el Desarrollo. Estudio Exploratorio. *Informe del Estudio presentado a Oxfam México*, Ciudad de México [Inedito].
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios (2018). Ley de Migración, Última Reforma DOF 12-07-2018, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_120718.pdf
- Canales, A. y Rojas M. L. (2018). Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica, Santiago: *CEPAL, Serie Desarrollo y Población, 124*.
- CEDAW, (2017). Informe sobre situaciones puntuales de los derechos de las mujeres trabajadoras migrantes y sus hijos e hijas en México ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.
- Celis, R. y Aierdi, X. (2015). ¿Migración o desplazamiento forzado? Las causas de los movimientos de población a debate, *81*.
- CEPAL (2018), Atlas de la migración en los países del Norte de Centroamérica (LC/PUB.2018/23), Santiago.
- ____ (2019). Base de datos en línea, <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>
- ____ (2019). Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL (LC/MEX/TS.2019/6), Ciudad de México.

- CIDH y OEA (2015). Situación de los derechos humanos en México. Informe de País México.
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (2017). Desplazamiento forzado interno en México. Cifras 2017, <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento-interno-forzado-cifras-2017/>
- CNDH (2016). *Protocolo para la atención y protección de las víctimas de desplazamiento forzado interno (DFI) en México*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, (2018). Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación. *Boletín Estadístico de Solicitudes de Refugio en México*. México.
- CONAPO (2015). *La situación demográfica en México*. CONAPO, http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/La_Situacion_Demografica_de_Mexico_2015.
- Corporativa de Fundaciones y Laboratorio de Estudios Económicos y Sociales (sin fecha) *Iniciativa: Construyendo comunidades más amplias en las Américas. Migración Jalisco-Estados Unidos*, Guadalajara.
- Dondisch, R. y Gómez, B. (2015). México en las negociaciones multilaterales sobre la agenda de desarrollo para después del 2015. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 103.
- Fundación Bancomer BBVA y CONAPO (2017). *Anuario de Migración y Remesas México 2017*.
- García, R. (2007). El Programa Tres por Uno de remesas colectivas en México: Lecciones y desafíos. *Migr. Inter* 4, 165–172.
- Gobierno de la República, Estrategia Nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030 (2018). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/412433/Estrategia_Nacional_Implementacion_Agenda_2030.pdf, Ciudad de México, 2018.
- Guevara, J. A. (2017). Informe de desplazamiento interno masivo en México. *Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.*
- Heredia, C., y Durand, J. (abril, 2018). Los migrantes, los gobiernos y la sociedad civil en el sistema migratorio norte-mesoamericano. CIDE, <http://cidemig.cide.edu/documents/3512396/5459432/DPM%2006Heredia-Durand.pdf>
- Human Right Watch. (2007). *The Deported: Immigrants Uprooted from the Country They Call Home*.
- INEGI- Encuesta de Ocupación y Empleo. *INEGI*, <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior, sitio web oficial, *Gob.mx*, <https://www.gob.mx/ime/acciones-y-programas/educacion-57069>

- Instituto Nacional de Migración (2017). Personas en detención migratoria en México. Misión de monitoreo de estancias migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración, Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, Ciudad de México.
- Interamerican Foundation, <https://www.iaf.gov/es/>
- Notimex (8 de enero de 2018). Migración y multilateralismo entre las propiedades de la política exterior, <https://www.20minutos.com.mx/noticia/317558/0/migracion-y-multilateralismo-entre-las-prioridades-de-politica-exterior/#xtor=AD-1&xts=513356>
- OCDE (2004). Fundaciones Filantrópicas y Cooperación al Desarrollo, Esta publicación es una traducción del Extracto del Diario del CAD de 2003, 3(4).
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “International homicide victims”, <https://dataunodc.un.org/crime/intentional-homicide-victims>.
- ONU, Asamblea General (21 de octubre de 2015). Transformar nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf
- _____. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, 19 de diciembre de 2018, https://refugeemigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf.
- OIM (2017). Fortalecimiento de la Cooperación Internacional y la Gobernanza de la Migración con miras a la adopción de un Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en 2018. *Diálogo Internacional sobre la Migración*, 27.
- _____. La OIM y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, https://foroalc2030.cepal.org/2017/sites/default/files/oim_y_agenda_2030_en_alc.pdf
- Orozco, M. y Yansura, J. (2015). *Centroamérica en la mira: la migración en su relación con el desarrollo y las oportunidades para el cambio*. Buenos Aires: Teseo.
- París, M. D. et al., (2018). *Informe Especial: Migrantes haitianos y centroamericanos en Tijuana, Baja California, 2016-2017. Políticas gubernamentales y acción de la sociedad civil*. México: CNDH-CFN.
- Subsecretaría para América del Norte, Fact Sheet Temas Globales y Regionales. *Gob.mx*, <https://www.gob.mx/sre/documentos/facsheets-america-del-norte?idiom=es>.
- Urbano, J. (2015). Migración y la agenda de desarrollo para después de 2015. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 103: 209-229.

5. ENTRE EL DISCURSO Y LA REALIDAD, ANÁLISIS SOBRE LA COOPERACIÓN MIGRATORIA ENTRE MÉXICO Y EL TRIÁNGULO NORTE DE CENTROAMÉRICA

SERGIO VÁZQUEZ MENELEY¹

INTRODUCCIÓN

En su estudio sobre la gestión migratoria entre México y Centroamérica, Alba y Castillo (2012) concluyeron que ni la recién aprobada ley migratoria mexicana ni los marcos normativos e institucionales de los países centroamericanos eran los más adecuados para atender el fenómeno migratorio en esta región, ya que no contaban con las capacidades suficientes para gestionar la migración regular y, mucho menos, los flujos que se registrarán de migrantes irregulares. Ambos autores señalan que las políticas migratorias de estos países –diseñadas unilateralmente, es decir, por sus gobiernos centrales– se encontraban atrapadas en un dilema, ya que por un lado tenían que responder a los intereses migratorios del vecino del Norte y, por el otro, a defender sus propios intereses orientados a proteger los derechos humanos de sus connacionales en otros países: Estados Unidos, primordialmente, y en menor medida en México, para los centroamericanos.

Más de un lustro después, a finales de 2018 este dilema continúa vigente y de forma apremiante, debido a la presencia de migraciones en grupo o caravanas que proceden del Triángulo Norte de Centroamérica (TNC) con la intención de entrar a los EEUU y buscar mejores condiciones de vida;²

¹ Maestro en cooperación internacional y desarrollo por la Universidad de Cantabria, España. También es maestro en relaciones económicas y cooperación por la Universidad de Guadalajara, México. Actualmente estudia el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con especialidad en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional Autónoma de México. E-mail; sergio.vazquez18@gmail.com.

² De acuerdo con la Organización Internacional sobre Migraciones (OIM) (2019), las migraciones en grupo son antiguas, pero a partir de octubre 2018 se presentaron grupos inusualmente grandes de personas que se organizaron a través de las redes sociales para viajar en grupo y encontrar una forma de pro-

provocando que el gobierno norteamericano reaccionara de forma agresiva y exigiera a sus vecinos hacer algo para detener los flujos migratorios. Casi en paralelo, los gobiernos de Centroamérica y México firmaron en Marruecos, el Pacto Mundial sobre Migraciones como el primer acuerdo internacional diseñado para aprovechar los beneficios de la migración y velar por la protección de los migrantes, tanto regulares como irregulares (ONU, 2018); reforzando la idea de que para gestionar estos flujos es imprescindible diseñar e implementar estrategias de cooperación migratoria.

Aunado a lo anterior, en diciembre 2018 inició una nueva administración federal en México que en materia migratoria reconoció la importancia de atender las raíces de la migración regional, por lo que una de sus principales propuestas fue la creación de un Plan de Desarrollo Integral orientado a atender las causas estructurales de la migración y estimular el desarrollo de los países del TNC; proyecto que se elaboró en forma consensuada con los gobiernos centroamericanos y bajo la premisa fundamental de la cooperación internacional, por lo que también se contempla la inclusión de otros actores interesados en resolver este fenómeno, incluyendo, a los EEUU.

Sin embargo, la cooperación puede quedarse únicamente en el nivel discursivo sin presentar acciones contundentes, ya que la región está constreñida por la política migratoria de los EEUU, por lo que el dilema que identifican Alba y Castillo no solamente aplicaría a las políticas migratorias sino también a las acciones de cooperación. De esta manera es pertinente cuestionarse con qué bases cuentan México y el TNC para cooperar, teniendo en cuenta los alcances y límites de estas acciones frente a los EEUU. Para encontrar una respuesta a ello, este artículo pretende ofrecer un acercamiento a la cooperación migratoria a través de la revisión y análisis de las capacidades impulsar la cooperación, partiendo de la idea de que ya existen ciertos precedentes (Papademetriou, Demetrios y Meissner, 2013),³ los cuales son de revisión obligada en un periodo crítico como el actual y toda vez que se está implementando una estrategia integral que coloca en el centro el tema de los derechos humanos y el desarrollo.

Para alcanzar este objetivo se siguió una metodología cualitativa la cual inició con la definición y caracterización de las políticas migratorias, para

tección frente a las vejaciones que se pueden encontrar en el tránsito por otros países como México.

³ Papademetriou *et al* afirman que ya existen en la región acciones de cooperación en las que participa, incluso, los EE.UU., señalando que “la cooperación en algunos temas migratorios, ya está ocurriendo con considerable éxito” (2013:5).

dentro de ellas registrar las principales experiencias de cooperación; y seguidamente, hacer una breve exploración en las capacidades para cooperar de estos países. De esta forma, el artículo se divide en cuatro apartados: en el primero se realiza una sucinta revisión de las causas de la migración en el subsistema mesoamericano así como una categorización de sus políticas migratorias; en el segundo y tercer apartados, se perfila la cooperación migratoria regional mediante la descripción de sus principales ejemplos; para en el cuarto apartado, reflexionar sobre las capacidades para cooperar, haciendo una contrastación entre los objetivos transversales (de cooperación) incluidos en Pacto Mundial sobre Migraciones y la percepción que de ellos tienen ciertos actores sociales en la región. Finalmente, se presentan las conclusiones de esta investigación.

5.1. MÚLTIPLES CAUSAS, DIFÍCIL SOLUCIÓN: MIGRACIÓN ENTRE MÉXICO Y EL TRIÁNGULO NORTE

Para comenzar, es pertinente ubicar analíticamente el espacio que comprende México y los países del Triángulo del Norte Centroamericano (El Salvador, Guatemala y Honduras, en adelante se utilizará la sigla TNC) como parte del subsistema migratorio mesoamericano, marco que han empleado diversos especialistas para estudiar a las migraciones dentro de un conjunto de relaciones políticas, económicas, sociales y culturales en las que se produce y, a su vez, se articula el fenómeno de la migración regional (Castles y Miller, 2004; Durand, 2016; Hass, 2007; Heredia y Durand, 2018; Sin Fronteras, 2008). Aunque es necesario distinguir, que el subsistema mesoamericano es parte del sistema migratorio norteamericano, el cual es mucho más amplio y gira entorno a los Estados Unidos (EEUU) como país de destino predominante dentro del mismo (Durand, 2016).⁴

La importancia de los EEUU en el subsistema mesoamericano es nodal, ya que el conjunto de relaciones que lo conforman están influidas en gran parte por flujos de mercancías, capital e información que se dirigen desde y hacia este país, produciendo y reproduciendo el subsistema, a lo que se

⁴ Durand agrega que al ser EEUU la potencia global, este país articula un sistema migratorio de dimensiones globales, que en 2011 estimaba una población migrante de aproximadamente 43 millones de migrantes, procedentes en primer lugar de los países más cercanos a EEUU; posteriormente, de países occidentales con relaciones históricas y culturales con este país; y finalmente, de países más lejanos geográfica y culturalmente pero dentro de su influencia política (2016: 24).

suman causas y factores propios de los países emisores y de tránsito de migrantes con raíces históricas de diversa índole.⁵

Canales y Rojas (2018) identifican distintos factores que impulsan la migración, predominantemente, de forma unidireccional hacia los EEUU; y mencionan que si bien México presenta vínculos migratorios históricos de más de un siglo de antigüedad, la migración centroamericana es relativamente reciente y sus inicios se pueden ubicar aproximadamente en 1980 con la ebullición de conflictos civiles en algunos de estos países, a lo que se ha venido sumando de acuerdo con Durand (2016), otras causas como crisis económicas, alimentarias e incluso climáticas.

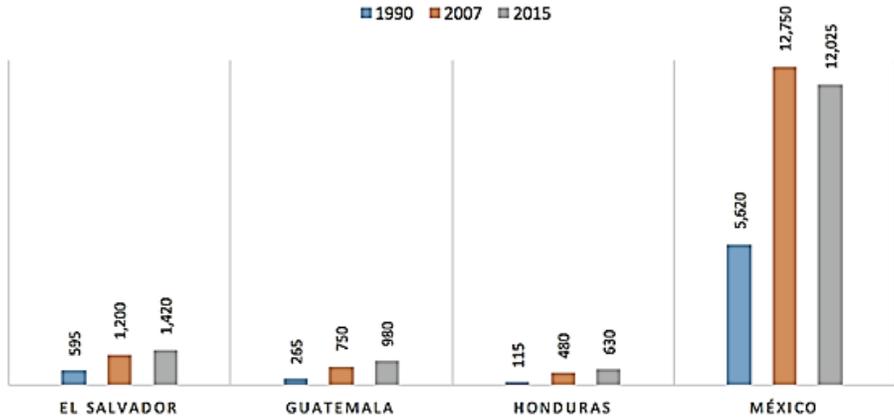
Ello ha derivado en que la migración se presente de diversas formas tanto México como los países del TNC, los cuales se distinguen por ser emisores, de tránsito y retorno, así como receptores de migrantes, de tal manera que en los cuatro países se presentan todas las fases del ciclo migratorio; lo que torna a este fenómeno más complejo y no solo para su análisis sino que también para su atención.⁶

Otra característica del subsistema mesoamericano es la fuerte presencia de migración irregular, es decir, personas que migran sin tener los permisos correspondientes para estar en otro país; destaca que, en 2015, 55% de los 3 millones de inmigrantes del Triángulo del Norte que vivían en los EEUU no contaban con los permisos de residencia (*Pew Research Center*, 2017).

⁵ De acuerdo con Castles y Miller (2004), la teoría de sistemas migratorios sugiere que los movimientos migratorios por lo general se generan por la existencia de vínculos previos entre los países de envío y recepción basados en la colonización, la influencia política, el intercambio, la inversión o los vínculos culturales. Ahora bien, conviene aclarar que cada país manifiesta especificidades propias que tienen que ver con particularidades internas de los países o de alguna región o demarcación puntual que hacen que pese más un factor que otro, por lo cual no es pertinente considerar los mismos factores para toda la región (Canales y Rojas, 2018).

⁶ Para este trabajo, los rasgos más importantes que articulan la migración internacional dentro del subsistema mesoamericano se logran condensar en el siguiente argumento: “México y el Triángulo del Norte se caracterizan por una emigración neta positiva, es decir, la emigración es superior que la inmigración. La mayor parte de los migrantes se dirigen a Estados Unidos, ya sea para la búsqueda de un mejor nivel de vida, por reunificación familiar o como consecuencia de la inseguridad y violencia en sus países de origen” (Schiavon y Cárdenas, 2016: 183).

FIGURA 5.1. MIGRANTES MEXICANOS Y DEL TNC EN
EEUU ENTRE 1990 Y 2015 (MILES DE PERSONAS)



Fuente: Pew Research Center (2017)

A partir de 2011, comenzó de nuevo un incremento de la migración irregular del Norte centroamericano en contraste con una disminución de la precedente de México. De acuerdo con el *Pew Research Center*, el reciente auge de la migración irregular centroamericana se debe a múltiples causas entre las que se encuentran altas tasas de homicidios, actividades de pandillas, así como otros actos de violencia en el hogar (2017), sumándose a las causas tradicionales de la emigración que se vinculan con la atracción por parte del mercado laboral estadounidense para mejorar las condiciones económicas y laborales de los centroamericanos.

Si bien estas causas se presentan también en México, son mucho más acuciantes dentro del TNC, pues como se adelantó los flujos migratorios procedentes de esta región son más recientes y de acuerdo con Heredia (2016), su auge se debe a algunos factores específicos: la consolidación de un modelo económico extractivo y el respectivo abandono de la agricultura campesina; la violencia que inició con las guerras civiles y se mantuvo con la entrada del narcotráfico y, la posterior conformación de pandillas y maras; los desastres naturales que azotan con fuerza a la región; así como las débiles capacidades institucionales para proveer servicios sociales básicos a la población insertas en círculos de negligencia y corrupción.

Teniendo en cuenta las causas anteriormente mencionadas, la CEPAL (2018) analiza ubica a la pobreza y la desigualdad como dos de las causas centrales de la emigración en los países contemplados; ya que de acuerdo con

sus datos, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita del TNC es menor al de sus vecinos y representa un tercio del promedio de toda la región latinoamericana; y además, un porcentaje considerable del PIB de estos países depende de las remesas enviadas desde el exterior por sus connacionales que radican en los EEUU, desvelando una elevada dependencia de estos ingresos así como la escasez de otras fuentes que permitan generar recursos en estos países.

TABLA 5.1. CIFRAS DE POBREZA Y REMESAS DEL TNC Y MÉXICO, 2015-2017

País	NIVEL DE POBREZA (PORCENTAJE)*	PIB PER CÁPITA ANUAL (DÓLARES)**	PORCENTAJE DE LAS REMESAS RESPECTO AL PIB
El Salvador	41,6%	3479	17.1%
Guatemala	67,7%	3195	10.4%
Honduras	74,3%	2258	20.2%
México	41,2%	10048	2.7%

Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas de la CEPAL (2018). *Datos de 2015 y **Datos de 2017. El nivel de pobreza es la suma de la tasa de pobreza y la tasa de indigencia.

Como se muestra en la Tabla 5.1, estos países presentan elevados niveles de pobreza que superan el cuarenta por ciento del total de su población y en algunos casos como Guatemala y Honduras, se registran niveles alarmantes pues casi tres cuartos de la población se encuentra en esta condición.⁷

En paralelo a la pobreza, la desigualdad es un problema acuciante dentro estas sociedades que no solo afecta a las personas en condición de pobreza e indigencia, sino a las clases medias, las cuales ven cada vez más restringido su acceso a los servicios básicos. Esto se puede evidenciar a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH) que refleja el nivel del progreso al combinar información sobre la salud, la educación y los ingresos de las personas (PNUD, 2018). Resalta que en una comparación mundial, México está en la mitad de la lista, mientras que los países del TNC se encuentran

⁷ Esta situación se torna más aguda en las zonas rurales de estos países, ya que la población rural es más sensible a las crisis económicas, políticas e incluso climatológicas. Es importante resaltar que los países del TNC tienen un alto componente de población rural, que en Guatemala y Honduras es de alrededor del 58% y en El Salvador 38% para 2015 (CEPAL, 2018).

entre los más rezagados de Latinoamérica y del mundo, como se ilustra en la siguiente tabla (5.2)⁸

TABLA 5.2. CIFRAS DE DESIGUALDAD Y GASTO SOCIAL
DEL TNC Y MÉXICO, 2016-2018

País	IDH (2017)	LUGAR OCUPADO A NIVEL MUNDIAL (2017)	COEFICIENTE DE GINI (2017)	GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DE PIB *
El Salvador	0,674	121	40,0	9.3%
Guatemala	0,650	127	48,3	6.9%
Honduras	0,617	133	50,0	9.2%
México	0,774	74	43,4	9.9%

Fuente: elaboración propia con datos de CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas de la CEPAL (2018) y con información del PNUD (2018). *Datos de 2016.

En la Tabla 5.2, también se registra la desigualdad a través del Coeficiente de Gini,⁹ demostrando que estos países tienen niveles similares que rondan los 50 puntos en este indicador, pero de los cuatro países, El Salvador es el que más tiende a la igualdad en la distribución de los ingresos.

Con lo hasta aquí presentado, se pretende remarcar que dentro del sub-sistema mesoamericano tanto la pobreza como la desigualdad son dos factores que estimulan la expulsión de emigrantes, los cuales se suman a otros factores más y aunque no es el objetivo de esta investigación ahondar en ellos, es importante contemplarlos en cualquier análisis de este fenómeno.

Más a lo que se orienta en esta investigación es a conocer cuál es la forma en la que estos países responden para gestionar la migración en el ámbito de la cooperación, lo que implicaría tener en cuenta que si bien el subsistema mesoamericano está conformado por un conjunto de relaciones diversas –como se adelantó– dentro de ellas también se encuentran las relaciones

⁸ De acuerdo con la nueva clasificación del PNUD, México es un país de desarrollo humano alto y los países del TNC son países de desarrollo humano medio.

⁹ Índice que sirve para medir la desviación de la distribución de los ingresos entre los individuos de un país con respecto a la distribución perfecta de la igualdad; donde cero corresponde a una igualdad absoluta, es decir, todos tienen los mismos ingresos y 1 se refiere a desigualdad absoluta, esto es, que una persona o personas acumulan todos los ingresos y el resto de la sociedad se queda con pocos (PNUD, 2018).

políticas, es decir, las interacciones de poder que se dan entre los diferentes actores que participan para la atención del fenómeno. Por lo que conviene avanzar en este sentido en la investigación, precisando que aunque en la gestión migratoria participan distintos actores, son los Estados quienes tienen las atribuciones y obligaciones para realizarlo,¹⁰ convirtiéndose en los principales responsables de estas acciones¹¹ conforme al derecho internacional.

Sobre la gestión, Blanco (2006) menciona que el volumen de los movimientos migratorios y sus múltiples implicaciones tanto en beneficio como en detrimento del desarrollo de las sociedades ha hecho que las migraciones se conviertan en uno de los principales asuntos de las agendas públicas de los gobiernos del mundo, tanto en los países receptores como de los emisores. Por lo que los gobiernos centrales tienen que seleccionar las decisiones y acciones que adoptarán para conformar su propia política migratoria, como el instrumento mediante el cual el Estado define su marco conceptual y operativo para atender la migración y que servirá como guía para todos los actores e instituciones involucrados –tanto gubernamentales como no gubernamentales– (Canales y Rojas, 2018).

De conformidad con los principios rectores del Pacto Mundial sobre Migraciones aprobado en diciembre de 2018, los Estados son los únicos actores que, haciendo uso de su derecho soberano, pueden regular la migración dentro de su jurisdicción territorial y, por ende, determinar su propia política migratoria (AGONU, 2018). Y aunque este reconocimiento es reciente, ésta ha sido la costumbre en las relaciones internacionales, ya que el Estado ha sido por antonomasia el actor central en la gestión migratoria, apelando a su soberanía nacional.

De manera que, en el sistema internacional ha predominado una tendencia a la acción unilateral de los gobiernos central (unilateralidad), quienes han diseñado e implementado sus políticas migratorias de acuerdo con sus

¹⁰ En el sistema internacional se ubicando al Estado como el actor central con lo que muchas veces se minusvalora el trabajo que realizan otros actores no gubernamentales en materia de gestión migratoria, como organizaciones de la sociedad civil, fundaciones sociales o religiosas, academia, entre muchos otros. Ya que como señala Artola (2008), la migración es un fenómeno que no solamente importa y compete a los Estados, sino que éste es un tema que despierta un creciente interés en cada vez más actores.

¹¹ De acuerdo el derecho migratorio el Estado, en específico, su gobierno central es el encargado de regular: los aspectos jurídicos del tránsito internacional de personas; las modalidades y condiciones de estancia y permanencia de extranjeros; las consecuencias de conductas punibles derivadas de las acciones u omisiones relativas a ello (Victal, 2004). Dentro del derecho internacional se reconoce la soberanía que tiene el Estado para la regulación de las entradas y salidas de nacionales y extranjeros en su territorio.

intereses nacionales y dejando espacios mínimos o nulos para acciones cooperativas en las que se atiendan las causas profundas de la migración y se vea en favor del desarrollo y los derechos humanos de los migrantes; atendiendo a este fenómeno desde una lógica estatal que tiene como horizonte la protección de las fronteras nacionales y eludiendo la naturaleza transnacional del mismo.

No obstante, aunque las políticas migratorias han sido y continúen siendo potestad casi única de los Estados, tanto a nivel internacional como regional se han registrado importantes experiencias de cooperación, las cuales, aunque permanecen en el ámbito discursivo –primordialmente– han intentado cambiar impulsar la cooperación internacional en materia migratoria. Destaca el análisis de Victal (2004), autor que clasifica a las políticas migratorias de acuerdo con los intereses de los países y que resulta pertinente para los fines de esta investigación.

TABLA 5.3. CATEGORIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN		POLÍTICAS DE EMIGRACIÓN	
Política selectiva	Busca ciertas características en los extranjeros inmigrantes	Política de expulsión	Alienta a la salida masiva de sus nacionales.
Política restrictiva	Impide la inmigración de un determinado país, endureciendo los controles de ingreso y ejerciendo medidas de expulsión de extranjeros de manera ilegal.	Política cerrada	Impide la salida de sus nacionales o la permiten sólo bajo estrictos controles que garanticen el retorno.
Política de apertura	Busca aumentar la inmigración legal para efectos de residencia, bajo ciertas condiciones.		

Fuente: elaboración propia, con base en Victal (2004)

Para este autor, los gobiernos centrales tendrían que diferenciar entre sus políticas de inmigración (entradas) y emigración (salidas); y se observa que, en ambos tipos de políticas, se pueden incluir acciones cooperativas, pero éstas tienden a ser más factibles de aplicar cuando las políticas son de corte más aperturista.

Una vez que se introdujo esta categorización es pertinente preguntarse si las políticas migratorias de México y los países del TNC tienden a la coopera-

ción o por el contrario son más restrictivas, teniendo en cuenta que estos países están insertos en un subsistema con las características antes mencionados, con lo que se estaría haciendo referencia al diseño e implementación de políticas migratorias que deben responder a un fenómeno sumamente complejo.

En sus reflexiones sobre la política migratoria, Castillo señala que en décadas anteriores —a la primera del siglo XXI— las migraciones en esta región pudieron existir sin la necesidad de una política clara y definida; el autor agrega que “los marcos jurídicos y reglamentarios eran una referencia normativa, pero —en muchos casos— estas situaciones se resolvían localmente y de manera *ad hoc*” (2005:73).

Ello demuestra que, aunque los gobiernos de estos países hayan tenido políticas en la materia desde hace varias décadas atrás, a partir del presente siglo éstas cobran una mayor importancia por el volumen y la complejidad de los movimientos migratorios que comenzaron a articular el subsistema mesoamericano. En la actualidad, estas políticas tienen como común denominador una visión unilateral en la que priman los intereses nacionales, lo que parece insuficiente para gestionar un fenómeno como la migración; sin embargo, este es el *establishment* en el sistema internacional y no se vislumbra algún tipo de cambio en ello. Esta situación se traslada y prevalece en el subsistema mesoamericano, que está supeditado a la política migratoria de EEUU en su rol de potencia global y también de mayor receptor de inmigrantes a nivel internacional y, por supuesto, regional.¹²

5.2. DEFINIENDO LA COOPERACIÓN MIGRATORIA EN EL SUBSISTEMA MESOAMERICANO

A pesar de que la visión unilateral es la característica predominante de las políticas migratorias en el subsistema mesoamericano, dentro del conjunto de relaciones políticas regionales también se cuenta con experiencias cooperativas por las que han optado los gobiernos centrales de estos países —incluso EEUU—, sin dejar de responder a sus propios intereses, pero sí optando por cooperar como una forma de evitar las consecuencias que cada gobierno percibe negativas de la migración. Esta cooperación como mencionan Papademetriou *et al.* (2013),

¹² Como ejemplo de estas políticas migratorias está el caso de México, cuyos gobiernos han diseñado e implementado distintas estrategias como las presentadas en el análisis de Arriola “la operación sellamiento (1998-2000), el Plan Sur (2001-2002), la Propuesta de Política Migratoria Integral de la Frontera Sur de México (2005) y el Plan de Ordenamiento de la Frontera Sur (2006-2007). Hacia 2009-2010, aparecen señales de otro proyecto denominado Plan Integral de la Frontera Sur, el cual nunca llegó a ejecutarse.” (2018:3 1).

definitivamente no elimina la naturaleza asimétrica de las relaciones que existen en el subsistema –entre EEUU y el resto de países– pero sí contribuye a que se den respuestas tendientes a la cooperación a algunos temas específicos de un fenómeno transnacional y complejo como es la migración.

De esta forma, algunos especialistas distinguen algunas experiencias de cooperación bilateral o regional dentro del subsistema (Alba y Castillo, 2012; Artola, 2008; Papademetriou *et alt.* 2013) las cuales están imbricadas en las políticas migratorias aunque –retomando la categorización de Victal (2004)–, es más factible que se presente la cooperación cuando las políticas son aperturistas y tienen un margen más amplio para que colaboren los gobiernos, contrario a lo que sucede con las políticas cerradas y/o meramente restrictivas que solo contemplan a la cooperación como una alternativa esporádica y que queda restringida a ciertas temáticas específicas, muchas veces vinculadas con otros temas como la seguridad nacional o el comercio regional.

Al hablar de cooperación migratoria es necesario remontarse al ámbito internacional, donde se reconoce que los Estados son los artífices de estas políticas pero también existe una tendencia, y más recientemente, a promover la cooperación migratoria entre diferentes actores –no solo los gubernamentales–,¹³ reconociendo que la complejidad “ha dejado claro que ningún Estado, por sí solo, puede abordar el tema de forma unilateral y garantizar los derechos humanos de las personas en movilidad, sin el apoyo, coordinación y atención de otros actores (ONU, 19-20 de junio de 2017, Citado en Canales y Rojas, 2018).¹⁴

El término cooperación migratoria se ha empleado por algunos estudiosos de las migraciones para referirse a las acciones gubernamentales orientadas a abordar el fenómeno migratorio en forma compartida con otros actores estatales; y por lo tanto su espectro es más amplio y comprende acciones de coordinación entre dos o más Estados. De acuerdo con la OIM (2003), la cooperación implicaría rebasar el nivel estatal y reconocer la interdependencia de los países a través

¹³ Con esta idea se abre la oportunidad para que otros actores participen de la gestión migratoria, pues como menciona Sin Fronteras (2008), las organizaciones de la sociedad civil también han contribuido a la llamada gobernanza de las migraciones enfatizando la necesidad de perspectivas integrales de acción que atiendan todo el ciclo migratorio y no sólo el control de los flujos.

¹⁴ Ello refleja que la cooperación ha ganado peso como una opción dentro de las políticas migratorias, más se optará solamente por la opción de la cooperación si los gobiernos perciben que se obtendrán beneficios mutuos de acuerdo a sus intereses en materia migratoria (Castles y Delgado, 2007). Ya que como se adelantó, la cooperación migratoria se produce en un contexto de asimetría en las relaciones internacionales y/o regionales para el caso de estudio, que reduce, pero no agota las opciones de cooperación; por lo que el optar por este instrumento permite que se creen lazos de confianza en la consecución de objetivos compartidos de los países (Papademetriou *et alt.*, 2013).

de sus relaciones económicas, políticas, culturales, etc., que existen entre ellas, implicando un trabajo conjunto para la atención de este fenómeno transnacional.¹⁵

Dentro de este contexto de interdependencia, los Estados han optado por aplicar alternativas compartidas, diseñando “otras posibilidades de dar respuestas” (Mármora, 2004) a las migraciones internacionales orientándolas a generar mejores resultados. Con lo hasta ahora expuesto, la cooperación migratoria puede definirse como un mecanismo por el que se puede optar para hacer frente a los desafíos de las migraciones desde una visión transnacional, aunque sigue siendo un recurso reservado a los Estados que pueden incluir o no en sus acciones o políticas migratorias.¹⁶

Es importante mencionar que se requiere de dos o más partes para que surja la cooperación migratoria; en otras palabras, no basta con la voluntad de uno de los países, sino de varios para que existan este tipo de interacciones. Castles y Delgado (2007) señalan que se deben reunir ciertos elementos indispensables para que surja la cooperación, entre los cuales se encuentran: el diálogo político, el reconocimiento de la interdependencia, el respeto de los intereses de las contrapartes y la apertura a acuerdos bilaterales y multilaterales.

Dentro de la cooperación migratoria en el subsistema mesoamericano, la modalidad bilateral es la más recurrente, pues los fuertes vínculos que se tienen entre México y el TNC han hecho más factible que estos países, principalmente, los que comparten fronteras geográficas, instrumenten varios programas o proyectos de cooperación entre dos países;¹⁷ aunque también se registran, en menor medida, experiencias de cooperación regional en algunos temas específicos, que se caracteriza por un mayor alcance tanto en los objetivos como en la cobertura geográfica (más de dos países), este tipo

¹⁵ La idea de la cooperación migratoria parte del reconocimiento de la interdependencia “...debido a que los Estados están involucrados de forma interdependiente en el proceso de la migración...los Estados se encuentran ante retos similares, donde los enfoques de cooperación, pueden ofrecer resultados más efectivos y duraderos en el proceso completo de la migración internacional.” (OIM, 2003).

¹⁶ La política migratoria está o debería estar en estrecha vinculación con otros instrumentos o políticas del Estado (seguridad, desarrollo, política exterior, etc.), para el caso del subsistema mesoamericano es importante enmarcar a la cooperación migratoria como una estrategia que forma parte de la política exterior de los países (Sin Fronteras, 2008).

¹⁷ Algunos textos como los de Artola (2008), Alba y Castillo (2012) y Papademetriou *et al.* (2013) hacen una revisión de las políticas migratorias de los países de la región, incluyendo a los EE.UU., así como de los principales proyectos de cooperación bilateral en el subsistema migratorio mesoamericano. Como ejemplo de ellos se puede encontrar el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEF) que se implementó entre México y Guatemala y, posteriormente con Belice, para atender temas de seguridad fronteriza (Toussaint y Garzón, 2017).

de cooperación es la que interesa la presente investigación, por lo que se describirán algunos ejemplos en el siguiente apartado.

5.3. LA COOPERACIÓN MIGRATORIA, EJEMPLOS ENTRE MÉXICO Y EL TRIÁNGULO NORTE DE CENTROAMÉRICA

Para acotar la cooperación regional dentro del subsistema mesoamericano y, específicamente, entre México y el Triángulo Norte Centroamericano, a continuación se presentarán las principales experiencias que han surgido bajo el liderazgo y propuesta de alguno de estos países, dejando en segundo plano las iniciativas procedentes de los EEUU o de algunos otros actores gubernamentales y no gubernamentales quienes también gestionan este tipo de acciones; además, también se incluirán los acuerdos y convenciones que se han aprobado a nivel internacional en materia migratoria en el último lustro, y que son una muestra de la participación multilateral de los países analizados.

En su estudio sobre la gestión migratoria, Alba y Castillo (2012) sostienen que la cooperación en el subsistema mesoamericano se ha incrementado a medida que los flujos migratorios han evolucionado, por lo que las respuestas se han multiplicado. “México ha firmado acuerdos con los gobiernos centroamericanos para la repatriación ordenada y segura de los ciudadanos de esos países, como una forma de extender el concepto de responsabilidad compartida por los flujos que cruzan la frontera sur. Además, se han promovido iniciativas sobre la cooperación en materia de migración en el marco de la CRM. En términos generales, si bien estos acuerdos contienen un importante componente humanitario, también suelen obligar a los signatarios a aceptar el retorno involuntario (es decir, la deportación) de sus ciudadanos” (Alba y Castillo, 2012: 10).

Estos autores mencionan algunos de los ejemplos, introduciendo el caso de la Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM) como el primer y único mecanismo en la región que es un espacio de intercambio de información, coordinación y cooperación en temas de migración, cuya particularidad es que integra a EEUU, Canadá y al resto de países de Centroamérica y, recientemente, a la República Dominicana (Alba y Castillo, 2012; Artola, 2008; Toussaint y Garzón, 2017).¹⁸

¹⁸ De acuerdo con Artola (2008), la CRM es un mecanismo pionero en la región, también conocido como el Proceso de Puebla por ser la ciudad mexicana donde se fundó en 1996 y que forma parte de los procesos regionales de consulta que se conformaron a nivel internacional ante una carencia de otros espacios donde pudieran alcanzarse acuerdos vinculantes. Para algunos autores como Hansen (2010), los procesos regionales de consulta son un nuevo actor internacional, ya que “...forman parte de

La CRM se constituyó como un proceso consultivo regional para Norte y Centroamérica y, en él se han concretado diferentes acuerdos y tratados tanto bilaterales como multilaterales en torno a temas concretos como: protección consular, tráfico de migrantes y trata de personas; revelando una preponderancia de las acciones que atienden a ciertos grupos migratorios en condición de vulnerabilidad (Bobes y Pardo, 2016; Canales y Rojas, 2018; Heredia y Durand, 2018; Schiavon y Cárdenas, 2016). La CRM es un mecanismo peculiar que merece la atención y estudio por parte de especialistas, ya que hay poca información sobre su papel e impacto de este organismo en la cooperación migratoria regional.

La CRM es un proceso regional de consulta que conforme a los planteamientos de Mármora (2004), surge de la voluntad de los gobiernos para buscar consensos generales y alcanzar ciertos acuerdos, aunque limitados, en un ambiente informal y no obligatorio o vinculante de acuerdo con el derecho internacional público.¹⁹ Por lo que ésta es una de las principales críticas formuladas hacia la CRM, la cual se mantiene en un nivel consultivo y preservando el *establishment* de políticas migratorias unilaterales; de forma que, estos procesos tienen como prioridad discutir sobre el tema migratorio más que actuar sobre la gestión del mismo (Hansen, 2010; Klekowski von Koppenfels, 2001).

En cuanto a la inclusión del tema migratorio en mecanismos de integración, destaca que entre 2002 y 2005 dentro del Sistema de Integración de Centroamérica (SICA), los países del TNC más Nicaragua ratificaron el Convenio Centroamericano de Libre Movilidad (CA4) que permite a los nacionales de estos países movilizarse en los otros territorios nacionales, únicamente con su documento de identificación. Este sin duda es un instrumento de cooperación de avanzada que aunque tienen sus limitantes²⁰, representa un ejemplo emblemático de cómo se puede alcanzar la cooperación en materia de movilidad que se vincula estrechamente con la migración en esta región (Alba y Castillo, 2012; Canales y Rojas, 2018).

También dentro del SICA, se han diseñado distintas iniciativas para impulsar la cooperación migratoria como la creación de la Comisión Centroame-

la gobernanza global sobre migraciones, pero que estos no encajan en el concepto de organizaciones internacionales, pues se distinguen por dos características básicas: el que son procesos informales y no vinculantes.” (2010).

¹⁹ La no vinculación, es la característica que distingue a los PRC de las organizaciones internacionales, como se señala: “La diferencia con otras organizaciones, es que estas, dependiendo de la naturaleza del tema tienen decisiones vinculantes.” (Klekowski von Koppenfels, 2001).

²⁰ Con el CA4 los ciudadanos de un país signatario pueden permanecer en el territorio de otro país hasta por seis meses, mas ello no representa un permiso laboral que le permita realizar actividades rentables (Alba y Castillo, 2012:12).

ricana de Directores de Migración creada desde la última década del siglo pasado con el objetivo de intercambiar información e intentar homogeneizar los procesos migratorios de los países miembros; con el paso del tiempo, más países se han adherido a este marco institucional, dentro del que surgió la iniciativa de una Política Migratoria Regional Integral (PMRI) en 2010 con el propósito de armonizar jurídicamente las legislaciones centroamericanas.²¹ Vinculado a ello, en 2009 se instituyó el Consejo Parlamentario Regional sobre las Migraciones (COPAREM) con el objeto de fortalecer la gobernabilidad migratoria entre México y los países centroamericanos, promoviendo el diseño y articulación de políticas migratorias con enfoque de derechos humanos y desarrollo.

Desde el COPAREM se han realizado diferentes estudios e investigaciones sobre políticas migratorias, explorando la forma de hacer convergentes estos instrumentos en beneficio de una gestión segura y ordenada de los flujos migratorios regionales.²² No obstante, estas iniciativas parecen infructuosas ya que no se ha logrado que sus aportaciones y recomendaciones incidan en la toma de decisiones de alto nivel para la elaboración de las políticas migratorias.

Otra estrategia que es importante no eludir en este análisis es el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (PM) que para algunos autores representa el mayor esfuerzo en materia de cooperación y aunque no se orienta directamente con la migración, tiene como objetivo principal fortalecer el desarrollo de los países de esta región (Canales y Rojas, 2018; Senado, 2017; Vázquez, 2014; Toussaint y Garzón, 2017).²³ Esta encomienda parece elevada porque de acuerdo con algunos estudios efectuados al PM, concluyeron que sus resultados han facilitado el comercio y el libre mercado regional, así como la construcción de infraestructura, en un enfoque más

²¹ Esta iniciativa se encuentra detenida por el momento, en noviembre 2018 se firmó el Acuerdo de cooperación complementario entre la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), a partir del cual la OIM está implementando diversos estudios y productos de conocimiento que funcionen como Línea Base para elaborar un plan de acción integral en la región.

²² En el sitio de la COPAREM se puede acceder a investigaciones hechas en la materia que pueden ser útiles para el estudio de las políticas migratorias y la cooperación regional en esta materia. Más información: <http://www.coparem.org/index.php/publicaciones/coparem>

²³ Está integrado por Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, y se compone por dos ejes de trabajo (económico y social) con nueve líneas de acción. Y este programa se deriva de una estrategia anterior denominada Plan Puebla Panamá que arrancó en 2001 (Senado, 2017).

mercantilista que social, descuidando aspectos elementales para el desarrollo de Mesoamérica como lo son la pobreza y la desigualdad.²⁴

De acuerdo con Toussaint y Garzón (2017), se han omitido dos rasgos elementales con el PM: el fenómeno de la migración, así como el incremento de las violencias en la región, este último como un factor que impulsa los flujos migratorios. De manera que, aunque en el discurso oficial el PM se ha incluido entre las estrategias de cooperación migratoria (Alba y Castillo, 2012; Canales y Rojas, 2018; Papademetriou *et al.*, 2013; Senado, 2017), esta iniciativa no necesariamente se dirige a la atención del fenómeno, sin embargo, es importante incluirla en esta investigación, en la coyuntura migratoria actual en la que se está implementando un programa de desarrollo integral liderado por el gobierno mexicano.

Otra de las experiencias que ha sido emblemática en la cooperación regional es la referente a la protección consular, como ejemplo de ello se encuentra el proyecto Triángulo Norte de Centroamérica y México (TRICAMEX) creada como una alianza de colaboración para vigilar y proteger los derechos de sus inmigrantes en territorio estadounidense, a través de los servicios que proveen los consulados de estos países. Además de las acciones de protección, mediante este mecanismo también se intercambian buenas prácticas y experiencias exitosas de atención consular entre gobiernos, lo que sienta un precedente en una temática puntual y técnica como la protección consular.²⁵

Dentro de los ejemplos de cooperación regional, Canales y Rojas (2018) también incluyen algunos otros proyectos implementados por organismos internacionales o, bien, por algún país como –predominantemente los EEUU–, los que son importantes considerar para conocer qué otros proyectos se están implementando y evitar duplicidades a la hora de diseñar una nueva iniciativa;²⁶ no obstante, estos proyectos persiguen distintos intereses

²⁴ Al respecto, Toussaint y Garzón afirman que “tanto el Plan Puebla Panamá como el Proyecto Mesoamérica no parecen haber estado interesados en solucionar de fondo el problema de la pobreza ni impulsar el desarrollo de Centroamérica de manera sostenida. Existe, pues, una brecha evidente entre los objetivos propuestos y el discurso oficial en términos de desarrollo y progreso social, por un lado, frente a los resultados de los proyectos y los intereses económicos de los grandes capitales que son los que más se han beneficiado de este proyecto de cooperación” (2017: 44).

²⁵ En diciembre de 2016 se suscribió la declaración conjunta entre México y el TNC del TRICAMEX. Las acciones de este proyecto se ejecutan donde existan consulados de estos países en ciudades estadounidenses y tienen el objetivo de atender a las comunidades de los cuatro países (MRE, 2018).

²⁶ Algunos de estos proyectos son: el Programa Mesoamérica de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) fue creado en el año 2010 para impulsar mecanismos de protección y asistencia a personas migrantes vulnerables en la región. Se trata

cuyo trasfondo es una política marcadamente unilateral y fincada en aspectos de seguridad y retención de la migración, eludiendo elementos clave en cualquier política migratoria como el desarrollo y los derechos humanos con los que se tiende a estimular la cooperación; por ello conviene cuestionarse si en realidad son cooperación o únicamente son acciones que persiguen ciertos intereses unilaterales, encubiertos bajo un discurso cooperativo.²⁷

Entre estos ejemplos se encuentran las iniciativas Mérida con México y de Seguridad Regional para Centroamérica (CARSI, por sus siglas en inglés) con el TNC, en las que predomina el combate al narcotráfico y al crimen organizado, incluyendo a la trata de personas y el tráfico de inmigrantes, como problemáticas a las que se ha ligado la migración, lo que contribuye a tergiversar la concepción que se tiene del fenómeno migratorio y, por supuesto, la forma de atenderlo.²⁸

Con las experiencias de cooperación hasta aquí presentadas, parece que la cooperación dentro del subsistema mesoamericano permanece desarticulada con acciones puntuales sobre ciertas temáticas o la atención a algunos grupos vulnerables, y no se observa una gestión integral de los flujos migratorios. Esta incipiente cooperación es sintomática de lo que acontece a nivel internacional donde se registran escasos avances en materia migratoria, contrario a lo que sucede en otras agendas internacionales como las de desarrollo, cambio climático y derechos humanos, por mencionar algunas.

de una iniciativa ejecutada por la OIM con el apoyo financiero del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, a través de la Oficina de Población, Refugiados y Migración; así como el Programa Regional México y Centroamérica, impulsado por Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que financia a los gobiernos de la región, al sector privado y organizaciones locales; sus principales áreas de trabajo son: seguridad, gobernanza, derechos humanos, integración regional y económica, comercio, empleo, energía limpias y migración (Canales y Rojas, 2018; Senado, 2017).

²⁷ Otros ejemplos de estas iniciativas son la Iniciativa de información sobre la migración del Triángulo del Norte auspiciada por la USAID, tiene como objetivo fortalecer la capacidad para gestionar, recopilar, analizar y compartir migraciones. También existe el programa Retorno y Reintegración en el Programa del Triángulo del Norte que gestiona la OIM que provee servicios a los migrantes que retornan a sus comunidades y alertan al público sobre los riesgos de la migración irregular.

²⁸ De acuerdo con Alba y Castillo “La iniciativa [Mérida] incluye financiamiento para capacitación y desarrollo de capacidades en el INM [Instituto Nacional de Migración] de México. Inicialmente, la cooperación de los Estados Unidos con América Central se canalizó a través de la Iniciativa Mérida (y fue supervisada por la Embajada de los Estados Unidos en la Ciudad de México), pero en 2010 se estableció un flujo de financiamiento separado para las actividades relacionadas en América Central bajo los auspicios de la CARSI” (2012: 13).

En su estudio sobre las migraciones en la agenda internacional, Artola afirma que la migración como tema global ha sido durante décadas uno de los ausentes en las discusiones internacionales, agregando que la cooperación internacional está en ciernes aún (2008: 20).²⁹ A pesar de lo anterior, este mismo autor reconoce que el tema migratorio es recurrentemente mencionado e incluido en foros y encuentros internacionales, por lo que ha sido objeto de múltiples recomendaciones, preponderantemente desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde se ha vinculado a la migración con el enfoque de desarrollo y los derechos humanos.

Sobre este último enfoque vale la pena citar a Anaya y Echeverría, autores que remarcan que “la comunidad internacional ha adoptado normas y establecido estructuras organizativas para la toma de decisiones y puesta en práctica de medidas en el área temática de derechos humanos” (2010: 457); ejemplo de ello son las diversas convenciones que se han firmado para defender los derechos humanos de ciertos grupos vulnerables, entre los que se incluyó a los migrantes internacionales mediante la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares. Destaca que los cuatro países analizados han sido signatarios prácticamente de todos los 18 instrumentos en materia de derechos humanos de la ONU,³⁰ incluyendo, la mencionada convención sobre migrantes que entró en vigor en 2003 y, casi paralelamente, estaba siendo firmada y ratificada por los gobiernos de estos países.³¹ De acuerdo con Artola esta convención es: “el instrumento internacional más completo sobre derechos de migrantes...la Convención tardó 13 años en entrar en vigor, pues la resistencia de los estados a aceptarla determinó una gran lentitud de las ratificaciones requeridas. La mayoría de los grandes países receptores de migrantes no están entre los 36 países que a la fecha la han ratificado” (2008: 34-35).

²⁹ Este autor describe como desde principio del siglo XXI comenzó a funcionar el Grupo de Migración de Ginebra como un mecanismo de coordinación informal que reunía a los titulares de diferentes organismos involucrados en el tema migratorio y que devino en el Grupo Mundial sobre Migración, con la incorporación de otras instituciones (Artola, 2008).

³⁰ En resumen, El Salvador ha firmado 15, Guatemala 14, Honduras y México 16 convenios en materia de derechos humanos, de acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUR) (2019). *Interactive Dashboard*. Consultado el 2 de abril de 2019 en: <http://indicators.ohchr.org/>

³¹ De acuerdo con información del ACNUR (2019), México fue el primer país en firmar y ratificar esta convención, entre 1991 y 1999; mientras que los gobiernos centrales de Guatemala y El Salvador lo hicieron entre el 2000 y 2003; el último país fue Honduras que ratificó dicho instrumento en 2005. Aunque es importante mencionar que los tres primeros países impusieron reservas a la aplicación de toda la convención.

La adhesión a estos instrumentos es muestra también de cooperación en el ámbito multilateral, la cual proviene de mandatos internacionales pero cuya aplicación repercute en el ámbito regional, nacional e incluso local;³² lo relevante de ellos en el subsistema mesoamericano es que la adhesión a estos instrumentos podría ser el incentivo para que los gobiernos de estos países diseñen políticas migratorias más aperturistas y que tiendan a la cooperación.

A estos instrumentos habría que agregar los mecanismos continentales que protegen los derechos humanos de los migrantes como Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o la Declaración de Cartagena sobre Refugiados; así como en Consenso de Montevideo de 2013 sobre Población y Desarrollo que, en su apartado f, incluye a la migración internacional y la protección de todas las personas migrantes.

En paralelo a estos instrumentos, desde la última década algunos países han manifestado la necesidad de establecer un documento universal orientado a gestionar la migración y que reconozca los derechos de los migrantes, ello derivado en gran parte a la escasa recepción que tuvo la Convención sobre trabajadores migrantes; y con base en ello, a partir de 2015 se dejó ver con fuerza el interés por firmar un Pacto Mundial sobre Migraciones, el cual se concretó en diciembre de 2018 en Marruecos (AGONU, 2018; Canales y Rojas, 2018; CEPAL, 2019; ONU, 2018).³³

Este proceso arrancó con la Declaración de Nueva York para refugiados y migrantes de 2016, en la que los países firmantes se comprometieron a diseñar en los próximos años un pacto global para la migración segura, ordenada y regular; además de buscar vincularse con la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible (AGONU, 2018).³⁴ De esta forma, el Pacto Mundial

³² Como señalan Canales y Rojas: “en todas las constituciones de la región se establece la preeminencia de los tratados internacionales sobre el derecho interno, particularmente, en el caso de las normas que regulan la migración y la extranjería (2018: 65).

³³ También se tiene que incluir que el Pacto Mundial sobre Migraciones abreva de los mecanismos informales que comenzaron a articularse en la primera década del siglo XXI como el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo de 2006 y 2013, así como las contribuciones del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, iniciado en 2007 (AGONU, 2018).

³⁴ En el punto 42 del Pacto se menciona: Seguiremos aprovechando los mecanismos, plataformas y marcos existentes para abordar la migración en todas sus dimensiones. Reconociendo que la cooperación internacional es fundamental para cumplir efectivamente objetivos y compromisos, nos esforzaremos por intensificar nuestra participación en la cooperación y asistencia Norte-Sur, Sur-Sur y triangular. Nuestra labor de cooperación en este sentido estará en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba (AGONU, 2018).

sobre Migraciones es el primer intento por gestionar los flujos migratorios de forma integral a escala internacional y sobre la base de la protección de los derechos humanos de todas las personas migrantes, siguiendo algunos principios como: poner en el centro a la personas, el respeto a la soberanía nacional, al estado de derecho, al desarrollo sostenible, así como el enfoque de derechos humanos, todos ellos teniendo como base fundamental a la cooperación internacional migratoria (CEPAL, 2019; ONU, 2018).

Sin embargo, a pesar de dotar de mayor peso a la cooperación, se observa que continúa coexistiendo con el principio de la soberanía nacional, es decir, se preserva la primacía del Estado que da pie a la continuidad de las acciones unilaterales y deriva en contradicciones con las propuestas de cooperación que se mandatan en el mismo pacto. De esta forma, se insta a que cualquier política migratoria tenga en cuenta ambos elementos, aunque su diseño seguirá reflejando los intereses del gobierno central de un país y la orientación que éste quiera darle, pues se debe precisar que el Pacto sobre Migraciones a diferencia de la Convención sobre trabajadores migrantes no es un instrumento vinculante.³⁵

Otro punto del Pacto Mundial es que de acuerdo con los principios arriba mencionados, se definieron una total de 23 objetivos con el propósito de darles seguimiento y revisión periódica y ver cómo se está implementando este instrumento.³⁶ Estos objetivos cubren diferentes temáticas y aspectos de la migración internacional y se prevé incorporarlos en tres niveles de actuación: el internacional, el regional y en las políticas migratorias de los Estados a nivel nacional y subnacional, lo que representa importantes desafíos para las políticas migratorias y la cooperación en general.

En un análisis de estos objetivos, se identificó que la mayoría de ellos recaen en la competencia de los Estados ya sea de origen, destino o, bien, tránsito y retorno, mientras que hay otros objetivos que únicamente se pueden alcanzar a través de la cooperación entre dos o más Estados, recayendo en la necesaria cooperación migratoria; por lo que a estos objetivos se les denominará transversales. De acuerdo con ello, en esta investigación los 23 objetivos se clasificaron en tres grupos que se enlistan a continuación (Tabla 5.4).

³⁵ A pesar de la no vinculación que se defendió en el Pacto Mundial sobre Migraciones, destaca que varios países, principalmente, receptores de inmigrantes no lo firmaron como EEUUy, en el contexto latinoamericano, es el caso de Chile y la República Dominicana. Estos gobiernos argumentan que con el Pacto Mundial se reconoce a la migración como un derecho humano y no tienen esta perspectiva del fenómeno. BBC, 11 de diciembre 2019. Por qué Chile y República Dominicana rechazaron el pacto mundial sobre migración de la ONU. Consultado el 28 de marzo 2019.

³⁶ Dentro de la Declaración final del Pacto se incluyen mecanismos de aplicación, seguimiento y examen para cerciorarse del avance en la implementación del pacto (ONU, 2018).

TABLA 5.4. CLASIFICACIÓN DE OBJETIVOS DEL
PACTO MUNDIAL SOBRE MIGRACIONES

ORIGEN	DESTINO	TRANSVERSALES
2. Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país. 4. Velar por que los migrantes tengan pruebas de identidad jurídica y documentación adecuada. 15. Proporcionar a los migrantes, acceso a servicios básicos. 19. Crear las condiciones para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo. 20. Promover transferencias de remesas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes. 21. Colaborar para facilitar el regreso y readmisión y reintegración sostenible. 22. Establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social.	5. Aumentar la disponibilidad de vías de migración regular. 6. Facilitar la contratación equitativa y las condiciones para el trabajo decente. 7. Reducir las vulnerabilidades en la migración. 12. Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes. 13. Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso. 16. Empoderar a los migrantes para lograr plena inclusión y la cohesión social. 17. Eliminar todas las formas de discriminación y modificar las percepciones de la migración. 18. Invertir en el desarrollo y reconocimiento de aptitudes, cualificaciones y competencias.	1. Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas públicas. 3. Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración. 8. Empezar iniciativas internacionales sobre migrante desaparecidos. 9. Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes. 10. Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional. 11. Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada. 14. Mejorar la protección asistencia y cooperación consulares. 23. Fortalecer la cooperación internacional para la migración segura, ordenada y regular.

Fuente: elaboración propia, con base en los objetivos del Pacto Mundial sobre Migraciones

Como se muestra, estos objetivos son variados, hay algunos que son genéricos y otros más puntuales y orientados a algún tema migratorio, ya sea alguna causa directa, algún tipo de flujo delictivo que se entrelaza con este fenómeno o, bien, a con alguna consecuencia de la migración. Lo que es destacable es que ninguno de estos objetivos podría alcanzarse sin la coope-

ración migratoria, aunque como se observa, la mayoría recae directamente en la competencia del Estado.

Para cumplir con los objetivos de este artículo se explorarán más a detalle los objetivos transversales, no sin antes mencionar que con la revisión hasta aquí realizada se evidencia que dentro del subsistema mesoamericano y, en específico, entre México y los países del TNC hay distintas experiencias de cooperación regional; ya sea que hayan surgido como iniciativa de estos países o, bien, conectados con las agendas multilaterales en materia de derechos humanos y migración, ambos tipos de cooperación con diferentes efectos sobre la gestión de la migración en el subsistema mesoamericano. Ahora bien, conviene preguntarse cómo están preparados estos países para aplicar los objetivos transversales del Pacto Mundial y si sus políticas migratorias tienden o no a ser cooperativas, lo que competará al siguiente apartado.

5.4. EXPLORANDO EL TERRENO DE LA COOPERACIÓN, ANTE LA RECIENTE COYUNTURA MIGRATORIA

Si bien la migración es un fenómeno que forma parte de la realidad social y cultural de México y el TNC, su atención y gestión no necesariamente ha representado una prioridad para los gobiernos de estos países a excepción de ciertas coyunturas en las que ya sea por la demanda de diferentes actores sociales o, bien, por la difusión mediática de noticias sobre violaciones a los derechos de los inmigrantes, el tema migratorio se ha posicionado como prioritario dentro de la agenda pública y, por ende, en la gubernamental. Y esto es lo que ha acontecido en los últimos años, pues la migración regional cobró importancia a raíz de la crisis humanitaria que se registró a partir de 2013 por el flujo masivo de menores no acompañados centroamericanos³⁷ hacia los EEUU y en tránsito por México.

Este tema se agudizó a finales de 2018 –casi en paralelo con la firma del Pacto Mundial sobre Migraciones–, cuando desde países del TNC comenzó a articularse una nueva modalidad de migración en grupo denominada “caravana o caravanas migrantes”, es decir, grupos de personas y familiar que

³⁷ La migración de menores extranjeros no acompañados en la región es la que lleva a cabo todo menor de 18 años de edad que se encuentra separado de ambos padres y no está bajo el cuidado de ningún adulto. Con base en datos de la OIM (2018), entre 2013 y 2017 se registraron 180 mil detenciones de menores no acompañados en EEUU. La edad promedio de las niñas migrantes no acompañadas es 15,5 años, mientras que la de los niños migrantes no acompañados es 14,3 años (Citado en CEPAL, 2018).

caminan desde su origen y atraviesan los países limítrofes hasta llegar a los EEUU. Al respecto, Calderón (2019) argumenta que la idea de movilizarse en grupo, a pesar de haberse registrado ya en la historia migratoria centroamericana, cobró una visibilidad y relevancia nunca antes vista y que ha servido a los migrantes para reducir las vejaciones a las que son proclives durante el tránsito migratorio y, sobre todo, cuando migran individualmente o en grupos pequeños; exponiéndose a violaciones flagrantes a sus derechos humanos por parte de grupos del crimen organizado (narcotraficantes, pandillas, tratantes o traficantes) o por las propias autoridades migratorias de los países en tránsito.

Esta situación provocó una agresiva reacción por parte del gobierno de los EEUU, quien exigió de inmediato a sus contrapartes mexicana y centroamericanas a detener las caravanas y en general el flujo de migrantes,³⁸ reafirmando la necesidad de la construcción de un muro en la frontera Sur estadounidense que detuviera estos ingresos.³⁹ Lo anterior se tornó más complejo, cuando el 1 de diciembre de 2018 asumió la presidencia de México un nuevo gobierno de tendencia progresista quién tuvo entre sus primeras encomiendas responder sobre la crisis migratoria que se estaba registrando por las caravanas migrantes.

Por lo que la respuesta del nuevo gobierno se orientó a la protección de los migrantes y a defender una política de “puertas abiertas” para los migrantes centroamericanos en México, es decir, de acuerdo con Victal (2004) una política migratoria aperturista; la cual en gran parte se distanciaba de las medidas aplicadas por los gobiernos mexicanos anteriores que habían sido de corte restrictivo, apegándose a la política de seguridad estadounidense en la región (*Ver Cuadro 1*). Como parte de esta nueva política se ofreció a los migrantes que transitaban por México la posibilidad de obtener tarjetas

³⁸ Aún no hay estudios sobre las caravanas migrantes, pero sí algunas aportaciones y análisis en medios electrónicos, como los de Calderón (2019) e Imaz (2019), esta última autora señala que quizá el término caravanas no es el apropiado ya que algunos autores las conocen como caminatas. Ambas especialistas destacan el inicio de la conformación de las caravanas que se dio a través de redes sociales donde se convocó a estas caminatas grupales con el objetivo de tener protección en grupo frente a los obstáculos migratorios.

³⁹ El presidente Trump ha denostado a los gobiernos de América Central y de México porque los acusa de no hacer lo suficiente para detener el paso de las caravanas. Ha calificado a los migrantes como invasores que ponen en peligro la seguridad y el acceso a empleos de los estadounidenses. *New York Times*, 25 de enero 2019. Las visas humanitarias en México: un imán para la nueva caravana migrante. Consultado el 25 de marzo 2019.

humanitarias para tener acceso a servicios básicos y poder trabajar por un tiempo determinado (Imaz, 2019).

Unos días después, este gobierno firmaría el Pacto Mundial sobre Migraciones, asumiendo los compromisos y objetivos del mismo, y casi en paralelo, anunciando –junto a sus contrapartes del TNC– la creación de un Plan de Desarrollo Integral a través del cual se atenderán las causas estructurales de la migración a través de acciones orientadas al desarrollo de las zonas más vulnerables en los países centroamericanos y México para disminuir los flujos migratorios, bajo un innovador marco en las políticas regionales que priorizaba los derechos humanos (CEPAL, 2018; SREb, 2018).

Una de las premisas fundamentales que se ha remarcado por parte de los cuatro gobiernos de estos países y de la CEPAL, –organismo que funge como acompañante de este proceso–, ha sido la importancia de la cooperación que debe existir entre estos países. Este plan fue presentado oficialmente en mayo 2019 y podría convertirse en un hito en materia migratoria regional, ya que por primera vez este tema se incluyó en la toma de decisiones de alto nivel con un planteamiento distinto que prevé atajar las causas estructurales de la migración y no solamente controlar estos flujos mediante políticas restrictivas.

Sin embargo, es importante cuestionarse hasta qué punto los gobiernos de México y el TNC podrán implementar un programa de tal envergadura y, sobre todo, bajo la sombra de EEUU; por lo que resulta pertinente revisar con qué capacidades cuentan estos países para echar a andar esta estrategia, y para ahondar en ello, como parte de esta investigación se revisaron las declaraciones oficiales que publicaron los gobiernos de los países analizados en la firma del Pacto Mundial, para contrastarlos, posteriormente, con las percepciones de otros actores no gubernamentales que forman parte del subsistema mesoamericano y participan de distintas formas en la gestión migratoria. A continuación, se enlistan las principales ideas de estos documentos (Tabla 5.5.).

De todos los objetivos transversales, el que obtuvo mayor calificación fue el 14, referente a la protección y asistencia consular, donde efectivamente hay ya antecedentes cooperativos relevantes como el TRICAMEX. De igual manera, se perciben capacidades medias en los objetivos 1 y 3 sobre el intercambio de información migratoria, así como en los objetivos 9 y 10 que atienden delitos transnacionales como el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, respectivamente, ambos reconocidos en el derecho internacional migratorio.

TABLA 5.5. PRINCIPALES POSICIONAMIENTOS SOBRE
MIGRACIÓN DE MÉXICO Y LOS PAÍSES DEL TNC, 2018

PAÍS Y REPRESENTANTE	PRINCIPALES IDEAS DE LA DECLARACIÓN
<p>El Salvador Carlos Castañeda, Ministerio de Relaciones Exteriores</p>	<p>Perspectiva de derechos humanos para atender la migración. Derecho a la movilidad humana. Existencia de un mecanismo interno de implementación del Pacto Mundial (hoja de ruta). Se buscarán coincidencias con la la Agenda 2030. Se articularán esfuerzos a nivel regional o subregional (Consenso de Montevideo y la Conferencia Regional sobre Migraciones). En contra del principio de No devolución y la exclusión del principio de no detención de niñas, niños y adolescentes migrantes. Existencia de la nueva modalidad de migración irregular “caravanas”. Migración como una opción y no una obligación.</p>
<p>Guatemala Sandra Jovel, Ministerio de Relaciones Exteriores</p>	<p>País de origen, tránsito, destino y retorno de migraciones. Migración, eje prioritario de la política exterior. Énfasis en los derechos humanos. Para atender la migración y el desarrollo se han realizado varias acciones como el TRICAMEX (conjunto de acciones en el ámbito consular). Importancia de la cooperación internacional. Interés superior del niño.</p>
<p>Honduras María Dolores Agüero, Secretaría de Relaciones Exteriores</p>	<p>Esfuerzos colectivos para atender la migración internacional. La migración genera prosperidad, innovación y desarrollo. Centros de Atención al Migrante Retornado. Centros de Atención Especializados para la atención de poblaciones en tránsito. Tema migratorio como prioritario en la agenda regional, con estrategias nacionales y conjuntas. Interés en el multilateralismo para la atención a la migración.</p>

PAÍS Y REPRESENTANTE	PRINCIPALES IDEAS DE LA DECLARACIÓN
México Marcelo Ebrard Casaubón, Secretaría de Relaciones Exteriores	Asunto de alta prioridad en agenda nacional como de política exterior. País de origen, tránsito, destino y retorno por lo que el fenómeno requiere atención integral. Causas estructurales de la migración (condiciones del desarrollo). Vecindad basada en solidaridad y prosperidad. Bajo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Protección a los derechos humanos. Desarrollo y oportunidades en el ámbito local. Se convocará a una alianza multiactor. Es un precedente para la gobernanza multiactor.

Fuente: elaboración propia, con base en información de los posicionamientos de las secretarías y ministerios de México y el TNC

Como se observa, los objetivos transversales que obtuvieron mayor calificación son los que cuentan con precedentes de cooperación migratoria como los mencionados en apartados anteriores. En cuanto a los objetivos transversales que se perciben con menores capacidades están el objetivo 11, correspondiente a la gestión fronteriza de manera integrada, así como el objetivo 23 que habla sobre el fortalecimiento la cooperación internacional para la migración segura, ordenada y regular, mismo que podría considerarse el espíritu del Pacto Mundial; esto último refleja que aunque en la agenda internacional se reconozca que el cooperar es un recurso imprescindible en temas migratorios, no necesariamente se percibe que los gobiernos, al menos para los del subsistema mesoamericano, tengan la voluntad ni las capacidades para cooperar en un tema anclado en la soberanía nacional.

Por último, otro aspecto que llama la atención es la percepción de una desatención del objetivo transversal 8 que concierne a emprender acciones que atiendan el fenómeno de los migrantes desaparecidos, tema que ha cobrado fuerza en los últimos años por la demanda de familias que perdieron a alguno de sus miembros cuando transitaban rumbo a EEUU, situación que se torna más aguda en México, donde se registran altos índices de violencia y delincuencia, que ha convertido a los migrantes en un grupo vulnerable.

CONCLUSIONES

A través de lo presentado en esta investigación, se puede concluir que dentro del subsistema mesoamericano se cuenta con valiosas experiencias de cooperación migratoria que han sido creadas por iniciativa de los gobiernos de México y los países del TNC para atender algún tema específico la migración; de manera que podría concluirse que la cooperación se ha convertido en una alternativa para los tomadores de decisiones, lo que resulta cada vez más insoslayable en la gestión de un fenómeno cuya magnitud rebasa las fronteras nacionales aunado a que, desde la agenda internacional, se está incorporando y promoviendo cada vez más la urgencia de cooperar para gestionar integralmente los flujos migratorios y proteger los derechos humanos de estos grupos, muestra de ello es la firma reciente del Pacto Mundial sobre Migraciones en 2018.

A pesar de la existencia de estas experiencias, también se observa que la cooperación migratoria presenta retos significativos, y uno de ellos pasa por no reservar este instrumento únicamente a la atención de aspectos puntuales –y en cierta forma técnicos– de la migración como el intercambio de información y la protección consular vinculados más con temas de seguridad nacional; ello plantea la necesidad de ampliar el espectro de acción que la cooperación puede ofrecer, y diseñar propuestas que contemplen un enfoque integral de las migraciones, como el Plan de Desarrollo Integral, cuya reciente implementación está en ciernes entre México y los países del TNC.

No obstante, cualquier acción migratoria entre México y el TNC, ya sea unilateral o de cooperación (bilateral o regional), estará constreñida por la política migratoria estadounidense, la cual únicamente persigue sus propios intereses sin la intención de atender los orígenes de la migración ni tomar en cuenta a sus contrapartes mesoamericanas a través de alguna estrategia de desarrollo regional. El factor EEUU es y será determinante en la gestión migratoria mesoamericana, ya que impacta tanto en las políticas migratorias de estos países como en el tipo y alcance de cooperación, por lo que dependerá de los gobiernos mesoamericanos diseñar propuestas tendientes a articularse con los EEUU o, bien, a decidir enfrentarlo directamente y contradecir sus posturas migratorias, sobre todo cuando el presidente de ese país ha manejado la política migratoria a su conveniencia, presionando a sus vecinos mediante amenazas de aplicar sanciones comerciales o impositivas sobre las remesas, cuyo valor es significativamente alto para los países del TNC.

De igual manera, en esta investigación salió a flote el que si bien la cooperación migratoria ha sido y es una alternativa viable, quizá no todos los países cuentan con las capacidades (humanas, institucionales, financieras)

necesarias para insertarse en este tipo de estrategias, por lo que se tendrán que plantear cursos de acción tanto nacionales como regionales para crear y fortalecer las capacidades requeridas en la gestión de la migración; y es precisamente aquí, donde la cooperación migratoria también tiene y podría incrementar su papel en el fortalecimiento de capacidades migratorias, lo que en cierta medida ya se ha venido realizando mediante las experiencias cooperativas aquí mencionadas.

A modo de cierre, es importante remarcar que en el subsistema mesoamericano la cooperación migratoria también está permeada por el dilema planteado por Alba y Castillo (2012) para las políticas nacionales, ya que al momento de decidir por cooperar y la forma en cómo hacerlo, los gobiernos se enfrentan con la permanente disputa entre los intereses del principal países de destino de las migraciones en la región, y sus propios intereses, entre los que se encuentran la protección de sus connacionales. Ello torna más complejo el panorama político para que se puedan diseñar e implementar estrategias regionales de un calado más profundo como la recientemente propuesta del Plan de Desarrollo Integral; mas sin afán de grandes expectativas, habrá que estar atentos del inicio y desarrollo de esta nueva estrategia cuyos límites parecen ya estar marcados, pero su alcance y resultados dependerán de habilidad política y la gestión que hagan los gobiernos en turno de México y el TNC para plantear una nueva visión de la gestión migratoria.

REFERENCIAS

- Alba, F. y Castillo, M. (2012). *New Approaches to Migration Management in Mexico and Central America*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Anaya, A. y Echeverría, N. (2010). Los derechos humanos de los migrantes indocumentados en México: la visión de los órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos. En J. Schiavon Yj. Durand (2010). *Perspectivas migratorias, un análisis interdisciplinario de la migración internacional*. Ciudad de México: CIDE, 457-492.
- Angenendt, S. (2014). *Triple Win Migration: Challenges and Opportunities. Framework Paper. German Marshall Fund of the United States*. Berlin: The Migration Strategy Group on Global Competitiveness (MSG).
- Arriola, V. L. (2018). Aportes para evaluar el desempeño del Programa Frontera Sur. En López, C. N. (Coord.), *Procesos migratorios en la Centroamérica del siglo XXI*. Ciudad de México: UNAM, 23-46.
- AGONU (2018). *Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. Proyecto de documento final de la Conferencia.
- Blanco, C. (2006). Movilidad creciente y emergencia de nuevos enfoques migratorios. En Blanco, C. (Ed.). *Migraciones, nuevas modalidades en un mundo en movimiento*. Bilbao: Anthropos – UPV. Pp.11-32.
- Bobes, C. y Pardo, A. M. (2016). *Política migratoria en México: legislación, imaginarios y actores, Ciudad de México*. México: FLACSO.
- Calderón C. L. (2019). *Nuevas formas de migrar: las caravanas que avanzan*. México: Gaceta Políticas-FCPyS UNAM.
- Canales Cerón, A. I., Rojas W. y Martha L. (2018). *Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica. Serie Población y Desarrollo N° 124*. Santiago: CEPAL.
- Castillo, M. A. (2005). Actores y políticas entorno a la migración en la frontera sur de México. En D. Guillén, *Chiapas: frontera en movimiento*. Ciudad de México: Contemporánea Sociología-Instituto Mora, 59-98.
- Castles, S. y Miller, M., J. (2004). El estado y la migración internacional: la búsqueda del control. En S. Castles y M. J. Miller, *La era de la migración, movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México: Miguel Ángel Porrúa, 121-152.
- Castles, S. y Delgado, R. (2007). *Migración y Desarrollo: perspectivas desde el sur*. México: INM - América Latina y el nuevo orden mundial.

- CEPAL (2018). *Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica (LC/PUB.2018/23)*, Santiago: CEPAL.
- ____ (2019), *Observatorio Demográfico, 2018 (LC/PUB.2018/25-P)*, Santiago: CEPAL.
- Durand, J. (2016). *El subsistema migratorio mesoamericano*. En C. Heredia (coord.), *El sistema migratorio mesoamericano*. México. COLEF-CIDE, 23-60.
- Hansen, R. (2010). *An Assessment of Principal Regional Consultative Process on Migration*. IOM Migration Research Series. Geneva: OIM.
- Hass, H. (2007). Sistemas migratorios en el norte de África: evolución, transformaciones y vínculos con el desarrollo. En S. Castles, W. R. Delgado, *Migración y Desarrollo: perspectivas desde el sur*. México: INM - América Latina y el nuevo orden mundial, 155-187.
- Heredia, C. (2016). Estados Unidos, México y el Triángulo del Norte Centroamericano: ¿de la migración forzada a la movilidad laboral concertada? En C. Heredia (coord.) *El sistema migratorio mesoamericano*. México. COLEF-CIDE, 353-383.
- Heredia, C. y Durand, J. (2018). *Los migrantes, los gobiernos y la sociedad civil en el sistema migratorio norte-mesoamericano*. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios (CIDE-MIG).
- Imaz, B. C. (2019). *Políticas migratorias contrastadas: muros vs. derechos humanos*. Gaceta Políticas, FCPyS-UNAM.
- Klekowski von Koppenfels, A. (2001). *The role of the Regional Consultative Processes in Managing the International Migration*. Geneva: IOM.
- López, C. N. (2018). El neoliberalismo en Centroamérica, balance de una época. En C. N. López, (coord.) *Procesos migratorios en la Centroamérica del siglo XXI*. Ciudad de México: UNAM, 11-22.
- Mármora, L. (2004). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Alianza.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2018a). Intervención del canciller de la República en la Conferencia Intergubernamental para la adopción de Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, sesión plenaria.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala (2018b). Intervención de la Ministra en la Conferencia Intergubernamental para la adopción de Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, sesión plenaria.
- ONU (2018). Pacto Mundial sobre Migración: ¿a qué obliga y qué beneficios tiene? *ONU Noticias*, <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447231>.

- OIM (2003). Cooperación Internacional. Ginebra Suiza (Colección de cursos Fundamentos de la Gestión Migratoria).
- Papademetriou, D., Meissner, D. y Sohnen, S. (2013). *Thinking Regionally to Compete Globally: Leveraging Migration & Human Capital in the U.S., Mexico, and Central America*. Washington. D.C.: Migration Policy Institute.
- Pew Research Center (2017). *Rise in U.S. Immigrants From El Salvador, Guatemala and Honduras Outpaces Growth From Elsewhere*. Washington: Pew Research Center.
- PNUD (2018). Índices e indicadores de desarrollo humano, actualización estadística de 2018. Nueva York: PNUD.
- Rodríguez de Ita, G. (2005). Militares en la frontera. En D. Guillén, *Chiapas: frontera en movimiento*. Ciudad de México: Contemporánea Sociología-Instituto Mora, 99-152.
- Schiavon, J. y Cárdenas, N. (2016). Protección consular en Mesoamérica, defendiendo los derechos humanos de las personas migrantes en la región. En C. Heredia, (coord.) *El sistema migratorio mesoamericano. México*. COLEF-CIDE, 181-214.
- Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras (2018). Discurso de la Canciller en la Conferencia Intergubernamental para la adopción de Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, sesión plenaria.
- Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2018). Intervención del Secretario de Relaciones Exteriores en la Conferencia Intergubernamental para la adopción de Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, sesión plenaria.
- Senado de la República (2017). *Serie Centroamérica: crecimiento y desarrollo en Centroamérica ante los desafíos comunes del siglo XXI. Documento de investigación*. México: Centro de Estudios Gilberto Bosques.
- Sin Fronteras, IAP (Coord.) (2008). *Cambiando perspectivas: de la gestión de flujos hacia la construcción de políticas de migración con enfoque de desarrollo*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Toussaint, M. y Garzón, M. (2017). El Proyecto Mesoamérica: ¿éxito o fracaso? Límites de la cooperación de México hacia Centroamérica. *Entre Diversidades*, 15-52.
- Victal, A. O. (2004). *Derecho Migratorio Mexicano*. México: MA Porrúa.
- Vázquez, S. (2014). *Análisis de la cooperación al desarrollo hacia Centroamérica, 2001-2011; acción prioritaria de la política exterior mexicana*. Madrid: UCM-IUDC.

6. MIGRACIÓN SUR-SUR Y COOPERACIÓN: ANALIZANDO EL FENÓMENO MIGRATORIO ENTRE COLOMBIA Y VENEZUELA

GUSTAVO RODRÍGUEZ ALBOR¹ – LEONARDO ALTAMAR LARA² –
IBELIS BLANCO RANGEL³

INTRODUCCIÓN

La masificación de los flujos migratorios obedece, entre otros factores, a condiciones y cambios sociales, políticos, económicos, demográficos y ambientales tanto en los lugares de origen como en los de acogida. Las condiciones en las que se vienen dando las migraciones internacionales son tema de creciente interés, particularmente la migración desde países en desarrollo hacia otros más desarrollados, siendo este uno de los flujos con mayor recurrencia en la movilidad internacional de personas. No obstante, muchos migrantes deciden finalmente retornar a sus países de origen, motivados por un abanico amplio de razones como la mejora de las condiciones socioeconómicas en sus países de origen, la nostalgia, el arraigo y la cesación de circunstancias concretas que motivaron la emigración. Muchos países del Sur global, en particular las economías emergentes, se han convertido no solo en foco de tránsito sino de atracción permanente de migrantes, sin que sus capacidades nacionales —incluidas aquellas relacionadas con la coope-

¹ Economista, especialista en Estadística Aplicada, Doctor en Ciencias Sociales. Docente investigador de la Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables de la Universidad Autónoma del Caribe. Barranquilla, Colombia. Correo electrónico: gustavo.rodríguez51@uac.edu.co

² Ingeniero industrial. Investigador Instituto de Investigación en Educación de la Universidad Autónoma del Caribe (IDEAC). Barranquilla, Colombia. Correo electrónico: leonardo.altamar@uac.edu.co

³ Socióloga, Magíster en Cooperación Internacional para el Desarrollo. Docente investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de San Buenaventura, Cartagena. Correo electrónico: iblanco@usbctg.edu.com, ibelis.blanco@gmail.com

ración internacional— necesariamente se estén desarrollando a la par de esas dinámicas migratorias.

La migración, como fenómeno relacionado con el desarrollo, ha sido analizada en la literatura económica y otras áreas del conocimiento. A pesar de la creciente importancia del fenómeno de la migración y su reconocida relación con el desarrollo, las agendas globales del Milenio (2000-2015) y del Desarrollo Sostenible (2015-2030) no le conceden la adecuada relevancia a esta temática.

En este capítulo se explora la dinámica migratoria derivada de las condiciones económicas y políticas entre países del Sur, particularmente en la migración de personas entre Colombia y Venezuela. Se señala la vulnerabilidad de Colombia para afrontar la masiva migración de venezolanos y de connacionales que retornan —al ser un país con poca experiencia migratoria como receptor— la debilidad y desarticulación institucional para controlar el fenómeno y el papel más activo que debe jugar la cooperación en este aspecto. Para ello, primero se realizan algunas consideraciones teóricas acerca de la migración internacional. Seguidamente, se revisa el tema migratorio dentro de la agenda global de desarrollo y las orientaciones de la Cooperación Internacional frente a este proceso. Luego, se analiza la migración Sur-Sur, puntualmente los procesos de las tres oleadas de migración entre Colombia y Venezuela y el reciente fenómeno de emigración masiva desde el país bolivariano hacia Colombia. Finalmente, se exponen los efectos derivados de la explosión migratoria desde Venezuela hacia Colombia y otros países, y las medidas derivadas para hacer frente a esta situación.

6.1. ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS ACERCA DE LA EMIGRACIÓN Y LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL DE RETORNO

Desde el ámbito multidisciplinar de los estudios de las migraciones, los movimientos internacionales se conciben como un fenómeno multidireccional: personas que se desplazan desde un país (origen) a otro (destino), permaneciendo en este último durante un tiempo determinado para, en muchas ocasiones, retornar de nuevo a su país de origen. Esta lógica permite ir más allá de la distinción dicotómica entre emigración (que se define desde la perspectiva del país de origen que emite migrantes hacia el extranjero) e inmigración (desde la perspectiva del país de destino que recibe migrantes), para reconocer la existencia de diversas formas de migraciones de retorno —ya sean temporales o definitivas, forzosas o voluntarias, de retorno a la localidad de origen o a otro lugar del país de origen— que evidencian que los migrantes no han perdido los lazos que les vinculan con sus tierras nata-

les. De este modo, autores como Glick Schiller *et alt.* (1995: 48) apostaron por concebir a estos migrantes como *transmigrantes*, es decir, “inmigrantes cuyas vidas diarias dependen de interconexiones múltiples y constantes que atraviesan las fronteras”.

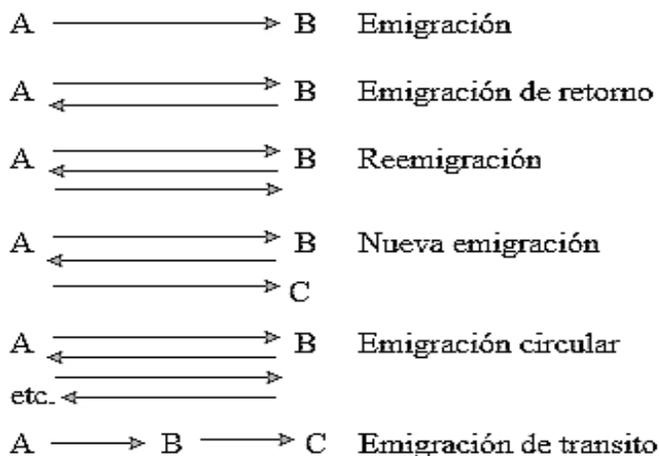
Esta dinámica propia de la migración internacional no es ajena a los países emergentes del Sur, como Venezuela y Colombia⁴, los cuales en diferentes momentos han sido focos de *expulsión* y *reatracción* de sus nacionales derivados de las fuertes crisis experimentadas por países como Estados Unidos, España y Venezuela; así como también foco de atracción de extranjeros, gracias al desempeño destacado de sus economías, como auge petrolero de Venezuela en las décadas de los setenta, ochenta, noventa y los primeros años del nuevo siglo.

La literatura sobre las migraciones es prolífica y compleja, con una diversidad de aportes tanto teóricos como empíricos, que han permitido notables progresos en la comprensión del tema. La complejidad del estudio del fenómeno migratorio se debe, en buena medida, a las dificultades inherentes a la comprensión de los comportamientos humanos involucrados. Así, como señala Arango (2003), la diversidad de actores, procesos, contextos culturales, socioeconómicos e históricos, y sus respectivas dinámicas, acenúan las limitaciones teóricas para explicar los flujos migratorios.

La tipología de migraciones internacionales elaborada por Bovenkerk (1974) permite organizar conceptualmente las diferentes dinámicas migratorias entre las que se inserta la emigración y la migración de retorno (figura 6.1). Así, a excepción del primer tipo (emigración), los diversos flujos migratorios implican retornos al país de origen. Sin embargo, Bovenkerk solo designa como retorno el flujo de personas a su lugar de origen cuando este ocurre por primera vez. A partir de ahí, el criterio de distinción es la cantidad de movimientos posteriores al retorno o el desplazamiento a un tercer (o sucesivo) destino.

De los flujos que ilustra la figura 6.1, la emigración ha sido el fenómeno más estudiado y domina gran parte de la literatura sobre migraciones. Es por ello que cuenta con diversas perspectivas teóricas que buscan comprender los procesos de emigración de un territorio a otro, siendo relativamente escasos los estudios sobre migración de retorno, reemigración y demás tipologías.

⁴ Colombia fue incluida, en 2016, por el equipo de investigaciones económicas de AdCap Colombia, como el tercer mercado emergente más atractivo para invertir (Portafolio, 2016). Fue incluida en los CIVETS, un acrónimo acuñado por economistas de la EIU (Economist Intelligence Unit) en 2009, para referirse a los mercados emergentes con dinamismo económico, como Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica.

FIGURA 6.I. TIPOLOGÍA DE BOVENKERK SOBRE
FLUJOS MIGRATORIOS INTERNACIONALES

Fuente: Bovenkerk (1974)

Un enfoque analítico alternativo que resulta significativamente útil para el análisis de los flujos migratorios —entre otros fenómenos que involucran agentes económicos, organismos y situaciones no económicas— es el propuesto por Hirschman (1977). Desde los aportes de este autor se puede concebir la emigración como una expresión política de desaprobación radical, por parte de los ciudadanos, frente a un Estado que no sufre significativamente las aspiraciones de, al menos, una parte de su población. A esta manifestación Hirschman le denomina *salida*. Así, diversos tipos de fallos funcionales de un gobierno, que repercuten en impactos económicos o de otra índole en sus ciudadanos, pueden ocasionar la eventual emigración o, para este caso, la salida. De modo que, además de su contenido económico, debe ser entendida como una declaración política de los fallos funcionales de un Estado.

La salida y la permanencia del emigrante fuera de su país suele depender, como ya se mencionó, de múltiples factores. En el enfoque de Hirschman (1977) se propone el componente de *la lealtad* como barrera natural para la opción de salida, en la medida en que inhibe relativamente dicha opción. La lealtad está integrada, en esta perspectiva, por los lazos afectivos del migrante hacia su comunidad de origen, e influye decisivamente tanto en la opción de salida como en la eventual decisión de permanencia en el lugar de acogida.

La lealtad se relaciona con otro componente al que Hirschman (1977: 36) denomina *la voz*. Esta es definida como “un intento por cambiar un estado de cosas poco satisfactorio, en lugar de abandonarlo”, y es esencialmente política. Estas fuerzas se interactúan por medio de mecanismos de reforzamiento mutuo o, por el contrario, pueden entre ellas contrarrestar o inhibir sus fuerzas. Así, el carácter político que implican la voz y la salida propician escenarios en los que una puede prevalecer sobre la otra. Si los fallos de un Estado con respecto a sus ciudadanos no son atendidos —a pesar de la voz— y existen condiciones que propicien la opción de salida, se estima que esta última prevalecería en detrimento de la voz y la lealtad, en la medida en que los tres componentes tienen un rango finito de influencia. No obstante, sería la lealtad la que en un momento dado podría abrir nuevamente el compás para que la voz restringiera la permanencia del migrante en el país de acogida y, dadas determinadas circunstancias se provocara el retorno, en combinación con la lealtad.

Como se mencionó, la migración de retorno ha sido menos estudiada, puesto que no toda persona que emigra termina por retornar a su país de origen. Mejía y Castro (2012) explican que las motivaciones del retorno son tan variadas como las de la emigración, estando asociadas tanto al individuo como a su entorno familiar, y al contexto de condiciones favorables o desfavorables tanto del país de acogida como del de origen. Así pues:

Son precisamente tales contextos los que modulan, en un sentido u otro, la intensidad de los flujos de emigración, retorno o reemigración, incidiendo en quienes toman las decisiones últimas de los movimientos, generalmente individuos o grupos familiares, pero, también, en autoridades y comunidades que pueden llegar a contribuir para esos movimientos o, incluso, forzarlos, a través de expulsión o inadmisión de migrantes (Mejía y Castro, 2012: 61).

La literatura reciente sobre la migración de retorno está dominada por dos visiones contrapuestas: una que concibe el retorno como una experiencia exitosa, y otra que lo concibe como un fracaso⁵ (tabla 6.1). Estas concepciones dan lugar a modelos que ofrecen explicaciones distintas en torno a dos aspectos fundamentales de la migración de retorno (ya identificados en 1980 por Gmelch): los factores que la determinan y los impactos que los retornados generan en sus sociedades de origen.

⁵ Una excelente revisión de las concepciones de éxito y fracaso de la migración de retorno puede encontrarse en Junge *et al.* (2015).

Con respecto al estudio de los determinantes de la migración de retorno, la concepción del retorno como fracaso se sustenta en la teoría neoclásica sobre las migraciones (Todaro, 1976) y en la existencia de un proceso negativo de selección del capital humano. Así, mientras que se asume que las migraciones internacionales son consecuencia de un proceso selectivo de las personas más educadas (Lee, 1966), los retornados se conciben como “perdedores” que deben retornar debido a sus, comparativamente, menores niveles de educación y cualificación en relación con los mercados competitivos del país de destino (King, 1986; Borjas, 1989; Lindstrom y Massey, 1994).

Desde ese punto de vista, las diferencias salariales entre el país emisor y el país receptor de migrantes son el principal determinante de la migración; si estas diferencias de salarios persisten, la migración de retorno solo puede explicarse si el migrante no logra el incremento de ingresos esperados, ya sea por causa del desempleo o por los altos costes psicológicos y emocionales de la migración, como pueden ser los sentimientos de nostalgia y desarraigo (Constant y Massey, 2002).

TABLA 6.1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS ALREDEDOR
DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL DE RETORNO

Perspectiva neoclásica: el retorno como fracaso		Perspectiva alternativa: el retorno como éxito		Perspectiva crítica: el retorno como fenómeno heterogéneo	
Autores	Supuesto	Autores	Supuesto	Autores	Supuesto
Newbold (2001); Piotrowski & Tong, (2010); Reyes (1997)	Selección negativa de capital humano.	Demurger & Xu (2011); Wang & Fan (2006)	Cualificación profesional y acumulación de capital.	Dustmann (2003); Cassarino (2004); Gmelch (1980)	Reduccionismo de la dicotomía del éxito y el fracaso.

Fuente: elaboración propia

Desde la óptica contraria, los migrantes retornados se conciben como *triunfadores* entre los emigrantes de un país, dado que han logrado incrementar tanto sus cualificaciones profesionales —y, por tanto, su productividad laboral y su empleabilidad— como sus ahorros, lo que les permite volver a su país en unas condiciones muy favorables (Galor y Stark, 1990). Desde esta concepción, se

rechaza el dudoso supuesto sobre el que se sustenta la visión del fracaso: que el retorno sea consecuencia de una selectividad negativa del capital humano.

Otros autores han criticado la dicotomía fracaso-éxito por su estrechez explicativa. Sostienen que los migrantes de retorno pueden ser heterogéneos con respecto a su motivación, lo que implica en su análisis que, en lugar de un proceso unitario de migración de retorno, pueden existir varios grupos de migrantes de retorno.

6.2. MARCO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL FRENTE A LA MIGRACIÓN

La migración ha sido un tema pendiente en la agenda global de desarrollo. Tanto la agenda 2000-2015 enmarcada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), como la 2015-2030 que promueve los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) pasan por alto un tema cada vez más importante dado el creciente flujo de la migración global. Una muestra de los flujos transfronterizos a gran escala es que, según el Banco Mundial, solo en 2015, se registraron aproximadamente 250 millones de migraciones internacionales, una cifra sin precedentes que refleja el interés de muchas personas alrededor del mundo en buscar mejores posibilidades ingreso, trabajo, educación, bienestar o realización personal, que posiblemente no lograrían en sus territorios de origen. De acuerdo con este organismo internacional, un total de 32.5 millones de personas emigraron de la región de América Latina y el Caribe, y casi el 85% de ellas se establecieron en países desarrollados, siendo México y Colombia los que más emigrantes aportaron.

Aunque hasta ahora ha sido relegada a un segundo plano debido a la intensidad de la emigración hacia Estados Unidos y España, los flujos migratorios entre los países latinoamericanos poseen una creciente importancia económica, social y cultural. De tal modo que América Latina ha pasado de su papel tradicional de “expulsor” a un creciente proceso de “receptores” de personas. En 2015 la región de América Latina y el Caribe recibió 4,2 millones de migrantes, en particular desde la propia región, representando una cuarta parte de toda la emigración registrada en esta parte del mundo. Según el Informe Migración Internacional en las Américas de SICREMI (2017), la migración intrarregional de América Latina y el Caribe crece al ritmo de un 34% anual, lo que da cuenta de una creciente migración Sur-Sur.

En ese contexto, se esperaba que un asunto tan apropiado para la intervención multilateral de políticas como lo es la migración internacional (con temas como diásporas y fuga de cerebros, etc.) hubiera encontrado su camino hacia el ODM 8, pero desafortunadamente eso no sucedió. De la

misma manera, los 17 ODS y sus 169 metas, se quedan cortas en el tema de la migración y elementos directamente relacionado con las motivaciones de esta como la educación (fuga de cerebros), los conflictos y crisis (migración forzada), y trata de personas, entre otras. Las migraciones fueron muy discretamente incorporadas en la agenda tal como lo demuestra la tabla 2. Tanto los ODM como los ODS han ignorado el tema de las migraciones y su vínculo con el desarrollo.

TABLA 6.2. METAS DE LOS ODS RELACIONADAS CON MIGRACIÓN

- La meta 4b (dentro del Objetivo 4, Educación) incluye referencias a aumentar el número de becas de enseñanza superior en los países en vías de desarrollo;
- La meta 5.2 (dentro del Objetivo 5, Igualdad de género) se refiere al tráfico de mujeres y niñas y otras formas de explotación;
- La meta 8.8 (dentro del Objetivo 8, Crecimiento económico) está relacionada con los derechos de todos los trabajadores, incluyendo a los trabajadores migrantes y especialmente a las mujeres migrantes;
- La meta 10.7 (dentro del Objetivo 10, Desigualdad) aboga por facilitar una migración ordenada, segura, regular y responsable, con medidas como la implementación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas, entre otras;
- La meta 10-10c (también dentro del Objetivo 10) también se refiere a la reducción de los costes de transacción de las remesas, especialmente de los envíos con costes muy elevados. Especifica la reducción a menos del 3% de los costes de transacción y la eliminación de los envíos de remesas con costes superiores al 5%;
- La meta 16.2 (dentro del Objetivo 16, Sociedades pacíficas e inclusivas) abarca la lucha contra el tráfico de menores. Hace un llamamiento a acabar con la explotación, el abuso, el tráfico y cualquier forma de violencia contra los niños;
- La meta 17.18 (también dentro del Objetivo 17) y la parte introductoria del apartado 17 hacen referencia al desglose datos, incluido el estatus migratorio.

Fuente: Rodríguez (2015)

Por lo tangencial del tema de migración en la Agenda 2030, se hace necesario revisar si la Cooperación Sur-Sur, es una de las modalidades efectivas frente al tema, o por el contrario, se reduce a retórica.

Tal como afirma Ayllon, la modalidad Sur-Sur en América Latina (2016: 141) “se ha convertido en una poderosa herramienta de solidaridad política que propicia la proyección de los logros y éxitos de las políticas públicas de los países y sociedades de ALC”. Sin embargo, los mecanismos, las acciones y programas bilaterales entre países latinoamericanos tampoco han tratado a fondo el tema, más allá de la ayuda humanitaria coyuntural.

A partir de 2010 la CSS de Colombia formalizó el estrechamiento de relaciones bilaterales con sus pares de América Latina y Caribe, Asia y África mediante la celebración de Comisiones Mixtas, memorandos de entendimiento y trabajo colaborativo con estrategias regionales⁶. Puntualmente, Colombia trabaja iniciativas de CSS orientada a la oferta y la demanda de buenas prácticas y personal técnico en torno al medio ambiente, gestión de riesgo de desastres, modernización del Estado, promoción social, cultura, educación y seguridad integral con 18 países, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Indonesia, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (Cancillería, 2016).

Si bien Colombia ha fortalecido su oferta en materia de CSS a través de estrategias regionales, mecanismos de integración regional (como Alianza Pacífico), y asistencia técnica en más de 98 países en 2018 (APC, 2019a) con la ejecución de 200 actividades (APC, 2019b), todavía son muchos los temas por superar para posicionarse como un referente Sur-Sur en la región, sobre todo en materia de diálogo político, que es una herramienta fundamental para las relaciones bilaterales. El diálogo político, cobra especial importancia por las divergencias en las orientaciones políticas entre Colombia y Venezuela desde inicios del siglo XXI, a partir de las cuales se ha evidenciado una profundización del distanciamiento⁷ en las relaciones binacionales.

Por su parte, Venezuela demostró entre 2005 y 2014, su influencia en la región en materia de CSS debido a su estrategia de cooperación energética. Hace diez años, ese país ocupó el tercer lugar en el ranking de países donantes del Sur (Rodríguez, 2013) a través de Petrocaribe; un mecanismo de in-

⁶ Para ampliar la información sobre las estrategias de CSS de Colombia con Africa, Eruasia y el Sudeste Asiático, consultar: <https://www.cancilleria.gov.co/international/politics/cooperation/south>

⁷ Salvo un par de episodios, y el apoyo de Venezuela al Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano con la guerrilla de las FARC-EP.

tegración entre países caribeños para suministrar combustible a precios por debajo del mercado global⁸. Además impulsó la creación de instituciones como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América–Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) para formentar el diálogo político en el Sur global con un enfoque opuesto al discurso del gobierno colombiano.

Si bien, las orientaciones de la CSS de ambos países son divergentes, el fenómeno migratorio desde Venezuela ha activado “luces de emergencia” para los países de región y en especial de Colombia, que está promoviendo acciones que es posible considerar como estrategias Sur-Sur. Por ejemplo, a inicios de 2019 Colombia propuso a Perú, Bolivia y Ecuador mesas migratorias (El Espectador, 2019) para “combatir” el fenómeno proveniente de Venezuela, sin embargo, se ha quedado en la esfera de la retórica. Las mesas migratorias que se han constituido son de carácter nacional (EFE, 2018) para atender la necesidades de los migrantes en materia de salud, inclusión laboral y protección a menores.

La retórica, en ciertos casos, se ha convertido en acción, fruto del diálogo político entre países del Sur, como ocurre con la Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018) en la que 11 países latinoamericanos⁹ permiten la permanencia de ciudadanos venezolanos con pasaporte vencido. Hasta ahora, el tema pendiente de esa declaración es la forma como materializan “la cooperación técnica y financiera proporcionada por los Estados cooperantes y/o los organismos internacionales especializados...para atender en los espacios nacionales de cada Estado los flujos migratorios extraordinarios” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018).

De igual forma, organismos internacionales como ACNUR y OIM están realizando acciones coyunturales con los gobiernos de los países de la región —en especial con Colombia— por la emergencia humanitaria compleja que vive Venezuela desde 2015 (ACNUR, 2018), recordando a la comunidad internacional la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes. No obstante, estas acciones han resultado insuficientes. Se puede abonar al ACNUR y OIM el lanzamiento de una hoja de ruta donde los países de América Latina y el Caribe permiten la integración de refugiados y

⁸ Además de favorecer a los países miembros (en especial a Cuba) Bolivia y Ecuador, también se vieron beneficiados de esta alianza energética debido a su participación como países observadores.

⁹ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

migrantes venezolanos en la región. Dicha hoja se acordó durante la cuarta reunión del proceso de Quito (ACNUR, 2019). En ese espacio, ambas organizaciones hicieron un llamado a los organismos de cooperación internacional para que sumen sus esfuerzos al respecto. La emergencia humanitaria se ha considerado compleja porque compromete el derecho a la salud y el derecho a la alimentación. Esto se realciona, al menos en parte, con la emigración de 22 mil médicos —sobre todo pediatras y cirujanos— que entre 2012 y 2017 salieron del país en busca de oportunidades, así como enfermeras y bioanalistas, que representaron una fuga de 55% de personal calificado agudizó la situación en materia de salud (Quiróz, 2019).

La alimentación es otro derecho humano fundamental que se ha visto vulnerado por la crisis de Venezuela. Según la cifras del Observatorio Venezolano de Salud (2018) 64% de los venezolanos había perdido 11kg entre 2016 y 2017 por la escasez de comida. Además, un 80% de los hogares venezolanos vive en condiciones de inseguridad alimentaria. Esta situación ha motivado que Naciones Unidas solicite a sus países miembros financiar un plan de respuesta humanitaria para Venezuela por 223 millones de dólares (Proyecto Migración Venezuela, 2019).

Las iniciativas que intenta liderar Colombia en cuanto al flujo migratorio proveniente de Venezuela, han resultado insuficientes frente a la emergencia humanitaria.

6.3. MIGRACIÓN SUR –SUR: EL PROCESO ENTRE COLOMBIA Y VENEZUELA

6.3.1. Emigración de colombianos hacia Venezuela

El Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI, 2011) sostiene que tradicionalmente en Colombia se han producido flujos bajos de migración, tanto de entrada como de salida, si se compara con otros países de América Latina. Los principales destinos históricos de los emigrantes colombianos han sido Estados Unidos, España y Venezuela (OIM, 2012).

Ciertos factores económicos, junto al conflicto interno han provocado la emigración creciente de colombianos, especialmente desde 1994. La SICREMI (2011) señala que la primera oleada migratoria al exterior se produjo a finales de la década de 1960, teniendo como destinos principales Venezuela y Estados Unidos, a fin de aprovechar el auge petrolero venezolano y las oportunidades que brindaba la Ley de Inmigración de Estados Unidos de 1965. A esta le siguió una segunda ola, a mediados de los años 80, derivada de la

crisis de la deuda externa, que generó problemas inflacionarios y el aumento del desempleo en Colombia. En el caso de Venezuela, el auge de crecimiento derivado del petróleo conllevó a que, entre 1976 y 1978, se llevara a cabo el V Plan de la Nación el cual tenía como objetivo central la aprobación del ingreso de mano de obra calificada a ese país, lográndose emplear cerca de 900.000 trabajadores, lo que llevó a los colombianos a representar, en la década de los años ochenta, el 77% del total de inmigrantes en Venezuela (Brito, 2016).

En la década de 1990 las dificultades de Colombia, enmarcadas en la lucha contra las drogas y la violencia guerrillera y paramilitar, habían mermado la confianza popular en las perspectivas de futuro del país. La población civil, atrapada en medio del conflicto, forzó a muchos connacionales a huir de las zonas rurales hacia las urbanas y, en muchos casos, a salir del país. Esta situación se profundizó con la crisis económica que vivió Colombia en 1999, con una caída del 4,2% del PIB. Este crecimiento de la emigración colombiana no se detuvo, a pesar de la notable mejora experimentada, desde 2002, en términos de seguridad y crecimiento económico de ese país, y del endurecimiento de las políticas de inmigración en Norteamérica y Europa.

A inicios de 2012, el Ministerio de Relaciones Exteriores estimaba que alrededor de 4,7 millones de colombianos residían en el exterior, lo que representaba un 10% de la población total de Colombia (MRE, 2013). Esta cifra es muy superior a los 3.378.345 emigrantes colombianos que registró el DANE en el Censo de 2005, significando una tasa de emigración del 8,1% (con respecto al censo poblacional de 1973).

Debido que Colombia ha vivido el conflicto interno armado más largo de sudamérica, no cuenta con una tradición institucional en torno a las migraciones de entrada (inmigrantes); por el contrario, gran parte de la normativa ha girado en torno a la emigración de colombianos. En 2018 Migración Colombia registró la entrada de 4.151.565 extranjeros según actividad autorizada. Si se excluye la cifra de turismo (3.271.654) se registró menos de un millón de extranjeros que por razón de negocios (313.028), residentes (39.524), beneficiarios (17.693), coyugue (17.322) y otras modalidades se encuentran en el país.

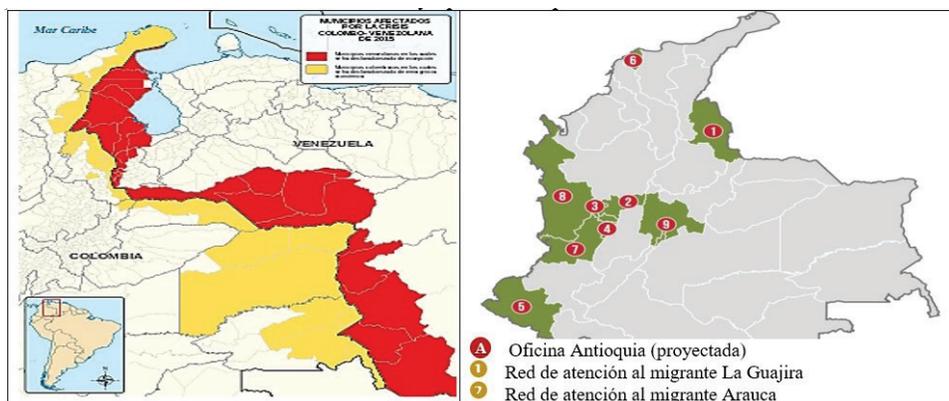
6.3.2. Migración de retorno de colombianos desde Venezuela

Desde el año 2007 se ha incrementado el retorno de colombianos a su país, lo que llevó a que en 2012 se promulgará en esta nación la Ley de Retorno 1565, con el objetivo de brindar una ruta de acompañamiento e incentivos para los colombianos que voluntariamente decidieran regresar al país. Existen diversos factores favorables y desfavorables de contexto en el país de acogida, que explican la intensidad de los flujos migratorios de retorno a Colombia.

La crisis financiera originada en EEUU entre 2007 y 2008, que se extendió a nivel global, tuvo consecuencias negativas para la economía real norteamericana, con una caída del PIB y un agravamiento del desempleo que afectó muy sensiblemente a la población latinoamericana emigrada a este país. En el caso de la crisis en Europa y concretamente de España (principal receptor de migrantes colombianos en el viejo continente), la tasa de desempleo ascendió abruptamente desde el 9,6% de 2008, hasta el máximo alcanzado en 2013 (26,9%), permaneciendo en 2017 por encima del 18% (INE, 2017). Obviamente, este empeoramiento generalizado de la economía española provocó el retorno de la población inmigrante.

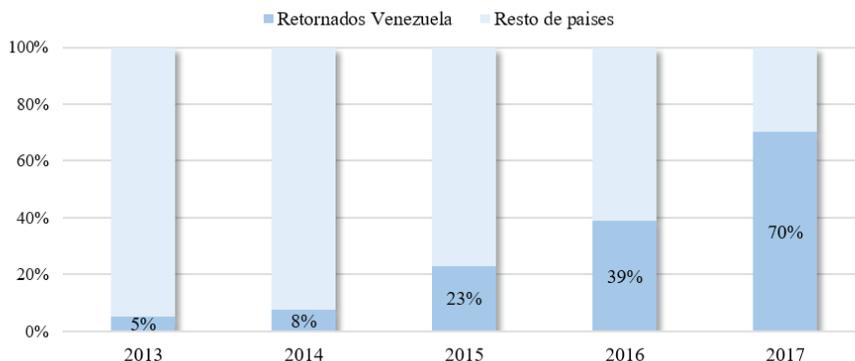
No obstante, más recientemente la crisis política y económica venezolana, agravada por la inseguridad, ha ocasionado un flujo significativo de retornados colombianos y migrantes venezolanos. Esto junto a los procesos de expulsión de colombianos que realizó el gobierno del presidente Nicolás Maduro desde 2015, ha forzado el retorno de colombianos a su país de origen. En zonas de frontera (como el departamento de La Guajira y Cúcuta, en Norte de Santander), la situación ha llegado a ser calificada como crítica. No obstante, en pueblos y municipios de la región al Norte Colombia, las cifras de retornados resultan en buena medida preocupantes. Las principales zonas de movimiento migratorio de retornados y de venezolanos hacia Colombia y los centros de atención al retornado que se han creado por la cancillería colombiana, se pueden apreciar en la figura 6.2.

FIGURA 6.2. ZONAS DE MOVIMIENTO MIGRATORIO DESDE VENEZUELA HACIA COLOMBIA Y CENTROS DE REFERENCIACIÓN Y OPORTUNIDAD PARA EL RETORNO



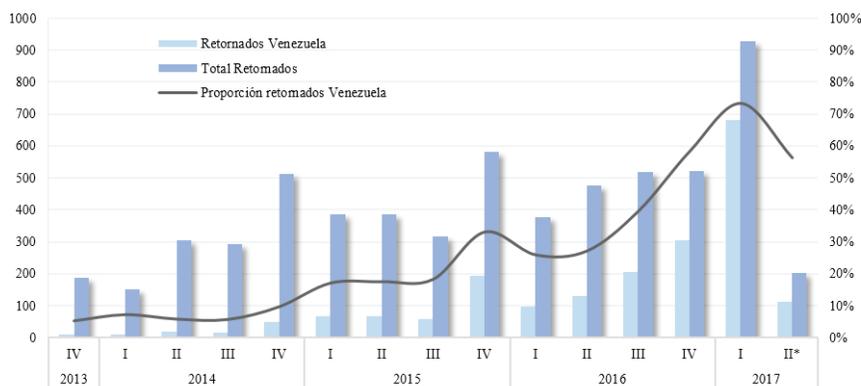
Fuente: Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

FIGURA 6.3. PARTICIPACIÓN DE LOS RETORNADOS DE VENEZUELA SOBRE EL TOTAL POR AÑOS



Fuente: elaboración propia a partir de la base RUR del MRE (actualización a 27 de abril de 2017).

FIGURA 6.4. RETORNADOS DE VENEZUELA FRENTE A TOTAL RETORNADOS Y TASA DE PARTICIPACIÓN DE RETORNADO DE VENEZUELA



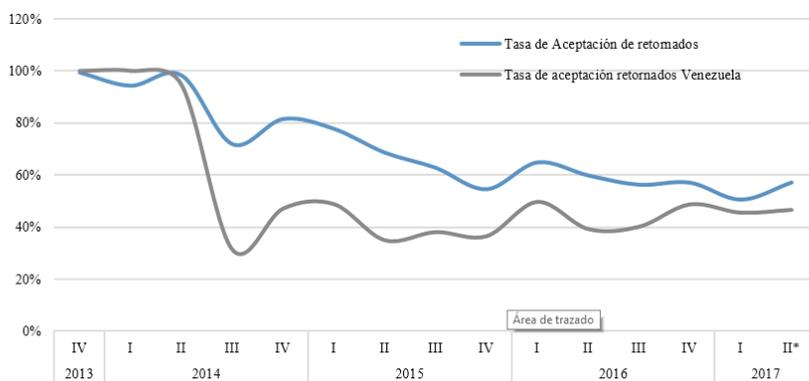
Fuente: Elaboración propia a partir de la base RUR del MRE (actualización a 27 de abril de 2017).

La crisis política y económica de Venezuela —desde 2013, con periodos de relaciones bilaterales críticas, como en agosto de 2015, cuando se inició una expulsión masiva de colombianos desde Venezuela— ha incrementado la decisión de connacionales de retornar. Muestra de ello es que en 2013

la proporción de colombianos que regresaban del país bolivariano frente al total de registrados en el MRE representó un 5%; en cambio, en los primeros cuatro meses de 2017 los connacionales que provenían del vecino país representaron el 70% de los retornados (figuras 6.3 y 6.4).

A pesar de este fenómeno masivo de retorno de colombianos desde Venezuela, la tasa de aceptación de solicitudes de retorno provenientes de Venezuela es más baja que la media. Desde el tercer trimestre del 2014, esa tasa de aceptación no ha llegado al 50% (figura 6.5).

FIGURA 6.5. SOLICITUDES DE RETORNO ACEPTADAS Y RECHAZADAS DE VENEZUELA Y TASA DE ACEPTACIÓN RETORNO



Fuente: Elaboración propia a partir de la base RUR del MRE (actualización a 27 de abril de 2017).

6.3.3. Emigración de venezolanos a Colombia

Derivada de la crisis política, económica y social, la emigración masiva de venezolanos a distintos países, en especial hacia Colombia —que inició en 2009— se ha incrementado desde 2014, siendo el mayor receptor del éxodo venezolano. Debido a que la zona sur de Venezuela que limita con Brasil, se encuentra en el área selvática del Amazonas, las rutas de salidas pueden ser muy dispendiosas y demoradas por la limitada red de transporte. Sin embargo, la zona limítrofe con Colombia es mucho más propicia para salir por vía terrestre, pero especialmente a menor costo, desde zonas que tradicionalmente habían sido utilizadas para el intercambio comercial formal, e incluso el contrabando. Según Migración Colombia (2017b), a mediados de 2017 unos 455.000 venezolanos habían tramitado un permiso especial de permanencia

temporal en Colombia, denominado Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), con la cual un 52% de ellos ingresaron a territorio colombiano a comprar medicinas o alimentos. Igualmente se estima que entre 100 mil y 140 mil ciudadanos venezolanos habían ingresado a Colombia por rutas ilegales.

Gran parte de los venezolanos que se encuentran de forma irregular en Colombia se han asentado en Bogotá, Ipiales (Sur del país límite con Ecuador), Cúcuta (nororiente del país frontera con Venezuela), Barranquilla y Medellín, y parte de las labores que realizan son de subsistencia en la informalidad, la economía del “rebusque” o ilegalidad —como prostitución y delincuencia o en lo mejor de los casos bajo contratación ilegal en el sistema formal—. De acuerdo a Migración Colombia (2017b) la presencia de irregulares venezolanos en el país sería de cerca de 489 mil (El Tiempo, 2019).

6.4. EFECTOS DE LA MIGRACIÓN VENEZOLANA HACIA COLOMBIA Y EL MUNDO

Sin dudas uno de los países más impactados por esta problemática de la crisis política, económica y social de Venezuela es Colombia, donde se han implementado diferentes medidas para manejar el masivo ingreso de venezolanos (tabla 6.2). Migración Colombia (2017a) —el ente del Ministerio de Relaciones Exteriores que controla la entrada y salida de extranjeros y connacionales en el país— creó una modalidad de permiso para ingresar al territorio nacional denominada Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo de ingreso por horas en 2016, y recientemente la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), que permite pasar a territorio colombiano sin necesidad del pasaporte. Junto a estas se han sumado una serie de medidas y acciones para controlar estos flujos inmigratorios.

A pesar algunas de estas acciones, las estancias institucionales a nivel nacional y local no se encuentran preparadas en un tema que aún les resulta extraño. La capacidad de respuesta institucional, la desarticulación de los entes locales con los nacionales y los limitados recursos económicos merman las intenciones para garantizar de alguna manera tales derechos.

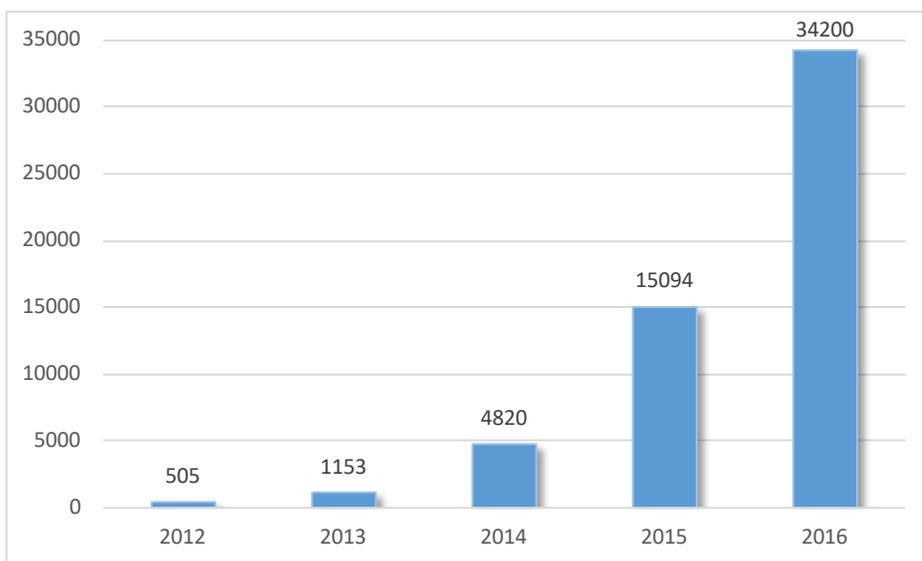
TABLA 6.2. MEDIDAS DEL GOBIERNO COLOMBIANO
PARA ENFRENTAR LA MIGRACIÓN VENEZOLANA

- Revisión individual de cada caso antes de realizar deportación.
- Inclusión a programas sociales del Estado a las familias “mixtas”, es decir, integrantes colombianos y venezolanos. Esto incluye el registro como ciudadanos de venezolanos hijos de padre o madre colombiano(a).
- Tarjeta de Movilidad Fronteriza (desde febrero de 2017) para que ingresen hasta por seis meses al país y adquieran productos de primera necesidad.
- Creación de Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) como insumo para el diseño de una política de atención a migrantes.
- Atención en salud básica en toda la red pública de hospitales. En el caso de mujeres embarazadas seguimiento y atención en el parto.
- Puntos de albergues y alimentación en zonas críticas.
- Movilización gratuita desde la frontera con Venezuela hasta el Sur del país.
- Coordinación con diferentes entes internacionales con la Cruz Roja Internacional, ACNUR, OIM y HRW, entre otras para la atención de casos especiales y garantías de derechos.
- Resolución 4386 por la que se regula el Registro Único de trabajadores extranjeros en Colombia (RUTEC).
- Documento CONPES 3590, que describe la estrategia para la atención de la migración desde Venezuela.

Fuente: Migración Colombia (2017b).

Este éxodo ha trascendido a nivel internacional. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2017) para el 2015 habían salido de Venezuela 606.281 personas, mientras que el Banco Mundial sitúa esta cifra en 655.400. A su vez, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), asegura que se ha presentado un aumento del 8.828% en el número de solicitudes de asilo por parte de venezolanos (ACNUR, 2017). Mientras en el 2012, según la misma ACNUR, 505 venezolanos habían aplicado a esta figura, en el 2016 este número llegó a los 34.200 (figura 6.6).

FIGURA 6.6. PETICIONES DE ASILO DE VENEZOLANOS, 2012 - 2016

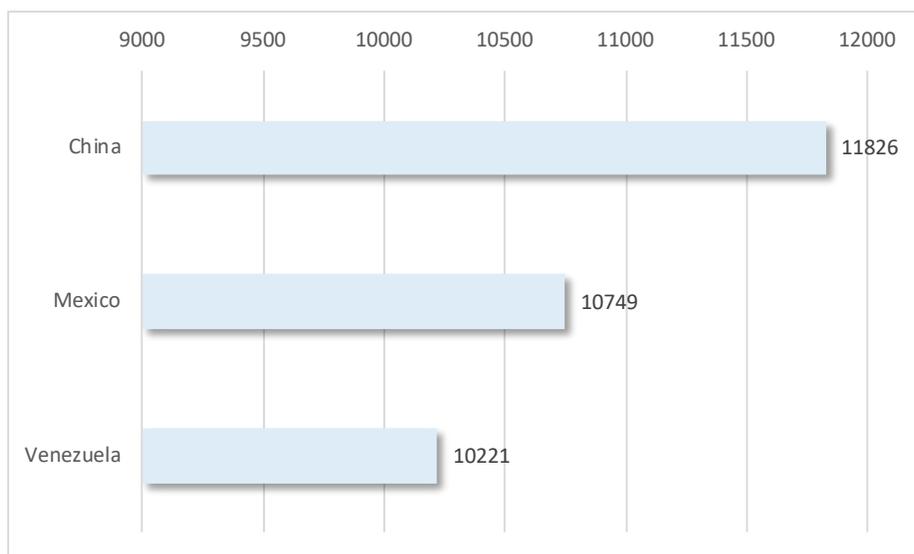


Fuente: ACNUR (2017)

En España las solicitudes de asilo superaron las realizadas por ciudadanos sirios. Según la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) en 2016 los venezolanos lideraron por primera vez las peticiones de asilo en España con 3.960 solicitudes del total de 15.755, por debajo solo se sitúan sirios (2.975 peticiones) y ucranianos (2.570) cuyos países se encuentra en escenarios de guerra abierta (CEAR, 2017, 53). En 2018 la cifra de solicitudes de ciudadanos venezolanos se elevó a 10.350. El Instituto Nacional de Estadística (INE) del país ibérico asegura que el número de personas nacidas en Venezuela y residentes en España se situó en 208.081 (INE, 2017). Según el Pew Research Center (2016), Venezuela se ha convertido en el tercer país del mundo solicitando asilo en EEUU (figura 6.7).

Otro país del Sur, impactado por el alto número de venezolanos que llegan a su territorio es Brasil, donde, según la ONG Human Rights Watch la cantidad de inmigrantes venezolanos se ha quintuplicado, llegando a 7.150 durante los primeros once meses de 2016. Las cifras hasta julio 2018 entre solicitudes de asilo (57.575) y permisos de residencia (25.331) llegaron a 82.886. En Argentina, entre 2016 y 2018 las radicaciones de venezolanos superaron las 114.000; desplazando, por primera vez, a los paraguayos del primer lugar entre los extranjeros que van a vivir a ese país.

FIGURA 6.7. PETICIONES DE ASILO A ESTADOS UNIDOS, 2016



Fuente: Pew Research Center (2016)

REFLEXIONES FINALES

Las intensas dinámicas migratorias que históricamente han ocurrido entre Colombia y Venezuela, han presentado en los últimos años una significativa inversión en la dirección de los flujos transfronterizos. Tradicionalmente, el impacto del auge petrolero en la economía venezolana implicaba un potencial atractivo en cuanto a oportunidades laborales y posibilidades de mejora en las condiciones socioeconómicas para los colombianos que optaban por emigrar hacia ese país. De acuerdo con Hirshman (1970), esos procesos deben ser entendidos no solo en su contenido y motivación económica, sino como una afirmación política de desaprobación de parte de los ciudadanos frente a las actuaciones —u omisiones— de los Estados.

La cercanía geográfica y, en muchos casos, la relativa afinidad cultural, favorecerían esa dinámica de salida de colombianos que contemplaban en dicha proximidad un paliativo para los aspectos emocionales y afectivos de arraigo a sus comunidades de origen —lealtad, según lo define Hirshman (1970)— ya que la permanente movilidad entre los dos países llegaba a fungir como una garantía de contacto con aquellas.

Posteriormente, los fallos funcionales del Estado venezolano, al no poder responder adecuadamente a las aspiraciones de un significativo margen de población, produjeron tensiones sociales que también pueden analizarse desde la interacción de las fuerzas fundamentales descritas por Hirschman (1977). Los hechos registran que la profundización de los factores generadores de inestabilidad (agravamiento de la crisis venezolana) produjo reacciones contundentes de la ciudadanía (la voz) que llegaron con el tiempo, incluso, a degenerar en violencia.

Desde esa perspectiva de análisis, el reforzamiento mutuo entre las fuerzas de arraigo (la lealtad) y la motivación por introducir cambios en la situación (la voz), inhibió temporalmente la opción de una salida masiva de ciudadanos. Además, porque la opción de salida está mediada por las condiciones —principalmente económicas— que dan soporte a la decisión de emigrar. Esto último explica por qué las primeras oleadas migratorias de venezolanos estuvieron conformadas por los ciudadanos económicamente mejor posicionados.

Siguiendo la cronología de los hechos, se observa que el espiral descendente por el que decayeron las capacidades del Estado venezolano a la hora procurar seguridad social para nacionales y extranjeros allí radicados, extremaron las condiciones de vulnerabilidad de la población. Esto, desde la perspectiva en cuestión, se entiende como un agotamiento gradual del reforzamiento mutuo entre las fuerzas de arraigo (la lealtad) y de acciones de los ciudadanos para el cambio (la voz); agotamiento que derivó finalmente en un flujo migratorio de creciente masificación (la salida).

Cabe señalar aquí, que expresiones opuestas al arraigo natural, suelen legitimarse cuando se producen rupturas radicales entre actores de un sistema de relaciones, como el que existe entre un gobierno y sus ciudadanos. Ahí, son la salida y la voz las que se refuerzan mutuamente, fungiendo ambas como expresiones políticas de disenso frente al Estado.

Es de esperar que, al producirse ciertas condiciones necesarias de cambio en Venezuela, el arraigo retome fuerza, inhibiendo eventualmente la decisión de permanencia de los venezolanos que migraron a otros países. Tal como ocurre con el creciente flujo de retorno de Colombianos desde hace algunos años, desde diferentes latitudes.

Las problemáticas que derivan de la situación migratoria actual han ocasionado que el Gobierno de Colombia trabaje en acciones que permitan garantizar el derecho a la movilidad de los venezolanos, y en el caso de los colombianos que retornan se ha buscado generar las bases legales para que cuenten con una ruta de acompañamiento una vez se encuentren en territorio nacional.

Estos fenómenos migratorios desde Venezuela han afectado fuertemente la capacidad de respuesta institucional de los entes territoriales locales

colombianos, que no habían contemplado en sus planes de desarrollo mecanismos y recursos que les permitieran acompañar al retornado en su incorporación a la estructura social y económica en ese país. A esto se suma la migración irregular de venezolanos a territorio colombiano, que ha desbordado la capacidad de atención en gobernaciones, alcaldías y del gobierno nacional, especialmente en las zonas con mayor atractivo económico. Las acciones estatales emprendidas evidencian, en detrimento de su eficacia, desarticulación y desinformación entre los actores institucionales, que actualmente son motivo de ajustes.

La respuesta internacional a la crisis migratoria de venezolanos se ha dado desde organismos internacionales, como la Cruz Roja, la ACNUR y la OIM, que han creado plataformas virtuales para recibir donaciones y visibilizar las cifras de migrantes y refugiados que llegan a la región. Sin embargo, la modalidad de Cooperación Sur-Sur ha estado ausente en comparación con la cooperación Norte-Sur, por lo que Colombia, a través de la APC (2018) ha jugado el papel de receptor al recibir en 2018, la cifra de 11.5 millones de dólares para apoyar la gestión de la crisis migratoria proveniente de Venezuela. La hoja de ruta para la integración de los refugiados y migrantes venezolanos que incluye: una tarjeta de información sobre movilidad regional, centros de información, recepción orientación, acogida y asistencia. Plataforma de orientación y de desarrollo de capital humano, programas regionales de salud e inclusión laboral, entre otros aspectos relacionados con la condición de refugiados, que aún resultan insuficientes frente a las necesidades de la población migrante.

Por otra parte, es importante reconocer que existe una deuda histórica de Colombia con Venezuela que durante más de tres décadas acogió a más de dos millones de colombianos, permitiéndoles trabajar y obtener mejores condiciones de vida. Colombia cuenta con poca experiencia migratoria, y esto, sumado a las actuales dificultades económicas que atraviesa el país ha mermado la capacidad de respuesta para recibir en tan corto lapso de tiempo a más de 1 millón de migrantes provenientes de Venezuela.

En el contexto político actual, donde las soluciones concertadas entre los gobiernos de Colombia y Venezuela —e incluso entre el gobierno venezolano y otros vecinos geográficamente próximos— no resultan factibles, la cooperación en otros niveles y entre otras instancias representativas de las sociedades es, quizá, la única alternativa viable para tratar de brindar garantías de vida y dignidad a los más vulnerables cuando la *salida* —según Hirschman (1977)— es la única opción posible para preservarlas.

REFERENCIAS

- ACNUR (2019). Cuarta reunión del Proceso de Quito, *ACNUR*, <https://www.acnur.org/noticias/videos/2019/7/5d26a8474/cuarta-reunion-del-proceso-de-quito.html>
- ____ (2018). Los jefes del ACNUR y de la OIM solicitan un mayor apoyo dado el aumento en el flujo de venezolanos en toda la región, *ACNUR*, <https://www.acnur.org/noticias/press/2018/8/5b7ed7a64/los-jefes-del-acnur-y-de-la-oim-solicitan-un-mayor-apoyo-dado-el-aumento.htm>
- ____ (2017). El aumento de las solicitudes de asilo de venezolanos lleva a ACNUR a reforzar su respuesta. *ACNUR*, <http://www.acnur.org/noticias/noticia/el-aumento-de-las-solicitudes-de-asilo-de-venezolanos-lleva-a-acnur-a-reforzar-su-respuesta/>
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (2019a). Cooperación Sur-Sur y Triangular posicionan a Colombia como oferente de asistencia técnica en 98 países del mundo. *apccolombia.gov*, <https://www.apccolombia.gov.co/noticia/cooperacion-sur-sur-y-triangular-posicionan-colombia-como-oferente-de-asistencia-tecnica-en-98-paises-del-mundo>
- ____ (2019b). Sur-Sur. *apccolombia.gov*, <https://www.apccolombia.gov.co/sur-sur>
- Arango, J. (2003). La explicación teórica de las migraciones: Luz y sombra. *Migración y Desarrollo*, *Migración y Desarrollo*, 1, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66000102>
- Ayllon, B. (2015). La Cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta. *Anuario de Integración* 11, <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/02/09-Ayllon.pdf>
- Banco Mundial (18 de diciembre de 2015). Migración internacional en su máximo histórico. *Comunicado de prensa*, <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/12/18/international-migrants-and-remittances-continue-to-grow-as-people-search-for-better-opportunities-new-report-finds>
- Borjas, G. J. (1989). Economic Theory and International Migration. *International Migration Review*, 23(3), 87-99. <https://doi.org/10.2307/2546424>.
- Bovenkerk, F. (1974). *The sociology of return migration*, Martinus Nijhoff, La Haya, https://doi.org/10.1007/978-94-011-8009-2_2
- Brito, J. (2016). *El papel de la OIM y la Cruz Roja colombiana, en el proceso de retorno de colombianos. Estudio de caso: frontera entre el departamento de la Guajira y el estado de Zulia (2012-2014)*. *Trabajo de grado*. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá.

- Cancillería de Colombia (2016). Cooperación Sur Sur, <http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/cooperation/south>
- Cassarino, J-P. (2004). Theorising return migration: The conceptual approach to return migrants revisited. *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, 6(2), 253–279.
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2017) Informe 2017. Las personas refugiadas en España y Europa. *CEAR*, <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/06/Informe-Anual-CEAR-2017.pdf>
- Congreso de la República (2012). Ley 1565. Diario Oficial No. 48.508. *Cancillería*, https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_1565_2012.htm
- DANE (2005). Censo General 2005. *DANE*, <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>
- Constant, A. y Massey, D. S. (2002). Return Migration by German Guest-workers: Neoclassical versus New Economic Theories. *International Migration*, 40 (4), 5-38. DOI: 10.1111/1468-2435.00204.
- Demurger, S. y Hui X. (2011). Return migrants: The rise of new entrepreneurs in rural china. *World Development*, 39(10), 1847–1861. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.04.027> .
- Dustmann, C. (2003). Children and return migration. *Journal of Population Economics*, 16(4), 815–830. DOI 10.1007/s00148-003-0161-2.
- Economist Intelligence Unit (2010). Great Expectations: Doing Business In Emerging Markets. *Accessing International Markets. The Economist*. UK Trade & Investment. http://perspectives.eiu.com/sites/default/files/UKTI_Emerging_Markets_Web_ACC.pdf
- EFE (2018). Colombia instala la primera mesa migratoria para atender a migrantes venezolanos. *EFE*, <https://www.efc.com/efe/america/portada/colombia-instala-la-primera-mesa-migratoria-para-atender-a-migrantes-venezolanos/20000064-3793362>
- El Espectador (2019). Duque pide “mesa especializada” internacional para atender crisis migratoria venezolana. *El Espectador*, <https://www.elespectador.com/noticias/politica/duque-pide-mesa-especializada-internacional-para-atender-crisis-migratoria-venezolana-articulo-862900>
- Galor, O. y Stark, O. (1990). Migrants’ Savings, The Probability of Return Migration and Migrants’ Performance. *International Economic Review*, 31(2), 463-467. DOI: 10.2307/2526851

- Glick Schiller, N, Basch, L. y Blanc-Szanton, C. (1995). From Immigrant to Transmigrant: Theorizing Transnational Migration. En: *Anthropological Quarterly*, 1(68): 48-63. DOI: 10.2307/3317464
- Gmelch, G. (1980). Return Migration. En: *Annual Review of Anthropology*, (9): 135-159. <https://doi.org/10.1146/annurev.an.09.100180.001031>
- Hirschman, A. O. (1977). *Salida, Voz y Lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. México: Fondo Cultura Económica.
- INE (2017). Cifras de Población a 1 de enero de 2017. Estadística de Migraciones 2016, *INE*, http://www.ine.es/prensa/cp_2017_p.pdf
- King, R. (1986). Return Migration and Regional Economic Development: An Overview. In: R. King (Ed.), *Return Migration and Regional Economic Problems*. London: Routledge.
- Lee, E. S. (1966). A Theory of Migration. En: *Demography*, 1(3): 47-57.
- Lindstrom, D. P. y Massey, D. S. (1994). Selective Emigration, Cohort Quality, and Models of Immigrant Assimilation. *Social Science Research*, 23: 315-349. <https://doi.org/10.1006/ssre.1994.1013>
- Junge, V., Revilla, J. & Schatzl, L. (2015). Determinants and Consequences of Internal Return Migration in Thailand and Vietnam, *World Development*, 71: 94-106, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.11.007>
- Mejía, W. y Castro C. (2012). *Retorno de migrantes a la Comunidad Andina*. Bogotá. Fundación Esperanza. Editorial Códice.
- Migración Colombia (2017a). Pre-Registro de la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), para los ciudadanos venezolanos en zona de frontera. Comunicado de prensa No. 14. *Migración Colombia*. Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá
- _____ (2017b). Radiografía de venezolanos en Colombia. *Migración Colombia*. <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/multimedia/5199-radiografia-de-venezolanos-en-colombia>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2017). *Registro Único de Retornados (RUR), 2013-2017*. Bogotá: Programa Colombia Nos Une.
- Newbold, K. B. (2001). Counting migrants and migrations: Comparing lifetime and fixed-interval return and onward migration. *Economic Geography*, 77(1), 23-40. DOI: 10.2307/3594085
- OIM (2013). Perfil Migratorio de Colombia 2012. Misión Colombia. Bogotá, Colombia.
- _____ (2017). Un estudio realizado por la OIM y por Colombia pone de relieve hallazgos en la migración entre las fronteras de ese país y Venezuela.

- OIM, <http://www.oim.org.co/news/un-estudio-realizado-por-la-oim-y-por-colombia-pone-de-relieve-hallazgos-en-la-migraci%C3%B3n-entre>
- Pew Research Center (2016). Venezuelan asylum applications to U.S. soar in 2016. *Factank*. <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/08/04/venezuelan-asylum-applications-to-u-s-soar-in-2016/>
- Piotrowski, M. y Tong, Y. (2010). Economic and non-economic determinants of return migration: Evidence from rural Thailand. *Population* (English edition), 65(2), 333–348. DOI : 10.3917/popu.1002.0361
- Portafolio (12 de Julio de 2016). Colombia, el tercer mercado emergente más atractivo para invertir. *Portafolio*, <http://www.portafolio.co/economia/colombia-el-tercer-mercado-emergente-mas-atractivo-para-invertir-498751>
- Proyecto Migración Venezuela (2019). Naciones Unidas busca la financiación para su plan de asistencia humanitaria en Venezuela. *Migración Venezuela*, <https://migravenezuela.com/web/articulo/financiacion-es-necesaria-para-asistencia-humanitaria-en-venezuela-naciones-unidas-busca-respaldo/1413>
- Reyes, B. I. (1997). *Dynamics of immigration: Return migration to western Mexico*. San Francisco: Public Policy Institute of California.
- Rodríguez, G. (2015). *Migración del capital humano en ALC: riesgos y retos para el desarrollo*. Ponencia. III *Catedra de Economía del Caribe, 2015*. Universidad del Norte. Barranquilla.
- Rodríguez, M. (2013). La cooperación venezolana en América Latina: de la retórica a la acción. *América Latina Hoy*, 63, 113-137.
- SICREMI (2015) *Migración internacional en las Américas. Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas* (SICREMI). OCDE y OEA, <https://www.oas.org/docs/publications/sicremi-2015-spanish.pdf>
- Todaro, M.P. (1976). *International Migration in Developing Countries*. Geneva, Switzerland: International Labor Office.
- Wang, W. W. y Fan, C. C. (2006). Success or failure: Selectivity and reasons of return migration in Sichuan and Anhui, China. *Environment and Planning A*, 38(5), 939–958. DOI:10.1068/a37428

7. LOS QUE LLEGARON: CONSIDERACIONES SOCIOHISTÓRICAS DE LA LEGISLACIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO

ADA CELSA CABRERA GARCÍA¹ – EDUARDO CRIVELLI MINUTTI²

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, ha sido común hablar de México como uno de los principales territorios expulsores de migrantes, olvidando en ocasiones que por distintos motivos un número considerable de personas también han trasladado su lugar de residencia hasta este país latinoamericano. Los regímenes particulares de inmigración desarrollados en este contexto, dan cuenta de las distintas plataformas ideológicas con bases discursivas y sistemas de valores que formaron las legislaciones de este país en materia de inmigración. Ante ello, el objetivo de este capítulo es abordar la manera en que históricamente se ha construido la legislación migratoria mexicana y el discurso ideológico en el que se sustenta.

Es sabido que desde el siglo XVI llegaron al territorio mexicano por diversos motivos un gran número de españoles, otros europeos, asiáticos y africanos, aunque este país no fue uno de los destinos populares para las migraciones extra continentales durante el siglo XIX y XX. Por ello, históri-

¹ Doctora en Sociología por el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Velez Pliego” (ICSyH) de la Benemerita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Profesora investigadora de la Facultad de Economía de la BUAP. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores de México (SNI) nivel I. Miembro del grupo de investigación en Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales de Reedes. Email: adacelsa.cabrera@correo.buap.mx

² Estudiante del Doctorado en Sociología en el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Velez Pliego” (ICSyH) de la Benemerita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Profesor de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (FDSC) de la BUAP. Secretario de la Coordinación del Grupo de Investigación en Cooperación Sur-Sur e integraciones regionales de la Red Española de Estudios del Desarrollo (GICSS-REEDES). Email: edoardocrivelli@hotmail.com.

camente, los investigadores y las instituciones han relegado el tema de los extranjeros en México con estudios que no han sido sistemáticos ni frecuentes y, además, la difusión de resultados aún no satisface la demanda sobre tema (INEGI, 2000). A pesar de esto, la injerencia de los extranjeros radicados en México ha sido importante en distintas ramas de la economía como la minería, el comercio, la industria textil, los bancos, el petróleo, la construcción de ferrocarriles, principalmente a finales del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, que en su momento generaron gran impacto en el desarrollo económico, social y cultural de éste país (Salazar, 2010).

En este sentido, cabe señalar que un número considerable de inmigrantes llegaron para vivir en México, algunos enfrentando situaciones sociales de rechazo, buscando asimilarse, formando familias con personas mexicanas, aportando con ello a la sociedad mexicana sus valores culturales. La presencia extranjera en México, por lo tanto, se ha dejado sentir en los diversos campos de la vida social, cultural, económica y demográfica del país (INEGI, 2000).

Ubicando esta situación, reconocemos que una gran cantidad de migrantes ha incidido en la realidad económica, política y cultural de nuestro país en distintos momentos de la historia mexicana. Sin embargo, consideramos que no es posible entender esta situación sin tomar en cuenta la clara influencia que ciertos intelectuales mexicanos han tenido a la hora trasladar los discursos sobre el devenir económico del país hacia proyectos particulares de política y legislación en materia migratoria. De manera particular, reflexionamos sobre las cualidades que a lo largo de su historia ha adquirido la legislación migratoria en México, en términos de los vínculos que guarda con el discurso ideológico en el que se sustenta.

Para avanzar en la construcción de ese argumento, el presente artículo se divide en cuatro partes. En primer lugar, se reflexiona sobre México como receptor de inmigrantes y se enumeran los primeros intentos de colonización con extranjeros en este país latinoamericano independiente; posteriormente, se describe el arribo de extranjeros al suelo mexicano durante el porfiriato; en tercer lugar, se identifican las transformaciones de la política y el discurso ante la recepción de migraciones internacionales entre el siglo XX y el XXI. Por último, se presentan algunas consideraciones finales.

7.1. LA COLONIZACIÓN Y ASILO EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE

La conquista de América Latina dejó una gran población indígena colonizada a la que se le fue sumando un número considerable de esclavos africanos, pero a diferencia de otra parte del mundo, quizá esta región sea en la que menos barreras se alzaron entre colonos y colonizados, es decir, en donde

operó en mayor grado el mestizaje y la fusión de razas y culturas. No obstante, la ruptura de los lazos coloniales, se desarrolló como un movimiento de colonos en el que la situación social del indio y del esclavo africano tendió incluso a deteriorarse después de la conclusión de los procesos de independencia (Beyhaut y Beyhaut, 1986 [2010]: 2).

Es importante mencionar que, en ese contexto, los discursos de una élite formada en los valores de la burguesía para liberarse del poder de la monarquía y de la Iglesia, particularmente en Francia, se promovían como la clase que dirigirá la emancipación de los pueblos. En América Latina, la intelectualidad fundada bajo tales principios reivindicaba esta idea, pero se tradujo en nuevas formas de colonialismo que fueron útiles tanto para separarse de las relaciones imperiales como para deslindarse de los discursos libertarios surgidos desde el mundo no europeo (Mignolo, 2005).

Esto permite explicar la manera en que, a mediados del siglo XIX, la idea de América como un todo comenzó a dividirse en dos partes: América Sajona y América Latina. Esta última, implicó la restauración de la civilización europea meridional, católica y latina, reproduciendo las ausencias de indios y negros. Para Mignolo (2005) esta división estuvo mediada por la idea de “latinidad” que Francia promovió en el contexto de un aumento en las tensiones imperiales europeas pues esta nación la necesitaba para justificar su misión civilizadora y su disputa por el área de influencia en el Sur con los Estados Unidos. Por tal motivo, utilizó el término para tomar la delantera ante otros países interesados en América y para enfrentar a la continua expansión norteamericana hacia el Sur.

Para Mignolo (2005) la idea de América Latina es la triste celebración de las élites criollas por su inclusión en la modernidad pues, en realidad, se sumergieron de manera creciente bajo una lógica de colonialidad. Si bien se concreta una independencia administrativa de sus territorios esta no se precisó en términos culturales. La intelectualidad criolla formada en el liberalismo francés, latino, estaría muy presente en el rumbo de las nacientes naciones independientes. La operatividad de la “idea” de América Latina como un proyecto político de las élites criollo-mestizas se resume en la oportunidad que les otorgó para: separarse de su pasado español y portugués; abrazar la ideología de Francia; y olvidarse del legado de su propia conciencia crítica, dando la espalda a indios y negros (Mignolo, 2005).

La mayoría de los gobiernos latinoamericanos independientes empezaron a desarrollar una estrategia de “colonialismo interno”, en la que la propia sociedad nacional extendía el control sobre su propio territorio integrando a los indígenas y a otros grupos en contra de su voluntad a nuevas formas de dominio político, económico y cultural (López, 2006).

En este contexto, se considera que los flujos de migrantes que llegaron a América Latina no obedecieron al azar, sino que fueron respuesta a las políticas e incentivos a la inmigración que desarrollaron los gobiernos latinoamericanos en sus diferentes contextos socio-históricos como parte de las estrategias del “colonialismo interno”. México no fue la excepción en un continente en el que se creía que los extranjeros serían el motor del progreso nacional y por eso este país también abrió sus puertas a la inmigración en el siglo XIX³. Los extranjeros que llegaron al país lo hicieron prácticamente bajo tres modalidades: (i) como colonos agrícolas, (ii) como migrantes libres (iii) y/o como extranjero contratado (Ota, 1983).

Desde tiempos coloniales, algunos intelectuales novohispanos como Francisco Javier Clavijero (1780)⁴ y Servando Teresa de Mier (1794)⁵ plantearon la invisibilidad del indígena, en una sociedad en la que prevalecía el desprecio étnico y que, al mismo tiempo, legitimaba la segregación racial. Estas ideas trascendieron al México independiente, basado en un nacionalismo criollo excluyente que veía en la inmigración extranjera un medio para promover el desarrollo socioeconómico y consolidar su proyecto de nación.

Al momento de la independencia, se manifestaron las tensiones en términos del destino que debía seguir el nuevo Estado. Las principales pugnas estuvieron protagonizadas por quienes promovían la idea un gobierno centralista versus aquellos que estaban a favor de uno que descentralizara el poder. Desde los inicios del México independiente de España, estos contrastes se manifestaron en el paso de ser un Imperio, que duró de 1821 a 1823, a una República Federal con la instauración de la Constitución de 1824. Estas contradicciones marcarían la vida política y económica del país desde

³ Cabe destacar que los flujos migratorios no suelen estar orientados solo por valores y referencias culturales que los individuos y las comunidades elaboran, sino que también son canalizados por inercias sociales, por ejemplo, mercados de trabajo o estructuras jurídicas que establecen requisitos y gestiones administrativas (Marroni y Alonso, 2006).

⁴ Si bien Clavijero, reconoce los excesos de los conquistadores españoles sobre las poblaciones indígenas, también paleta que el carácter de los mexicanos, como en el de cualquiera otra nación, hay elementos buenos y malos que podrían fácilmente corregirse con la Educación (Clavijero 1780 [1917]: 92).

⁵ Servando Teresa de Mier manifestó en un sermón de 1794, que el culto a la virgen de Guadalupe había sido traído a la Nueva España, mucho antes de la Conquista, por el predicador santo Tomé que en su capa tenía plasmada la imagen de la Virgen, y no por el indígena Juan Diego cómo marca a tradición. Dichas aseveraciones ocasionaron que el arzobispo Alonso Núñez de Haro lo expatriara y enviara a España por diez años (Teresa de Mier, 1823: 1-2).

esos momentos hasta la época de la Reforma, en la que finalmente el orden liberal republicano viviría su consolidación.

Ello permite observar el papel que los intelectuales tuvieron en las principales discusiones de la época, sobre todo en el advenimiento del orden constitucional de 1824. Muchos de ellos se verían influidos por los vínculos que mantenían con los Estados Unidos y con España. Ambas tendencias se expresaron en la Constitución de 1824, que incorporó elementos propios de un federalismo más radical, como el estadounidense, retomando de su constitución la doble soberanía, estatal y federal, así como la representación bicameral. Por otra parte, se incluyeron elementos de una visión más moderada, procedente de la Constitución española de 1812 y de la legislación secundaria de las Cortes, de la que se emularon los ayuntamientos y los procesos electorales (Serrano y Vázquez, 2010: 406).

En este contexto, el gobierno mexicano otorgó los primeros permisos de colonización en 1823 a Stephen F. Austin para que se estableciera en la región de Texas con trescientas familias anglosajonas. El objetivo de esto era dinamizar la economía de aquella zona que se encontraba prácticamente ociosa y “despoblada”. Casi al mismo tiempo, en 1827, las autoridades mexicanas promulgaron la Ley de Empleo, por la que ningún español de nacimiento podría ocupar cargo alguno en la administración pública, civil o militar y, para finales de ese mismo año, también se promulgó la primera ley de expulsión de los españoles, seguida de la promulgación de una ley similar en 1829 (Sims, 1982)⁶.

El hueco dejado por los españoles, dio pie a al arribo de otros comerciantes extranjeros que empezaron a formar un importante contingente entre los empresarios industriales nacionales, aunque no del todo dominante. Entre las décadas de 1830 y 1840, los comerciantes británicos, alemanes y franceses fueron importantes en la promoción de la modernización industrial de los estados de Veracruz, Guerrero, Nuevo León, Durango y Nayarit, que eran lugares donde las élites locales seguían favoreciendo la inversión en la agricultura comercial y en la minería. Al mismo tiempo, estos inmigrantes formaban un importante grupo empresarial en los centros de modernización industrial de las ciudades de México, Puebla y Querétaro, constituyendo junto con sus hijos el grupo empresarial más significativo en términos numéricos en estos lugares (Gómez-Galvarriato, 1999).

⁶ Al culminar los procesos de independencia, muchos españoles que habían ocupado cargos públicos fueron expulsados de la mayoría de países de América Latina, medida que se fue extendiendo a toda la población de origen español en general, y de manera simultánea, a lo largo de toda la región latinoamericana.

A pesar de la prosperidad de los extranjeros en México, no tardaron en llegar los contratiempos pues, al poco tiempo de su establecimiento, los colonos anglosajones en el Norte del país declararon su independencia del gobierno mexicano. Este fue uno de los motivos de la desastrosa guerra de 1847 entre México y los Estados Unidos que terminó con la pérdida de gran parte del territorio mexicano a manos de los estadounidenses⁷. Ante esta amarga experiencia, la admisión de extranjeros en México debió ser controlada cuidadosamente, motivo por el que surge la primera ley mexicana sobre inmigración que remonta al 16 de febrero de 1856, bajo el gobierno de Antonio López de Santa Anna. Dicha Ley establecía que los colonos que llegaran a México tenían que ser necesariamente latinos y católicos, aunque seguía excluyendo deliberadamente a los españoles que habían sido expulsados por el decreto del Congreso en 1829, hecho que orientó la propaganda de colonización hacia Francia.

No obstante, entre 1863 y 1867, la intervención francesa en México apoyada por los conservadores, terminó por imponer a Maximiliano de Habsburgo como Emperador de México. Bajo el denominado II Imperio Mexicano, el erudito Francisco Javier Pimentel y Heras Soto, en colaboración con Faustino Galicia Chimalpopoca y José Fernández Benítez, elaboraron el primer diagnóstico del indigenismo mexicano. El diagnóstico de Pimentel (1864: 240), que veía entre líneas la posibilidad de exterminio del indio⁸, optaba por su “transformación” a través de la inmigración europea que sería el medio para absorber la “indignidad” y “los vicios” que según ellos acompañan al indígena, iniciando así con la mistificación del mestizo. Estas ideas sentaron las bases para la posterior política migratoria del último cuarto de siglo XIX.

En el caso de la práctica de asilo, bien podría considerarse como una actitud que existía desde los inicios del México independiente. Esto se ob-

⁷ La colonización en Texas por parte de anglosajones, muchos de ellos ni si quiera nacidos en América, fue intensiva. Además de los colonos legales, un importante contingente de inmigrantes ilegales, incluido un gran número de esclavos negros, se asentó en este territorio. En 1836 los texanos declararon su independencia y esto desembocó en una guerra contra México en la que éste perdió su territorio. En ese mismo año se declaró el nacimiento de la República de Texas que posteriormente, en 1845, se incorporaría a los EEUU de América, reclamando la posesión de la franja comprendida entre los ríos Bravo y Nueces. Esto provocó una guerra entre México y los EEUU que terminó con la pérdida por parte de los mexicanos de la mayoría de sus posesiones al Norte del Río Grande, incluyendo la Alta California, en 1847.

⁸ Pimentel asegura que los problemas de los indígenas estriban en la práctica de una religión que él considera como “bárbara”, al maltrato de los españoles y al aislamiento jurídico del cual gozaban los indios de su tiempo, gracias a la política benevolente de Maximiliano que les permitió conservar sus tradiciones (Pimentel y Heras Soto, 1864: 222).

serva, por ejemplo, en que el primer convenio internacional en el que se participaba como nación independiente, en 1823, incluía ya el principio de asilo. Alrededor de 1826 arribaron al país desde la entonces denominada República Centroamericana, conformada al sucumbir el Imperio Mexicano de Iturbide al que originalmente se encontraba anexada como territorio, los primeros asilados. Ellos llegaron al país debido que el gobierno federal conservador de esa República suprimió el gobierno liberal de Guatemala, obligando a que varios dirigentes se desplazaran hacia la región de Comitán, en lo que hoy es el estado mexicano de Chiapas (Meyer y Salgado, 2002: 29).

Para mediados del siglo XX, en la Constitución de 1857 estaría ya presente una reivindicación de la protección de quienes fueran perseguidos políticos, se trata de una referencia que sería retomada también en el artículo 15 de la actual Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde 1917, y que dice lo siguiente:

No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido, en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

Meyer y Salgado (2002) consideran que si bien este artículo no hace mención explícita a la figura de asilo es importante tomar en cuenta que hay solo algunos pocos casos en las constituciones que a nivel mundial hacen referencia a ello.

7.2. LA COLONIZACIÓN DURANTE EL *PORFIRIATO*

Como bien se ha mencionado, Pimentel Heras y Soto introdujo una idea de sociedad nacional que se agravó con los postulados de la élite intelectual durante el gobierno del Gral. Porfirio Díaz, que en cierta medida legitimaba la explotación de los indios por parte de los grandes terratenientes. En este contexto, el célebre intelectual mexicano Justo Sierra Méndez (1874)⁹, quien tuvo una destacada participación en la reforma educativa del régimen porfirista, avaló las ideas eurocéntricas de la élite criolla y refrendó la idea

⁹ Justo Sierra (1874), pensaba que la inmigración podía ser el remedio para los inmensos campos despoblados, de las fronteras desiertas, de la falta de movimientos en los mercados y de la parálisis completa de la industria y el progreso de México (Dumas, 1992: 494).

de que el progreso de México dependía de la consumación del mestizaje a través de los europeos.

Así, durante el *porfiriato* (1876-1911), se presentó el momento de mayor auge y libertad migratoria para los extranjeros que decidieron establecerse en México. Lo cual estuvo directamente relacionado con una política de corte liberal que pretendía poner en práctica los preceptos económicos y sociales de la Constitución de 1857. Mediante la pacificación interna del Estado mexicano, se restablecieron y estrecharon relaciones diplomáticas con muchos países, consolidando en su interior un sistema político estable avalado por una serie de políticas públicas sustentadas en el discurso de alcanzar el desarrollo económico como paso previo al desarrollo social. En el exterior, el régimen porfirista promovió la imagen de un país estable, poseedor de grandes posibilidades de desarrollo. En este contexto, llegaron capitales extranjeros que sirvieron como punta de lanza del fenómeno migratorio en México.

Sobre todo, después del primer periodo presidencial del General Díaz (1877-1880), durante el gobierno del General Manuel González (1880-1884) se incrementó la llegada al país de capitales financieros y humanos del exterior. En resumen, de acuerdo con Moisés González Navarro (1960), la necesidad de inmigración expresada por las élites mexicanas durante el *porfiriato* (1877-1910) apuntó hacia cuatro supuestos principales: (1) la gran riqueza nacional; (2) la escasa población; (3) la incapacidad para aprovechar los ricos dones naturales y; (4) la valía del trabajador extranjero.

En ese contexto, un número considerable de italianos llegaron a México, entre 1881 y 1882, como parte de un proyecto de “migración asistida” que consistía en atraer colonos al país por parte del gobierno, dotarlos de tierras compradas a particulares primero y después tomar las tierras que se consideraban baldías. En ocasiones, a los colonos incluso se les pagaba el transporte y se les otorgaban las herramientas necesarias para empezar a trabajar en las tierras que les fueron designadas.

La llegada de colonos extranjeros también correspondió a los diversos incentivos fiscales y económicos que la clase política mexicana fomentó a través de una legislación que se materializó en la Ley de Colonización y deslinde de terrenos baldíos de 1883¹⁰ y, de manera posterior, la Ley sobre

¹⁰ Esta Ley amplió considerablemente el contenido ley de 1857 al favorecer a compañías privadas para fraccionar y valorar terrenos baldíos, demasías y excedencias de propiedad nacional a cambio de establecer colonos extranjeros y nacionales en los terrenos considerados. Después, la ley sobre ocupación extranjera de terrenos baldíos de 1894 mostró mayor apertura para que las empresas dejaran de obligarse a mantener poblados los te-

ocupación extranjera de terrenos baldíos de 1894. Sin embargo, la colonización oficial no tuvo mucho éxito y se vio más prosperidad en algunas colonias creadas por particulares. En ese sentido, el gobierno mexicano aseguró que la colonización oficial solo había beneficiado a la empresa privada hasta inducir a los colonos a que vinieran por cuenta propia, como ocurría en otras partes del continente americano. Ante ello, las autoridades mexicanas reconocieron el fracaso de la colonización oficial y facilitaron la colonización privada en el país (González, 1960).

Existe un contraste entre las políticas de “migración asistida” y de atracción de colonos y los flujos migratorios procedentes de otras regiones, el cual se observa en el trato diferenciado que existía para la migración procedente de la frontera Sur. A los centroamericanos, particularmente a los guatemaltecos, se les consideraba como fuerza de trabajo que podría migrar por temporadas a las zonas cafetaleras del Soconusco. La explotación de esta región fue parte de las políticas económicas promovidas por Díaz. De tal forma que:

El gobierno porfirista ofrecía a los colonos extranjeros, a quienes consideraba superiores a los mexicanos, las tierras nacionales de la vertiente del Golfo, Libertad y Comitán, y Tonalá y Soconusco, en la Costa del Pacífico, en nombre del progreso de la nación, mientras que muchos nacionales se transformaron en fuerza de trabajo que laboraba en condiciones deprimentes y de intensa explotación (Tarrío y Concheiro, 2006: 36).

Si bien gran parte de esos extranjeros empresarios desarrollaron su actividad en la zona Sur del país, esto no significó el abastecimiento de trabajadores para el capital ahí instalado, especialmente para actividades como la cosecha de café. Parte de la solución a este problema fue el enganchamiento forzoso no sólo de indígenas de la región sino también de población de Guatemala. Ante la consolidación de un sistema que empleaba fácilmente a indígenas guatemaltecos pagándoles bajos salarios o a cambio de la deuda que adquirirían en las tiendas de raya, los empresarios de la zona exploraron el cultivo del banano y de la caña de azúcar.

Para el último cuarto de siglo XIX, con la llegada de trabajadores extranjeros aptos para las rudas faenas del campo en condiciones agrestes, donde se sentía la carencia de “fuerza de trabajo”, creció el optimismo de los funcionarios con respecto a los grandes recursos naturales, que solo requerían

renos de concesión federal, sea con nacionales o extranjeros y favoreció la apropiación probada de los baldíos, sobre todo en el Norte de México al deshacer la restricción sobre la compra de terrenos en estados fronterizos (Salazar, 2010).

de hombres capaces para aprovecharlos. No obstante, aunque la fertilidad de los terrenos tropicales era muy grande, no era aconsejable para los colonos europeos porque allí se lucha con el calor exagerado, con los insectos, con la fauna, la vegetación y la distancia de los principales centros urbanos del país.

Sin embargo, las leyes de colonización y ocupación extranjera en México provocaron una enorme especulación sobre tierras, además de que las negociaciones entre particulares y las alianzas políticas y económicas entre los grandes hacendados obstaculizaron el desarrollo de pequeños propietarios carentes de aguas o vías de comunicación. Esto dio pie a un constante traspaso de tierras que permitió la acumulación de grandes extensiones de terreno entre los hacendados, comerciantes, banqueros, grandes industriales nacionales y extranjeros, lo que generó el consecuente descontento de otros sectores que se vieron desplazados del usufructo de tierras, aguas y bosques mexicanos (Salazar, 2010). Un gran número de colonos extranjeros que apenas empezaban su nueva vida en México como pequeños propietarios, se vieron afectados por la especulación de terrenos y como resultado muchos de ellos terminaron por abandonar el país.

El gobierno mexicano aceptó el fracaso de su proyecto de colonización con extranjeros y pensó remediarlo promoviendo una nueva Ley de Colonización en los albores del siglo XX, concluyendo que la ley entonces vigente regulaba la inmigración con excesivo detalle y por tanto inhibía los nuevos proyectos de colonización y el arribo de extranjeros. En este sentido, las autoridades mexicanas enfrentaron a una opinión pública cada vez más crítica a lo que se consideraba un trato preferencial a los extranjeros frente a los nacionales, sobre todo respecto a la dotación de tierras ociosas (Lajous, 2010: 39).

Fue así como también aumentaron las voces opuestas al discurso oficialista del régimen de Díaz. En el plano intelectual, Andrés Molina Enríquez (1906) cuestionó sobre todo los problemas de desamortización y de nacionalización que permitieron la consolidación del criollo mediante la destrucción de la propiedad comunal de los grupos indígenas. Este intelectual se centró en el problema de la explotación y aislamiento del indígena debido a la estratificación social que caracterizaba a la sociedad mexicana de principios del siglo XX, enfatizando la “mestizofilia” como una solución al problema racial del país. En ese mismo año, el Partido Liberal de los hermanos Flores Magón también abogaba por la prohibición a la inmigración china en el Norte del país, con la excusa de proteger a los trabajadores mexicanos contra este grupo extranjero considerado como “raza degradada”, “feos” y “débiles” (González, 1969: 590).

Como consecuencia, la política mexicana se volvió cada vez más restrictiva y para 1907 el gobierno empezó a cancelar todas las concesiones para la ocupa-

ción de terrenos públicos cuyos términos de contrato no se hubieran cumplido. Con ello, acabó la política oficial de colonización que sólo había logrado atraer con muchas dificultades a cerca de 30.000 inmigrantes. Aunque, cabe señalar que este fracaso no se puede atribuir únicamente a la política mexicana, sino a que también había destinos más atractivos para la colonización europea en América como EEUU, Argentina y Brasil, que tenían tierras más fértiles para los millones de italianos, irlandeses y escandinavos que abandonaron sus hogares para establecerse en el continente americano (Lajous, 2010: 39).

Luego de varios años de crecimiento económico y estabilidad política, en un periodo conocido como la *pax porfiriana*, la decadencia del régimen porfirista empezó a gestarse a partir de una crisis múltiple e insoluble que él mismo generó en los ámbitos político, económico, social, diplomático y cultural que dio paso a diversos movimientos de oposición entre diferentes clases y grupos políticos en el país. Ante ello, en 1910 estalló la Revolución Mexicana, desencadenando una violenta lucha armada que terminó por destruir el Estado oligárquico y neocolonial de fines de siglo XIX para inaugurar la nueva era de institucionalización que marcó el rumbo del Estado mexicano para el siglo XX (Garcíadiago, 2012: 225). La Revolución también cambió el significado de la estructura social, llevando los problemas raciales a un debate de “lucha de clases”, dando otro sentido a la “mexicanidad” que se expresa en la comunión entre los vértices españoles e indígenas.

Con la violencia del conflicto armado, la inmigración en México disminuyó considerablemente durante este periodo. Se delineó un creciente nacionalismo popular en oposición a la xenofilia oficial del *porfiriato* y bajo el lema “México para los mexicanos” se justificó la limitación de los privilegios e incluso asesinato de extranjeros por parte de varios grupos de rebeldes y revolucionarios (González, 1969: 579)¹¹.

La legislación mexicana en materia migratoria del siglo XIX refleja el interés de las autoridades mexicanas por “poblar” el vasto territorio mexicano y desarrollar una economía similar a la estadounidense. Para ello promulgaron leyes y decretos que pretendían alentar la inmigración, especialmente de europeos. No obstante, desde inicios del siglo XX las cosas empiezan a cambiar.

El México revolucionario procesó de manera muy distinta el significado de la presencia de extranjeros en el país. Con ello, surgieron debates legislativos, así como distintas políticas migratorias que dan cuenta del esfuerzo que hicieron los distintos gobiernos posrevolucionarios por construir una nación

¹¹ Se estima que, durante la Revolución Mexicana, entre 1910 y 1919 fueron asesinados aproximadamente el 1.27% del total de la población de extranjeros residentes en México (González, 1969: 575).

que se presentaba como desafiante a las permanentes amenazas extranjeras y con el firme propósito de forjar una nacionalidad que tuvo como fundamento el mestizaje racial y cultural (Yankeevich, 2004: 1-2). Por ejemplo, es interesante observar que ya desde 1906, entre los movimientos contrarios a Díaz existía un fuerte rechazo hacia la inmigración china por parte de los magonistas en su “Programa de Partido Liberal Mexicano” pues consideraban que su ingreso al país afectaba a los trabajadores mexicanos.

7.3. TRÁNSITOS EN LA POLÍTICA MIGRATORIA DURANTE EL SIGLO XX Y PRINCIPIOS DEL XXI

La pacificación del país después de la revolución permitió la llegada de un número considerable de personas que huían por distintas razones de procesos de persecución en Europa, entre los que destacan judíos, algunos rusos y menonitas alemanes, entre otros. En este mismo periodo, en 1925, el intelectual José Vasconcelos publicó un ensayo titulado *La Raza Cósmica* en el que se expresa la idea del surgimiento de una “quinta raza”, “la raza de bronce” del continente americano que está constituida por “el tesoro” de todas las razas del mundo para construir una nueva civilización. Para Vasconcelos solamente los habitantes de la parte ibérica del continente americano disponen de los factores espirituales, raciales y territoriales que son necesarios para iniciar “la era universal de la humanidad” y las ideas de “raza” o “nacionalidad” deben ser trascendidas en nombre del destino común en la *Universópolis* (Vasconcelos, 1925: 39-40).

Un año después de la publicación de estas ideas, en 1926, Amadeo S. Vidales, primer Jefe de Reintegración Económica Mexicana y de las armas libertadoras en el Sur, lanza el Plan de Veradero en la ciudad de Acapulco, reconociendo la Constitución de 1917 pero no la cláusula 13 del Plan de Iguala de 1821 que plantea el respeto y la protección de personas y propiedades en México. El Plan de Veradero también reivindica el Plan de Linares de 1922, en el que se había estimado que la mitad de la riqueza privada de México estaba en manos españolas y por eso la única manera de pacificar el país era la expulsión de todos los españoles, salvo los notablemente útiles¹². Pese a estos brotes de hostilidad

¹² Bajo estas ideas, las propiedades españolas en México debían de pasar a manos de los mexicanos que las solicitaran y los hijos de españoles recibirían el usufructo de los intereses de sus padres solo después de quince años que esas propiedades se enajenarían a otros criollos y otros indios, entendiéndose por criollo a todos los mexicanos que no fueran de raza pura indígena. Además, del primero de enero de 1923 a 1950 se prohibiría la entrada de españoles por nacimiento al territorio mexicano y a los

y xenofobia, los españoles lejos de ser expulsados aumentaron su presencia en México, sobre todo como exiliados en el contexto de la guerra civil española.

Un ejemplo de la tendencia restrictiva hacia la inmigración se encuentra contenido de la Ley General de Población de 1936 que incorporaba las denominadas “tablas diferenciales” para establecer un límite a la migración procedente de otros países en función del potencial grado de asimilación que podrían alcanzar en términos raciales y culturales, así como en términos de si era o no conveniente su admisión. Dichas tablas establecían preferencia por hispanos e hispanoamericanos restringiendo a las personas de otros orígenes. Esto favoreció la llegada de españoles ante el auge del fascismo en Europa, pero hizo más difícil esta posibilidad para judíos, alemanes e italianos opositores a Hitler y Mussolini, respectivamente, que si bien lograron obtener asilo en México lo hicieron en condiciones distintas a la de los españoles y llegaron también en una menor cantidad. En ese periodo también ingresaron al país una gran cantidad de comunistas, principalmente intelectuales, procedentes del este de Europa (Meyer y Salgado, 2002).

El 7 de junio de 1937 llegó al puerto de Veracruz el primer contingente de españoles republicanos, formado por 464 niños y para 1942 llegaron al país cerca de 12 mil más, acto que fue muy criticado por los adversarios políticos del presidente Lázaro Cárdenas que combatieron esta inmigración acusando a las brigadas internacionales de comunistas (Pérez, 2009: 117). Durante este periodo, también habían surgido y aumentado las ligas y comités “antichinos” con la idea de combatir a los chinos y posteriormente a otras razas consideradas como “inferiores”, es decir, a toda raza exótica considerada “inconveniente para el progreso nacional” se les aislaría en barrios especiales o en los suburbios de las ciudades (González, 1969: 586-602).

También durante los años treinta y cuarenta del siglo pasado, ciudadanos de distintos países latinoamericanos buscaron en las embajadas y sedes diplomáticas mexicanas debido al acoso político que vivían en esos momentos en sus países, tal y como sucedió en el caso de Pablo Neruda en 1947. Por su parte, políticos centroamericanos, incluso algunos presidentes defenestrados, llegaron a México también en esas décadas. En la década de los cincuenta, en el contexto de la guerra fría y ante la campaña anticomunista emprendida por

españoles no se les permitiría volver sino hasta quince años después de haber sido nacionalizados sus bienes, se declaraba reos de alta traición a la patria a los notarios que autorizaran escrituras fraudulentas a favor de los españoles. Los bienes urbanos de los españoles pasarían a poder de los municipios, los rústicos a quienes carecieran de ellos y se respetarían las vidas o intereses de mexicanos y extranjeros, pero no de los españoles (González, 1969: 586).

los Estados Unidos cuya característica fue la de perseguir a quienes apoyaran cualquier movimiento extranjero con tintes progresistas por considerárseles en contra de la libertad cultivada en territorio norteamericano. En ese marco, muchos políticos e intelectuales perseguidos o cuyo pensamiento era considerado en contra de los valores norteamericanos y que fueron ubicados dentro de la denominada “lista negra” obtuvieron el beneficio del asilo en México. Esto, sin embargo, no fue siempre bajo condiciones de respeto hacia esa potestad del gobierno mexicano, pues en algunos casos se le obligó a deportar a varios de los acusados comunistas (Meyer y Salgado, 2002).

Es importante mencionar que, no obstante la llegada de españoles y la recepción que se les dio en México, en este país siguieron vigentes las políticas migratorias restrictivas de la posrevolución. Esto último hace aún más excepcional la actitud de México ante el refugio, sobre esto es importante destacar que:

(...) en 1948 México fue signatario de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, cuyo artículo 14 establece que toda persona tiene derecho a buscar asilo en caso de sufrir persecución por motivos políticos. Habría que agregar que, a partir de ese año, nuestro país se ha mostrado reacio a firmar cualquier intento de reglamentar o unificar la legislación internacional sobre el asilo, pues ello podría restringir su libertad de acción al enfrentar problemas de refugiados. No ha signado la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 ni el Protocolo relativo al Estatuto de los Refugiados de 1967. En estricto apego al derecho internacional, ha hecho del asilo una tradición reconocida (Meyer y Salgado, 2002: 29).

Para la segunda mitad del siglo XX, las migraciones extra continentales disminuyeron considerablemente hacia México. En contraste con ello, aumentó el arribo de miles de exiliados que huían de las dictaduras militares sudamericanas, sobre todo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay entre las décadas de 1960 y 1970. En los años ochenta se reconoció la situación de refugio para personas que huyeron de sus países debido a los conflictos armados que tuvieron lugar en Centroamérica.

En los últimos años, en lo que va del siglo XXI para ser más específicos, México ha visto recorrer su territorio a una gran cantidad de migrantes procedentes de Centroamérica y de manera reciente de la zona del Caribe e incluso del continente africano. Al igual que en el caso de los Estados Unidos, el tema migratorio se ha tornado un tema de seguridad interna y a partir del año 2004 se introducen las discusiones sobre esta última cuestión en la Constitución, sentando las bases de lo que sería la Ley de Seguridad Nacional de 2005. Un hecho que marcaría de manera importante la política migratoria mexicana sería

la relación que en términos de seguridad establecerían México y los Estados Unidos en torno a lo que se ha denominado la Iniciativa Mérida.

Un resultado de este tipo de políticas es el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, que toma como parte de las amenazas hacia la tranquilidad del país a cualquier contexto “vulnerabilidad de las fronteras”. La Ley de Migración de 2011 surge como una legislación que expresa con claridad la relación entre seguridad y migración (Bermúdez, 2014).

Todo ello se desenvuelve en un momento en el que México se consolida como país de tránsito, además de ser un país expulsor de flujos migratorios y ante el despliegue de un conjunto de políticas restrictivas similares a las de su vecino del Norte, demostrando una falta de congruencia entre lo que exige para sus emigrantes en el exterior y lo que es capaz de ofrecer a los extranjeros en su territorio. Sin embargo, la migración centroamericana es tan antigua que puede rastrearse incluso antes de la formación del Estado mexicano y en los últimos veinte años ha aumentado considerablemente sobre todo porque muchas de estas personas atraviesan el país hacia la frontera Norte buscando cumplir el “sueño americano” en los EEUU.

En ese sentido, es común que la mayoría de inmigrantes que están de paso por el territorio mexicano se encuentren en un estatus de indocumentados, lo que hace que el migrante sea criminalizado por las leyes migratorias al tiempo que lo convierte en presa fácil para bandas del crimen organizado que lo hacen víctima de extorsiones y de diferentes tipos de explotación.

De manera reciente, las caravanas de migrantes que proceden de Honduras nos obligan a reflexionar en torno a la añeja dinámica migratoria que México posee con América Central. Los flujos migratorios internacionales de la región centroamericana no representan un fenómeno nuevo, por lo que pensarlos de esa manera permite observar los cambios que han presentado en términos de sus causas, su composición y de las también importantes transformaciones.

Ya desde finales del siglo XIX, llegaban a nuestro país trabajadores de origen guatemalteco para satisfacer la demanda de mano de obra agrícola en la región del Soconusco, sin que para ello les hiciera falta una visa o permiso de trabajo. Las principales actividades en las que en ese entonces y de manera posterior se han desempeñado son la cosecha de café, de banano, de cultivos de ciclo corto y en la producción azucarera en los principales ingenios de la zona. Por lo que podemos ubicar los cambios en la postura que en la actualidad asume México en torno a la migración indocumentada observando el caso centroamericano.

La permisividad hacia la entrada de esos trabajadores migrantes, en una dinámica temporal y circular, se vio limitada a partir de su regulación en

1994 con el denominado Permiso Laboral para Trabajadores Fronterizos procedentes de Guatemala, que a partir de 2008 se transformó en la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo. Esta última se encuentra en línea con los cambios que de manera más amplia fueron implementados por México en materia de seguridad interna, con fuertes efectos para las migraciones indocumentadas. Las discusiones sobre seguridad interna, introducidas en el ámbito constitucional en el año 2004, fueron las bases para la creación Ley de Seguridad Nacional de 2005, misma que se encuentra en consonancia con la reestructuración que en materia de seguridad había implementado Estados Unidos como consecuencia de los sucesos del 9/11 de 2001.

En el año 2011, se implementó la Ley de Migración en México retomando los argumentos antes mencionados. En ella, se hace explícita la idea de que para garantizar los esquemas de seguridad interna es importante mantener un amplio control fronterizo. La implementación de esta ley puede considerarse parte de los resultados de la Iniciativa Mérida, misma que implicó acuerdos de colaboración expresados en el flujo de recursos monetarios y de cooperación técnica para solventar las “exigencias” que en materia de seguridad poseía el país. Parte de esos recursos fueron destinados al resguardo de la frontera Sur y se reflejan en la implementación de acciones concretas como el Programa Frontera Sur.

La política de refugio también ha experimentado cambios en el país, por lo que se observa un fuerte contraste con la manera en que, durante la mayor parte del siglo XX, México se caracterizó por ser receptor de refugiados de distintas nacionalidades. En los últimos años, ha aumentado de manera importante el número de solicitudes para acceder a la condición de refugiado en México. Según los datos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), de enero a agosto del presente año se realizaron 14.544 solicitudes de las cuales el 73% fueron de personas procedentes de América Central. De estas sobresalen las solicitudes de quienes son originarios de El Salvador, 3.063 en total, y de Honduras, con 6.523 solicitudes.

TABLA 7.1. SOLICITUDES DE LA CONDICIÓN
DE REFUGIADO EN MÉXICO, 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Total solicitudes	1296	2137	3424	8796	14603	14544
América Central	909	1798	3170	8131	8730	10630
El Salvador	309	626	1476	3494	3708	3063
Honduras	530	1035	1560	4129	4274	6523

Fuente: Elaboración propia con datos de la COMAR. * Datos de enero a agosto.

En el contexto de las últimas oleadas de la Caravana de Migrantes esta política de recepción se está planteando una modificación, especialmente a través de la posibilidad de adoptar el rol de “Tercer país seguro”¹³. Si bien esto aún no se ha concretado, las implicaciones que tendría dicho acuerdo serían las de asumir la responsabilidad otorgar seguridad a los solicitantes de refugio sirviendo como filtro de entrada para los Estados Unidos.

El despliegue de estas transformaciones en la normativa sobre la migración indocumentada y sobre la política de refugio tienen implicaciones tanto para quienes transitan por nuestro país buscando llegar a los Estados Unidos como para aquellos que ven en México un posible lugar de destino, sea o no por la vía de obtener la condición de refugiados. Su incidencia va mucho más allá y se refleja en la manera en que la narrativa detrás de esos cambios se disemina en un imaginario social plagado de contradicciones en el país. Esto se observa en las acciones y el discurso por parte de quienes rechazan, desde las redes sociales y hasta en manifestaciones públicas, la entrada y tránsito de los centroamericanos por el país, que en gran medida concuerdan con la actual tendencia de la política migratoria y de refugio. Ante ellas, sin embargo, se oponen las acciones emprendidas por todos aquellos que se organizan para recibirlos montando albergues, centros de acopio para comida, ropa, artículos de primera necesidad, medicamentos, etc., o que lanzan un contra-discurso en las redes sociales reconociendo la dignidad humana que guía los pasos de la mayoría de quienes marchan en caravana.

CONSIDERACIONES FINALES

En términos históricos, y como en otras partes de América Latina, el interés por promover proyectos de colonización con extranjeros en México a finales de siglo XIX tenía la excusa de mejorar con ellos las condiciones del campo en el país. Sin embargo, la política de colonización mexicana también encubrió propósitos de “mejoramiento racial”, ante las consideraciones de algunos políticos e intelectuales mexicanos que veían en los conocimientos y las facultades que traían consigo los inmigrantes una forma de alcanzar la “civilización” y el desarrollo industrial indispensables para el progreso nacional (Salazar, 2010: 70).

Aunque resulte atrevido definir a posteriori los objetivos de política exterior que tuvo México a finales del siglo XIX, entre 1876 y 1910, durante

¹³ Las últimas declaraciones del canciller dicen que no seremos un “Tercer país seguro” ante la amenaza de Donald Trump de aumentar los aranceles a los productos de nuestro país si México no para a la migración centroamericana (Enciso, 2019).

el *porfiriato*, se podrían señalar cuatro objetivos fundamentales del gobierno mexicano en materia exterior que fueron (i) atraer inversión extranjera, (ii) diversificar las relaciones exteriores, (iii) incidir en la opinión pública en los EEUU y (iv) atraer inmigración (Lajous, 2010: 19).

En el caso del periodo inmediato posterior a la revolución y ya con el orden constitucional de 1917, se planteó una postura anti-española en la legislación migratoria que, sin embargo, no significó una restricción a la llegada de españoles a México a consecuencia de la guerra civil. Otra de las características de la época fue la tendencia de rechazo hacia la población que llegaba de china que sumaba un importante número en México, y que había crecido debido a las políticas prohibicionistas hacia esa migración en Estados Unidos a finales del siglo XIX.

En la segunda mitad del siglo XX, es posible observar apertura hacia quienes eligieron a México para vivir el exilio al que muchos fueron condenados a raíz de las dictaduras militares de América Latina. En lo que va del siglo XXI, la legislación migratoria mexicana parece haber perdido autonomía ya que se organiza en función del discurso de la seguridad promovido desde los Estados Unidos. En este sentido, se han desplegado políticas de control migratorio vinculadas, y en algunos casos análogas, a las promovidas por el vecino del Norte. Experimentan sus efectos principalmente los migrantes centroamericanos que transitan por México con el objetivo de alcanzar el “sueño americano y que, ante la dificultad de alcanzarlo, comienzan a ver a en este país un posible territorio de destino.”

Lo anterior se hace evidente en dos cambios fundamentales en la política migratoria a lo largo de la historia: 1) la postura que nuestro país presenta con respecto a la migración indocumentada; y 2) su posicionamiento en términos del otorgamiento de refugio. Consideramos que en la actualidad ambas transformaciones forman parte de la tendencia que busca garantizar el control y encauzamiento de la movilidad de personas a nivel mundial, bajo la forma de un régimen de control global de fronteras cuyos inicios se remontan a la década de los noventa del siglo pasado.

REFERENCIAS

- Beyhaut, G. y Beyhaut, H. (1986 [2010]). *América Latina de la independencia a la segunda guerra mundial*. México: FCE.
- Bermúdez, J. A. (2014). Conexiones entre los derechos humanos de las personas migrantes y la seguridad: ¿Es posible afirmar que el derecho mexicano criminaliza la migración indocumentada?”, *Cuestiones constitucionales*, (31), 81-117.
- Castillo, M. A. (2000). Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, de destino y de tránsito, *Papeles de Población*, 6(24), 133-157.
- Clavijero, F. J. (1780 [1917]). *Historia Antigua de México*. México: DEBA.
- Dumas, C. (1992): *Justo Sierra y el México de su tiempo, 1848-1912, Volumen 1*. México D.F.: UNAM.
- Enciso, A. (04 de junio de 2019). Ebrard: en migración, no seremos “tercer país seguro”. *La Jornada*, <https://www.jornada.com.mx/>.
- Garciadiego, J. (2010). La Revolución. En P. Escalante, B. García; et al., *Nueva historia mínima de México*. México D.F.: COLMEX,
- Gómez-Galvarriato, A. (1999). *La industria textil en México*, México, D.F., Instituto Mora. México,
- González, M. (1960). *La colonización en México 1877-1910*, México D. F.: Taller de Impresión de Estampillas y Valores.
- ____ (1969). Xenofobia y Xenofilia en la Revolución Mexicana, *Historia Mexicana*, 4(18): 569-614.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2000), *Los Extranjeros en México*. México D.F.: INEGI.
- Lajous, R. (2010). *La política exterior de Porfirio Díaz 1876-1910*. México: COLMEX.
- López, F. (2006). *Autonomías indígenas en América Latina*, México: Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos indígenas A.C.-Mc editores.
- Marroni, M. da G. (2009). *Frontera perversa, familias fragmentadas, Los indocumentados mexicanos y el sueño americano*. Puebla: ICSyH-BUAP-GIMTRAP.
- Marroni, M. da G. y Alonso, G. (2006). El fin del sueño americano. Mujeres migrantes muertas en la frontera México-EEUU *Migraciones Internacionales*, 3(3), 5-30.
- Meyer, E. y Salgado, E. (2002) *Un refugio en la memoria. La experiencia de los exilios latinoamericanos en México*. México: Editorial Oceano.
- Mignolo, W. (2005). *La idea de América Latina*. Madrid: Gedisa.

- Molina, A. (1909). *Los grandes problemas nacionales*. México: Imprenta de A. Carranza e hijos.
- Ota, M. E. (1983). *Siete migraciones japonesas en México*. México D. F.: COLMEX.
- Pérez, T. (2009). El exilio republicano español y la imagen de España en México, una aproximación desde la larga duración histórica. *Casa del Tiempo*, (24), 117-122.
- Pimentel y Heras Soto, F. J. (1864). *Memoria sobre las causas que han originado la situación actual de la raza indígena de México, y medios de remediarla*. México: Imprenta de Andrade y Escalante.
- Salazar, D. (2010). *Las cuentas de los sueños, La presencia extranjera en México a través de las estadísticas nacionales, 1880-1914*, México, D.F.: SEGOB-INM-CEM-INAH DGE.
- Sánchez, J. (2015). *Las tensiones culturales en el Porfiriato*. *Proceso*, (2022), 56-58.
- Serrano, J. A., y Vázquez, J. Z. (2010). El nuevo orden, 1821-1848. En E. Vélazquez et al., *Nueva historia general de México*, México D.F.: COLMEX
- Sims, H. (1982). *Descolonización en México, El conflicto entre mexicanos y españoles (1821-1831)*. México D.F.: FCE.
- Tarrío, M. y Concheiro, L. (2006). Chiapas, los cambios en la tenencia de la tierra. *Argumentos*, 19(51), pp. 31-71.
- Teresa de Mier, S. (1996). *Ideario Político*, Venezuela: Ayacucho.
- Tomasi, R Y Zilli, J. B. (2006). *Tierra y Libertad, L'emigrazione trentina in Messico/La emigración Trentina en México*, Giunta della Provincia Autonoma di Trento: Trento.
- Vasconcelos, J. (1925). *La Raza Cósmica. Misión de la raza iberoamericana. Notas de viajes a la América del Sur*. Madrid: Agencia Mundial de Librería.
- Yankelevich, P. (2004). Nación y extranjería en el México revolucionario. *Cuicuilco* 31(11), 0-29.
- ____ (Coord.) (2015). *Inmigración y racismo. Contribuciones a la historia de los extranjeros en México*. México D.F.: COLMEX.

8. LAS CARAVANAS DE MIGRANTES CENTROAMERICANOS: ACUERPAMIENTOS EN MOVIMIENTO

BLANCA LAURA CORDERO DÍAZ¹ – MARÍA GEORGINA GARIBO GARCÍA²

INTRODUCCIÓN

El 22 de octubre del 2018, el presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, escribió el siguiente tuit

Sadly, it looks like Mexico's Police and Military are unable to stop the Caravan heading to the Southern Border of the United States. Criminals and unknown Middle Easterners are mixed in. I have alerted Border Patrol and Military that this is a National Emergency. Must change laws!

Este tuit hacía referencia a la caravana de migrantes centroamericanos de octubre de 2018 que contabilizaba en sus filas alrededor de 7.000 personas caminando y transitando desde el Sur de México, algunos de sus integrantes tenían la finalidad de llegar a Estados Unidos, otros quedarse en México y otros más estaban conociendo sus alternativas. Esta caravana de migrantes centroamericanos no era la primera que se realizaba en territorio mexicano, pero sí la más copiosa y la que mayor atención mediática internacional obtenía hasta ese momento. La caravana avanzaba desde el Sur de México y una novedad importante consistía en que mayoritariamente se componía de hondureños que se auto-convocaron en las redes sociales para salir desde honduras en grupo y así avanzar por las fronteras de Guatemala y México. En medio

¹ Profesora investigadora del Posgrado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades 'Alfonso Vélaz Pliego' (ICSyH) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel I. Miembro del grupo de investigación en Cooperación Sur-Sur e Integraciones Regionales de Reedes. Correo: corderoblanca@hotmail.com

² Estudiante del Doctorado en Sociología del Posgrado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades 'Alfonso Vélaz Pliego' (ICSyH) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Correo: gina.garibo@yahoo.com.mx

de un conflicto político interno en Honduras y las vísperas de elecciones en Estados Unidos, las especulaciones de todo tipo sobre esta caravana circulaban en la opinión pública. Lo cierto es que el gobierno estadounidense enfrentó públicamente esta caravana no como un éxodo derivado de una crisis en Centroamérica ni como una movilización social de protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, sino como una amenaza de invasión que sugirió se podía combatir, incluso, con fuego, si era necesario. La política de criminalización de los migrantes que ha prevalecido desde los años noventa se expresaba en este tuit del mandatario nítidamente y sin reparos.³

En este capítulo queremos contribuir a comprender las caravanas de migrantes como formas de acuerpamientos en movimiento que amplifica el carácter político de las migraciones como desobediencia civil a las políticas de control fronterizo y desafía la criminalización de los migrantes en un contexto de endurecimiento de las políticas de control en norteamérica que ha convertido a México de país de tránsito a una frontera externalizada de los Estados Unidos (Aquino, Varela *et al.*, 2013). Enmarcamos las caravanas de migrantes en su continuidad con el ejercicio de derecho de fuga (Mezzadra, 2005) que realizan los migrantes día a día y en el seno de lo que los activistas, defensores y diversos actores pro migrantes llaman *la lucha migrante*. Aun cuando la organización, contenidos, objetivos políticos y composición de éstas han variado en el tiempo, esta forma de acuerpamiento surge del campo de tensiones entre el ejercicio del derecho de fuga y las políticas de contención, disuasión y criminalización de la migración que despliegan los estados nación involucrados.

Entendemos a las caravanas como acuerpamientos en movimiento, en donde se construyen aprendizajes políticos para la lucha migrante. Ilustramos lo anterior con el relato etnográfico de un momento clímax de la caravana de la primavera de 2018. En este relato podremos observar un momento de articulación de la colectividad frente a las políticas estatales de contención y control migratorios.

³ Esa no fue la única ocasión que Donald Trump tuiteó sobre el tema de caravanas. Durante los primeros días de abril de 2018, escribió a diestra y siniestra tuits sobre el Viacrucis Migrantes en la lucha 2018 o *Refugee Caravan* que estaba andando en el Sur de México. El 01 de abril tuiteó: *Border Patrol Agents are not allowed to properly do their job at the Border because of ridiculous liberal (Democrat) laws like Catch & Release. Getting more dangerous. "Caravans" coming. Republicans must go to Nuclear Option to pass tough laws NOW. NO MORE DACA DEAL!* Ese tipo de tuits presidenciales se hicieron durante varios días logrando que, como sostienen periodistas y defensores de derechos humanos, el Viacrucis Migrante, que contaba con menos de 3,000 personas como miembros, se convirtiera en un asunto internacional. La atención mediática nacional y extranjera estaba puesta en esta caravana situación que no había ocurrido con ningún otro viacrucis pese a que llevan varios años de realizarse en México (Semple, 2018).

8.1. LAS CARAVANAS Y LA LUCHA MIGRANTE

Las caravanas de migrantes en México se componen de cientos y miles de migrantes procedentes de Centroamérica, caminando juntos por territorio mexicano, con el fin de llegar seguros a la frontera Norte con los Estados Unidos. Los antecedentes de las caravanas más recientes surgieron como expresiones religiosas humanitarias en pro de los migrantes en diversas organizaciones religiosas en Estados Unidos y México hace más de una década. Surgieron como parte de un repertorio amplio de acciones políticas que se han desplegado por parte de muy diversos actores vinculados con la defensa y promoción de los derechos humanos de los migrantes. Estos repertorios, actores y lucha se mueven en un espacio transfronterizo y transnacional, que configuran un movimiento pro migrante que a pie de calle suele llamarse la lucha migrante. La lucha migrante se despliega por organizaciones no gubernamentales, por organizaciones religiosas, colectivos, asociaciones civiles de defensa legal, y actores de la sociedad organizada espontáneamente para proveer asistencia en el camino. La lucha migrante se ha desplegado y construido por diversos actores de la sociedad organizada en un espacio social transfronterizo en el que se encuentran varios países asimétricamente relacionados, en particular: Honduras, El Salvador, Guatemala, México y Estados Unidos. Las caravanas forman parte de una serie de repertorios, tácticas de movilización y visibilización de los migrantes en un contexto de vulneración, criminalización y xenofobia hacia éstos.

El contexto crítico para la aparición de estas formas de acuerpamientos y movilización social, como entendemos a las caravanas, es sin duda el de la securitización de las fronteras norteamericanas a partir de los años noventa y la criminalización de los migrantes en este mismo marco, con una agudización de medidas de control y militarización del tema migratorio a partir de los atentados del 11 de septiembre (ITAM, 2014). Este escenario, se concretó en México en el llamado Plan Mérida y Plan Frontera sur⁴, que en los hechos complicó el tránsito de los migrantes por territorio mexicano y los hizo disponibles a todo tipo de extorsiones, violencia física, desaparición y secuestro (Frank-Vitale, 2013; Cordero y Figueroa, 2011; Álvarez, 2016). Frente a estas circunstancias, las caravanas se convirtieron en uno de los repertorios de movilización y visibilización más poderosos que la lucha migrante ha llevado a cabo para contrarres-

⁴ Para ver un análisis minucioso del Plan Mérida y sus implicaciones en las políticas de seguridad fronteriza en México, véase Manaut, B. R. (2009). Información detallada sobre efectos del Plan Frontera Sur en el tránsito migratorio por México, véase el informe elaborado en 2015 por Isacson, Meyer y Smith, en imumi.org/attachments/2016/AGT/El-control-aumentado-en-la-frontera-sur-de-Mexico.pdf.

tar el efecto de vulneración y criminalización que se produce sobre sus cuerpos el terreno minado en el que se constituyó el territorio mexicano para ellos.

Las primeras caravanas de migrantes se nutrieron de ideas de caridad, de compasión religiosa hacia los caminantes por parte de actores religiosos que fueron fundando albergues y politizando la asistencia. La experiencia política de muchos actores de la sociedad civil organizada en otros movimientos, ideas de justicia social y las propias marcas personales de la injusticia hacia los migrantes nutrieron esta forma de acuerpamiento en movimiento⁵. Sin la infraestructura social que se ha puesto a disposición de los migrantes en tránsito por México por parte de esta sociedad civil organizada es difícil pensar el origen de esta forma de acuerpamiento social y de movilización política de los migrantes. Pero existe un terreno auto-organizado de los propios migrantes sin la cual tampoco podemos entender las caravanas. Aquí enumeramos elementos que están en la base de la lucha migrante: 1) moverse para escapar de lo que se experimenta como un cerco total a la posibilidad de la vida misma en las regiones de origen. Esta cualidad humana de intencionalmente moverse de lugar y huir para sobrevivir, es básica y en un mundo cercado por fronteras cada vez más presentes. Esto de por sí se convierte en un desafío cotidiano político; 2) construir formas de acuerpamiento en el camino, donde las personas despliegan acciones tácticas que les permiten sortear las vallas y los cercos a su movilidad en su paso transfronterizo; 3) tejer y sostener formas de cohesión social que les permite incorporarse a los mercados de trabajo, y que no obstante su precariedad, les lleva a sostener una vida en la sociedad de establecimiento. Del mismo modo, estas redes, sostienen a sus familiares en sus países de origen y construyen una infraestructura social para la continuidad de la migración.

8.2 LAS CARAVANAS Y EL DERECHO DE FUGA

La cobertura mediática que se le dio a las caravanas centroamericanas cruzando por México en 2018 puso en el debate público las causas sociales y políticas detrás de éstas. La masividad de las mismas hizo que pronto se empezara a hablar de un “éxodo”. Observar caminar juntas a 3.000 y 7.000 personas en cada una de ellas, desafiando las fronteras fue impresionante y disruptivo, sobre todo en un escenario social y político donde los migrantes son criminalizados, obligándolos a esconderse y pasar desapercibidos. Empero, las caravanas más que expresar en sí mismas un cambio en los flujos

⁵ Información obtenida en entrevistas a profundidad sobre trayectorias personales a participantes de las caravanas y actores que han sido relevantes en la lucha migrante. Por razones éticas, mantenemos en el anonimato de sus identidades.

migratorios, develaron un momento disruptivo en el orden cotidiano de un movimiento continuo de ríos de personas desafiando silenciosamente las fronteras a diario que ahora tomaban una forma diferente, visible y abiertamente desafiante al orden político de los Estados Nación (París, 2018)⁶.

La migración centroamericana ha cambiado muy poco en número en los últimos años. A pesar de la dificultad para contabilizar una población en tránsito, se estima que anualmente cruzan entre 400.000 y 500.000 centroamericanos por territorio mexicano con rumbo a los Estados Unidos (Frank-Vitale, 2013: 7; Casillas y Córdova, 2018). Hay más o menos acuerdo en que la migración de centroamericanos ha tenido tres tipos de causas, pesando cada una de ellas de diferente manera en etapas distintas. Se reconoce que los años setenta fue la migración centroamericana de los exiliados políticos, después en los noventa los desastres naturales tuvieron un papel fundamental. Se habla también de una migración económica como principal razón de una nueva masividad migratoria a partir de mediados de la década de los noventa (Cordero y Figueroa, 2011). Más allá del contexto político de coyuntura, como la víspera de un gobierno mexicano más accesible con el tema migratorio y los conflictos políticos en Honduras, en las caravanas se puede reconocer la reiterada exposición de las personas a distintos tipos de violencias, incluyendo lo que algunos han llamado económica, estructural o de mercado (Varela, 2017; Álvarez, 2016).

Los casos de algunos participantes de las caravanas nos dan una idea de las razones inmediatas que propician la salida de los migrantes centroamericanos: María que viajaba en la caravana de marzo de 2018, junto a sus dos hijos y una nieta, quería una mejor vida y futuro para ellos. El hijo varón de 16 años, en los últimos meses anteriores a la caravana, estuvo prácticamente encerrado para no ser reclutado por las maras. A su vez, su hija de 19 años, quien también viajaba en la caravana, había sido objeto de abuso sexual y retención forzada con un marero. En las caravanas también viajaban familias que contaban con medios de vida en sus lugares de origen, como negocios familiares pequeños, pero los asaltos, cobros de cuota de las bandas delincuenciales locales y amenazas de muerte terminaron por forzarlos a dejar todo en medio de la noche y agarrar camino hacia México. Las caravanas se organizan al interior por grupos. Uno de ellos en la caravana de marzo del 2018 era el contingente de mujeres trans. La mayoría de ellas venía por motivos de discriminación sexual, cuyas alternativas económicas en sus lugares de origen

⁶ Según fuentes oficiales de datos sobre la inmigración centroamericana en Estados Unidos, de 1980 a 2015 el número de inmigrantes creció diez veces. Migration Policy Institute, 2017 consultado el 8 de abril del 2019 en (<https://www.migration-policy.org/article/inmigrantes-centroamericanos-en-los-estados-unidos>)

era ser reclutadas para vender droga o dedicarse a la prostitución. Otras más como Nati venían huyendo de la violencia doméstica, de las golpizas, amenazas y encierro por parte de sus parejas. A pesar de las medidas de protección que le habían otorgado las autoridades a Nati cuando demandó a su marido, él se las arreglaba para acosar a toda la familia y vivían bajo la amenaza de muerte. No tenía una red de apoyo familiar con la cual contar y vio como una salida emprender el viaje sin retorno hacia Estados Unidos. Aunque en las caravanas se han integrado gran número de hombres y mujeres, incluso de familias completas, es notable la presencia de jóvenes y niños en ellas. La triada, mujeres, niños, jóvenes sintetiza la precariedad y la hostilidad que se vive una buena parte de la población centroamericana pobre y rural. En este repaso breve por algunas vivencias detrás de la decisión de salir sobresalen la violencia criminal, expresada en cobros de piso, hostigamiento, amenazas de muerte. En realidad, el análisis fino de los casos nos retrata un entrecruzamiento de distinto tipo de violencias encarnadas en los cuerpos de diferente manera. La violencia de género, la criminal y la económica, las tres fusionadas en la experiencia de vida de los migrantes, salen a la luz todo el tiempo en sus testimonios (Willers, 2016; Varela, 2017; Álvarez, 2016; Moreno, 2014).

Las experiencias previas de los caravaneros no distan de los cientos de miles que transitan anualmente por México hacia Estados Unidos, lo que los distingue es la forma en cómo están cruzando del sur del territorio mexicano a la frontera con Estados Unidos. Caminar, movilizarse, tomar decisiones tácticas, poner el cuerpo, acuerparse con otros en el camino, subir al tren, dormir en la vía pública, apelar a la solidaridad, todas estas acciones que claramente están presentes en la caravana, son prácticas y tejido social que se realizan para poder lograr el cometido de pasar las fronteras en busca de una mejor vida, o una vida vivible también bajo la clandestinidad. De tal modo, que la caravana se nutre de estos flujos de acción social de los migrantes y retoma el carácter de por sí político que tiene la migración al ponerse en oposición abierta al orden de control fronterizo y lo amplifica.

Los efectos de las caravanas en la experiencia de transmigrar tienen que ver con aminorar la exposición de las personas a los riesgos y peligros a los que se enfrentan los migrantes caminando en la noche de la clandestinidad y bajo los estigmas que producen su ilegalización y criminalización. No podemos entender la caravana, su carácter y fuerza política sin abordar la forma en que el derecho de fuga que se ejerce en las migraciones centroamericanas se encuentra con vallas y cercos que intentan frenar y coartar la movilidad y desvalorizar a los migrantes en el camino. Referirnos a las migraciones como ejercicios de derecho de fuga (Mezzadra, 2005) nos habilita salir del marco criminalizante y pensar en las migraciones como un movimiento social que emerge de un cam-

po de conflictos alrededor del control de la población y el trabajo por parte de los estados y la libertad de movimiento de las personas (Mezzadra, 2012).

Los migrantes centroamericanos indocumentados se topan con múltiples obstáculos que la ilegalización les produce en el tránsito de sus países de origen y su paso por México hasta llegar a intentar cruzar por la frontera Norte hacia los Estados Unidos. La frontera sur de México y salir del sur de México es el primer cerco que deben sortear (véase por ejemplo Álvarez, 2016; Jiménez, 2016; Devia, Ortega *et alt.*, 2016). Es por ello que las primeras caravanas que se organizaron por parte de la sociedad civil y religiosa tuvieron la forma de un viacrucis migrante, en semana santa, que tenía la intención de sensibilizar a autoridades migratorias y sociedad en general en el sur de México. Por otro lado, las caravanas fueron tomando mayor fuerza en la medida en que las políticas fronterizas orillaron a los migrantes a tomar caminos más peligrosos. La documentación por parte de la comisión nacional de derechos humanos en 2009 de numerosos secuestros, extorsiones y eventos violentos a los que estaban expuestos los migrantes en tránsito muestra claramente el contexto en el que surge como una necesidad imperiosa la protección, la visibilización y la defensa de los derechos humanos de las personas en tránsito. Los estudiosos del fenómeno incluso han llamado la atención sobre la manera en que México se convirtió en un país tapón, en que la frontera de Estados Unidos se externalizó a todo el territorio mexicano, convirtiéndose en una frontera vertical (Aquino, Varela *et alt.*, 2013; Álvarez, 2016).

8.3. PEDAGOGÍA POLÍTICA: TÁCTICAS Y REPERTORIOS DE LUCHA

En las caravanas se conjuntan toda una serie de aprendizajes políticos, actualizados constantemente en las contingencias que les presentan los desafíos de demandar reconocimiento a sus derechos de libre tránsito, asilo y refugio. A esta serie de aprendizajes políticos, le denominaremos, pedagogía política. Las Caravanas no sólo son en ese sentido un “instrumento poderoso” (Lucía, 2019)⁷ de la lucha migrante en sí mismo, sino que se tejen en su seno aprendizajes en la población migrante que va más allá del momento del acuerpamiento para transitar por México para poder llegar hacia los Estados Unidos. Si bien no es nuestro objetivo central ahondar en el efecto de estas pedagogías políticas es importante señalarlas como elemento central de lo que ocurre en las caravanas.

⁷ Lucía es el nombre ficticio de una participante hondureña de la caravana de abril 2018, ella viajó con la caravana desde Tapachula, se enteró de ella llegando a uno de los albergues, llegó hasta Tijuana con la caravana y aún realiza trámites para conseguir una visa humanitaria. Fue entrevistada por las autoras el 1 de mayo del 2019.

Las caravanas son sumamente heterogéneas en su composición, tanto desde el punto de vista de los objetivos personales como de las diversas subjetividades e historias biográficas que llevan consigo los migrantes a cuestras. No obstante, al momento de transgredir múltiples fronteras (no sólo geopolíticas) y contraponerse a las políticas y prácticas de contención de actores formales e informales, adquiere la connotación de un movimiento político alejado de los cánones tradicionales. Hay momentos clímax, críticos, en los cuales *las voluntades se aglomeran* en torno a una finalidad específica; las múltiples voluntades *se acuerpan en una colectividad movilizada que realiza actos de desobediencia de forma abierta*.

Esos momentos suelen ser los de mayor confrontación y es cuando se pone en marcha de manera evidente el *repertorio de tácticas*⁸ que el andar en caravana, como un momento del movimiento político amplio, desarrolla. Basta mencionar el acuerpamiento en sí mismo, las asambleas, la toma del espacio público de forma pacífica, huelgas de hambre, marchas, prácticas de resistencia no violenta, solidaridad *con* y *de* otros movimientos, hiper-visibilización mediática, ruedas de prensa, comunicados, acciones urgentes, acompañamiento de defensores, voluntarios, abogados y organizaciones internacionales de protección a derechos humanos y el que los futuros solicitantes de asilo reconozcan sus propios testimonios como patrimonio de vida.

Al interior de las caravanas se teje una especie de *pedagogía política* que propicia un trasiego de conocimientos, creatividades y aprendizajes que nacen de la propia experiencia del caminar y acuerparse, brindando diversas posibilidades ante los momentos y actores hostiles, al incrementar el repertorio de tácticas de lucha. No obstante, esa pedagogía política así como sus resultados son *analizados y extraídos persistentemente* por las autoridades para sumar a su *repertorio de estrategias*⁹ de contención, políticas más eficaces para desgastar, desalentar, aleccionar, dividir y acabar con las caravanas o con algunas de sus tácticas más visibles. Ejemplos destacados de esto son: alargar intencionadamente la espera que conlleva el ofrecimiento de documentos para transitar libremente por territorio mexicano u obtener visas humanitarias; establecer programas especiales

⁸ La noción de *tácticas* la retomamos de Michel De Certeau al ser consideradas como aquellas que “no obedecen a la ley del lugar”. Los tipos de operaciones que las tácticas pueden producir en espacios son solo “utilizarlos, manipularlos y desviarlos” (2000: 36). “En suma, la táctica es un arte del débil” (2000: 43).

⁹ La conceptualización de estrategia que manejamos en este texto tiene que ver lo que Michel De Certeau menciona al considerarla como “el cálculo de las relaciones de fuerza que se hace desde un sujeto con voluntad y con poder [...] La estrategia postula un lugar susceptible de ser circunscrito como algo propio y de ser la base donde administrar relaciones con una exterioridad de metas o de amenazas” (2000: 42). “Los tipos de operaciones en estos espacios que las estrategias son capaces de producir, cuadrículan e imponen” (2000: 36).

para hacerlos desistir de seguir su camino y continuar acuerpados; vigilar y sancionar (sobre todo en las caravanas emergentes que se han desarrollado en lo que va de 2019) la solidaridad, ayuda humanitaria y acompañamiento hacia la causa de los migrantes. También se observa el confinamiento de los miembros de las caravanas a espacios controlados por las autoridades. Debemos contar también entre las estrategias de control que despliegan las autoridades los actos de represión, así como la criminalización de los migrantes y los defensores de sus derechos humanos a través de detenciones y denostación mediática.

Se da, entonces, una retroalimentación continua entre, por un lado, la pedagogía política tejida al interior de las caravanas, el ejercicio de su repertorio de tácticas de lucha y, por otro lado, el análisis y extracción persistente por parte del Estado y el despliegue de su compendio de estrategias de contención y disuasión. Este ejercicio antagónico se representa abiertamente en un campo de tensión, en el cual los cercos, las bridas impuestas por el Estado y los elementos de autonomía, lucha y creatividad¹⁰ ejercidos por el acuerpamiento político movilizado, que es la caravana, se tensan.

Con el fin de acercarnos a este terreno de conflicto, aquí describiremos lo que denominamos la toma del chaparral, momento en el cual de forma simultánea se ejercieron repertorios y tácticas de lucha migrante y estrategias de contención por parte de las autoridades migratorias mexicanas y estadounidenses.

8.4. CARAVANA PRIMAVERA 2018: LA TOMA DE EL CHAPARRAL¹¹

El día 25 de marzo, un domingo de ramos¹², el Viacrucis Migrantes en la Lucha 2018 o 2018 Refugee Caravan “Migrantes en la Lucha” coordinado por Pueblo Sin Fronteras (PSF), salió de Tapachula, Chiapas, y casi un mes después, cerca de 300 integrantes llegaron a Tijuana, al otro extremo de México, tras recorrer más de 3,900 kms por distintos métodos de viaje: caminando, montando a La Bestia (tren de carga), en autobuses y aventones, a pesar de las estrategias de dismantelación y contención implementadas de forma soterrada por parte del Estado y autoridades de Ferromex.

¹⁰ Ver Cordero Díaz, Blanca Laura y Ada Cabrera García (2016) “Aproximaciones críticas a las luchas de migrantes latinoamericanos, antagonismo, reproducción social de la vida y ‘excedencia’ en arenas de confrontación global” en *Papeles de Trabajo N. 32*. Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultura.

¹¹ Esta sección del artículo se elaboró con los diarios de campo de María Georgina Garibo y las entrevistas abiertas y en profundidad realizadas a organizadores y participantes de la Caravana por las autoras en la primavera del 2019.

¹² De acuerdo a la tradición cristiana marca el inicio de la Semana Santa.

El objetivo de la mayoría de los integrantes de dicho Viacrucis era ejercer su derecho a solicitar asilo ante las autoridades estadounidenses. La llegada a Tijuana comenzó desde el 25 de abril en autobuses provenientes de Mexicali, autoridades de los tres niveles de gobierno y organizaciones de la sociedad civil que tradicionalmente brindan ayuda a personas migrantes sabían de la llegada.

El primer problema que los integrantes de la caravana tuvieron que sortear fue definir dónde iban a alojarse por unos días y poder mantenerse lo más cercanos posible, en comunicación y coordinados mientras se tenía la jornada de asesoría legal que fue planeada con organizaciones radicadas en Tijuana, especialmente por Al Otro Lado (AOL), y por aquella que les estuvo acompañando durante toda su travesía por México, PSF. El reto fue no solo intentar garantizar ayuda humanitaria sino generar un ambiente adecuado para continuar la lucha por sus derechos y por sus vidas.

Un albergue de la zona Norte recibió a una importante cantidad de caravaneros y otros fueron alojados en por lo menos cuatro distintas casas o albergues que apoyan a migrantes. Durante tres días se desplegó un esfuerzo tremendo de base entre personas caravaneras, voluntarias e integrantes de organizaciones para que, en un Centro Comunitario, ubicado en una de las principales avenidas de la ciudad, cientos de personas recibieran asesoría colectiva e individual por parte de abogadas y abogados solidarios sobre el proceso de solicitar asilo en Estados Unidos.

El día domingo 29 de abril tras un breve y emotivo encuentro en la barda fronteriza en Playas de Tijuana entre integrantes de la “March Without Borders”¹³ y el Viacrucis Migrantes en la Lucha 2018, cerca de 200 personas regresaron a la zona centro de la ciudad para organizarse e iniciar su tan temida y a la vez anhelada entrega. Tras horas de últimas pláticas y plantear la táctica pacífica de entrega masiva, se recibe la noticia que autoridades de Customs and Border Protection (CBP) anunciaron que el puerto de entrada de San Ysidro estaba a su máxima capacidad y que no podrían recibir a nadie más que se presentara sin la documentación necesaria para viajar y entrar a territorio estadounidense. El ambiente se tensó aún más.

No obstante, las puertas del Centro Comunitario se abrieron al grito de ¡Alerta! ¡Alerta! ¡Alerta!, alerta, alerta que camina la lucha del migrante por América Latina! y 183 personas, incluidos 79 niños salieron. Fueron recibidos por una ráfaga de cámaras, por la presencia de periodistas de cadenas nacionales e internacionales, también por autoridades policiales federales y munici-

¹³ El día 22 de abril se tuvo noticias sobre la “March Without Borders” que caminó desde Los Ángeles hasta San Diego para manifestar solidaridad y apoyo las personas integrantes del Viacrucis Migrante.

pales, así como por presencia de personas defensoras de derechos humanos y solidarias con la causa migrante. De forma inmediata se hicieron dos filas de quienes solicitaban asilo y, a sus costados, miembros de la caravana que decidieron que no era el momento para entregarse y voluntarios que intentaron hacer una línea de seguridad. Las consignas se hicieron cada vez más fuertes y el camino hacia la Garita comenzó. Antes de entrar a la explanada de El Chaparral, hubo una parada, las filas se acomodaron y en actitud de completo respeto y silencio se retomó el recorrido. La cobertura mediática se mantuvo. No había certeza sobre el recibimiento que darían las autoridades estadounidenses, pero el objetivo de las 183 personas y sus acompañantes era claro.

La primera sorpresa al llegar a la explanada de El Chaparral (del lado mexicano) fue advertir varias vallas en forma de un semicírculo. Esas vallas representan una barda más, y en un sentido más amplio representan la manera en cómo las autoridades mexicanas y estadounidenses colaboran para gestionar y administrar la Caravana. Con la presencia de agentes de migración y grupo Beta así como del delegado y subdelegado del Instituto Nacional de Migración (INM) de Baja California y otras autoridades municipales de entonces, de forma dirigida, el grupo de solicitantes, voluntarios, abogados y coordinadores terminaron en el centro del semicírculo.

La intención de la caravana era que sus 183 integrantes hicieran una sola fila y caminaran hacia el Puerto de Entrada (POE, siglas en inglés) y todos se entregaran a las autoridades estadounidenses para ejercer su derecho a solicitar asilo. Las autoridades mexicanas compartieron que esta entrega no sería como la que se realizó en noviembre de 2017; es decir, no serían recibidos todos juntos. En esta ocasión era necesario hacer un bloque de diez personas para llegar al POE y esperar una respuesta estadounidense.

También pidieron que los caravaneros fueran conscientes que en la Garita de El Chaparral hay toda una dinámica ya establecida para los solicitantes de asilo que implica que se apunten en una “lista de espera”¹⁴ y que aguarden su turno. El lapso de espera puede ir de un par de semanas a meses. La finalidad

¹⁴ Desde la llegada de miles de haitianos a Tijuana que buscaron ejercer su derecho de asilo en Estados Unidos y ante la negativa sistemática de aceptar a solicitantes, las personas devueltas permanecían en la Garita. Esto que generó visualmente una situación de caos y desorden que fue necesario “arreglar”. La solución de acuerdo con autoridades mexicanas fue la lista de espera. La lista consiste en anotar en una especie de libro de contabilidad los nombres de las personas que van llegando a la Garita y asignarle un número. Cada número está conformado por diez nombres. Cada mañana CBP le comparte a Grupo Beta el número de personas que aceptará y éstos últimos le informan a los solicitantes. Se organizan en una fila y caminan hasta el POE resguardados por elementos de Grupo Beta. En un principio era a todas luces evidente que la gestión de la lista era por parte

de la “lista” es administrar, generar un orden en la Garita, básicamente, es un ejemplo más de cooperación y gestión entre autoridades migratorias de ambos lados de la frontera. Las autoridades mexicanas resguardan la lista y las estadounidenses dicen cuántas personas serán aceptadas. Se culpó a esa Caravana de transgredir dicha práctica que va en contra de las formas como de acuerdo al derecho internacional y leyes estadounidenses una persona que huye de violencia y advierte su vida en peligro solicita protección a un país directamente en un POE. Esta práctica no es legal y desafortunadamente su ejercicio está normalizado en un amplio grado. Se subrayó que en la lista había cientos de personas anotadas entre mexicanas, del continente americano y extracontinentales y que se esperaba que no hubiera problemas entre los distintos grupos.

El ambiente en la explanada era tenso, entre las personas anotadas en la lista de espera (principalmente mexicanos) se escuchaba el rumor que los miembros de la caravana eran agresivos y que posiblemente les quitarían sus espacios en la lista. En algunas pláticas sostenidas con ellos resultó claro que el origen de esos rumores era la propia autoridad migratoria mexicana. El objetivo de la caravana no fue eso. Podemos decir que bien los dos grupos se pudieron haber unido, pero entre los solicitantes anotados en la lista “oficial” existía el temor de perder sus lugares, que los borrarán de la lista.

De forma pacífica tanto caravaneros como defensores de derechos humanos de migrantes rehusaron seguir con esta acción ilegal de apuntarse en la lista, pero sí se accedió a conformar un primer grupo, aunque no de diez personas sino de cincuenta. Entre familias, adultos y niños el grupo fue acompañado por defensores, voluntarios y abogados en su recorrido hacia el POE. No obstante, la fila de cincuenta personas fue parada justo en el puente que está antes del caracol que conecta con el POE. Solo permitieron que veinte personas bajaran hasta la puerta de entrada de Estados Unidos con acompañamiento de abogados y defensores. Los otros treinta permanecieron en el puente también con acompañamiento.

Ese domingo 29 de abril fue extenuante y largo. Las veinte personas intentaron ejercer su derecho a solicitar asilo de acuerdo al derecho internacional. La respuesta por parte de autoridades estadounidenses fue que no recibirían a nadie porque no había más espacio en sus instalaciones y pidieron que no entorpecieran la entrada convencional de ciudadanos y personas con documentos. Los solicitantes decidieron mantenerse justo al lado del POE y constantemente buscaron ejercer su derecho a solicitar asilo. Ahí estuvieron por largo tiempo a la expectativa y con amenaza de lluvia. Mientras tanto,

de la autoridad migratoria mexicana, aunque hubiera mexicanos en dicha lista, ahora siempre declaran que esta lista es administrada por los propios solicitantes.

las treinta personas que se mantenían de pie en el puente buscaron seguir el camino hacia el POE, pero agentes del Grupo Beta no permitieron su avance.

Es ese momento, en la explanada se llevó a cabo una asamblea entre miembros, coordinadores y voluntarios de la Caravana. Algunos de los coordinadores informaron de lo que estaba pasando al interior de la Garita y buscando definir cuál sería el siguiente paso. Se plantearon dos opciones. La primera consistía en regresar a los albergues y casas para migrantes donde se estaban alojando y que al siguiente día volvieran a El Chaparral a hacer acto de presencia. La segunda implicaba que se quedaran justo ahí e hicieran una toma pacífica del espacio; es decir, acampar con los firmes objetivos de manifestar solidaridad a los compañeros que estaban adentro y ejerce su derecho a solicitar asilo. La respuesta que asombró a algunos de los propios coordinadores fue: ¡Nos quedamos, nos quedamos, nos quedamos!

Entre los caravaneros se escuchaba fuertemente ¡La unión hace la fuerza! ¡No están solos, no están solos! Algunos recordaron momentos críticos durante su travesía por México, y resaltaron que durante su camino muchos de sus objetivos se lograron apoyándose unos a otros y manteniéndose unidos. La decisión estaba tomada. Lo siguiente fue organizar el campamento y buscar apoyo para instalar casas de campaña, lonas, tener cobijas, acceso a medicamentos, agua, comida y baños. Esta determinación no fue tomada con agrado por parte de las autoridades. La primera acción gubernamental fue retirar a las treinta personas que permanecían en el puente, quienes se unieron al campamento en formación.

El 30 de abril, justo el día del niño, se hizo una acción urgente. Se lanzó una campaña de llamadas para el director del POE de San Ysidro porque habían pasado más de 18 horas y las 20 personas que estaban al costado de la entrada hacia Estados Unidos no habían recibido respuesta alguna. Su derecho a solicitar asilo estaba siendo negado. Mientras las autoridades migratorias de México y Estados Unidos hicieron de la espera, desaliento y amenaza de lluvia sus principales herramientas, la sociedad tijuaneña y algunas personas del vecino país del Norte empezaron a manifestar su solidaridad por medio de donaciones, apoyo y tiempo.

El día del niño se celebró entre juguetes, risas y payasos, y cerca de las 9 de la noche el primer pequeño grupo de solicitantes de asilo integrantes de la caravana entró por medio del POE a territorio estadounidense. En la explanada, las y los caravaneros empezaron a organizarse como lo hicieron durante su recorrido por México. Se hicieron grupos de vigilancia, limpieza, donaciones, comida y de rotación de grupos que estarían en el POE. En algunos momentos, el estrés, cansancio, enojo y desgano eran evidentes, la frustración parecía tomar el control, pero de repente todo volvía a tomar camino. Sobre todo, cuando se recordaba que el estar ahí era una decisión que habían tomado y que era un acto de sobrevivencia tras sus motivos de fuga.

Se solicitó ayuda a los albergues de la ciudad para contar con cobijas y comida, pocos respondieron al llamado y el entonces encargado de la oficina de Atención al Migrante del Ayuntamiento de Tijuana manifestó que ni los albergues ni su oficina apoyarían con donaciones porque eso supondría su aceptación a la toma de El Chaparral. En todo momento manifestó que la ayuda se les daría siempre y cuando los caravaneros se fueran a los albergues. No obstante, las y los caravaneros se mantuvieron firme a la decisión en asamblea.

El día 01 de mayo, inhábil en México, un grupo de cerca de 25 solicitantes de asilo de la “lista oficial” fue aceptado y con ellos un pequeño grupo de caravaneros que estaba esperando en la puerta Se llevaban cerca de 36 horas de espera y pocos caravaneros habían logrado su objetivo. Ese mismo día hubo noticias sobre el cambio del delegado federal del INM en Baja California y miembros de la caravana fueron llamados a una reunión de emergencia. En dicha reunión celebrada en las instalaciones del INM acudieron organizadores de la caravana, entre defensores y migrantes, así como elementos de los tres niveles de gobierno, representantes de albergues, miembros de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, miembros del INM, el nuevo y anterior delegado, observadores de organizaciones internacionales, el apoyo legal que se encargaba de dar orientación a las personas de la caravana y medios de comunicación. El tema que las autoridades migratorias, agencias gubernamentales y organizaciones locales de apoyo a las personas migrantes fue subrayar el papel disruptor que estaba desempeñando la caravana, la “preocupación” por la salud de las y los caravaneros y recordarles que en Tijuana se respeta el interés superior del niño. Algunos caravaneros interpretaron eso como una amenaza, que implicaba los desalojaran de El Chaparral, pero mediante el diálogo y la presencia del resto de caravaneros en la explanada se llegaron a algunos puntos en común. Se procuró hacer hincapié en la legitimidad de la presencia de los solicitantes de asilo en El Chaparral, se sostuvo que nadie estaba en el campamento a la fuerza y que estaban ahí buscando ejercer su derecho y salvar sus vidas, se aseguró colaborar en cuestiones de seguridad y limpieza y se resaltó el apoyo de la sociedad civil que a título personal acudía a apoyar. Los representantes de la caravana, dos migrantes (una mujer y un hombre) defendieron con voz clara su derecho a estar ahí, subrayando que no se irían y promoviendo que los agentes de gobierno entendieran los motivos de su presencia. En ese momento, la lluvia se aproximaba.

Durante los 3 primeros días de campamento, solo 25 personas fueron aceptadas. Y más caravaneros que en un principio sólo habían hecho vallas de seguridad para los futuros solicitantes de asilo tuvieron el tiempo suficiente para pensar sus alternativas y algunos de ellos decidieron sumarse al campamento. Una de las preocupaciones de los caravaneros era que a medida que pasaba el tiempo se presentara algún conflicto con los solicitantes de asilo inscritos en

la lista oficial del Grupo Beta. Eso no sucedió porque de forma inmediata, los miembros de la caravana comenzaron a compartir las donaciones que llegaban a las vallas colocadas por oficiales del INM, al principio los de la lista, como algunos caravaneros les llamaban, no estaban seguros de aceptarlas, pero poco a poco la necesidad y empatía comenzaron. En los acercamientos que algunos organizadores tuvieron con las autoridades de migración siempre se pidió que no hubiera un trato distinto entre caravaneros y los de la lista, que la lucha al final de cuentas era la misma, por la vida. Sucedió lo que las autoridades no querían que pasara, afuera del cerco que INM había dispuesto para la caravana se empezaron a colocar casas de campaña de personas que llegaban a solicitar asilo, eran personas de distintas nacionalidades, pero sobre todo mexicanas y centroamericanas. Incluso algunos miembros de Grupo Beta llegaron a cuestionar a caravaneros bajo la lógica de “ya ven lo que provocan, antes nadie acampaba aquí”.

Con el pasar de los días, medios de comunicación, voluntarios, organizaciones sociales de Estados Unidos que realizaban actividades lúdicas con niños, abogados solidarios, seguían llegando. La colaboración era evidente. Incluso, las autoridades comenzaron a facilitar atención médica, la presencia de la policía estatal y federal era constante, pero las y los caravaneros supieron lidiar con eso.

Al cuarto día de campamento, fueron aceptados 2 grupos de caravaneros. Uno de 49 y otro más de 14. Lo que asombró a muchos fue que el grupo de 14 pasó de forma inmediata; es decir, no les retuvieron en la puerta. Al llegar al POE, los oficiales de CBP les permitieron el acceso al momento que ellos manifestaron temor por sus vidas. Así en términos teóricos debe ser el ingreso normal de cualquier solicitante.

El proceso de entrega comenzó a agilizarse, todos estaban exhaustos. Las autoridades mexicanas querían que la toma de El Chaparral acabara pronto, las y los caravaneros también. El quinto día, el jueves 3 de mayo, CBP aceptó a 2 grupos de caravaneros, el primero de 21 y el segundo de 49. La dinámica estaba cambiando. Siempre hubo presencia de caravaneros directamente el POE buscando ejercer su derecho a solicitar asilo, pero aparte Grupo Beta informaba de cuantas personas en total estaba dispuesto a aceptar CBP durante el día. Era claro que entre más días estuviera el campamento, más y más caravaneros que en un primero momento no estaban seguros de entregarse ahora ya tenían la decisión hecha y se sumaban a la toma. La estrategia de las autoridades del INM, suponemos que negociada con CBP, fue terminar pronto y que el campamento del Viacruz Migrantes en la Lucha o Refugee Caravan Migrantes en la Lucha 2018 empezara a hacerse pequeño con el pasar de los días y no lo contrario.

En la mañana del 4 mayo, Grupo Beta y autoridades del INM comentaron que esto se terminaba ese día porque dejarían pasar a los últimos 70 caravaneros. Así fue, cerca de las 11:30 de la mañana los caravaneros que aún estaban en el

campamento pudieron ejercer sus derechos a solicitar asilo para salvaguardar sus vidas. El campamento, la toma de El Chaparral de forma pacífica duró 5 días.

El campamento fue retirado por organizadores y voluntarios, incluso la explanada fue limpiada, y las donaciones que venían en camino hacia el campamento fueron destinados a distintos albergues de Tijuana. Al terminar todo, algunos organizadores y voluntarios al grito de ¡Sí se pudo! dejaron El Chaparral. Un total de 228 miembros de la caravana ejercieron su derecho de forma pacífica e irrumpieron, al menos momentáneamente, la normalización de un régimen de control fronterizo violento.

A MODO DE CONCLUSIONES

Las caravanas migrantes tuvieron en 2018 su momento cumbre como una forma de acuerpamiento político en movimiento. Aquí hemos propuesto entenderla como una expresión de la lucha migrante, llevada a cabo por actores heterogéneos en un campo de conflicto formado por las tensiones entre las políticas de contención y el ejercicio del derecho de fuga de los migrantes. Sin los repertorios y tácticas de la lucha migrante, tejidas por más de una década, es difícil entender a las caravanas en su profundidad política, a riesgo de considerarlas sólo como una movilización o una forma de transmigración. Por otro lado, la lucha migrante, organizada y visible, es inseparable de la voluntad, los recursos individuales y sociales que desafían el orden político de las fronteras nacionales y todos sus dispositivos en el día a día. Es por esto último que consideramos pertinente retomar la perspectiva de las migraciones como movimientos sociales en sí mismos, para comprender a las caravanas como acuerpamientos políticos en movimiento.

El caso de la toma de El Chaparral ilustra cómo el acuerpamiento, que significa protección para el camino entre los propios migrantes y sus acompañantes (Frank-Vitale, 2010), activistas y defensores de derechos humanos, es también un instrumento político poderoso como lo definiría una participante de la misma. La colectividad no está dada de por sí y se construye en el campo de tensiones que configuran su actuar en movimiento. Sus tácticas se alimentan de los repertorios que ya se han desplegado de por sí en la lucha migrante, sin embargo, acuerparse políticamente requiere de un aprendizaje colectivo para lograr sortear los obstáculos burocráticos y políticos que se les presentan en el camino. A estos aprendizajes le hemos llamado pedagogías políticas. El enfrentamiento con las formas cotidianas de contención y control migratorio fronterizo pone a prueba la colectividad y amplifica su potencial político desafiante frente al orden de frontera que los criminaliza y vulnera.

REFERENCIAS

- Aquino, A., Varela, A. y Decossè F. (2013). *Desafiando fronteras. Control de la movilidad y experiencias migratorias en el contexto capitalista*. Frontera Press.
- Álvarez, S. (2016). *Frontera sur chiapaneca. El muro de la violencia. Análisis de la normalización de la violencia hacia los migrantes indocumentados en tránsito*, México: IBERO.
- Manaut, R. B. (2009). La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma en la relación de seguridad México-Estados Unidos-Centroamérica. *Revista mexicana de política exterior*, 87, 224-225.
- Casillas, R y Córdova, R. (2018). *Un vuelco de timón: prioridades y estrategias para la migración en tránsito*. CIDE-CIDEMIG.
- Cordero, B. y Figueroa C. (2011). Triturando a la humanidad: capitalismo, violencia y migración. En D. Villafuerte y M. del C. García (coords.) *Migración, seguridad, violencia y derechos humanos lecturas desde el sur*. México: UNICACH-BUAP-PROMEP-Miguel Ángel Porrúa.
- Cordero, B. L. y Cabrera García, A. (2016). Aproximaciones críticas a las luchas de migrantes latinoamericanos, antagonismo, reproducción social de la vida y 'excedencia' en arenas de confrontación global. *Papeles de Trabajo, Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural* (32), 35-56.
- De Certeau, M. (2000). *La Invención de lo Cotidiano*. México: IBERO-ITSO
- Devia, C., Ortega, D. y Niño, J. (2016). Violencia estructural en el Triángulo Norte Centroamericano. *Logos, Ciencia & Tecnología*, 2(7).
- Frank-Vitale, A. (2013). Central American Migrants in Mexico. Implications for U.S. Security and Immigration Policy. *CLALS Working Paper Series 2*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2412769
- Guadagno, L. y Hernández-Ardieta I. (coords.) (2016). *Migrantes en México. Vulnerabilidad y Riesgos. Un estudio teórico para el Programa de Fortalecimiento Institucional "Reducir la vulnerabilidad de migrantes en emergencias"*. México: OIM-COLEF.
- ITAM (2014). *Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: diagnóstico y recomendaciones*. Proyecto: los procesos migratorios en México y Centroamérica diagnóstico y propuestas regionales, México: ITAM.
- Jiménez, E. V. (2016). La violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica: una realidad que genera desplazamiento. *Papel Político*, 21(1), 167-196.
- Mezzadra, S. (2005). *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. Madrid: Traficantes de Sueños.

- ____ (2012). Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía. *Nueva Sociedad*, 237, http://nuso.org/media/articles/downloads/3826_1.pdf.
- Morales, A. (2008). Migraciones, regionalismo y ciudadanía en Centroamérica. En D. Villafuerte y M del C. García (coords), *Migraciones en el sur de México y Centroamérica*, México: Miguel Ángel Porrúa, UNICACH,
- Moreno, H. C. (2014). *Pandillas transnacionales en El Salvador y Ecuador: criminalización versus integración*, Argentina: CLACSO.
- Paris, D. (2018). Boletín de prensa: Las caravanas migrantes, su representación y los derechos humanos de los migrantes, <https://www.colef.mx/noticia/las-caravanas-de-migrantes-su-representacion-politica-y-los-derechos-humanos-de-los-migrantes/>
- Semple, K. (2018). Los tuits de Trump convierten al Viacrucis Migrante en un asunto internacional. *NyTimes*, <https://www.nytimes.com/es/2018/04/03/trump-caravana-migrante/>.
- Varela, A. (2017). La trinidad perversa de la que huyen las fugitivas centroamericanas: violencia feminicida, violencia de Estado y violencia de mercado. *Debate Feminista*, 53.
- Willers, S. (2016). Migración y violencia: las experiencias de mujeres migrantes centroamericanas en tránsito por México, *Sociología*, 89(31), 163-195.

MIGRACIONES INTERNACIONALES EN EL SIGLO XXI
UN ANÁLISIS DESDE UNA PERSPECTIVA CRÍTICA

Coordinado por Ada Celsa Cabrera García,
Gustavo Rodríguez Albor, Ibelis Blanco Rangel y editado por el
Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vález Pliego”
de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla,
se publicó como libro electrónico de acceso gratuito
en diciembre de 2019

