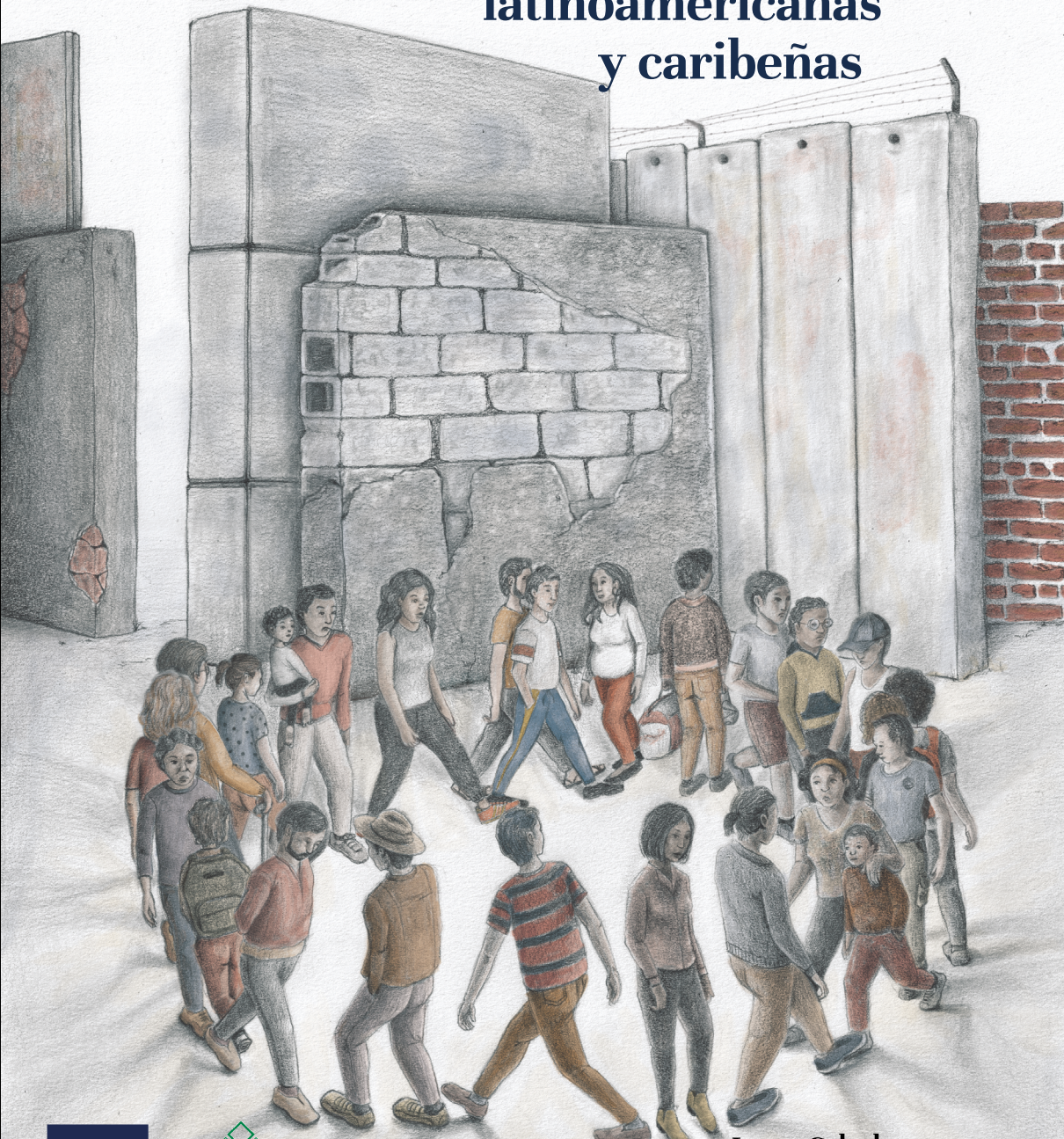
El derecho a la migración y la movilidad en las sociedades latinoamericanas y caribeñas



Laura Calvelo y
Martha Luz Rojas Wiesner
(coords.)

UNDAV ediciones
UNIVERSIDAD NACIONAL DE AVELLANEDA

ECOSUR

El derecho a la migración y la movilidad en las sociedades latinoamericanas y caribeñas / Laura Calvelo ... [et al.] ; coordinación de Laura Calvelo ; Martha Luz Rojas Wiesner. - 1a ed. - Avellaneda : Undav Ediciones ; México : El Colegio de la Frontera Sur - Ecosur, 2022.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-8994-04-8

1. Migración. 2. Derecho de Migración. 3. América latina y el Caribe. I. Calvelo, Laura, coord. II. Rojas Wiesner, Martha Luz, coord.
CDD 304.8098

Los capítulos que conforman esta obra fueron sometidos a un riguroso dictamen académico de carácter anónimo y contaron con la aprobación de los Comités Editoriales de ECOSUR y UNDAV.

Título ilustración de tapa: "Ronda: ruta y trayecto", de Marimar Ángeles R.

D.R. © El Colegio de la Frontera Sur
Av. Centenario Km 5.5
C.P. 77014
Chetumal, Quintana Roo, México
www.ecosur.mx

D.R. © UNDAV Ediciones
Paso de la Patria 1921, Piñeiro, Avellaneda - Buenos Aires - Argentina
(54 11) 5436-7500
undavediciones@undav.edu.ar - ediciones.undav.edu.ar

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Todo el contenido de este libro se distribuye bajo una licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Sin obras derivadas.
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es
El contenido puede ser copiado, distribuido, exhibido y ejecutado bajo la condición de reconocer autoría, no utilizar el libro o sus partes con fines comerciales, y no alterar, transformar o crear sobre esta obra.

Índice

5 Introducción. Los estudios migratorios desde el enfoque del derecho a la migración y la movilidad en contextos de fronterización
Laura Calvelo y Martha Luz Rojas Wiesner

PRIMERA PARTE
Discusiones sobre el deterioro de la protección internacional y las transformaciones de las políticas migratorias

22 Claves teóricas para analizar el deterioro de la protección internacional de los refugiados y sus efectos en América Latina
Carmen Gómez Martín

46 Trayectorias migrantes y políticas de precarización de la movilidad de latinoamericanos en Chile
Luis Eduardo Thayer Correa

77 El debilitamiento de la exclusividad del Estado en el establecimiento de políticas migratorias: el caso de la migración haitiana a países de América Latina
Schwarz Coulange Méroné y Manuel Ángel Castillo García

101 Política migratoria y transnacionalización de la migración. El largo, complejo y tenso proceso de relación del Estado cubano con su diáspora
Velia Cecilia Bobes León y Leduan Ramírez Pérez

SEGUNDA PARTE
Desplazamientos, violencias y desigualdades

132 Visibilizar y reconocer a la niñez migrante y su derecho a migrar en México
Martha Luz Rojas Wiesner

165 Desplazamiento por cambio climático y desastres en Argentina del siglo XXI: revisión del marco normativo e institucional y análisis de sus políticas públicas
María Paula A. Cicogna, Carolina Oviedo, Luciana Litterio, Carla Golé y Ximena Cardoso Ramírez

199 Migrar, un derecho limitado y en deterioro en el contexto de Centroamérica norte
Úrsula Roldán Andrade

231 Arreglos familiares para enfrentar adversidades de los hogares transmigrantes de las ciudades de La Paz, El Alto y Cochabamba
María del Carmen Ledo García

TERCERA PARTE
Ciudadanía, género, identidad y resistencias

264 Frontera y trabajo. Desigualdades en la inserción laboral de migrantes en el valle de Azapa Triple-frontera Andina
Carolina Stefoni y Lina Magalhaes

300 La repolitización de la cuestión migratoria contemporánea. Elementos para el estudio de la acción política y las luchas migrantes en el Área Metropolitana de Buenos Aires
Laura Calvelo

339 Algunos apuntes sobre la investigación en movilidad humana en Uruguay a partir de procesos de diálogo sociedad civil-academia
Pilar Uriarte Bálsamo

363 Los desafíos de la pandemia por Covid-19 para la movilidad humana. Reflexiones a partir del contexto brasileño
Tania Tonhati, Lorena Pereda, Leonardo Cavalcanti y Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira

389 **Sobre los/as autores/as**

Introducción

Los estudios migratorios desde el enfoque del derecho a la migración y la movilidad en contextos de fronterización

Laura Calvelo y Martha Luz Rojas Wiesner

Durante los últimos treinta años, en los estudios migratorios en los países latinoamericanos y caribeños, se ha ido consolidando una línea de investigación en temas relacionados con el derecho a la migración y a la movilidad. Este interés académico ha sido una respuesta crítica al enfoque securitista que los gobiernos han ejecutado para "administrar" las migraciones mediante políticas de contención cada vez más restrictivas, encaminadas a impedir que las personas migrantes puedan moverse por y hacia determinados territorios en donde consideran que pueden "vivir una vida vivible" (Butler, 2006). Estas acciones de contención no solo han derivado en férreos dispositivos de control, también han fomentado la criminalización y el racismo hacia las personas migrantes, lo que ha forzado la diversificación de rutas migratorias y una nueva cartografía de las migraciones. Las personas migrantes han tenido que buscar nuevos destinos o llegar a los viejos realizando largas, intrincadas y peligrosas travesías por varios países, usando distintas tácticas para la autoprotección, como viajar en forma colectiva, visibilizando las enormes barreras y los peligros en la búsqueda de alguna alternativa a su situación económica o de sobrevivencia a diferentes formas de violencia.

Las fronteras se han reforzado erigiendo diferentes muros, mediante procesos de externalización y de internalización de controles fronterizos (Menjívar, 2014). En la externalización, el desplazamiento del control de las fronteras y de las tecnologías que en éstas se aplican, más allá del territorio de la soberanía nacional, ha involucrado a terceros países en la gestión de los regímenes de fronteras (Mezzadra y Neilson, 2016: 263). Estos procesos pueden observarse en las derivaciones de solicitud de ingreso a través de consulados; en el desvío de embarcaciones y detenciones en alta mar; en las deportaciones, vigilancia de rutas y de "transportistas de migración"; en los rechazos y expulsiones en los aeropuertos internacionales; así como en el uso de información digital para identificar y controlar a las personas y a los grupos migrantes. En la internalización, este control se instala en las rutas

de migración y en las zonas de "espera" o permanencia donde se despliegan dispositivos de detección, detención y expulsión de migrantes ilegalizados; este control también se ejecuta mediante disposiciones administrativas relacionadas con la documentación migratoria con las que se determina quién merece o no merece algún estatus migratorio, por cuánto tiempo, en qué circunscripción y para qué fin.

Los cambios en las migraciones a lo largo de las últimas cuatro décadas fueron regulados por —y en gran medida se fueron configurando como dependientes de— un ordenamiento híbrido de ejercicio de la soberanía al que asisten simultáneamente los Estados nacionales, los organismos internacionales y los procesos políticos de integración pos-nacional. El endurecimiento de las políticas migratorias en los países centrales y el crecimiento en el número de personas migrantes sin papeles —ilegalizadas y sin protección— que han derivado en estudios acerca de la "ilegalidad" migratoria, pueden inducir a la percepción de un mundo de fronteras cerradas para las y los migrantes. Sin embargo, ya desde inicios de la década de los 2000, se comenzaron a observar procesos más complejos en los que la migración se admite, pero bajo sistemas burocráticos cada vez más selectivos cuyo efecto ha sido la incorporación del trabajo migrante "clandestinizado" o por medio de procesos de "clandestinización" (De Genova, 2002). En su desarrollo, este modelo restrictivo requiere de procesos de ilegalización y clandestinización que han sido estudiados y tipificados a través de una importante literatura en términos de legalidad "liminal", legalidad "precaria", "semi-legalidad" y "legalidad ilegal", entre otros (Rojas Wiesner y Basok, 2020).

La situación de crisis sanitaria y económica desatada en el contexto de la pandemia por Covid-19, agravó las condiciones de exclusión y vulnerabilidad de los colectivos migrantes dada la generalizada implementación de cuarentenas, confinamientos y aislamientos de varios tipos (De Sousa Santos, 2020). Las personas en movimiento quedaron en inmovilidad forzada, en un retorno imposible a los lugares de partida y/o expuestas a la vulneración de todos sus derechos (Acosta y Brumat, 2020; Herrera, 2021; Mena y Cruz, 2021; Stefoni *et al.*, 2021).

Frente a estas y otras formas de violencia, la demanda por el derecho a la movilidad y a la migración se ha constituido en una acción colectiva que desafía los controles fronterizos y las bases que los sustentan. Frente a la injusticia, la clandestinización y el desamparo que llegan a padecer las personas migrantes, desplazadas y refugiadas, se erige la línea de estudio del derecho a

la migración y a la movilidad revelando debates en torno a una fórmula universalista que aúna voces provenientes del diverso espacio latinoamericano, expresando un posicionamiento político continental en tiempos de crisis de la globalización neoliberal que expone encarnizadamente sus penosas consecuencias humanas, sociales y medioambientales.

Entre las singularidades de los debates latinoamericanos y caribeños de la migración y la movilidad con enfoque de derechos emerge el compromiso social con personas que se ven forzadas a la movilidad o a la inmovilidad: migrantes, desplazadas, refugiadas, solicitantes de protección internacional, caminantes, varadas o retenidas e ilegalizadas, quienes por necesidades económicas, persecuciones políticas o desastres medioambientales ocasionados por el cambio climático y por fenómenos geofísicos y biológicos son excluidas, marginalizadas, precarizadas y vulneradas en sus derechos. Personas que enfrentan muros de injusticia y para quienes la sociedad puede llegar a ser un laberinto de fronteras.

La construcción de un entramado de lazos de comprensión, acción y solidaridad entre la actividad académica y las luchas de reivindicación de derechos de los movimientos y las organizaciones de migrantes y refugiados dio lugar a un constante y renovado debate regional receptivo, multidisciplinario, interseccional y plural sobre el derecho a la movilidad. Este último, un concepto que alude a distintos tipos de movimientos de población, entre los que se incluyen la migración, pero también otras formas de movilidad (Sheller y Urry, 2006).

El enfoque del derecho a la migración y la movilidad en el siglo XXI parte de algunos supuestos comunes. Por un lado, la insuficiencia que —en las últimas décadas del siglo XX— venía mostrando el nacionalismo metodológico para dar cuenta de las transformaciones de la movilidad espacial (Velasco Arroyo, 2009; Llopis Goig, 2007; Castles, 2004), así como la necesidad de trascender la herencia etnocentrista del pensamiento migratorio clásico (Grimson, 2000; Sayad, 2008). Por otro lado, la necesidad de fundar teóricamente una resistencia a las políticas securitistas prevalecientes a nivel global desde la Guerra Fría y, en la región, desde los regímenes autoritarios de los años setenta y ochenta, así como a las políticas y programas del *migration managment* (Domenech, 2008).

El enfoque del derecho a la migración y a la movilidad implica un giro teórico y metodológico en las investigaciones y la producción de saber y conocimiento en la región. En sentido teórico, el debilitamiento del inte-

rés por los procesos macro sociales centrados en dinámicas migratorias fue dando paso a un pensamiento de los colectivos migrantes, y al análisis de la construcción social del sujeto migrante en relación con el poder, el Estado y el espacio público, como ya lo había expresado Sayad (2010). Consecuentemente, la generación de un conjunto de nuevas categorías recortadas por la vulnerabilidad y la exclusión, reclamaron adaptaciones metodológicas y desarrollos de nuevas aproximaciones en los modos de investigar: movilidad-inmovilidad; externalización de fronteras; fronterización; securitización-contención migratoria; producción de ilegalidad-ilegalización, entre otros (Grimson, 2003; Casas-Cortes *et al.* 2014).

Este campo de estudios rescata particularidades, problemáticas e intensidades específicas con que la migración, la movilidad y el refugio se presentan en las subregiones latinoamericanas y caribeñas (Domenech 2017; Herrera y Cabezas, 2020; Rojas, 2020). Y tiene en común la interpretación de la matriz de desigualdad, racismo, violencia y exclusión de herencia colonial de nuestras sociedades como contexto histórico explicativo de las transformaciones sociales de las últimas décadas, entre las que la migración toma un lugar central (ver, por ejemplo, Sassen, 2015; Segato, 2007).

Nuevos problemas, esfuerzos teóricos y prácticas renovadas nutren al enfoque del derecho a la movilidad y a la migración desde una actitud receptiva y comprometida entre personas migrantes e investigadoras, muchas veces también migrantes. Eso no solo se traduce en participaciones activas en el territorio junto a migrantes y refugiados; también se traduce en una prolífica y permanente generación de categorías y conceptos surgidos de ese campo de acción común, entendido en los términos de una "investigación militante" (Casas-Cortes *et al.*, 2014). En esta perspectiva los embates que padecen las y los migrantes, así como las dificultades que en contextos de ajustes neoliberales atraviesa el trabajo de investigación desde las universidades públicas en los países latinoamericanos, no deben ser interpretados como condiciones meramente victimizantes de las personas migrantes e investigadoras. Más bien, en las adversidades que atravesamos migrando e investigando subyacen impulsos para la interrogación, la organización y la investigación colaborativa, abriendo paso a la acción transformadora de nuestras propias circunstancias colectivas, tal como lo podemos constatar con los trabajos que integran el presente libro.

Diálogos de los capítulos

Esta obra surgió de una iniciativa espontánea y colaborativa durante el primer año de la pandemia por Covid-19. Nos autoconvocamos en momentos de excepcionalidad en los que el confinamiento y los cierres de fronteras nos hacían entender que éramos testigos de un quiebre de los sistemas de movilidad que dejaba en suspenso los delicados (y a veces precarios) mecanismos y equilibrios que preservan el cumplimiento de los derechos humanos de las personas migrantes y en movilidad. Inmovilidad, migración en reversa y remigraciones fueron categorías que dejaron en claro la desprotección de la migración e incluso el refugio.

Entendimos que era un momento indicado para compartir estudios que desde distintos países, realidades y desde diversas trayectorias académicas, observaban el derecho a la migración y la movilidad compartiendo el enfoque de su reivindicación, de su defensa y la comprensión de las luchas migrantes como impulsos de emancipación, de justicia y de verdad. El conjunto de contribuciones presenta un mosaico regional en el que pueden leerse realidades disímiles, procesos de fronterización, clandestinización, deportaciones, caravanas, precarización de las trayectorias y del trabajo migrante, presencia de niñez migrante no acompañada, subalternización y etnización de trabajadoras y trabajadores migrantes, restricciones a la participación social y resistencias desde la organización migrante y el diálogo entre investigación y migración, experiencias donde el derecho a la migración y la movilidad se constituye como un eje de disputas económicas y políticas transformadoras de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

Múltiples obstáculos sanitarios y personales dilataron el proceso editorial, impidiendo en algunos casos que todos los capítulos llegaran hasta su conclusión. Esta obra colectiva comparte con otras obras recientemente publicadas el contexto de producción en pandemia y la perspectiva teórica y práctica del campo de los estudios migratorios y de la movilidad con enfoque de derechos humanos.

La obra se estructura en tres partes que exponen dimensiones de los estudios del derecho a la migración y la movilidad en los países de la región: el deterioro de la protección y la securitización de las políticas; la desigualdad y las múltiples violencias que se ejercen sobre las personas migrantes; y ciudadanía, género, identidad y resistencias. Los doce capítulos exponen discusiones y estudios de caso que no abarcan exhaustivamente la totalidad de los países de

la región latinoamericana y caribeña, pero abordan tópicos y ejes comunes a los debates recientes y actuales en nuestros países.

Las perspectivas teóricas de los estudios son plurales; las tradiciones empíricas, múltiples; y los campos, multidisciplinarios. Investigadoras e investigadores de distintas generaciones, de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Uruguay y México dialogan desde la sociología, la antropología, la ciencia política, el urbanismo, los estudios jurídicos, el derecho, la demografía y la geografía, plantean en común la irrupción, cada vez más visible, de una mirada de las políticas y del desplazamiento desde el derecho a la migración y la movilidad.

La primera parte presenta cuatro capítulos sobre el deterioro de la protección internacional y las transformaciones de las políticas migratorias. Los contextos de securitización, el endurecimiento de los controles fronterizos y el deterioro de la protección internacional, son discutidos a nivel teórico e interpelados desde casos nacionales que plantean singularidades y particularismos.

El artículo de Carmen Gómez Martín, "Claves teóricas para analizar el deterioro de la protección internacional de los refugiados y sus efectos en América Latina" propone la perspectiva de la "movilidad forzada" y observa los conceptos de crisis migratoria y de flujos mixtos en la legitimación del régimen global de las migraciones basado en el control, la restricción y la contención de la movilidad. Aparecen la Declaración de Cartagena, la fetichización de la ley, la invisibilización de la violación de derechos de migrantes y las tres soluciones duraderas consideradas por el ACNUR para revertir la condición de refugiado: el retorno voluntario, la integración local y el reasentamiento en un tercer país. El artículo sostiene la hipótesis del deslizamiento deshumanizado del sistema de protección internacional de los refugiados hacia los preceptos de seguridad y control del régimen global de las migraciones, visible en la creciente desprotección como resultado de la irregularización de los flujos, los usos restringidos y estratégicos del reconocimiento del estatus de refugiado y la instauración de la sospecha sobre el uso "indebido" del derecho al asilo por parte de los solicitantes.

Eduardo Thayer, en "Trayectorias migrantes y políticas de precarización de la movilidad de latinoamericanos en Chile" estudia las consecuencias de la política restrictiva instaurada a partir de 2018 en la precarización de las trayectorias migrantes, en un contexto de recepción de un flujo migratorio significativo proveniente de países regionales. El autor señala el contexto de radicalización de las condiciones de producción de sujetos migrantes precari-

zados en América del Sur y el Caribe, en el que algunos países exacerban las condiciones de expulsabilidad y otros dan un giro hacia la intensificación del control fronterizo y el incremento de las restricciones en el acceso a los derechos. Thayer señala el aumento de la migración indocumentada como consecuencia de los ingresos clandestinos debidos a los obstáculos burocráticos que dificultan el acceso permanente a la documentación y empujan a la irregularidad documentaria. El capítulo presenta un interesante marco conceptual de análisis de las trayectorias y demuestra que el sistema de ingresos al territorio desplaza la gestión de la frontera a los países de origen a través de un sistema de visas consulares único en Sudamérica, acompañado por una política de expulsiones funcional a la precarización de sus trayectorias.

Schwarz Coulange Méroné y Manuel Ángel Castillo García aportan un estudio del caso haitiano, "El debilitamiento de la exclusividad del Estado en el establecimiento de políticas migratorias: el caso de la migración haitiana a países de América Latina", que analiza la tensión entre la política migratoria oficial y la política "de facto" llevada a cabo por actores no estales desde 2010. La investigación realizada con base en el análisis de documentos y de entrevistas a migrantes haitianos en Brasil, Chile y México, muestra la presencia militar en Haití y las decisiones gubernamentales ante la llegada de migrantes apoyados por actores no estatales. Los autores sostienen que América Latina se convirtió en un escenario más de la migración haitiana al margen de la voluntad de los Estados de la región, que los flujos se vieron impulsados y persistieron bajo la influencia de actores no estatales que pusieron en marcha una política migratoria alternativa, obligando a los Estados a reaccionar sin alcanzar cabalmente a restablecer su soberanía y exclusividad en la materia migratoria. El trabajo es un valioso aporte sobre política migratoria alternativa de facto desde actores no estatales y pone de manifiesto la desarticulación de las políticas migratorias entre países de la región al crearse condiciones para la aparición y el reforzamiento de políticas alternativas puestas en marcha por las redes de coyotaje.

El capítulo "Política migratoria y transnacionalización de la migración. El largo, complejo y tenso proceso de relación del estado cubano con su diáspora", de Velia Cecilia Bobes y Leduan Ramírez, aborda los cambios de la política migratoria del Estado cubano y de la migración cubana desde 1960. Su estudio interroga sobre la transnacionalización de la migración desde las relaciones entre el Estado y la comunidad migrante, en una perspectiva que retoma las figuras del Estado Estratégicamente Selectivo, el Estado Transna-

cional y el reconocimiento de derechos de las comunidades de emigrados y su inclusión como parte de la comunidad nacional.

La segunda parte de esta obra, Desplazamientos, violencias y desigualdades, reúne cuatro capítulos que hacen presentes a la niñez migrante en México, los desplazamientos forzados por cambio climático en Argentina, las caravanas migrantes y desplazamientos forzados en el norte de Centroamérica, y las estrategias de los hogares con migrantes para enfrentar el empobrecimiento y la desigualdad en Bolivia.

Martha Rojas Wiesner se propone "Visibilizar y reconocer a la niñez migrante y su derecho a migrar en México". En su artículo estudia el incremento en el número de niñas, niños y adolescentes en los procesos migratorios, las razones para migrar en la niñez, las disposiciones para el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos y el encuadre para su protección. La autora aborda el concepto de niñez y el derecho a migrar; la presencia de la niñez en la migración y su experiencia en dichos procesos. A pesar de los cambios en la legislación internacional y en el enfoque de protección integral de niños, niñas y adolescentes, no se les reconoce como titulares de derechos ni como agentes sociales cuya voz debe ser escuchada para considerar su opinión respecto de cualquier decisión relacionada con su situación y con su derecho a migrar.

El artículo de María Paula Cicogna, Carolina Oviedo, Luciana Litterio, Carla Golé y Ximena Cardoso Ramírez sobre "Desplazamiento por cambio climático y desastres en Argentina del siglo XXI: revisión del marco normativo e institucional y análisis de sus políticas públicas", aporta evidencias en torno de una problemática emergente en el escenario regional y global: el daño ambiental y los desplazamientos forzados por causas climáticas como efectos del estilo de desarrollo dominante. Las autoras reúnen instrumentos normativos internacionales, regionales y abren discusiones sobre la institucionalidad y las políticas de protección de las personas desplazadas por efectos del cambio climático y los desastres en Argentina en nuestro siglo. Se mencionan el Pacto Mundial sobre Migración y el Pacto Mundial sobre Refugiados a nivel global; la Declaración de Cartagena de 1984 y el Plan de Acción de Brasil (PAB) de 2014; los Lineamientos Regionales en Materia de Protección y Asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en países afectados por desastres de origen natural, de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, a nivel regional; y a nivel nacional la Ley 25871 de Migraciones y su Decreto Reglamentario 616/2010, la Ley 26165 de Reconocimiento y

Protección al Refugiado y la Ley 27520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. La investigación plantea la protección limitada que ofrecen los Estados a la población desplazada por desastres ambientales, y que en Argentina la legislación nacional, tanto de la migración como del asilo con enfoque de derechos, podrían permitir el desarrollo de instrumentos y mecanismos para la protección de personas migrantes por causa de desastres bajo la figura del migrante ambiental, amparados por el visado humanitario que otorga la Ley de Migraciones.

En "Migrar, un derecho limitado y en deterioro en el contexto de Centroamérica norte", Úrsula Roldan Andrade contextualiza las migraciones forzadas en Centroamérica a partir del seguimiento desde la sociedad civil para la defensa de los derechos de las personas migrantes. Se analizan los principales flujos en Guatemala, Honduras y El Salvador durante el último quinquenio y su relación con crisis regionales y limitaciones para la aplicación del derecho a migrar. El capítulo documenta aspectos de las caravanas migrantes entre 2018 y 2021 que partieron principalmente de Honduras transitando por Guatemala y México, al aumento de núcleos familiares y personas de diversas edades en su desplazamiento, con integrantes del colectivo LGBTI+ y caravanas de madres buscando a sus hijas e hijos, en rutas cada vez más diversificadas frente a las políticas anti-inmigratorias y los controles fronterizos, en lo que constituyen un "acto político de desobediencia civil". También menciona la migración transfronteriza de personas trabajadoras entre Guatemala y México. A nivel de la institucionalidad la autora menciona varias iniciativas de los gobiernos y organismos internacionales; la legislación con enfoque de derechos en México desde 2011; un Código Migratorio en Guatemala desde 2016; el Sistema para la Integración Centroamericana (SICA); el Parlamento Centroamericano (PARLACEN); y al Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS) que involucra a Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Panamá, basándose en la Declaración y el Plan de Acción de Brasil de 2014. Sin embargo, constata retrocesos en la protección y en el respeto de los derechos de las personas migrantes, deterioro del derecho a migrar y del derecho a trabajar de forma segura y digna, como consecuencia de factores estructurales, políticas anti-inmigratorias y empeoramiento de las condiciones de vida.

María del Carmen Ledo García estudia los "Arreglos familiares para enfrentar adversidades de los hogares transmigrantes de las ciudades de La Paz, El Alto y Cochabamba" en un artículo que aborda la dimensión transnacional de la migración desde y hacia esas ciudades de Bolivia. Su investigación histo-

riza los cambios de la migración internacional en Bolivia en los últimos sesenta años, entre países de la región y hacia destinos en el Hemisferio Norte. La autora señala que, dentro de la movilidad con países limítrofes, los desplazamientos se complejizaron definiendo y circulando por corredores migratorios en los que las redes familiares y de padrinazgo posibilitaron mecanismos de solidaridad y reciprocidad, lo que configuró espacios de vida de la migración boliviana. En los últimos veinte años tuvo lugar una fuerte incorporación de las mujeres a la migración boliviana, en parte como consecuencia del elevado desempleo masculino durante las crisis de los años ochenta y noventa del siglo pasado. El marco normativo migratorio tuvo cambios legales con la Ley de Migración en 2013 y en 2017, reconociéndose los derechos de los migrantes y la protección de los bolivianos en el exterior, que según la autora se aplica con tensiones operativas entre distintos organismos de la administración central. En esta investigación se desarrolló un modelo de análisis multivariado que permite identificar dimensiones que resumen conjuntos de factores asociados a la migración: por un lado, la pobreza, la desigualdad socioeconómica y la vulnerabilidad; y por otro la segregación socioespacial.

La tercera parte del Libro, Ciudadanía, género, identidad y resistencias, reúne investigaciones en las que se hacen presentes las intersecciones entre el género, la nacionalidad, el origen étnico y la situación migratoria en prácticas económicas sulbalternizadas y prácticas restringidas de la ciudadanía que, sin embargo, desarrollan resistencias, lazos de confianza, reciprocidad y diálogos entre academia y organizaciones migrantes, así como recomendaciones sobre la protección de derechos de las personas migrantes en el contexto de pandemia por Covid-19.

En "Frontera y trabajo. Desigualdades en la inserción laboral de migrantes en el valle de Azapa (Triple-frontera Andina)", Carolina Stefoni y Lina Magalhaes estudian la articulación entre nacionalidad, origen étnico, género y situación migratoria en el crecimiento productivo del valle de Azapa durante las dos últimas décadas, en la triple frontera que separa y une a Chile, Bolivia y Perú. Las autoras recopilan la historia económica y social del valle, enmarcada en la reforma agraria de principios de los años setenta que desarticuló el sistema productivo heredado de la hacienda colonial e inició una modernización agraria apoyada en la organización del movimiento campesino, en su sindicalización y en formas cooperativas de producción. Ese proceso fue interrumpido por las políticas regresivas de la posterior dictadura militar que impulsaron una nueva concentración de las tierras, el desarrollo

del Complejo Agroindustrial (CA) y la flexibilización laboral para instalar un nuevo modelo productivo orientado a la exportación y la inserción en el mercado global. Se señala el surgimiento de un nuevo actor social, las temporeras y temporeros, habitantes de conglomerados urbanos que se desplazan estacionalmente para vender su fuerza de trabajo desplegando formas desarraigadas, atomizadas y socialmente desorganizadas. La demanda estacional de mano de obra incentivó la incorporación de trabajadoras mujeres y de migrantes provenientes de Bolivia y Perú. El artículo, basado en investigaciones con base en trabajo de campo cualitativo en el territorio, ofrece un estudio de los mecanismos de la estructuración y la segregación social en el valle, donde intervienen la nacionalidad, el origen étnico, el género y la situación migratoria. La construcción racializada de la población aymara boliviana y peruana y la situación documental irregular, originadas en procesos de subalternización y etnización por parte del Estado chileno, sustentan prácticas de explotación de las y los trabajadores de esas nacionalidades. Entre sus hallazgos, el capítulo devela intersecciones estructuradoras de la desigualdad y la segregación social y, al mismo tiempo, encuentran que las redes de parentesco establecen vínculos comerciales, relaciones de confianza y de reciprocidad que sostienen una parte central del sistema productivo de la triple frontera andina.

En "La repolitización de la cuestión migratoria contemporánea. Elementos para el estudio de la acción política y las luchas migrantes en el Área Metropolitana de Buenos Aires", Laura Calvelo propone la existencia de procesos de repolitización de la cuestión migratoria a partir de las luchas migrantes y de una organización de base popular como contracara de los procesos de explotación, clandestinización, violencias y discriminación de las personas migrantes en el AMBA. Poblaciones migrantes clandestinizadas y personas migrantes que se organizan en agrupaciones y redes componen dos caras de las que emerge la lucha migrante como proceso que repolitiza la cuestión migratoria contemporánea. El estudio rememora casos emblemáticos de violencia, explotación y clandestinización migratoria de los últimos veinte años (asesinatos, incendios, tomas y matanzas) a través de relatos de vida de migrantes en el partido de Avellaneda. Se interroga sobre los derechos políticos de las personas migrantes y señala tensiones entre su ejercicio jurídico (a través de la nacionalización) y disputas que van más allá de él, sostenidas en una trama organizativa donde la acción política migrante se construye desde movimientos de base junto con otras fuerzas sociales.

En "Algunos apuntes sobre la investigación en movilidad humana en Uruguay a partir de procesos de diálogo sociedad civil-academia", Pilar Uriarte Bálsamo expone resultados de un trabajo de investigación y extensión entre academia y sociedad civil sobre migración y movilidad en Montevideo entre 2014 y 2019. La autora presenta una propuesta integral de trabajo de investigación, extensión y enseñanza implementada desde la Universidad de la República articulando actividades entre docentes, investigadores, estudiantes, graduados y diversos actores de la sociedad civil de personas migrantes. El capítulo contextualiza la incorporación tardía de Uruguay como país de recepción de migración a las dinámicas de movilidad en la región. Anteriormente fue dominante un discurso nacionalista que estigmatizaba a las migraciones europeas de los siglos XIX y XX en el país y una realidad de medio siglo como país de origen de migración hacia países de la región, hacia Estados Unidos y Europa. La llegada de migración latinoamericana se presentó en Uruguay como un fenómeno inesperado en la segunda década del siglo XXI. La autora presenta tres experiencias de trabajo sobre movilidad humana, vivienda y género, señalando la importancia de evitar lecturas instrumentalistas y unidireccionales donde los derechos de las personas migrantes se encuentran restringidos por no acceder a la nacionalidad y por efecto de otros mecanismos de exclusión raciales, de género y de clase social. El estudio trata de demostrar que los diálogos entre actores sociales en sus diferentes roles van más allá de la forma en que habitualmente se representa el vínculo entre ciencia y sociedad, y afirma que su retroalimentación enriquece y habilita alianzas políticas e intercambios teóricos.

Tania Tonhati, Lorena Pereda, Leonardo Cavalcanti y Tadeu Oliveira estudian "Los desafíos de la pandemia por Covid-19 para la movilidad humana. Reflexiones a partir del contexto brasileño". El artículo presenta resultados del Observatorio de las Migraciones Internacionales (OBMigra) que reflejan la inmovilidad en las fronteras, la disminución en el número de solicitudes de refugio y el negativo efecto de la crisis sanitaria en la participación de los migrantes en el empleo. El capítulo analiza el impacto de la crisis sanitaria sobre las migraciones en Brasil, proponiendo un análisis de sus desafíos y los posibles deterioros en términos de protección de derechos de las personas migrantes, la formulación y ejecución de políticas.

Desde su portada, el libro ofrece una ilustración de Marimar Ángeles Rojas, artista plástica mexicana que tradujo metafóricamente nuestras ideas teóricas sobre el derecho a la migración y la movilidad en las sociedades latinoa-

mericanas y caribeñas, con un trabajo en lápiz de grafito y color digital que tituló "Ronda: ruta y trayecto". Para realizar esta ilustración, se inspiró en la "ronda de los presos" (óleo, 1890) de Van Gogh (recreación de un grabado de Gustav Doré). Según Marimar,

> en la estructura de la ruta migratoria, el trayecto es experiencia individual. En la ronda de la migración como fenómeno social y colectivo, cada paso será vivido de forma diferente por las personas; y aunque las posibilidades, circunstancias, ayudas, espacios y tiempos sean los mismos, ninguna historia podrá ser la misma. Ninguna búsqueda por el respeto al derecho a migrar podrá, por ende, ser la misma.

La ilustración evoca las marchas, las contramarchas, el andar y el desandar de personas migrantes latinoamericanas y caribeñas en sus desplazamientos, buscando salidas, esperando entradas, encontrando muros y sorteando procesos de fronterización. Los muros que las rodean y que contienen su movimiento, provienen de distintas temporalidades y aplican diversas tecnologías para formar diques y pasadizos que producen selecciones, regulan el desplazamiento e incluso, pueden detenerlo. Las personas migrantes esperan, anhelan "cruzar al otro lado"[1] y luchan por lograrlo.

La ilustración y los capítulos aquí reunidos proponen reflexionar sobre esas marchas que proyectan entre sus pasos claridad, metaforizando la reivindicación del derecho a la migración y a la movilidad en nuestras sociedades.

Agradecimientos

Este proyecto editorial colectivo no hubiese sido posible sin el apoyo de nuestras instituciones, la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV) y El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR). Queremos agradecer por este apoyo a nuestras autoridades y especialmente a la Secretaría de Investigación y Vinculación Tecnológica e Institucional de UNDAV y a la Coordinación de Vinculación e Innovación de ECOSUR. Reconocemos

1 Expresión aludida por Martha Luz Rojas Wiesner en su Capítulo sobre la niñez migrante en México a partir de testimonios de adolescentes de comunidades rurales de Guatemala.

el trabajo con las y los compañeros de UNDAV Ediciones y de Fomento Editorial de ECOSUR.

Los capítulos incluidos fueron sometidos a evaluación por pares doble ciego, tarea en la que fue invaluable el apoyo de colegas de Argentina, Colombia, Chile, Guatemala, México y Uruguay, a quienes les expresamos nuestra gratitud y reconocimiento por haber contribuido con sus observaciones a garantizar el rigor y la calidad académica, tanto de cada capítulo, como de la obra en su conjunto: Hugo Ángeles, Luis Alfredo Arriola, Julieta Bartoletti, Gabriel Bidegain, Nivia Marina Brismat, Enrique Coraza de los Santos, Jacobo Dardón, Carmen Fernández Casanueva, Edith Gutiérrez, Lucía Galoppo, Martha García Ortega, Iris Hernández Puón, Susann Hjorth, Jorge Martínez Pizarro, José Moreno Mena, María José Marcogliese, Sergio Prieto Díaz, Carolina Rosas, Leandro Reboiras, Gabriela Sala, Patricia Vargas Becerra y Laura Velasco Ortiz.

A Marimar Ángeles Rojas, le agradecemos su generosa contribución con la ilustración de la portada.

Bibliografía

Acosta, Diego y Leiza Brumat (2020), "Political and Legal Responses to Human Mobility in South America in the Context of the Covid-19 Crisis. More Fuel for the Fire?", *Frontiers in Human Dynamics*, Vol. 2, p. 1-6. https://doi.org/10.3389/fhumd.2020.592196

Butler, Judith (2006), *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia*, Buenos Aires: Paidós.

Casas-Cortes, M., Cobarrubias, S., De Genova, N., Garelli, G., Grappi, G., Heller, Ch., Hess, S., Kasparek, B., Mezzadra, S., Neilson, B., Peano, I., Pezzani, L., Pickles, J., Rahola, F., Riedner, L., Scheel, S. y Tazzioli, M. (2014), "New Keywords: Migration and Borders", *Cultural Studies*. http://dx.doi.org/10.1080/09502386.2014.891630.

Castles, Stephen (2004), "Inmigración y globalización", en Aubarell, G. y Zapata Barrero, R. (eds.): *Inmigración y procesos de cambio*, Icaria: Barcelona.

De Genova, Nicholas (2002), "Migrant 'Illegality' and Deportability in Everyday Life", *Annual Review of Anthropology*, No. 31, p. 419–447.

De Sousa Santos, Boaventura (2020), *La cruel pedagogía del virus*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

Domenech, Eduardo (2008), "La ciudadanización de la política migratoria en la región suramericana: vicisitudes de la agenda global", en Novick, S. (comp.), *Las migraciones en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.

Domenech, Eduardo (2017), "Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo", *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*, Vol. 8, No. 1, p. 19-48.

Grimson, Alejandro (2000), "Pensar fronteras desde las fronteras", *Nueva Sociedad*, No. 170. https://nuso.org/articulo/pensar-fronteras-desde-las-fronteras/

Grimson, Alejandro (2003). "Los procesos de fronterización: flujos, redes e historicidad", en García, C. I. (Comp.) *Fronteras, territorios y metáforas*, Medellín: Hombre Nuevo Editores, p. 15-33.

Herrera, Gioconda (2021, "Migraciones en pandemia: nuevas y viejas formas de desigualdad", *Nueva Sociedad*, No. 293, pp. 106-116. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/6.TC_Herrera_293.pdf

Herrera Mosquera, Gioconda y Gabriela Cabezas Gálvez, (2020), "Los tortuosos caminos de la migración venezolana en Sudamérica: tránsitos precarios y cierre de fronteras", *Migración y Desarrollo*, Vol. 18, No. 34, p. 33-56. https://doi.org/10.35533/myd.1834.ghm

Llopis Goig, Ramón (2007), "El nacionalismo metodológico como obstáculo en la investigación sociológica sobre migraciones internacionales", *Revista Empiria. Revista de metodología de ciencias sociales,* Madrid, No. 13, enero-junio , p. 101-117.

Mena Iturralde, Lorena y Rodolfo Cruz Piñeiro (2021), "Atrapados en busca de asilo. Entre la externalización fronteriza y la contención sanitaria", *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Vol. 29, No. 61, p. 49-65.

Menjívar, Cecilia (2014), "Immigration law beyond borders: Externalizing and internalizing border controls in an era of securitization", *Annual Review of Law and Social Science*, No. 10, pp. 353-369.

Mezzadra, Sandro y Neilson, Brett (2016), *La frontera como método, o la multiplicación del trabajo*, Buenos Aires: Tinta Limón,

Rojas Wiesner, Martha Luz (2020), "¿"Que veinte años no es nada"? (In)visibilización del movimiento social de migrantes por y desde Centroamérica", *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Vol. 28, No. 60, pp. 15-32. https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006002

Rojas Wiesner, Martha Luz y Tanya Basok (2020), "'Legalidad ilegal' y precariedad: la perspectiva desde el sur de México", *Sociologias*, Porto Alegre, Año 22, No. 55, p. 74-103.

Sassen, Saskia (2015), *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*, Buenos Aires: Katz Editores.

Sayad, Abdelmalek (2008), "Estado, nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración", *Apuntes de Investigación del CECYP*, No. 13.

Sayad, Abdelmalek (2010), *La doble ausencia: De las ilusiones del emigrado, a los padecimientos del inmigrado,* Barcelona: Anthropos.

Segato, Rita (2007), *La Nación y sus otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de la identidad*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

Sheller Mimi y John Urry (2006), "The New Mobilities Paradigm", *Environment and Planning A: Economy and Space*, Vol. 38, No. 2, pp. 207-226

Stefoni, Carolina, Báltica Cabieses y Alice Blukacz (2021), "Migraciones y COVID-19: cuando el discurso securitista amenaza el derecho a la salud", *Simbiótica. Revista Eletrônica*, Vol. 8, No. 2, p. 38–66. https://doi.org/10.47456/simbitica.v8i2.36378

Velasco Arroyo, Juan Carlos (2009), "Transnacionalismo migratorio y ciudadanía en mutación", *Claves de Razón Práctica*, No. 197, pp. 32-41.

PRIMERA PARTE

Discusiones sobre el deterioro de la protección internacional y las transformaciones de las políticas migratorias

Claves teóricas para analizar el deterioro de la protección internacional de los refugiados y sus efectos en América Latina

Carmen Gómez Martín

Introducción

América Latina ha supuesto desde hace cuatro décadas un escenario interesante en términos teóricos y prácticos para la comprensión de los movimientos internacionales de población de carácter forzoso y su tratamiento político, tanto en términos regionales como nacionales. Entre la década de 1980 y la primera mitad de los 2000 se introduce una serie de mejoras, incluyendo la ampliación del concepto de refugiado a través de la Declaración de Cartagena de 1984, lo que parece reflejar un esfuerzo colectivo por adaptar el régimen internacional de protección de los refugiados a las necesidades concretas que se derivan del tipo de conflictos y de las movilidades forzadas[1] que atraviesan la región.

Esta situación de apertura frente a la protección de los derechos de las poblaciones refugiadas es aprovechada por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), pues desde inicios de los 2000 canaliza, a través de un trabajo conjunto con los Estados, la implantación de medidas específicas para reforzar la acogida de los solicitantes de refugio: empujando los procedimientos administrativos de reconocimiento del estatus de refugiado, así como la puesta en marcha de alguna de las tres soluciones duraderas consideradas por el organismo internacional para revertir la condición de refugiado (retorno voluntario, integración local o reasentamiento en un tercer país).

1 Utilizamos en el texto el concepto de movilidad forzada distinguiéndolo del de migración forzada y del de desplazamiento forzado. Con respecto al primero de estos dos últimos consideramos que induce a confusión, pues el adjetivo forzado no invalida las connotaciones sociales y políticas que se han fraguado en torno al término migración y a su tratamiento histórico por los Estados; el segundo suele hacer referencia a la huida que por distintas situaciones se produce dentro de un territorio, es decir, sin atravesar fronteras internacionales. El término movilidad permite pensar en procesos de distinta naturaleza y motivaciones.

Si bien pareciera que en los primeros 15 años del nuevo siglo el tándem funciona, e incluso se refuerza en la constitución de foros supranacionales con la participación de gran diversidad de actores y la firma de acuerdos beneficiosos para estas poblaciones, se van instalando en el terreno diversas dinámicas regresivas ya presentes en otras regiones.[2] Aunque invisibilizadas, dichas dinámicas empujan al sistema de protección de los refugiados latinoamericanos hacia una situación de ambigüedad y falta de coherencia entre el discurso, la dotación de marcos normativos garantistas y su posterior plasmación práctica (Marcogliese 2020).

Consideramos que en un escenario como el actual, de aumento exponencial de la movilidad forzada, debemos ir más allá y preguntarnos sobre los elementos estructurales que explican la pérdida de peso progresiva que ha tenido la protección internacional de los refugiados. Una situación que se aprecia a escala global, sin que pueda excluirse a América Latina, aunque ésta presenta sus propias particularidades.

En este sentido, el capítulo desarrolla en términos metodológicos una lectura crítica del tipo de enfoques políticos y jurídicos que hoy en día predominan en el abordaje de la movilidad forzada, los cuales consideramos han llevado a la supeditación progresiva del sistema de protección internacional de los refugiados a los parámetros securitarios y de control que rigen el régimen global de las migraciones. Partimos para ello del examen de dicho régimen y sus tendencias homogeneizadoras en el tratamiento de la movilidad humana, lo que nos lleva a centrarnos posteriormente, desde un plano analítico, en dos conceptos: el de crisis migratoria y el de flujos mixtos; ambos cruciales en el deslizamiento del refugio hacia el deshumanizado sistema de control de las migraciones. Ambos desarrollos teóricos tomarán forma en el contexto latinoamericano, con el fin de remarcar sus continuidades y particularidades con respecto a la situación más global.

2 Entre ellas puede observarse una "onegización" progresiva de los sistemas de asistencia a las poblaciones refugiadas; la introducción del discurso del emprendimiento como vía normalizada de "autoprotección" del refugiado en escenarios de fuerte precariedad laboral; la despolitización discursiva del refugio y los refugiados (Medina Carrillo, 2018; Gómez Martín y Malo 2020); la imposición de barreras al acceso al estatus de refugiado y al derecho al debido proceso (Marcogliese, 2020); deportaciones y devoluciones a terceros países a poblaciones que podrían ser peticionarias del derecho de asilo o al refugio (Correa Álvarez, 2020; Red Lac, 2019); o la sustitución del estatus de refugiado por protecciones de carácter complementario o visas migratorias de carácter humanitario (Figari Costa y Penchaszadeh, 2017; Gómez Martín, 2022).

El deslizamiento del régimen de protección internacional de los refugiados hacia el régimen global de las migraciones: causas y consecuencias

Los conceptos de régimen internacional de las migraciones y de régimen de protección internacional de los refugiados son relativamente recientes y no han estado exentos de controversias con respecto a su uso.[3] Ambos aparecen en la literatura académica a principios de la década de 1990 (Keely, 2001; Domenech, 2017) para hacer referencia, respectivamente, a los sistemas de gobierno de las migraciones y de los refugiados que se configuraron antes y después de la desaparición del mundo bipolar y la expansión del sistema neoliberal.

Durante los primeros años de los 2000, distintos autores van a complejizar el término de régimen internacional de las migraciones, estableciendo una visión crítica sobre el mismo. Estos abordajes hacen referencia a la función que dicho régimen empieza a cumplir desde inicios de la década de 1990 en la instauración de un nuevo modelo de comprensión de las migraciones, regido por el control férreo y la instauración de barreras a las distintas formas de movilidad. Así, por ejemplo, Shamir (2005), se refiere a la existencia de un "régimen global de la movilidad" basado en el "paradigma de la sospecha", que incluye tanto a la migración como a los refugiados; Castles y Miller (2004) hablan de "régimen global de no entrada" con afectaciones, igualmente, a todo tipo de movilidad; Mezzadra (2005) señala la existencia de un "régimen global de gobierno de las migraciones"; y Glick-Schiller y Salazar (2013) destacan, en plural, la irrupción de diversos regímenes de movilidad configurados por las dinámicas contradictorias de la globalización, pero marcados por patrones homogéneos de securitización y control selectivo.[4]

Todas estas definiciones coinciden en señalar que el nuevo régimen surgido de la consolidación del modelo neoliberal,[5] tiene como elementos distintivos

3 La controversia se produce en la aceptación o no del concepto de régimen para referirse al ámbito de las migraciones. Para aquellos que el concepto es válido supondría la existencia de unos principios comunes, y un patrón homogéneo de prácticas y discursos sobre las migraciones internacionales y la protección de los refugiados que configurarían dicho régimen (Punter *et al.*, 2019).

4 En el texto de Eduardo Domenech (2017) se da una explicación cronológica extensa sobre la utilización del concepto de "régimen internacional de las migraciones" y sus connotaciones críticas a partir de los años 2000.

5 El fin de la Guerra Fría no solo configura al migrante como nuevo enemigo externo dentro

la configuración progresiva de una serie de dispositivos discursivos, tecnológicos y prácticos (identificación, detención, deportación), de unas instituciones y actores de gobierno, y unos espacios físicos y geográficos, dedicados exclusivamente al control y al ordenamiento de toda forma de movilidad, permitiéndola o desalentándola dependiendo del origen nacional y/o social de las poblaciones (Punter *et al.*, 2019).

Asimismo, la irrupción de dicho régimen de movilidad es producto de la globalización y las reconfiguraciones que este proceso ha generado en la comprensión de conceptos surgidos de la modernidad estatocéntrica como la soberanía, la ciudadanía, el territorio o la frontera. En concreto, de la disociación entre formas de apertura y acercamiento espacio-temporales y, a la vez, de cierre selectivo y contención de los flujos de población (Muñoz Jumilla, 2002; Sassen, 1997). Esto permite mantener tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales altos niveles de desigualdad y, por ende, de explotación (Mezzadra, 2005; De Génova, 2002).

Podemos señalar varias nociones articuladas que marcan profundamente la comprensión y el tratamiento de las movilidades insertas en este nuevo régimen de la movilidad. Por un lado, la idea de que estamos sumergidos en una crisis permanente de la migración y del asilo/refugio,[6] apoyada en la construcción estadística del problema. La espectacularidad que proporcionan los datos ha permitido a los Estados legitimar y hacer uso constante de medidas excepcionales y de emergencia para someter y moldear los movimientos de población, conteniéndolos, expulsándolos, ordenándolos o repeliéndolos (Tazzioli, 2013; de Genova y Tazzioli, 2015). Así, la apelación constante a esta crisis de los migrantes y/o de los refugiados genera que las condiciones excep-

de la nueva concepción sobre la seguridad a nivel mundial que, además, se refuerza a partir del 11 de septiembre de 2001, sino que se sirve de él en términos prácticos, pues se consolida como figura destacada de los procesos de acumulación de capital a través de la explotación laboral (Lara, 2008). Estos dos elementos hacen fundamental el control sobre su entrada, su situación jurídica y su permanencia en los países de instalación a través de dichos dispositivos e instituciones.

6 El concepto de asilo es utilizado en la legislación internacional, mientras que el de refugio se utiliza en América Latina. No obstante, en esta última los dos términos no significan lo mismo, pues el sistema de protección latinoamericano es bicefálico. Por un lado, tendríamos el asilo, que se rige por el sistema de Asilo Diplomático y Territorial, por otro, el refugio que se rige por el sistema internacional de protección a los refugiados. Para una mayor comprensión sobre estos dos sistemas de protección ver el trabajo coordinado por Leonardo Franco (2004).

cionales que buscan controlar los flujos se perpetúen, es decir, se normalice la situación de emergencia, de transitoriedad perpetua, transformándose, como señala Agamben (2013), en una forma naturalizada de hacer política.

Por otro lado, desde esta década y con la aceleración de los movimientos globales de población y la diversificación de las causas que los provocan, asistimos a una explosión de figuras de la movilidad (migrantes económicos, cualificados, forzados, expatriados, retornados, deportados, exiliados, refugiados, desplazados forzosos internos, refugiados climáticos, etc.) pero, al mismo tiempo, a un debate aún en construcción dentro de la academia sobre cómo definirlos (Espinar Ruíz, 2010) y a una invisibilidad prácticamente total de los mismos dentro de las normativas disponibles.

Esta diferenciación de figuras es funcional, además, a los procesos de ordenamiento de las migraciones, especialmente en la generación de categorías que distinguen movilidades "deseadas" o "indeseadas", "legítimas" o "ilegítimas". Esta primera distinción permite que las figuras que entran dentro de la primera categoría sean tratadas desde un marco de derechos y políticas específicas; mientras que la segunda, que además se etiqueta como masiva, se operativiza bajo una única noción, la de flujos mixtos, y desde una forma unívoca de tratamiento, el control y la seguridad.

La noción de flujos mixtos ha permitido establecer una conexión tendenciosa de gran parte de los flujos "no deseados", entre los que se hallan los refugiados, con el hecho de que se encontrarían en una situación de irregularidad jurídica al llegar a los países de destino. Esto ha afectado profundamente a la población en necesidad de protección internacional. Esta conexión ha permitido a los Estados normalizar el levantamiento de barreras físicas y legales para obstaculizar su llegada, entorpecer la petición de asilo y el acceso definitivo a la protección internacional de poblaciones que, por lo general, provienen de países del Sur (Castles, 2003; Inder, 2010; Gómez Martín, 2016).

En este contexto, el régimen de protección internacional de los refugiados, que había existido diferenciado del de las migraciones desde la década de 1950, se desliza hacia este nuevo régimen global de las migraciones, amoldando sus premisas, actores y legislaciones a ese gran contenedor difuso de categorías, regido, sin embargo, por lineamientos inequívocos de sospecha, control y criminalización.

El último elemento que viene aparejado a este nuevo régimen de movilidad global, y que atraviesa tanto el concepto de crisis como el de flujo mixto, es el papel que juega la apelación constante a la normativa internacional de los de-

rechos humanos y a los principios humanitarios para asentar y legitimar dicho régimen y sus efectos. En este sentido, el control férreo frente a los flujos mixtos y "no deseados" se justifica, ya sea porque tanto migrantes como refugiados son representados como una amenaza a la seguridad, o porque necesitan ser controlados "por su bien", haciendo entrar en el juego el discurso humanitario. Desde esta lógica paternalista, el control se despliega como forma de "rescate" y "protección", tanto por la supuesta tendencia "natural" de estas poblaciones a desviarse de lo normado, como por el constante peligro que viven de caer en manos de mafias y actores de la delincuencia transnacional. El régimen global de las migraciones reviste así, sus prácticas deshumanizadas, del barniz de lo humanitario (Herrera y Berg, 2019), pues justificar las políticas de contención apelando a sentimientos morales ayuda a dar validez a las medidas adoptadas (Fassin, 2016).

América Latina, la "excepcionalidad" que no fue

En el caso específico de la protección de las poblaciones refugiadas, el campo humanitario (organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, ONG), junto con la academia especializada, ha considerado a América Latina como un lugar de referencia, de garantía de altos estándares de protección y de promulgación de legislaciones de vanguardia (Murillo, 2011; Freier y Gauci, 2020) –lo que se ha llamado "buenas prácticas legislativas"[7] (Marcogliese, 2020)–, elaboradas bajo el paraguas innovador y garantista que supone la Declaración de Cartagena de 1984.[8] No obstante, en este ámbito, como pasó igualmente con el campo de las migraciones, se fue construyendo desde inicios del nuevo siglo un discurso acrítico y autocomplaciente sobre la existencia de una supuesta "excepcionalidad" latinoamericana instaurada como

7 Este término es acuñado por ACNUR en el documento, Protección de Refugiados en América Latina: Buenas Prácticas Legislativas, <https://www.acnur.org/buenas-practicas.html>, acceso 26 de enero de 2021.

8 La Declaración de Cartagena es un instrumento fundamental de la protección de los Derechos Humanos en América Latina, debido principalmente a la adecuación que lleva a cabo de la definición de persona refugiada contenida en la Convención de 1951, incorporando como causales: violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

verdad incuestionable entre funcionarios y trabajadores de las organizaciones humanitarias (Domenech, 2017).

La lógica legalista que se posiciona como argumento de robustez del sistema de protección latinoamericano, procediendo a su idealización, hace aguas, sin embargo, cuando se trata de imprimir las premisas del papel a la práctica. Sin la dotación de mecanismos claros ni compromisos políticos que permitan dar cumplimiento a lo signado, la situación de América Latina no se distingue de lo que pueda ocurrir en otros contextos geográficos. Más bien, como señala Castro Neira (2018), refiriéndose a la situación de la frontera entre México y Estados Unidos, la fetichización de la ley,[9] observable en muchos otros espacios latinoamericanos, ha generado efectos de invisibilización de las violencias y de las violaciones de los derechos a estas poblaciones, perpetuando dichas dinámicas.

Este cortocircuito explica, en parte, la forma soterrada en que el sistema de protección internacional de los refugiados se ha ido deslizando hacia las premisas del régimen de control y seguridad de las migraciones sin encontrarse prácticamente con barreras de resistencia. Así, el tratamiento dado al refugio en la región presentaría características muy parecidas a aquellas que podemos distinguir a nivel global. Es decir, por un lado, se realiza una lectura de este en términos de crisis, lo que legitima formas de ordenamiento y vigilancia de tipo restrictivo, aunque se diga que el tratamiento atiende a los Derechos Humanos.

Por otra parte, se ha producido una explosión de motivos que explican la necesidad de protección internacional en la región: por violencias extractivas, narcotráfico o cuestiones climáticas, entre otras, sin que estos encuentren un asidero en las legislaciones existentes en materia de protección a los refugiados.[10] Todas estas poblaciones acaban dentro del contenedor que supone el concepto de flujos mixtos, diferenciadas en lo analítico por parte de la academia e incluso de los organismos internacionales, pero tratadas de forma homogénea en términos jurídico-políticos cuando cruzan las fronteras de un Estado.

La articulación de estos elementos viene a confirmar que aquello que caracteriza a América Latina en términos de protección de los refugiados no es su enfoque garantista, –gracias a la dotación de legislaciones protectoras–, tal

9 Con este concepto el autor se refiere a la idealización que se produce de los textos jurídicos como fuente de producción de la verdad y de la justicia sin atender a su carácter producido, es decir, no dado o natural, e ideológico.

10 Ni siquiera en la Declaración de Cartagena que extendía en esta región las causas de reconocimiento del refugio.

y como se repite reiteradamente desde el discurso político, el ámbito humanitario y la misma academia, sino la contradicción indisoluble en la que dicho enfoque se encuentra anclado desde hace dos décadas.

Esta contradicción se asienta en dos hechos concatenados. En primer lugar, que las legislaciones protectoras no impidan en la práctica que el refugio sea visto y tratado como una forma de migración que se gestiona de la misma forma que otros flujos, lo que pone en entredicho la función de dichas legislaciones garantistas. En segundo lugar, que una vez que se produce ese traslape, se pretenda pasar por protectora de derechos, como una cara amable, la forma de gobernabilidad migratoria que se aplica en América Latina, cuando su función no ha dejado nunca de estar vinculada a la generación de flujos ordenados y controlados (Domenech, 2017). A continuación veremos de forma más pormenorizada cómo se traduce todo esto en relación con los términos de crisis migratoria y de flujos mixtos.

La crisis como legitimadora de políticas de control

El modelo neoliberal modificó sustancialmente el concepto de crisis que había predominado durante buena parte del Siglo XX, entendido como un momento de profundo cambio, de ruptura con una situación de estabilidad anterior, llevando a una reconstitución o reorientación radical de un modelo de organización social (De Génova y Tazzioli, 2015). El concepto se desgaja, además, como señala Roitman (2014), del carácter supuestamente cíclico de las crisis, para devenir, simplemente, una situación permanente.

Para Cadahia, la crisis, en su sentido actual "se ha convertido en el calificativo preferido para definir nuestro presente. Expresaría tanto la perturbación o desviación que abre paso a lo incalculable, como el estado de ánimo experimentado ante esta incertidumbre" (Cadahia, 2012: 171). Esta definición, pone de manifiesto varios elementos a retener: el carácter multidimensional, histórico y ambiguo del término –elementos definitorios ya referidos por Koselleck (2006)–; la imagen indefinida y, al mismo tiempo, de peligro que proyecta; finalmente, y como sostiene también la propia autora, la efectividad que subyace al vaciamiento que ha experimentado el término en la etapa neoliberal, haciendo de la crisis un dispositivo poderoso que permite gobernar a través de eternizar la emergencia.

En lo práctico, el concepto de crisis actual encuentra particular asidero desde el discurso político y mediático para definir la situación en el ámbito

económico o en las migraciones. En el primero, la noción resulta clave para poder llevar a cabo el achicamiento de las funciones del Estado en la provisión de servicios que garantizan derechos básicos, aquello que ha venido a llamarse políticas de austeridad. En el segundo, la noción ha estado ligada a la puesta en marcha de políticas de emergencia, relacionadas con nuevas formas de control y el otorgamiento de poderes excepcionales para combatir los flujos no deseados (Tazzioli y De Génova, 2015). En muchas ocasiones los discursos mediáticos y políticos establecen una correspondencia entre ambas formas de crisis, hasta el punto de que cualquiera de las dos sería desencadenante o ejercería efectos de profundización sobre la otra.

La noción de crisis ligada a las migraciones o al refugio atraviesa la literatura académica como parte de un vocabulario en muchas ocasiones asumido, a pesar de su ambigüedad o su utilización ideologizada, sin apenas ser puesto en cuestión o problematizado. En una publicación anterior (Gómez Martín, 2016) nos preguntamos precisamente qué se interpreta por crisis de los refugiados y, sobre todo, hacia dónde centramos las miradas con respecto a qué o a quiénes afecta. Así, la palabra crisis ha sido utilizada para describir, no sin cierta irreflexividad, y a través de la reproducción de un vocabulario del espectáculo, procesos migratorios o de desplazamiento forzado que se vuelven más masivos en determinadas coyunturas, afectando a los Estados que los reciben o por donde transitan, particularmente sus fronteras (Álvarez Velasco, 2016; 2017).

Es decir, en relación con las afectaciones también primarían visiones estatocéntricas, de forma que, cuando hablamos de crisis, estaríamos asumiendo la postura en la que el Estado sería el principal damnificado de las llegadas masivas y constantes de migrantes producto de las dislocaciones que sufren sus aparatos de contención, sometidos a procesos permanentes de estrés. En definitiva, como señala Nicolás de Genova se trataría fundamentalmente de "una crisis de control, un momento de impase gubernamental instigado por la pura incorregibilidad de la autonomía y subjetividad de la movilidad humana" (ver Álvarez Velasco, 2017: 158), obligando a los Estados a rediseñar los aparatos de seguridad y vigilancia, y en un sentido cada vez más represivo y punitivo para supuestamente alcanzar mayor efectividad.

Resignificar el término implicaría, por lo tanto, poner el acento en las personas y en unas vivencias marcadas por la desigualdad. Es decir, que el concepto de crisis nos lleve a pensar en la profunda ruptura que se produce de las formas de vida de aquellos que deben abandonar sus lugares de origen, muchas veces forzosamente, los efectos que esta salida desencadena en términos sociales,

económicos, afectivos y psicológicos, así como las estrategias que dichas crisis genera en estas poblaciones para poder afrontarlas y superarlas.

De nuevo aquí, hacemos una acotación, pues se trata de pensar el concepto desde las afectaciones y reacciones que provoca en los sujetos, y no en términos de crisis humanitarias. Este último término formaría parte también de la puesta en marcha de dispositivos de control operativizados por los Estados a través de las ONG y los organismos internacionales, los cuales se encargan de generar políticas en torno a la movilidad de aquellas personas que son clasificadas como víctimas (Clavijo *et al.*, 2019).

América Latina aparece, en el escenario descrito, como una gran productora de crisis migratorias y de asilo para los países del Norte, particularmente para Estados Unidos, desde la segunda mitad del Siglo XX. Estas crisis han tomado diversas formas, empujadas por múltiples situaciones de violencia y de pobreza, han involucrado en numerosas ocasiones a miles de niños, niñas y adolescentes no acompañados, como hemos visto desde 2014 en el caso de poblaciones centroamericanas (Varela, Huerta, 2015; Villafuerte Solís y García Aguilar, 2016). Del mismo modo, han implicado con mayor intensidad a personas de nacionalidades concretas, o en otras muchas ocasiones a poblaciones pertenecientes a países diversos que se juntan en corredores que atraviesan el continente hasta llegar a las fronteras entre México y Estados Unidos (Álvarez Velasco, 2016).

La visibilización de la crisis tiene lugar, sin embargo, en el momento en que los y las migrantes y las personas refugiadas atraviesan las fronteras de los Estados, transitan a través de ellos o buscan instalarse en los mismos. Es decir, la crisis no es nombrada como tal hasta que se produce el aumento de población en la frontera y las cifras se transforman en motivo de alarma (De Génova y Tazzioli, 2015). La migración pareciera, en ese sentido, como un hecho solo reseñable en el momento en que pone en cuestión la integridad de los espacios fronterizos, por lo que suele dejarse en un segundo plano de reflexión su carácter procesual, las causas que produjeron la salida y la condiciones en las que se han producido los trayectos, muchos de ellos marcados por terribles formas de violencia.

Con el inicio del nuevo siglo y las nuevas dinámicas de movilidad que se dan en la región, particularmente el incremento exponencial de los flujos intrarregionales[11] y de otros países del Sur global (Pedone, 2020), los Estados

11 Este cambio en el sentido de los flujos está relacionado con varios eventos: la crisis económico-financiera que se desata en los países del Norte en 2008, el recrudecimiento de

latinoamericanos empiezan a reproducir los discursos del Norte, refiriéndose a los procesos de tránsito que atraviesan la región y la nueva situación de recepción de flujos en términos de crisis migratorias y de refugiados.

Las poblaciones colombianas, cubanas, haitianas y centroamericanas han sido protagonistas en diversas ocasiones, en las dos décadas que van de siglo, de esas llamadas crisis de la migración y del refugio. Desde el 2015, además, se viene hablando de forma permanente de una crisis migratoria a escala regional protagonizada por personas oriundas de Venezuela (Gandini, Lozano y Prieto, 2019).

La respuesta a dichas crisis no ha sido muy diferente en la práctica a la predominante en Estados Unidos o en Europa, pero el discurso de legitimación de las medidas adoptadas sí. Mientras en los primeros ha preponderado un enfoque abiertamente securitista (generador de barreras e irregularidad), al entender a los migrantes como desestabilizadores del orden nacional y amenazas a la seguridad; en América Latina la postura que se fragua durante el periodo de los gobiernos progresistas,[12] será la de controlar y restablecer el orden público en nombre de los derechos de las poblaciones migrantes, es decir, "generar orden para proteger" (Álvarez Velasco y Ruíz, 2019). Se trataría más bien de un discurso que se esgrime en el ámbito regional en donde primarían unos supuestos principios humanitarios que se despliegan frente a las crisis que genera la movilidad humana, pero que tiene distintas aproximaciones a escala nacional. Los casos de Argentina y Ecuador son quizás los más representativos en cuanto a los principios garantistas sobre los que se fraguan las legislaciones migratorias que aparecen en este periodo (2012 y 2017 respectivamente), así como ciertas políticas públicas (por ejemplo, la eliminación de la visa de entrada en Ecuador) y su evolución práctica hacia el control y las restricciones migratorias.

Vemos, por consiguiente, que considerar en términos de crisis momentos de intensificación de los flujos de movilidad permite poner el acento en ellos como problemas de seguridad que necesitan de medidas excepcionales de control, se quiera revestir a éste de una justificación de orden belicista o

las políticas de control migratorio, la existencia de un discurso más aperturista en varios países de América Latina con gobiernos de izquierda y ciertas políticas de atracción de poblaciones migrantes, particularmente cualificadas.

12 Se entiende por gobiernos progresistas aquellos que surgieron a principios de la década del 2000 en varios países de América del Sur: Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia, Uruguay, Ecuador, como respuesta a la larga época neoliberal anterior. No se trata de un bloque homogéneo, pero se destacaron por la construcción de modelos de intervención estatal que buscaban reducir las desigualdades sociales.

apelando a los derechos humanos. De esta forma, la supuesta dicotomía que se construye en América Latina entre la idea de seguridad *vs* derechos no sería tal, ambos enfoques se complementarían, utilizando distintas vías para llegar al mismo fin (Domenech, 2013; Álvarez Velasco y Ruíz, 2019).

Hay que señalar igualmente que la palabra crisis tiene un efecto unificador, es decir, lleva a homogeneizar el tratamiento dispensado a poblaciones migrantes y en necesidad de protección internacional. Sean quienes sean los integrantes de los flujos o las causas que explican su llegada, su mera presencia genera una respuesta automática: resolver por los medios que sean necesarios la supuesta crisis. Esto explica, por ejemplo, la tendencia observada en los últimos años en América Latina con respecto al tratamiento de la movilidad a golpe de decretos presidenciales, regulaciones *ad hoc* y normas sin rango de ley que suelen estar en total disonancia con los preceptos en las que enmarcan sus leyes migratorias o sus Cartas Magnas (Acosta, Blouin y Freier, 2019).[13] El mero hecho de tratar como una nueva crisis migratoria o de refugiados el aumento numérico de los flujos, implica que se transforme en una cuestión de emergencia cuasi permanente y, por lo tanto, que el uso de formas de gobierno poco democráticas esté justificado para restablecer el orden (Álvarez Velasco, 2016).

La categoría de "flujos mixtos" y sus efectos totalizantes

Otro elemento que permite el deslizamiento del sistema de protección internacional de los refugiados hacia el régimen de control y seguridad que se aplica a las poblaciones migrantes es la producción de categorías con efectos totalizantes. El de flujos mixtos es, en este sentido, un concepto interesante. Su uso académico ha permitido dilucidar las dinámicas complejas de la movilidad contemporánea, al tratar de romper con la polarización que se produce entre el concepto de migrante y el de refugiado, teniendo en cuenta la existencia de poblaciones que pueden entrar en categorías difusas en la que la migración tiene componentes forzados pero la población protagonista no es considerada por la legislación internacional como refugiada (Ferreira Santos,

13 En este sentido, el texto de Acosta, Blouin y Freier (2019) ejemplifica de forma clara, para el caso venezolano en distintos países de la región, la instauración de una forma de gobierno de las migraciones basado en la naturalización de la emergencia con el único fin de poner freno a determinados flujos de población considerados indeseados.

2018). Es el caso, por ejemplo, de los desplazados climáticos o por megaproyectos de desarrollo. Esto implica visibilizar la multidimensionalidad de las causas de la movilidad y, por lo tanto, la imposibilidad de deslindar con facilidad motivaciones económicas y de carácter forzado en los procesos de movilidad (Castles, 2010).

Más aún, el término permitió plasmar con claridad los efectos que han provocado, en el contexto de la globalización, la obsesión estatal por reforzar el control de las migraciones y la transformación de los migrantes en enemigos a la seguridad de los Estados. Dichos efectos tienen como principal manifestación la creación de poblaciones irregularizadas y, por lo tanto, vulnerables a todo tipo de violaciones de derechos (particularmente relacionados con la explotación laboral), ejercidos por múltiples actores, sean estos estatales o no.

No obstante, la utilización del concepto, más allá de sus posibles acepciones académicas, ha tenido otro tipo de efectos diametralmente opuestos. En mano de los Estados, el término se ha vuelto funcional a las prácticas de control, disuasión y contención (Sharpe, 2018). El carácter mixto de las movilidades genera un sentimiento muy poderoso con impactos sociales y políticos: el de la sospecha (Shamir, 2005). Es decir, la relación directa que se hace con la irregularidad migratoria es lo que cobra preeminencia (Sharpe, 2018; Castles, 2010); al igual que el imaginario de una masa indefinida e inclasificable en donde, además, podrían ocultarse "sujetos peligrosos".

Nos encontramos, así, dentro de un círculo vicioso de procesos que se retroalimentan y concatenan: las normativas y políticas migratorias basadas en el control, así como la aplicación restrictiva de la protección internacional, ejercen de embudo en los procesos de regularización migratoria generando irregularidad; esto, a su vez, un aumento de las migraciones mixtas compuestas por sujetos desechados masivamente como candidatos legítimos al proceso migratorio. La composición y características actuales de las migraciones introduce la sospecha, justificando más control y políticas disuasivas, lo que permite cerrar el círculo punitivo.

Como señala De Génova (2002), la perversidad del sistema se basa en producir legalmente sujetos irregulares para posteriormente volver a castigarlos si prueban suerte de manera irregular. En el caso de los solicitantes de asilo es, además, doblemente siniestro, porque se garantiza internacionalmente el derecho a pedir asilo e incluso se estipula en la Convención de 1951 (art. 31) que no se puede castigar la entrada irregular de un demandante de asilo, pero, por un lado, se ponen todas las barreras posibles

para que no puedan ingresar legalmente en los Estados en los que buscan la protección (Castles, 2010) y, por otro lado, se producen devoluciones constantes de posibles solicitantes sin que tenga lugar el debido proceso (Correa, 2020). El caso mexicano con respecto a poblaciones procedentes de países centroamericanos es significativo de este último punto, también el caso de Ecuador o Perú con respecto a los venezolanos o de distintos países de la región en relación a los cubanos.

La sospecha que acompaña a las migraciones mixtas ha sido, de hecho, particularmente importante en el debilitamiento de la protección internacional de los refugiados, introduciendo la idea de que muchas peticiones de protección serían de carácter abusivo o fraudulento (Marcogliese, 2020). La prueba bien fundada del miedo a ser perseguido que cimenta toda petición de asilo se transforma, así, en un verdadero proceso inquisitivo que parte de la suspición de los funcionarios encargados de receptarla y darle cauce, así como de los jueces, generando un filtro difícilmente franqueable, especialmente en peticiones de asilo consideradas no convencionales (Weßels, 2011), es decir, que se salen de las causales que introduce la legislación internacional para ser reconocida como persona refugiada.

De esta forma, nos encontramos que en la indefinición que genera la idea de lo mixto muchos posibles demandantes de asilo dejan de ser reconocidos como refugiados por su ingreso irregular y la duda de la veracidad de sus relatos; mientras que otras muchas personas que han vivido formas de violencia no tipificadas en la normativa internacional son excluidas de una posible protección y, lo que es más grave, de un tratamiento digno (Ferreira Santos, 2018).

Las organizaciones internacionales y las ONG, por su parte, juegan también un papel destacado en la construcción del concepto (Sharpe, 2018) aunque aquí hay importantes diferenciaciones, particularmente entre ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). De hecho, el concepto es acuñado por primera vez por ACNUR a finales de la década de 1990 en un sentido muy parecido al que establecimos en la primera acepción. Es decir, tenía en cuenta la complejidad de los movimientos de personas a nivel mundial provocados por la expansión del paradigma securitario. Es más, esta organización internacional adopta el término de "migración mixta", pensándolo como un proceso más integral y complejo, frente a la idea de "flujo mixto", adoptada posteriormente por la OIM, y que deviene predominante en el discurso político, mediático y académico,

que se centra, desde una visión más estatocéntrica, en la entrada y salida de personas de un país y su posible medición.[14]

La OIM (2009) pone el acento en dos cuestiones con impactos importantes en la generación de discursos y de medidas políticas: por un lado, en el carácter vulnerable de gran parte de las personas que forman parte de ellos, por lo que empuja a que su tratamiento pase por un enfoque humanitario; por otro lado, los conecta irremisiblemente a los movimientos irregulares de personas: "Los flujos mixtos están relacionados con movimientos irregulares, en los que con frecuencia hay migración de tránsito, con personas que viajan sin la documentación necesaria, atraviesan fronteras y llegan a su destino sin autorización" (OIM, 2009: 1).

Esta insistencia en la irregularidad se conecta con el discurso que la OIM ha ido imponiendo como verdad indiscutible en todas las organizaciones que forman parte del ámbito humanitario: la necesidad de gestionar estos flujos haciéndolos más ordenados y predecibles para acabar con la irregularidad y solventar la peligrosidad de los tránsitos no regulados (Domenech, 2017). Se interpreta así, de una forma un tanto cínica, que este enfoque sería beneficioso tanto para los países de recepción de migración como para las propias poblaciones insertas en estos flujos mixtos (Stang y Lara, 2021). Es decir, que es posible coaligar el discurso de la defensa de los derechos humanos con el de la seguridad, para ello solo haría falta darle un toque "amable" al control.

En América Latina, el concepto de flujos mixtos que introduce la OIM ha generado distintos debates sobre la orientación que debería primar en su tratamiento. Gran parte de las migraciones que atraviesan la región provienen de países como Venezuela, Colombia, Haití, Honduras, Guatemala o El Salvador, con situaciones complejas en cuanto a la violencia cotidiana, la pobreza y las violaciones sistemáticas a los derechos humanos. Esto indica un predominio de condiciones forzadas de salida, sin embargo, no ha habido ni un aumento en los reconocimientos de las personas refugiadas, ni un reforzamiento de los procesos que garanticen la no violación de los derechos de estas personas como migrantes, particularmente de aquellas que se encuentran en tránsitos migratorios.[15]

14 Es de notar, no obstante, que suele utilizarse flujo y migración indistintamente. No ha habido una reflexión clara sobre las implicaciones de utilizar uno y otro concepto o los posicionamientos estratégicos que implican.

15 Encontramos procesos de regularización más o menos masivos en algunos Estados, pero estos son selectivos y temporales, es decir, dependen de las coyunturas y la nacio-

Esta región es una en las que resulta más visible el carácter mixto de la movilidad humana, al incluir y combinar migraciones económicas, refugiados por conflictos internos o violencias generalizadas, desplazados por cuestiones climáticas, desplazados por megaproyectos de desarrollo, por violencia sexual o de género, retornados forzosos, etc. Este hecho, junto al predominio de un enfoque normativo regional y nacional de derechos debiera haber generado procesos de protección contundentes para cada una de estas categorías, pero como señalamos más arriba, ha primado la visión securitista de los Estados relacionada con la sospecha y la apelación a legislaciones garantistas que, sin embargo, han fungido más bien como mero objeto decorativo.

El caso del sistema latinoamericano de protección de los refugiados es significativo de esta dinámica, sobre todo porque un enfoque realmente basado en derechos habría insistido en la aplicación obligatoria de la legislación avanzada que tiene la región: la Declaración de Cartagena (Cantor y Trimiño Mora, 2015), y no solo se habría conformado con su incorporación en las normativas nacionales.[16] La definición de refugiado que contiene en su interior obligaría, si se hiciera una utilización consecuente de la misma, a declarar como refugiados a un número mucho más amplio de poblaciones que forman parte de estos flujos mixtos, siendo éste, precisamente, el efecto que quieren evitar a toda costa los Estados.

Es por esto por lo que la aplicación de Cartagena sigue siendo extremadamente residual y poco consistente cuando se trata de poner en práctica los criterios de elegibilidad (Acosta y Madrid, 2020). De esta forma, en peticiones individuales, los Estados siguen apoyando sus decisiones generalmente en enfoques de seguridad nacional, lo que implica que la sospecha que se hace recaer sobre el solicitante impere frente a la idea de precautelar sus derechos, entre otras cosas, porque el propio sistema promueve que tengan que acceder de forma irregular a los países de instalación o de tránsito. Es decir, sigue siendo determinante en todos los países latinoamericanos con peticiones significa-

nalidad de las poblaciones, como pasa en estos momentos con la población venezolana en Colombia.

16 Los preceptos de la Declaración de Cartagena, si bien no eran obligatorios, fueron incorporados en gran parte de las legislaciones nacionales de los países latinoamericanos. Desde finales de los años 1990, 15 Estados habían desarrollado normativas específicas sobre refugio, modificado las existentes o sus leyes migratorias e incorporando explícitamente la definición ampliada contenida en dicha Declaración, dándole por lo tanto un carácter vinculante (Bergara, Freier y Blouin 2020).

tivas de refugio, la demostración del temor bien fundado, a lo cual se suma la imposición de barreras para que se pueda producir tal demostración (Gómez Martín, 2022). Por otra parte, son generalizados los discursos que tratan de justificar las restricciones al derecho de asilo insistiendo en que las causas de la petición no son suficientemente claras o sobre el uso fraudulento que harían de las legislaciones garantistas los "falsos" solicitantes, lo que por sí solo legitimaría las denegaciones sistemáticas del estatus[17] (Marcogliese, 2020).

En cuanto a su posible utilización como fórmula de protección en situaciones de desplazamiento masivo, también ha estado limitada por el uso discrecional de los Estados (Acosta y Madrid, 2020), lo que ha generado múltiples contradicciones sobre el tratamiento que reciben los flujos mixtos. Encontramos así que una población que huye masivamente de un Estado por una situación específica se le aplica o no Cartagena, dependiendo de determinadas coyunturas políticas en las que se encuentre el país receptor (Gómez Martín, 2022).[18]

17 Un recorrido por los principales países de recepción de solicitudes nos da una muestra clara del desequilibrio entre solicitudes y denegaciones de estas. Ecuador, con sus cerca de 70.000 reconocimientos acumulados desde 1989 hasta septiembre de 2020, suele no visibilizar las elevadas cifras de solicitudes (205.000 desde 2010), y sus bajas tasas de reconocimiento anuales, por debajo del 15% desde 2011 (llegando incluso al 3% en 2015), con la sola excepción de 2018 cuando subieron al 27% (Dirección Nacional de Protección Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Datos 2020). Argentina recibió entre 1985 y 2019 27.715 solicitudes de refugio, de entre ellas 10.951 se produjeron entre 2015 y 2019. El número de reconocimientos solo alcanza 934 personas, situando la tasa de reconocimiento en el 19,7%; el 42% de todos esos reconocimientos se produjeron en 2019 (http://www.migraciones.gov.ar/pdf/conare/estadisticas_conare_2019.pdf). En cuanto a Brasil, el reconocimiento masivo de refugiados venezolanos entre 2018 y 2020 (35% de las solicitudes aceptadas) oculta las bajas tasas de reconocimiento que han caracterizado históricamente al país, llegando tan solo al 7% del acumulado total en 2018 (https://legado.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros). En Panamá, de las 28.366 solicitudes registradas desde 2014 a 2020, solo se ha reconocido a 2.467 refugiados, es decir, la tasa total de reconocimiento es del 8,7% (https://www.acnur.org/op/op_prot/5e45adb44/panama-monitoreo-de-proteccion-junio-a-diciembre-de-2019.html). Finalmente, Costa Rica recibió 87.190 solicitantes de refugio hasta diciembre de 2019, de las cuales solo 6.217 personas fueron reconocidas como refugiadas (https://www.acnur.org/costa-rica.html) (ver Gómez Martín, 2022).

18 Durante más de tres décadas de existencia, Cartagena solo ha sido utilizada dos veces en procesos de reconocimiento masivo del estatus de refugiado. El primero tuvo lugar en Ecuador en 2009 con la puesta en marcha del llamado Registro Ampliado, el cual llevó al reconocimiento como refugiados de más de 27 000 colombianos/as (Velásquez, 2012; Molina, 2010). El segundo, más reciente, el actual proceso simplificado y de determinación grupal del refugio de poblaciones venezolanas en Brasil, que ha llevado al reconocimiento de más de 46 000 personas (Acosta y Madrid, 2020).

Cartagena no funciona, por lo tanto, como la norma a seguir en la determinación de la condición de refugiado, sino como un instrumento para dar cabida a ciertos casos considerados excepcionales, lo que implica que en ella tengan cabida unas poblacionesy otras no a pesar de tener características similares; incluso que una misma población sea considerada refugiada o no dependiendo del país en donde se instale como ocurre con los colombianos y los venezolanos.[6] En cualquier caso, la tónica general es que los flujos mixtos acaben siendo tratados desde las legislaciones migratorias nacionales, primando los componentes restrictivos de su gestión, debido al carácter irregularizado que suelen presentar los flujos.

Conclusiones

Ahondar en explicaciones de tipo teórico nos lleva a sobrepasar ciertas limitaciones que todavía caracterizan el ámbito de estudio sobre la protección internacional de los refugiados en América Latina. Nos referimos a la preeminencia de trabajos muy apegados a análisis de tipo jurídico que idealizan la norma sin atender a su puesta en práctica; a la descripción de situaciones contextuales o de coyuntura, que permiten ver a profundidad casos específicos, pero que los aíslan de explicaciones más estructurales o que se sitúen por fuera de miradas exclusivamente nacionales para entender conexiones y dinámicas que trascienden, sin embargo, al Estado-nación; y a trabajos con abordaje escasamente crítico sobre el escenario latinoamericano y su supuesta situación como referente internacional en el tratamiento de las poblaciones refugiadas.

Algunos de los trabajos referidos en este capítulo forman parte de un cuerpo de literatura que empieza a desembarazarse de los fardos que todavía rodean este ámbito de estudio, obligando a buscar explicaciones más certeras con respecto a las múltiples contradicciones que se observan en el tratamiento a las poblaciones en necesidad de protección internacional. Esto es particular-

19 Las poblaciones colombianas encuentran dificultades en la obtención del estatus de refugiado en lugares como Chile o Venezuela, grandes receptores de estos flujos, frente a Ecuador, en donde un 96% de los 70 000 refugiados reconocidos son de origen colombiano. En cuanto a los venezolanos, solo Brasil los declara refugiados *prima facie*. México también hizo algunos reconocimientos, aunque dispersos, mientras que en el resto de los países de la región el tratamiento ha sido a través de normativas migratorias nacionales.

mente importante en contextos como el latinoamericano, el cual ha construido su modelo de gestión de la movilidad bajo la antinomia del "ordenar para proteger" (Álvarez Velasco y Ruíz, 2019; Stang y Lara, 2021). La reflexión teórica nos permite, así, encontrar cauces para desmontar la contradicción y desnaturalizar aquellas prácticas y discursos que la presentan como una verdad incuestionable.

Siguiendo este ejercicio, el texto nos permite constatar cómo se construyen y moldean ciertos conceptos utilizados en el lenguaje común, en este caso, el de crisis migratoria y el de flujos mixtos, para dar legitimidad al modelo que representa el régimen global de las migraciones, basado en el control, la restricción y la contención de la movilidad. La situación de profundo desgaste que vemos actualmente en el sistema de protección internacional de las personas refugiadas es una manifestación clara del predominio de los preceptos de dicho régimen y sus formas de lenguaje y dinámicas: el empuje hacia la desprotección por medio de la irregularización de los flujos, los usos restringidos y estratégicos del reconocimiento del estatus de refugiado, o la instauración de una constante sospecha sobre el uso "indebido" del derecho al asilo por parte de los solicitantes, son prueba de ello.

Bibliografía

Acosta, Diego, Blouin, Cécile y Freier, Luisa Feline (2019), *La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas*, Documentos de trabajo 3/19, Madrid: Fundación Carolina, <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/04/DT_FC_03.pdf>, acceso 24 de enero de 2021.

Acosta, Diego y Madrid, Laura (2020), "¿Migrantes o refugiados? La declaración de Cartagena y los venezolanos en Brasil", Madrid: Fundación Carolina, <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-9.2020.pdf>, acceso 1 de febrero de 2021.

Agamben, Giorgio (2013), "The Endless Crisis as an Instrument of Power: In Conversation with Giorgio Agamben", Verso Blog (04 June 2013); translated from the German interview published in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (24 May 2013), <http://www.versobooks.com/blogs/1318-the-endless-crisis-as-an-instrument-of-power-in-conversation-with-giorgio-agamben>, acceso 17 de enero de 2021.

Aleinikoff, Alexander y Zamore, Leah (2019), *The arc of protection. Reforming the internacional refugee regime*, California: Stanford University Press.

Álvarez Velasco, Soledad (2016), "¿Crisis migratoria contemporánea? Complejizando dos corredores migratorios globales", *Ecuador Debate*, Quito, No. 97, p. 155-171.

Álvarez Velasco, Soledad (2017), "Movimientos migratorios contemporáneos: entre el control fronterizo y la producción de su ilegalidad. Un diálogo con Nicholas De Genova", *ICONOS*, Quito, No. 58, p. 153-164.

Álvarez Velasco, Soledad y Ruíz, Cecilia (2019), "Excluir para proteger: la "guerra" contra la trata y el tráfico de migrantes y las nuevas lógicas de control migratorio en el Ecuador", <http://dx.doi.org/1024201/es.2019v37n11.1686>, acceso 23 de enero de 2021.

Berganza, Isabel, Freier, Feline y Blouin, Cécile (2020), "La aplicación de la definición ampliada de Cartagena al éxodo de personas venezolanas en América Latina*", Revista Ideele*, No. 291, <https://www.revistaideele.com/2020/05/06/la-aplicacion-de-la-definicion-ampliada-de-cartagena-al-exodo-de-personas-venezolanas-en-america-latina/>, acceso 21 de enero de 2021.

Cadahia, Luciana (2012), "El dispositivo de la crisis como nuevo orden mundial", en Cadahia Luciana y Velasco, Gonzalo (comp.), *Normalidad de la crisis/crisis de la normalidad,* Buenos Aires y Madrid: Katz editores, p. 171-188.

Cantor, David J. y Trimiño Mora, Diana (2015), "¿Una solución simple para los refugiados que huyen de la guerra? La definición ampliada de América Latina y su relación con el derecho internacional humanitario", *Anuario mexicano de derechos internacional*, Vol. 15, p. 165-194.

Castles, Stephen (2003), "Política internacional de la migración forzada", *Migración y desarrollo*, Zacatecas, No. 1, p. 1-28.

Castles Stephen (2010), "Migración irregular: causas, tipos y dimensiones regionales", *Migración y Desarrollo*, Zacatecas, Vol. 7, No. 15, p. 49-80.

Castles, Stephen y Miller, Mark J. (2004), *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno,* México: Universidad Autónoma de Zacatecas, Secretaría de Gobernación, Fundación Colosio y Miguel Ángel Porrúa.

Castro Neira, Yerko (2018), "Migraciones y fronteras en la época del fetichismo de la ley", *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, Quito, No. 23, p. 29-43.

Clavijo, Janneth, Pereira, Andrés y Basualdo, Lourdes (2019), "Humanitarismo y control migratorio en Argentina: refugio, tratamiento médico y migración laboral", *Apuntes*, Lima, Vol. 46, No. 84, p. 127-157.

Correa Álvarez, Ahmed (2020), "Deportación, tránsito y refugio. El caso de los cubanos de El Arbolito en Ecuador", *PÉRIPLOS, Revista de Investigación sobre Migraciones*, Brasilia, No. 2, Año 3 (2019), p. 52-88.

De Genova, Nicholas y Tazzioli, Martina (Coord.) (2015), New Keywords Collective

"Europe / Crisis: New Keywords of 'the Crisis' in and of 'Europe'", *Near Futures Online* 1, "Europe at a Crossroads" (March 2016), <http://nearfuturesonline.org/ europecrisis-new-keywords-of-crisis-in-and-of-europe/> acceso 25 de enero de 2021.

Domenech, Eduardo (2013), "Las migraciones son como el agua": Hacia la instauración de políticas de "control con rostro humano", *Polis*, No. 35, <http://polis.revues.org/9280>, acceso 24 de enero de 2021.

Domenech, Eduardo (2017), "Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo", *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política,* Campos dos Goytacazes, Vol. 8, No. 1, p. 19-48.

Espinar Ruíz, Eva (2010), "Migrantes y refugiados: reflexiones conceptuales", *Revista de Ciencias Sociales*, Maracaibo, Vol. 5, No. 1, p. 35-47.

Fassin, Didier (2016), *La razón humanitaria. Una historia moral del tiempo presente*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

Ferreira Santos, Valdirene (2018), "¿Migrantes económicos o refugiados? Sobre los flujos mixtos en las migraciones irregulares", *Revista Latina de Sociología (RELASO*), Coruña, Vol. 8, No. 2, p. 59-71.

Figari Costa, Nicolás B. y Penchaszadeh, Ana Paula (2017), "Protección internacional e integración local en Argentina hoy. Contrastes entre los programas de visados humanitarios y el sistema de asilo", *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Buenos Aires, No. 95, Año 42, p. 293-321.

Franco, Leonardo (2004), "El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo "asilo-refugio" a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos", Universidad Nacional de Lanus, ACNUR e Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Freier, Luisa Feline y Gauci, Jean-Pierre (2020), "Refugee Rights Across Regions: A Comparative Overview of Legislative Good Practices in Latin America and the EU", *Refugee Survey Quarterly*, No. 39, p. 321–362.

Gandini, Luciana, Lozano Ascencio, Fernando y Prieto Rosas Victoria (coord.) (2019), "Crisis y migración de población venezolana: entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica", Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Glick Schiller, Nina y Salazar, Noel B. (2013), "Regimes of mobility across the globe", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Brighton, Vol., 39, No.2, p. 183–200.

Gómez Martín, Carmen (2016), "¿Por qué hablamos de una crisis mundial del refugio?", *Andinamigrante,* No 20, Quito: FLACSO.

Gómez Martin, Carmen y Malo, Gabriela (2020), "Salir de la noción economicista

y despolitizada del refugiado. Una visión crítica sobre el refugio colombiano en Ecuador", *PÉRIPLOS, Revista de Investigación sobre Migraciones*, Brasilia, No. 2, Año 3, (2019), p. 117-145.

Gómez Martín, Carmen (2022). "El sistema de protección internacional de los refugiados en entredicho. Escenarios y manifestaciones de su debilitamiento en el contexto latinoamericano", en Rivera Sánchez, Liliana, Herrera Mosquera, Gioconda y Eduardo Domenech, *Movilidades, derecho a migrar y control fronterizo en América Latina y el Caribe*, Colección: Miradas Latinoamericanas. Un estado del debate, Buenos Aires y Ciudad de México: CLACSO-SIGLO XXI.

Herrera, Gioconda y Berg, Ulla Dallum (2019), "´Migration crises´ and humanitarianism in Latin America: the case of Ecuador", en Sørensen, Ninna Nyberg y Plambech, Sine, *Global perspectives on humanitarianism. When human welfare meets the political and security agendas*, (DIIS Report 3), Copenhagen, Denmark: Danish Institute for International Studies (DIIS), p. 31-49.

Inder, Claire (2010), "International Refugee Law, 'Hyper-Legalism' and Migration Management:The Pacific Solution", en Geiger, Martín y Pécoud, Antoine (eds.), The Politics of International Migration Management, London: Palgrave and McMillan, p. 220-251.

Keely, Charles B. (2001), "The International Refugee Regime(s): The End of the Cold War Matters", *International Migration Review*, New York, Vol. 35, No. 1, p. 303-314.

Koselleck, Reinhart (2006), "Crisis", *Journal of the History of Ideas*, Pennsylvania, Vol. 67, No. 2, p. 357–400.

Lara, Ana María (2008), "Perspectivas de seguridad de las migraciones internacionales: una propuesta para enfrentarlas", *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 3, No. 1, enero-junio, p. 149-186.

Marcogliese, María José (2020), "Los sistemas de asilo frente a las crisis de refugiados: el panorama en el Sur de América", *PÉRIPLOS, Revista de Investigación sobre Migraciones*. No. 2, Año 3 (2019), p. 22-51.

Medina Carrillo, Adriana (2018), *Despolitización y resistencias en la paradoja del refugio. Experiencias de colombianos en Ecuador y Canadá*, Bogotá: Universidad del Rosario.

Mezzadra, Sandro (2005), *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*, Buenos Aires y Madrid: Tinta Limón y Traficantes de sueños.

Molina, Camilo (2010), "El registro ampliado: implicaciones solidarias y oportunidades del refugio en Ecuador", *Boletín de coyuntura del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas*, No. 2, mayo 2010, Quito: FLACSO Ecuador.

Muñoz Jumilla, Alma Rosa (2002), "Efectos de la globalización en las migraciones

internacionales", *Papeles de Población*, Ciudad de México, Vol. 8, No. 33, p. 9-45.

Murillo González, Juan Carlos (2011), "El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano", en *La protección internacional de refugiados en las Américas*, Quito: ACNUR, p. 417-437.

OIM (2009), Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM. Organización Internacional para las Migraciones.<https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf>,acceso 27 de enero de 2021.

Overbeek, Henk (1995), "Towards a new international migration regime: globalization, migration and the internationalization of the state", en Miles, Robert y Thränhardt, Dietrich (eds.), *Migration and European Integration: the dynamics. Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, London and Madison, N.J.: Pinter Publishers and Fairleigh Dickinson University Press, p.15-36.

Papadopoulou, Aspasia (2005), "Exploring the asylum-migration nexus: a case study of transit migrants in Europe", *Global Migration Perspectives*, No. 23, Ginebra: Global Commission on International Migration, <https://www.refworld.org/docid/42ce4fa24.html>, acceso 24 de enero de 2021.

Pedone Claudia (2020), "Reconfiguración de los flujos migratorios en América del Sur. Desafíos teóricos y metodológicos desde las perspectivas transnacional e interseccional", en Galaz, Caterine, Gissi,Nicolás y Facuse, Marisol (eds.), *Migraciones Transnacionales: inclusiones diferenciales y posibilidades de reconocimiento*, Chile: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, p. 265-286.

Punter, Dagmar E., Van der Veena, Hasse, Van Wingerdenb, Enrike y Darshan Vigneswarana, (2019), "A 'distributive regime': Rethinking global migration control", *Political Geography*, No. 70, p. 117–126.

RED LAC (2020), "La externalización en Centroamérica: deportaciones, acuerdos migratorios y necesidades humanitarias", *Boletín* No. 7, enero 2020. <https://www.refworld.org.es/pdfid/5e59c2f94.pdf>, acceso 31 de enero 2021.

Roitman, Janet (2014), *Anti-Crisis*, Durham, NC: Duke University Press.

Sassen, Saskia (1997), *La movilización del trabajo y del capital. un estudio sobre la corriente internacional de la inversión y del trabajo*, Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad social.

Shamir, Ronen (2005), "Without borders? Notes on globalization as a mobility regime", *Sociological Theory*, Vol. 23, No. 2, p. 197–217.

Sharpe, Marina (2018), "Mixed Up: International Law and the Meaning(s) of "Mixed Migration", *Refugee Survey Quarterly*, No. 37, p. 116–138.

Stang, Fernanda y Lara, Antonia (2021) ""Migración ordenada, segura y regular", el cinismo de un eslogan", <https://www.lemondediplomatique.cl/migracion-ordenada-segura-y-regular-el-cinismo-de-un-eslogan-por-fernanda-stang.html>, acceso 12 de mayo 2021.

Tazzioli, Martina (2013), "Migration (in) Crisis and 'People Who Are Not of Our Concern'", en Garelli, Glend, Sossi, Federica y Tazzioli, Martina (eds.), *Spaces in Migration: Postcards of a Revolution*, London: Pavement Books, p. 87-100.

Varela Huerta, Amarela (2015), "Buscando una vida vivible": la migración forzada de niños de Centroamérica como práctica de fuga de la "muerte en vida", *El Cotidiano*, México DF, No. 194, noviembre-diciembre, p. 19-29.

Velásquez Victoria, Verónica (2012), El proceso de registro ampliado: avances de la política del Ecuador en materia de refugio y nuevos desafíos. Tesis de maestría, Flacso Ecuador.

Villafuerte Solís, Daniel y García Aguilar, María del Carmen (2016), "De la crisis de los niños migrantes a la crisis de la migración cubana: intereses geopolíticos y expresiones sociales de la crisis del sistema migratorio Centroamérica México-Estados Unidos entre 2014 y 2015", *Boletín de Antropología Universidad de Antioquia*, Vol. 31, No. 52, julio-diciembre, p. 15-33.

Weßels, Janna (2011), *Sexual orientation in Refugee Status Determination*, Working paper series, No. 73, Refugee Studies Centre Oxford Department of International Development, University of Oxford.

Trayectorias migrantes y políticas de precarización de la movilidad de latinoamericanos en Chile

Luis Eduardo Thayer Correa

Introducción

América del Sur y el Caribe vienen enfrentando en los últimos años un nuevo ciclo en su proceso migratorio, marcado por una radicalización de la tensión entre condiciones expulsoras en las sociedades de procedencia y la emergencia de disposiciones restrictivas nuevas en algunas de las principales sociedades de destino. Chile en este sentido, se ha convertido en un ejemplo de este giro hacia una política menos receptiva y más restrictiva. La intensificación de esta tensión entre países de origen y destino, ha generado un escenario propicio para que migren de sus tierras personas en situación de mayor pobreza y necesidad, y lo hagan en condiciones de tránsito y llegada más hostiles, precarias y riesgosas. La crisis que vive Venezuela ha expulsado a más de cinco millones de personas en los últimos seis años, la mayoría de los cuales se ha dirigido a Colombia, Perú, Chile y Ecuador, los que en conjunto han recibido a poco más del 80% de los nuevos migrantes venezolanos. Este éxodo sin precedentes en la región, se superpone al persistente crecimiento a un menor ritmo, de la migración proveniente de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, y al crecimiento de las salidas de los tres principales países expulsores del caribe: Cuba, República Dominicana y Haití.

La nueva movilidad desde estos países ha estado principalmente orientada hacia la propia región sudamericana. Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones, la migración intrarregional pasó de crecer un 44% entre 2000 y 2010 a hacerlo en un 116% entre 2010 y 2020, mientras que los flujos hacia destinos fuera de Sudamérica crecieron en un 90% entre 2000 y 2010 y solo en un 24% entre 2010 y 2020. Vale decir, en la última década la migración intra-regional ha crecido casi 5 veces más que la migración hacia fuera de la región. Ello explica que en torno al 80% de los 9,8 millones de migrantes que viven en países sudamericanos provenga de la propia región. En relación al Caribe la movilidad desde Haití, República Dominicana y Cuba hacia Sudamérica ha crecido en un 90% en los últimos 5 años (OIM,

2020), y en paralelo se han establecido barreras de entrada a migrantes de estos países a través de requisitos consulares y trabas burocráticas para el ingreso a destinos como Chile, Argentina y Uruguay. Esta situación paradigmática de la tensión entre condiciones expulsoras en los lugares de origen y las restricciones crecientes en los países de destino está cambiando la forma en que las personas migran en Sudamérica.

El aumento de la migración indocumentada y la apertura de nuevas rutas clandestinas aparecen hoy como crecientes factores de precarización de las trayectorias y una señal del resultado que están teniendo las políticas migratorias de frontera desplegadas en los últimos años. Si bien aún hoy no se puede hablar de una consolidación de estas políticas a nivel regional, las medidas de control y represión de la movilidad en los países receptores avanzan en las sociedades destino y tránsito, en base a la institucionalización de dispositivos que emulan las políticas fronterizas que otros destinos de migrantes sudamericanos como Estados Unidos o la Unión Europea vienen implementando ya desde hace décadas (Velasco, 2017). Al incremento de la irregularidad se suma una condicionalidad cada vez más pesada y difícil soltar para los migrantes regulares. Esto los vuelve susceptibles de caer en la irregularidad y devenir en sujetos expulsables a pesar de haber iniciado sus trayectorias de manera regular. Las autorizaciones transitorias o temporales iniciales, tienden a extenderse en el tiempo en virtud de la acción de dispositivos que impiden a los migrantes abandonar ese estatus precario y acceder un reconocimiento formal pleno que establezca una equidad de base respecto de la población nacional.

La sujeción de las autorizaciones de residencia a los contratos de trabajo en mercados con altas tasas de informalidad, la negación sistemática de las solicitudes de refugio, la ausencia de mecanismos eficaces para la protección complementaria y la ausencia de una política que orientada a implementar los acuerdos internacionales que para facilitar la integración de las personas en la esfera de los derechos, son algunas de las falencias más visibles de un política migratoria que empieza a marcar una nueva senda en la región. Con ello los condicionamientos propios de la frontera territorial, se tienden a extender hacia las burocracias interiores de los Estados demarcando permanentemente un espacio para las distintas formas de exclusión de las personas migrantes.

Para avanzar en el análisis de estos dispositivos y la forma en que operan sobre las trayectorias migrantes realizaremos un recorte del objeto de estudio a las políticas recientes que el Estado de Chile ha desplegado de cara al incremento del flujo de migrantes sudamericanos y caribeños. Por una parte, abor-

damos el rediseño de sistema de ingresos al territorio que ha buscado desplazar la gestión de la frontera exclusivamente a los países de origen a través de un sistema de visas consulares, lo que suspende la entrega de visas que permitan avanzar hacia una autorización de trabajo en la frontera, como ocurría hasta ahora. Con la nueva política migratoria las trayectorias migrantes orientadas al mercado de trabajo deberán iniciarse en el país de origen, mediante la solicitud de una visa condicionada a la presentación de una oferta de empleo o la formalización de un contrato, y en paralelo toda persona que obtenga una visa transitoria en la frontera territorial, no podrá permanecer más allá de los 90 días establecidos en esa autorización, aun cuando cuente con una oferta de empleo o un contrato de trabajo. Por otra parte analizaremos el giro en la política de expulsiones que ha servido para desplegar un relato que asocia migración a delincuencia lo que constituye como veremos más abajo el soporte discursivo de la política migratoria. Si lo primero contribuido institucionalizar condiciones para extender el estatus precario de las personas migrantes, lo segundo ha supuesto la consolidación en el espacio público de un estigma que castiga a la dimensión simbólica de la condición de migrante.

Antes de desglosar los elementos centrales de esta nueva política y sus consecuencias en la siguiente sección exponemos el enfoque conceptual que permite inscribir la política migratoria en el marco de las trayectorias migrantes. Esto nos permitirá medir los alcances que tiene el cambio en las condiciones que se establecen en la política. En particular nos permite comprender como se enlaza la política migratoria con la inserción económica de los trabajadores migrantes. Las primeras dos secciones de este capítulo están dedicadas a presentar estos supuestos, para luego en la tercera caracterizar el giro en la política migratoria chilena, y en la cuarta analizar a partir de información empírica las consecuencias más visibles que esta nueva política ha tenido sobre las trayectorias migrantes.

Trayectorias migrantes

Desde mediados de los 2000 buena parte de la literatura ocupada de dar cuenta de la relación entre migrantes y Estados en las sociedades receptoras ha redefinido algunos de los supuestos que hasta entonces se daban como hecho. En base a trabajos empíricos y una relevante elaboración teórica se ha desplazado el eje de análisis desde el proceso de integración de las personas migrantes a

las distintas esferas de la ciudadanía en una lógica secuencial heredera de la mirada clásica de T.H Marshall (2001), hacia los procesos a través de los cuales el Estado produce y reproduce el estatus legal que define la condición de migrante (Menjivar, 2006; Menjivar y Abrego, 2012; Goldring, Bernstein y Bernhand, 2009; Goldring y Landolt, 2012; 2013). Desde allí se ha buscado comprender por ejemplo la forma en que el Estado produce las demarcaciones entre legalidad e ilegalidad, ciudadanía y no ciudadanía, sus estadios intermedios y los vasos comunicantes entre las distintas categorías producidas jurídicamente (De Genova, 2004; Menjivar y Kanstroom, 2014). Con ello ha perdido centralidad la idea, asumida por la literatura desde la década de 1990 de que las trayectorias migrantes se despliegan en una lógica lineal y ascendente desde un estadio inicial de negación de derechos, hacia el reconocimiento pleno de la ciudadanía (Castles, 1995; Castles y Davidson, 2000; Bauböck, 2006; López, 2005; De Lucas, 2007). A partir de las nuevas lecturas de estos procesos, podemos comenzar a abordar las trayectorias migrantes ya no centradas en esta lógica secuencial ascendente sino más bien en una lógica de desplazamientos continuos entre las distintas categorías migratorias. Una lógica análoga a la que se encuentra en la base de la noción de trayectorias de clase (Cachón, 1989), que asume que los cambios de posición al interior de la clase trabajadora, no implican superar la condición de clase.

Siguiendo esta línea, el despliegue de las trayectorias migrantes se da en base a una articulación tensa y a ratos conflictiva entre las disposiciones del sujeto y las condiciones del contexto (Portes y Böröcz, 1989). Mientras las primeras ponen en marcha los capitales de partida propios de la condición de clase de los sujetos, las segundas establecen el horizonte de posiciones que esos pueden alcanzar en base a dispositivos institucionales, sociales y estructurales. La noción de trayectoria que asumimos aquí establece que los sujetos no se mueven por el espacio social de manera aleatoria, si no en una "sucesión de posiciones" resultante de una tensión entre las propiedades con que cuentan y las condiciones que establece el contexto. En efecto, con Bourdieu "los individuos no se desplazan al azar en el espacio social, por una parte, porque las fuerzas que confieren su estructura a este espacio se imponen a ellos […] y por otra porque ellos oponen a las fuerzas del campo su propia inercia, es decir sus propiedades" (Bourdieu, 2015: 215). De esta dinámica se deriva que "a un volumen determinado de capital heredado corresponde un haz de trayectorias más o menos equivalentes – es el campo de los posibles objetivamente ofrecido a un agente determinado" (Bourdieu, 2015: 215). Los migrantes que

inician una trayectoria en cualquier sociedad de destino se encuentran así con las demarcaciones que establece el Estado a través de la institucionalización de la condición de migrante, y con el conjunto de elementos estructurales incrustados en la cultura nacional tales como el racismo, el patriarcado o el colonialismo, por nombrar algunos que resaltan en el caso de Chile. La articulación entre estos dos conjuntos de dispositivos tensionados por el patrimonio de capitales iniciales de los sujetos (social, cultural, económico y simbólico), establecería el horizonte de posibles rutas para las trayectorias migrantes que son, en virtud de ello, al mismo tiempo trayectorias de clase.

Desde este punto de vista, los desplazamientos sucesivos desde el cruce de la frontera tienen como punto de partida una posición de clase que condiciona el alcance que la trayectoria pueda tener en la sociedad de destino. Las trayectorias migrantes se dan al interior de una clase de destino, con lo cual la condición de migrante adquiere su espesor social en el marco de esa clase, o segmento de clase (Bourdieu, 2015). De este modo la racialización de un colectivo recaerá tanto sobre un médico como sobre un obrero del mismo origen, pero sus trayectorias van a seguir rutas divergentes en virtud de su condición de clase (Portes y Böröcz, 1989). La misma lógica opera con relación a los dispositivos institucionales que establecen condiciones específicas para determinados colectivos nacionales.

De modo que aunque podamos identificar desplazamientos en términos de ascensos en la clase o entre sus segmentos, experimentados por ejemplo, en un mejor acceso al consumo, en la obtención de un empleo formal o en la residencia en un mejor barrio, la condición de migrante tiende a perpetuarse como una categoría que al interior de una clase social funciona como una marca degradante (Sayad, 2010). La expresión habitual que enmarca a las personas por su origen migrante aun cuando hayan alcanzado la nacionalidad, como "chilenos de origen haitiano", o la perpetuación de la condición en los hijos no migrantes de las personas migrantes conceptualizada como "segunda generación" de migrantes, muestra justamente cómo opera la constante de la condición migratoria en las trayectorias de clase de los sujetos (Menjivar, Abrego y Schmalzbauer, 2016). Esto nos indica que para realizar un análisis de trayectorias migrantes debemos superponer una lectura de los condicionamientos de clase de los sujetos.

En síntesis, los elementos estructuradores de las trayectorias migrantes articulados en la tensión entre sujeto y contexto se pueden agrupar en cuatro dimensiones: (a) las condiciones institucionales que derivan de la acción del

Estado; (b) el marco de inserción de la clase social de pertenencia; (c) los elementos estructurales incrustados en la cultural nacional de la sociedad receptora; y (d) las estrategias que van desplegando los sujetos a partir de sus disposiciones. A partir de estos elementos proponemos en el *Esquema 1* un modelo de análisis para identificar los dispositivos que en cada dimensión establecen tensiones específicas estructurando estadios diferenciados de las trayectorias migrantes.

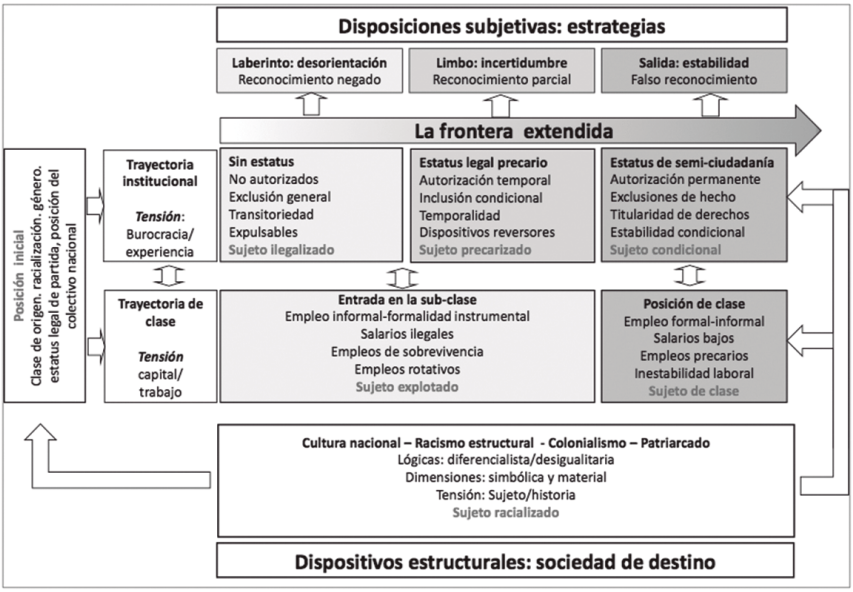
La suma de estos estadios constituye el horizonte de rutas posibles de seguir y no implican necesariamente una ruta completa para cada trayectoria. Es importante aclarar de que si bien nuestro foco está puesto en la sociedad de destino, compartimos la idea de que las condiciones de salida y tránsito desde el país de origen, como la trayectoria de clase previa a la migración, son esenciales para comprender completamente el sentido de las trayectorias y la relación entre sujeto migrante y contexto. Tal como señala Sayad "Únicamente las trayectorias emigrantes reconstruidas integralmente pueden dar cuenta del sistema completo de determinaciones que […] han llevado al emigrado a la actual situación" (Sayad, 2010: 57).

Nuestro esquema ha sido formulado en base a una elaboración teórica de resultados de investigación realizada durante los últimos tres años en base a la aplicación de entrevistas a personas migrantes, funcionarios públicos y la aplicación de etnografías[1] en servicios estatales de Salud, Educación, Justicia e Interior. El esquema contiene elementos que trascienden el propósito específico de este trabajo centrado en los dispositivos institucionales, pero nos permite ordenar este objetivo e inscribirlo en un marco más general.Se agrupan allí en un mismo plano los momentos de la trayectoria migrante, lo que no necesariamente implica una secuencia necesaria para todo sujeto. Más bien recoge el conjunto de estadios posibles, y el que un migrante los recorriese todos, se salte alguno, o quede atrapado en otro, dependerá de su posición inicial, de las estrategias que despliegue y de la acción que los dispositivos normativos e institucionales de la política migratoria ejerzan sobre la trayectoria. El esquema busca establecer una relación entre los elementos que inciden en las distintas

1 Esto deriva de los resultados parciales de la aplicación de 55 entrevistas a migrantes de países latinoamericanos y caribeños residentes en Chile, y el desarrollo de 16 acompañamientos etnográficos realizados en servicios públicos, y 25 entrevistas a funcionarios, en el marco del proyecto Anillos SOC180008 de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile <www.anillosmigraciones.cl>.

etapas de las trayectorias, de modo que no pretende ser una caracterización de su sucesión lineal o necesaria.

Esquema 1
Elementos para analizar las trayectorias migrantes



Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, en la parte izquierda del cuadro se incorporan algunos elementos que fijan la posición inicial de las personas, derivada de la trayectoria previa y de la suma de disposiciones originarias, tales como la clase de origen, la condición de género, la posición del colectivo nacional y la red de inserción en la sociedad de destino o el estatus de ingreso. Luego en la parte media, se establece una separación entre la trayectoria institucional y la trayectoria de clase en el ámbito económico. Estas trayectorias se organizan en lo que hemos llamado la "frontera extendida" para ilustrar la acción los dispositivos institucionales y estructurales que van configurando en los distintos escenarios la condición social de migrante, y las demarcaciones entre el reconocimiento y su negación. En la parte alta del esquema se recogen los núcleos discursivos preponderantes de tres momentos diferenciados y que no son, como hemos señalado antes necesariamente secuenciales en las trayectorias. "El laberinto",

"el limbo" y "la salida" expresan en el discurso de los sujetos, la síntesis entre sus disposiciones iniciales y las estrategias que despliegan para enfrentar los dispositivos institucionales que buscan moldear cada momento.

Estos tres referentes discursivos son coincidentes con los tres estadios de la trayectoria institucional. El primero agrupa las condiciones transitorias, la negación total del reconocimiento y la ausencia de un estatus legal que produce a un "sujeto ilegalizado". El segundo supone un reconocimiento precarizado y sujeto a una temporalidad con fecha de caducidad probable pero incierta. Finalmente el sujeto accede a un reconocimiento formal en condiciones de desigualdad, lo que Taylor (2009) llama el "falso reconocimiento". En este estadio se supera la precariedad jurídica pero no la que deriva de los dispositivos estructurales que mantienen al sujeto, formalmente reconocido como perteneciente a la sociedad, en una situación de subordinación de hecho. Nuestro foco aquí estará puesto en los dispositivos institucionales que inciden en las trayectorias considerando los instrumentos normativos y las condiciones que se establecen a través de las prácticas de funcionarios en los servicios e instituciones públicas.

El esquema presenta así, las distintas expresiones que cobran tensión entre las disposiciones subjetivas desplegadas en la experiencia, y condiciones contextuales agrupadas en institucionales, de clase y estructurales. En este plano la tensión entre sujeto y burocracia se pone de manifiesto en la dimensión de los objetivos y las expectativas que definen las acciones de uno y otra. Mientras los sujetos expresan propósitos diversos que van desde alcanzar la autonomía económica, la contención afectiva o la seguridad familiar, hasta la reproducción o recuperación de la condición de clase de origen, ahora en la sociedad de destino, y despliegan sus estrategias en función de ellos, el sistema institucional está diseñado para regular los tiempos del acceso a la esfera pública y privada. El Estado va generando así distintas formas de la condicionalidad, dosificando el reconocimiento formal y el acceso a la seguridad administrativa que puede otorgar. La promesa sobre la que descansa esta política de graduación de las demarcaciones, es la superación del sistema de condiciones en el reconocimiento formal de los sujetos, algo que, desde la perspectiva de estos, no constituye un propósito en sí mismo sino más bien un requisito impuesto desde el Estado para avanzar en sus objetivos personales. La diferencia por tanto entre la experiencia de los sujetos y las disposiciones de la burocracia es de magnitud, pero también de naturaleza. Mientras los primeros se relacionan con el Estado en función de una heterogeneidad de objetivos personales invisibles para este, la burocracia busca reducir su relación con el sujeto migrante a la dosificación gradual de la condicionalidad y el reconocimiento.

Finalmente, en la parte baja del esquema se agrupan los dispositivos estructurales incrustados en la cultura nacional que, en virtud de esa condición, inciden tanto en el valor de cambio, de las posiciones iniciales como en el alcance que tienen las trayectorias institucionales y de clase de los sujetos. Si bien en este plano se pueden situar condiciones como las derivadas del régimen patriarcal y colonial, nuestro foco está puesto en la dimensión del racismo, su empalme con la cultura nacional y los dispositivos de racialización que se activan en otras dimensiones de las trayectorias. Hacemos eco del supuesto la idea de que las formas de exclusión e incluso de ilegalización de los sujetos migrantes constituye una forma de racialización activada a partir de dispositivos estatales (Menjivar, 2021), y forma parte de los mecanismos encarnados en el Estado chileno a través de los cuales este ha contribuido a producir al sujeto migrante degradado (De Genova, 2004).

La producción de un sujeto migrante racializado

Desde las nociones más tempranas sobre la república y la democracia, los extranjeros han estado presentes como agentes de negación o contracara de la noción de ciudadanía, ya sea como bárbaros estando fuera o esclavos una vez dentro de la *polis* (Arendt, 1991). Esta noción que se ha mantenido relativamente estable hasta nuestros días, establece el alcance que la política migratoria en relación a la conformación del Estado. Así, la ausencia de una política migratoria generará por defecto la reproducción de esa exclusión inherente al Estado, y al contrario su institucionalización hace explícita esa exclusión inicial y establece, en teoría, un camino para su superación. De manera que el conjunto de dispositivos que conforman la política migratoria tiene un efecto productivo no solo en el sujeto sobre el que actúan, sino también en el Estado desde el cual se despliegan. A partir de aquí el encuentro entre sujeto migrante y Estado da origen a una tensión entre los límites que establece el Estado a la condición de migrante, y la acción desbordante de los sujetos migrantes sobre esos límites (Weil y Crowley, 1994). Hablamos en este sentido de una relación que la filosofía política contemporánea sitúa en la dinámica del reconocimiento (Honneth, 1997; 2010).

Esta mirada plantea que la política migratoria es en esencia contradictoria pues contiene los elementos institucionales y normativos que fijan las condiciones que demarcan el espacio de despliegue del extranjero residente, y a la

vez establece el conjunto de mecanismos para la superación de esas condiciones (Thayer, Durán, Correa y Cortés, 2020). Establece así una condicionalidad y el camino para su superación. Esto, sin embargo, no contradice el hecho de que en la práctica la situación inicial de acceso condicionado a derechos pueda extenderse en el tiempo en virtud de prácticas o acciones de exclusión derivadas de la interacción social entre los sujetos y la burocracia. De manera que ya sea como consecuencia de estas prácticas o por el efecto de dispositivos institucionales deliberadamente diseñados para ello, la situación migratoria transitoria o temporal, puede volverse una condición permanente en las trayectorias de las personas migrantes proyectada incluso inter-generacionalmente (Menjivar, Abrego y Schmalzbauer, 2016). Entendemos que una extensión en el tiempo del estatus migratorio supone una extensión de la precariedad administrativa y social que define inicialmente ese estatus.

En relación a esto último asumimos que la política migratoria en Chile tiene entre sus objetivos la reproducción de las relaciones de dominación establecidas para lo cual se sirve por una parte de las normas, programas e intervenciones que la componen, y por otra de la construcción de un relato que la ordena y hace explícito su sentido. En consecuencia dirigimos nuestro análisis de la política hacia esas dos dimensiones, al plano de los discursos que sitúan a las personas migrantes como un "chivo expiatorio" (Wieviorka, 1992) en un espacio colindante con lo criminal o directamente inserto en este (Melossi, 2015), y por otra al plano de las medidas que inciden directamente en la precarización de sus trayectorias, a través la creación de dispositivos y prácticas que empujan a los sujetos a la irregularidad o a la "ilegalidad" (Menjivar y Kanstroom, 2014). Nuestra tesis plantea que acción de las políticas migratorias en estas dos dimensiones, tiene como resultado el agrupamiento de los migrantes en torno a condiciones materiales y simbólicas funcionales para su inserción precarizada en el mercado de trabajo y para su explotación (Rodríguez y Paredes, 2014; Melossi, 2015)

En relación a lo primero el trabajo de Van Dijk abre una senda desde la idea de que los discursos en torno a la migración, articulados desde del Estado buscan reproducir las posiciones de poder de los grupos sociales y políticos dominantes (Van Dijk, 2008). En una línea similar el trabajo de desnudamiento de las relaciones de dominación que ha llevado adelante la literatura sobre el racismo en Europa permite vincular el racismo político (Wieviorka, 1992) en torno a la migración a una forma de reproducción de las relaciones de clase establecidas (Balibar, 1991a; Miles y Brown, 2003), o en términos más

generales como un sistema funcional a los intereses de los grupos dominantes de la sociedad (Wieviorka, 1992). De este modo el racismo institucional que "constituye una propiedad estructural del sistema, se convierte en un fenómeno objetivo localizado en la dominación y jerarquía social" (Wieviorka, 1992: 147). Ese enfoque nos permite asumir que aquello que se dice sobre la migración desde el ámbito político, no tiene que ver solo con la realidad de las personas migrantes sino también y fundamentalmente con las relaciones de clases establecidas en la sociedad (Melossi, 2015; Menjivar, Abrego y Schmalzbauer, 2016).

Desde este punto de vista es pertinente comprender las manifestaciones del racismo en Chile asociadas a la migración reciente, como expresión de un racismo de clase, que se propone en términos de Balibar "marcar con signos genéricos poblaciones destinadas colectivamente a la explotación capitalista o que deban permanecer en reserva para ella a partir del momento en que el proceso económico las arranca del control directo del sistema" (Balibar, 1991b: 328). En este sentido la elaboración de un relato sobre la migración, va a la par y en coordinación con el despliegue de unas medidas que apuntan al mismo propósito, ya no en el plano del discurso, si no en el de la acción. En efecto, en nuestra investigación el relato en torno a la migración cobra un lugar relevante pues permite entender el sentido que tienen las medidas impulsadas como políticas. En este sentido la política de ingresos selectivos y de expulsiones se inscribe en el marco de una política más amplia.

La ejecución de expulsiones llevadas a cabo en los últimos años ha tenido por objetivo principal la construcción discursiva de un sujeto migrante "ilegalizado". A través la puesta en escena de deportaciones mediatizadas y transmitidas en directo por los canales televisión abiertos, se ha buscado marcar al conjunto de la población migrante residente con el estigma de la "ilegalidad". La dimensión retórica de la política de expulsiones resulta así esencial para extender esa marca desde unas pocas decenas de expulsados, a la población migrante en general, volviendo más importante lo que se transmite en relación a las expulsiones, que las expulsiones mismas en cuanto política de control. El supuesto asumido por autores como De Genova (2004) Menjívar y Kanstroom (2014) o Rodríguez y Paredes (2014) entre otros, para explicar los procesos de "ilegalización" de la migración a través de mecanismos legales en la política migratoria reciente, permite comprender la política de expulsiones y de producción de expulsabilidad como parte de un proceso de racialización de la población migrante orientado a reproducir

un marco de subordinación de esta población(Menjivar, 2021; Rodríguez y Paredes, 2014).

En base a estos supuestos, el análisis que realizamos en las siguientes secciones de las políticas migratorias de frontera impulsadas en Chile en los últimos años, como parte de un proceso de producción de la ilegalidad (De Genova, 2004) y de racialización de las personas migrantes por parte del Estado (Menjivar y Abrego, 2012; Menjivar, 2021), se centra en dos dinámicas. Por una parte en la construcción forzosa de un lazo entre la política de control del crimen y la política migratoria dirigida a la criminalización funcional de esta última (Melossi, 2015). Esta operación como muestran Dufraix, Romina y Quinteros (2020) se basa en la articulación de la política de expulsión de personas condenadas por crímenes y lo que se ha llamado la política migratoria de "ordenar la casa". A partir de este enlace la condición criminal de quienes son expulsados por cometer delitos, se expande a los migrantes expulsados como cometer faltas simples a la ley de migraciones. Así, la política de descompresión penitenciaria ejecutada a través de la expulsión de extranjeros condenados se instala como la principal plataforma retórica del gobierno para referirse a su política migratoria.

Como segunda dinámica analizamos la contracara de una política de expulsiones, en la gestión selectiva de los ingresos a través instalación de un sistema de visas consulares que ha dispuesto el gobierno como una forma de externalizar la gestión de la frontera administrativa hacia los países de origen de las personas migrantes (Trabalón, 2018). Este desplazamiento constituye la operación central para la institucionalización de una política de restricción selectiva de los ingresos que viene a complementar la política selectiva en base a la discrecionalidad de los agentes de la frontera, entre cuyas atribuciones está el determinar si las personas que solicitan el ingreso cumplen o no con los requisitos laxamente establecidos en la normativa.

El giro a la frontera de la política migratoria en Chile

La acción del Estado tanto a nivel de la definición de objetivos políticos como a nivel de la gestión ha configurado los condicionamientos institucionales de las trayectorias migrantes, y con ello ha fijado el camino para que esas trayectorias devengan en una condición social permanente, o avancen hacia la superación de la posición desigual inicial, que es inherente a toda trayectoria en su punto de

partida. Una complejidad inherente a la política migratoria es que las acciones del Estado se organizan en dos dimensiones demarcadas: i) las políticas de frontera en que se despliegan las condiciones para la admisibilidad al territorio; y ii) las políticas de reconocimiento o inclusión, que tienen su ámbito de acción sobre las trayectorias una vez que los migrantes ya se encuentran dentro del territorio (Thayer, Durán, Correa y Cortés, 2020). Si bien los dispositivos de frontera condicionan el ingreso, también operan como factores de diferenciación de las trayectorias posteriores en el sentido de que establecen condiciones de partida desiguales entre migrantes de distinto origen. Sin embargo, el ámbito de las políticas de integración o reconocimiento, permite justamente a rectificar o corregir las desigualdades y precariedades que derivan del ingreso.

La política de migraciones en Chile ha pasado por tres momentos entre 1990 y 2021 (Thayer, Durán, Correa y Cortés, 2020). Una primera fase, que va desde el retorno de la democracia en 1990 hasta el 2003, en que los gobiernos permanecen inactivos ante la emergencia del proceso migratorio en el país. En esta etapa la ausencia de una política incidió en que las trayectorias de los migrantes estuvieran influidas casi exclusivamente por el efecto ley vigente en ese momento impuesta en 1975 por la dictadura de Pinochet.[2] En el segundo momento, que va desde 2003 hasta 2017, la política de migraciones comienza a ocupar un lugar cada vez más relevante, y va tensionando a esa ley asentada en un enfoque de seguridad nacional, desde acciones y medidas que apuntaron en general a rectificar sus falencias en cuanto a garantías de derechos. En esta segunda etapa la acción del Estado se orienta principalmente al ámbito de la inclusión, y de manera secundaria a la gestión de la frontera. En la tercera fase iniciada en 2018 se establece un giro en la política orientándola exclusivamente hacia acciones en la frontera y abandonando el ámbito del reconocimiento. En lo que sigue realizamos una breve caracterización de estos tres momentos.

El principal rasgo de la primera etapa (1990 a 2003) es la baja actividad del Poder Ejecutivo en materia de políticas de migraciones. No es posible realizar una caracterización del sentido de las medidas tomadas durante este período, pues no hay definiciones políticas consistentes (Stefoni, 2011). La principal acción administrativa llevada a cabo en 1997 fue la implementación de un proceso de regularización extraordinario que entregó visas temporales a poco más de 40 mil personas. La mayoría de ellas se encontraba en situación de

2 Decreto Ley 1094 de 1975.

irregularidad devenida, es decir, había ingresado regularmente al país y permanecido más allá del plazo. El proceso de regularización implicó la agilización de un procedimiento engorroso, costoso y extenso en el tiempo. Además de esta medida, se realizaron algunos cambios legales, como la reforma al Decreto de Ley No. 1.094 para consagrar el principio de no devolución para solicitantes de asilo, así como el reconocimiento de la condición de refugiado dentro de la Ley de Extranjería, materia que a partir de 2010 cuenta con un marco normativo autónomo.

El segundo momento, 2003 a 2017, comprende el período final del gobierno de Ricardo Lagos; el primer y segundo gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) y (2014-2018) y el primer período de Sebastián Piñera (2010-2014). Durante estos años hubo una intensificación de las acciones por parte del Poder Ejecutivo, aunque no se desarrollaron articuladamente ni decantaron en una institucionalización que las hiciera sostenibles en el tiempo. Más que una política, se desplegó un conjunto de acciones fragmentadas, sin continuidad ni definición de objetivos aglutinadores. En otra parte hemos denominado este momento la "política del estado de ánimo" pues las medidas estuvieron sujetas a las voluntades de funcionarios y autoridades de turno, como respuesta a la creciente presencia de migrantes, y no como resultado de definiciones de Estado o incluso de gobierno (Thayer, Stang y Dilla, 2020).

A pesar de la fragmentación de las medidas y la escasa continuidad entre ellas, en este segundo momento las políticas se orientaron a rectificar las precariedades derivadas de la acción de la Ley sobre las trayectorias de los sujetos. En efecto durante este período la política se basó en la publicación de decretos e instructivos, y la implementación de programas de integración sectoriales, orientados a corregir la exclusión en la que permanecían sectores importantes de la población migrante caídos en la irregularidad. Son ejemplares en este sentido los oficios 1179 y 6232 del Departamento de Extranjería y Migración que buscaron "reducir de manera creciente la discriminación de que son objeto los ciudadanos extranjeros que residen en nuestro país". Estos oficios en particular establecen el acceso de los niños, niñas y adolescentes extranjeros en situación irregular a visas de estudiantes y, en el caso de las mujeres embarazadas, a visas temporales con el propósito de facilitar el proceso de integración.En la misma línea en junio de 2008 el Departamento de Extranjería y Migración publicó el Oficio 12.766 fijando los principios de un convenio con el Ministerio de Salud para garantizar el acceso a la atención de salud para niños, niñas y adolescentes, independiente de su situación administrativa. Por otra parte, este período está marcado por la

publicación de dos instructivos presidenciales, el 9 de 2008 y el 5 de 2015, que fijan lineamientos de políticas sectoriales orientadas a la integración igualitaria de los migrantes. En relación al derecho a la salud de la población en situación irregular, en 2016 el Ministerio de Salud emitió el Decreto 67 que establece que aquellas personas extranjeras que se encuentren indocumentadas puedan acceder al sistema público de salud a través del reconocimiento de la irregularidad como una condición social de vulnerabilidad.

En materia de políticas migratorias todas estas medidas administrativas representan acciones que tensionaron la Ley en el sentido de rectificar exclusiones generadas por su efecto. Por otra parte, aunque no se desplegó una política de expulsiones, la creación de condiciones para ampliar el acceso a servicios y derechos de personas sin documentos y sus familias, supuso un incentivo al arraigo de facto de muchas de ellas, lo que redundó en la creación de condiciones para eludir posibles expulsiones. La principal medida relacionada con la frontera tomada en este periodo, se encuentra en 2012 cuando, durante la primera administración Piñera, se estableció el requisito de visa consular de turismo para las personas provenientes de República Dominicana. Identificamos aquí, además de una pausa en el proceso que se venía desarrollando, una versión incipiente y anticipada del giro hacia la política migratoria que se daría en 2018.

El tercer período que se abre en 2018 surge de la voluntad del gobierno de priorizar en su programa una agenda en materia de migraciones. Ello implicó impulsar acciones coordinadas y consistentes en materia legislativa, administrativa y en la construcción de un relato y una estrategia de comunicaciones que ordenó, por primera vez desde 1990, los principios de una política migratoria. A partir de ese año se experimenta un giro hacia una política migratoria con objetivos claros y que permite construir concordancia en los distintos planos. Este giro tiene otros dos componentes: por una parte, estableció como prioridad exclusiva la gestión de la frontera, abandonando la política de reconocimiento de derechos e integración sectorial. Y por otra, dispuso una orientación abiertamente restrictiva y de control fronterizo modificando los criterios de acceso al territorio y las condiciones de inicio de las trayectorias establecidas hasta entonces. Si hasta el 2018, las medidas administrativas apuntaron a rectificar las condiciones de exclusión de los extranjeros derivadas de la Ley, el giro de ese año se orientó hacia acciones impulsadas desde el Poder Ejecutivo para institucionalizar la precarización.

A pocas semanas de haber asumido la Presidencia, Sebastián Piñera anunció un paquete de medidas enmarcadas en un discurso basado, en la idea de

"ordenar la casa" ante un flujo migratorio descrito como caótico, "ilegal" y causante de graves problemas sociales tales como la delincuencia, la saturación de los servicios públicos, el incremento de la pobreza extrema y la degradación de las condiciones de trabajo de los trabajadores nacionales (Dufraix, Romina y Quinteros, 2020). Así, el paquete de medidas vendría a corregir lo que se planteó como la negligencia del gobierno anterior de Michelle Bachelet, que habría descuidado la frontera dando paso al caos migratorio. Con este relato se presenta a la ciudadanía la nueva política migratoria, centrada exclusivamente en la gestión de la frontera.

Las medidas decretadas a partir de 2018 pueden agruparse en tres líneas de acción. Primero, la reactivación de la tramitación del proyecto de ley migratoria presentado durante la primera administración de Piñera, para lo que se presentó al Congreso Nacional una nueva versión del proyecto con más de cien indicaciones con categoría de "urgente", aprobándose en la Cámara de Diputados en enero de 2019 y en el Senado en septiembre de 2020. Segundo, se anunció la apertura de un proceso de regularización extraordinario que permitiría, según cálculos oficiales, inscribir en un plazo de tres meses a más de 300 mil migrantes que se encontrarían en situación administrativa irregular. Al cierre del proceso se inscribieron poco más de 155 mil personas, la gran mayoría, en torno al 90%, se encontraba en situación de irregularidad devenida, lo que significa que contaba en ese momento con mecanismos de regularización ordinarios previstos en la Ley. Tercero, se dispuso una serie de medidas para establecer requisitos de ingreso en forma selectiva por condición nacional y nivel de calificación (Trabalón, 2018), conformándose un sistema de visas consulares que luego quedaría consagrado en la nueva Ley.

Además, se estableció mediante el uso de la atribución de discrecionalidad que entrega la Ley una prohibición de facto para cambiar de categoría migratoria de ingreso transitoria inicial a una visa temporal con autorización para trabajar. Con ello se clausuró el principal mecanismo que durante décadas había utilizado la población extranjera para acceder al mercado de trabajo. Tanto la creación del sistema de visas consulares como las restricciones al cambio de estatus migratorio se ejecutan primero por la vía administrativa y a la vez se incorporan en la propuesta de modificación del proyecto de ley de migraciones en el Congreso, proceso que tardaría dos años. Así, la política y la Ley dejan de estar tensionadas para pasar a una fase de articulación consistente, que tiene por propósito la instauración de un régimen migratorio selectivo y restrictivo.

En relación a la política de expulsiones en Chile existen dos cuerpos normativos de distinta magnitud y enfoque que inciden en ello. En primer término, se encuentra la Ley de Migraciones y de Extranjería. Tanto el Decreto de Ley 1094 vigente desde 1975 como la nueva Ley 21.325 vigente desde el segundo semestre de 2021, establecen los principales criterios para la expulsión de personas extranjeras. El principal cambio que contiene la nueva Ley consiste en que la irregularidad dejará de ser considerada un delito. Esto, si bien implica un acercamiento al estándar internacional en materia de derechos humanos y reduce en el papel la criminalización de personas migrantes, supone al mismo tiempo que la atribución sobre la expulsión de personas que se encuentren indocumentadas es de la autoridad administrativa y no ya de los Tribunales de Justicia. Esto expone a las personas en esa situación a una expulsión sin que se respete el debido proceso ni el derecho a la legítima defensa judicial. De manera que algo que en el papel puede constituir un avance, en virtud de una determinada orientación política constituye uno de los mayores riesgos de vulneración de derechos que presenta la nueva normativa. El segundo marco legal relevante en materia de expulsiones es la Ley 18.216 vigente desde 2012. La misma establece que la expulsión puede ser ejecutada como pena sustitutiva, para personas extranjeras con condenas judiciales en curso por menos de cinco años y un día. Se dispone así que la persona condenada por algún delito simple, pueda optar a la expulsión como pena que conmuta la condena original. Este tipo de expulsión es dictada por los Tribunales de Justicia y por tanto deriva de un proceso judicial previo.

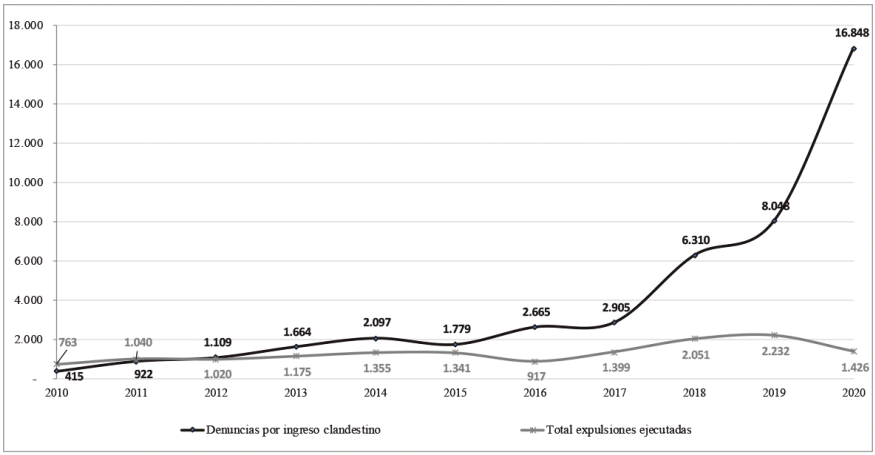
En suma, las dos normas que tienen incidencia en la expulsión de migrantes permiten distinguir entre *expulsiones administrativas* decretadas por la autoridad de gobierno en virtud de faltas a la Ley de Extranjería, y *expulsiones judiciales* dictaminadas por los Tribunales de Justicia en razón de la aplicación de una pena sustitutiva de una condena en curso. Es importante subrayar la distinción del carácter de las expulsiones derivadas de ambas leyes. Mientras la última implica una sanción a personas extranjeras que hayan cometido algún delito distinto de aquellos establecidos por la Ley de Extranjería, la primera se aplica a faltas en relación a esta. La distinción es fundamental pues marca justamente la línea divisoria que las políticas de criminalización de la población migrante impulsadas en los últimos años quieren borrar. En efecto esta política de criminalización ha buscado poner en un mismo plano el narcotráfico o el contrabando de bienes de consumo, con el ingreso clandestino de migrantes o la realización de actividades laborales remuneradas sin autorización. En lo que viene ahondamos en esta política.

La política de frontera como mecanismo de precarización

A partir de 2018 la política migratoria establece su prioridad exclusiva en la frontera dejando de lado el ámbito de las políticas de inclusión o reconocimiento. En este marco la política de expulsiones y la de control selectivo de los ingresos cobra una centralidad que hasta entonces no había tenido la política de migraciones del país. Y en particular las expulsiones se vuelven una pieza estratégica de esa política. El relato construido por el gobierno ha usado a las expulsiones como plataforma para mostrar al mismo tiempo el despliegue de una política eficiente en la clausura de la frontera, y una acción decidida en contra del crimen organizado y la inseguridad ciudadana. En esta articulación, la criminalización de la población extranjera ha sido uno de los pilares (Dufraix, Romina y Quinteros, 2020). La forma en que se ha presentado la política resulta en este sentido, más relevante que la política misma. Su impacto y sentido ha sido esencialmente comunicacional, pues más que aumentar las expulsiones en cantidad ha buscado mostrar eficacia en su ejecución a partir de eventos particulares.

La política de ingresos selectivos se ha desplegado de manera paulatina dirigiéndose a grupos nacionales específicos sobre los que se han decretado medidas restrictivas. La imposición de un sistema selectivo de visas consulares ha supuesto un cambio en la forma de ingreso al territorio que se había dado al menos desde 1990. La tramitación de las solicitudes de ingreso a través de los consulados en los países de origen además de cambiar el procedimiento, ha implicado tener un control a distancia de la aprobación de solicitudes, redundando en tasas de otorgamiento de entre el 20% y 25%. Este cierre formal de la frontera en un contexto regional en que las condiciones expulsoras en los principales países de procedencia se mantienen, ha tenido como resultado el incremento significativo del volumen de ingresos clandestinos, justamente en los colectivos a los que se ha cerrado la puerta. El impacto de esta nueva política puede empezar a comprenderse al observar en primer lugar la evolución entre 2010 y 2020 del volumen de ingresos clandestinos y expulsiones.

Gráfico 1
Chile. Denuncias por ingreso clandestino y expulsiones ejecutadas (judiciales y administrativas), 2010-2020



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Interior.

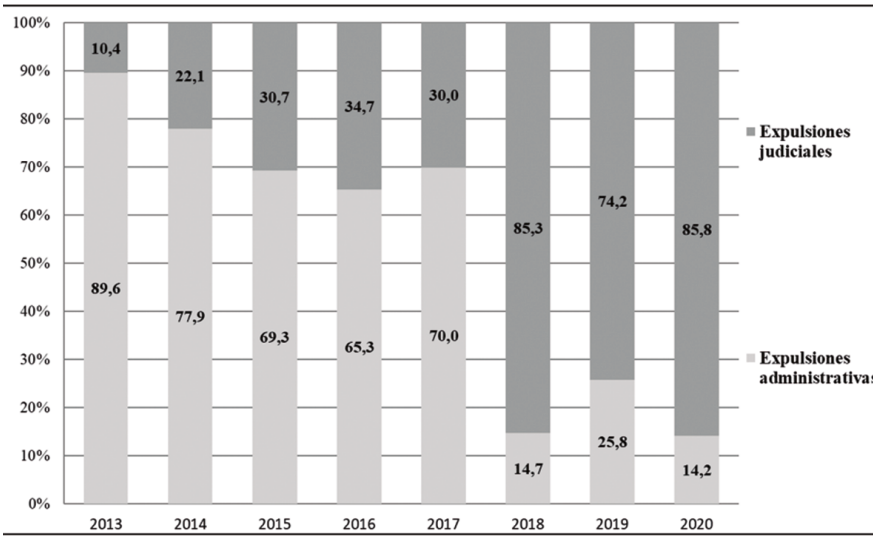
En el Gráfico 1 se observa la progresión de las curvas del total de expulsiones ejecutadas en la década 2010–2020 frente a la curva de denuncias por ingresos clandestinos. Salta a la vista el incremento significativo de estas últimas a partir de 2018, mientras las expulsiones ejecutadas se mantienen con oscilaciones leves situándose el 2020 en los niveles que tenía el 2014-2015. Ello indica que mientras se precarizan las condiciones de ingreso, la política de expulsiones no muestra cambios sustantivos, al menos en términos de volumen de personas expulsadas. Respecto de las cifras de 2018 y 2019 que superan las 2 mil expulsiones, ello responde a un hecho comunicacional: como parte de la política de migraciones para "ordenar la casa", al asumir el gobierno Sebastián Piñera se comprometió a expulsar al menos a 2 mil personas al año como señal efectiva de estar "ordenando la casa" (Dufraix, Romina y Quinteros, 2020).

Como vimos más arriba, en Chile existen dos marcos normativos que establecen la sanción de la expulsión: uno que habilita al Ministerio del Interior a decretar expulsiones por vulneraciones a la ley de extranjería (DL 1094 y Ley 21.325), y otro que establece que los tribunales de justica pueden dictar expulsiones de personas extranjeras que estén cumpliendo condenas menores a cinco años y un día por delitos comunes en recintos penales, y que sean

susceptibles de conmutar la condena por una expulsión (Ley 18.216). Ahora bien, independientemente de la naturaleza de los decretos de expulsión, en ambos casos es el Ministerio de Interior a través de la Política de Investigaciones quien posee la atribución para hacer efectivas tanto las expulsiones judiciales como las administrativas. Es decir, el mismo ministerio encargado de desarrollar la política migratoria tiene la atribución sobre las expulsiones judiciales de extranjeros condenados por delitos comunes. Ello constituye un enlace institucional esencial para el desarrollo de la política de criminalización de la migración en Chile, pues en cada una de las expulsiones grupales de personas migrantes que faltaron a la Ley de Extranjería transmitidas por televisión, se ha incluido a personas condenadas por delitos como el narcotráfico. De modo que la puesta en escena de cada expulsión grupal, presentada como parte de la política de migraciones, ha llevado adosada la expulsión de grupos de condenados engrillados cuyas condenas se han conmutado, y el relato de que se está expulsando a delincuentes.

En efecto lo que nos muestran los datos de expulsiones registrados por la policía de investigaciones es que a partir de 2018 se ha establecido una priorización de la expulsión de condenados en razón de la ley 18.216, en reemplazo de la política de expulsiones ejecutada entre 2013 y 2017 en la que predominaron las expulsiones vinculadas a vulneraciones de la Ley de Extranjería. Como muestra el Gráfico 2, mientras que en el período anterior a 2018 entre el 70% y el 90% de las expulsiones ejecutadas derivó de actos administrativos en razón de faltas migratorias, desde ese año en adelante la proporción de este tipo de expulsión en el total se sitúa en torno al 15%. Mientras, las expulsiones judiciales por sustitución de penas a personas condenadas y recluidas alcanzan en 2020 el 86% del total de expulsiones. Este giro implica que se han ejecutado menos sanciones relacionadas a ingresos clandestinos y más derivadas de una política que tiene su sentido en la descompresión de los recintos penitenciarios. Hay en ello un giro respecto de la política de expulsiones implementadas entre 2013 y 2017, en que la expulsión era fundamentalmente un instrumento de sanción frente a vulneraciones a los criterios del control migratorio. Por otro lado, al presentar la nueva política de expulsiones en un relato que subraya la condición de migrantes de los condenados expulsados, y se inscribe en la retórica de la política migratoria de "ordenar la casa", se cierra el círculo de la criminalización de la población migrante, por parte del Estado.

Gráfico 2
Chile. Expulsiones ejecutadas según tipo de expulsión, por año, 2013-2020 (porcentaje)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Interior.

Para avanzar en esta línea es importante contrastar la diferencia entre expulsiones administrativas *decretadas* y *ejecutadas* durante la década. Esta diferencia nos permite visualizar el volumen de personas que han residido en Chile entre 2010 y 2020 como "expulsados residentes", vale decir como personas que no solo se encuentran en situación irregular sino además viven sus vidas cotidianas bajo la amenaza de la ejecución de una expulsión en su contra que ya ha sido decretada. Ello no solo nos muestra el impacto de las políticas de frontera en las vidas de las personas, sino que también nos notifica la forma en que se expresa hoy en Chile el punto al que ha llegado la precarización de las trayectorias migrantes.

De este modo, además de observarse desde 2018 una reducción del volumen y proporción de expulsiones administrativas ejecutadas frente a las expulsiones judiciales, se da un aumento de los decretos de expulsión emitidos en contra de personas que vulneran la Ley de Extranjería. Es decir, mientras la ejecución de expulsiones administrativas se ha reducido, aumentó sustancialmente el volumen de decretos de expulsión emitidos por la autoridad, con

lo cual se incrementa el número de personas migrantes que residen en Chile con órdenes de expulsión emitidas en su contra. Se multiplica de este modo el volumen de personas que se encuentran en la categoría paradójica de "expulsados residentes". Con ello la política de expulsiones pasa a tener mayor incidencia directa en la precarización de las trayectorias migrantes, y a la vez menor impacto en tanto sanción administrativa en contra de personas que vulneren la Ley de Extranjería.

En la Tabla 1 se puede apreciar la progresión de expulsiones administrativas y judiciales ejecutadas y decretadas entre 2013 y 2020. Las cifras muestran que a partir de 2018 aumenta la diferencia entre expulsiones administrativas ejecutadas y decretadas, la cual pasa de 1973 el 2017 a 6126 el 2019, para situarse en 3804 el 2020. En otros términos, el promedio anual de decretos no ejecutados entre 2018 y 2020 fue de 4312 casos, mientras que ese mismo promedio entre 2103 y 2017 fue de 1516, es decir en los últimos tres años ese promedio aumentó en 2,8 veces en relación a los 5 años anteriores. Este salto en el número de expulsiones administrativas decretadas y no ejecutadas se debió tanto al aumento en el número de decretos de expulsión emitidos desde 2018, como a la reducción de las expulsiones ejecutadas que llegan en 2020 a un piso de 202.

Tabla 1
Chile. Expulsiones administrativas y judiciales ejecutadas y decretadas, por año, 2013-2020

Año	Expulsiones administrativas			Expulsiones judiciales		
	Ejecutadas	Decretadas	Diferencia	Ejecutadas	Decretadas	Diferencia
2013	1.053	2.067	1.014	122	345	223
2014	1.056	2.463	1.407	299	661	362
2015	929	2.180	1.251	412	1.035	623
2016	599	2.536	1.937	318	905	587
2017	978	2.951	1.973	420	1.551	1.131
2018	302	3.307	3.005	1.750	1.788	38
2019	576	6.702	6.126	1.656	1.743	87
2020	202	4.006	3.804	1.224	1.230	6

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Interior y el Poder Judicial.

En sentido contrario, la diferencia entre expulsiones judiciales decretadas y ejecutadas baja significativamente a partir 2018 llegando apenas a 6 órdenes no ejecutadas en 2020 de un total de 1743 dictadas por los tribunales de justicia. Asimismo, el promedio de órdenes judiciales de expulsión no ejecutadas pasó de 585 entre 2013 y 2017 a 44 entre 2018 y 2020 reduciéndose 13,4 veces. Esta fuerte reducción de la diferencia se explica principalmente por la aceleración de la ejecución de expulsiones judiciales dictaminadas a partir de 2018, más que a un aumento de los dictámenes emitidos.

Si consideramos, como acabamos de ver en el Gráfico 1, que el volumen total de expulsiones (administrativas y judiciales) no ha variado de manera significativa en los últimos años, el giro en esta política tiene que ver más con una reorientación del presupuesto destinado a expulsiones, priorizando la focalización en expulsiones judiciales. En efecto, los montos gastados por el Estado en pasajes para expulsiones no han variado significativamente en ambos períodos, mientras que entre 2014 y 2017 el promedio anual gastado en pasajes fue de 943.278 dólares, entre 2018 y 2020 ese promedio llegó a los 865.389 dólares anuales.[3] De tal manera, el giro en la política de frontera no tiene como principal componente el aumento significativo del volumen de expulsiones o de un incremento en los recursos, sino más bien el cambio en la naturaleza de las primeras y la focalización en el uso de los segundos.

En síntesis, el giro en la política de expulsiones inscrita retóricamente en la de migraciones, además de alimentar el relato criminalizador de las personas migrantes, ha incidido en la precarización de las trayectorias a través del aumento en el número quienes residen en Chile bajo la condición de expulsados residentes. Ello supone que la expulsión ha perdido incidencia en tanto instrumento de sanción relacionada al control fronterizo y se ha desplegado mayormente como mecanismo de descompresión penitenciaria, aunque en el discurso se haya enlazado al relato de la política migratoria del orden.

A la precarización de las trayectorias a través de la política de expulsiones y el consecuente aumento de la categoría de expulsados residentes, se suma el efecto que ha tenido sobre las trayectorias, la instalación de un sistema de visas consulares selectivo. Con el paso de un modelo de gestión de la frontera territorializado a uno externalizado a los países de origen de las personas

3 Esta información fue provista por la subsecretaría de interior del Ministerio de Interior y Seguridad Pública, en razón de una solicitud realizada a través de la Ley de Transparencia.

migrantes, se ha buscado crear un instrumento para seleccionar y restringir la movilidad en la región vía decretos (Trabalón, 2018; Stefoni, Guizardi y Gonzalvez, 2018). Esto sin embargo ha redundado en la institucionalización de condiciones para la movilidad más precarias en la fase de inicio de las trayectorias, en aquellos grupos nacionales a los que se ha impuesto este sistema. Desde abril de 2018 se han decretado cinco visas consulares, de las cuales tres han estado orientadas a regular el ingreso de ciudadanos bajo el criterio de la nacionalidad, como es el caso de la visa consular de turismo a haitianos y venezolanos, y la Visa de Responsabilidad Democrática[4] a estos últimos. Además, se creó una visa a trabajadores en general (visa de oportunidades laborales) y otra que busca incentivar el ingreso de extranjeros altamente calificados (visa de orientación internacional). La Tabla 2 muestra de qué manera estos dispositivos han operado más como mecanismos de restricción de la movilidad que como forma de garantizar una migración regular.

Tabla 2
Chile. Visas consulares solicitadas desde el extranjero y tasa de otorgamiento,2018–2020[5]

Visa	Solicitadas	Otorgadas	Tasa de otorgamiento
Visa de oportunidades laborales	3.587	732	20,4%
Visa turismo Haití	1.318	276	20,9%
Visa turismo Venezuela	26.258	2.836	10,8%
Visa de responsabilidad democrática para venezolanos	164.908	34.604	20,8%
Visa de orientación internacional	247	27	10,9%

Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Relaciones Exteriores.

4 Esta es una visa creada en abril de 2018 que se debe solicitar en los consulados chilenos en Venezuela. Su denominación se definió para intentar relacionar la solicitud del visado con un compromiso con la democracia, asumiendo el supuesto de que quienes migraban lo hacían en virtud de un rechazo al régimen político venezolano debido a su carácter antidemocrático.

5 La información contenida en esta tabla fue provista por el Ministerio de Relaciones Exteriores en razón de una solicitud realizada a través de la ley de transparencia.

En el caso de la Visa de Responsabilidad Democrática, que es el principal mecanismo creado para restringir la migración venezolana, se otorgaron desde su creación en 2018 hasta diciembre de 2020 solo el 20,8% de las solicitudes, esto es poco más de 34 mil de las 164 mil realizadas en los consulados chilenos en Caracas y Puerto Ordaz. En relación a las visas de turismo para ciudadanos haitianos y venezolanos, la tasa de otorgamiento llega al 20,9% y el 10,8% respectivamente, lo que muestra que independiente del motivo de las solicitudes, la externalización de la frontera hacia los consulados permite institucionalizar restricciones a la movilidad. Por otro lado, en relación a la visa de orientación internacional, el reducido volumen de solicitudes muestra que el dispositivo por sí solo no constituye un incentivo a la llegada de personas que cumplan el requisito de contar con una titulación de postgrado en las 150 mejores instituciones académicas extranjeras, según el ranking por disciplina del WOS Global. Lo que habla de la falta de realismo que tiene una política de visados que obvia la porosidad de la frontera territorial y sobredimensiona la capacidad del Estado para regularla completamente. Más allá de esto, resulta importante realizar seguimientos del efecto de estos mecanismos sobre las decisiones de las personas, puesto que es probable que la alta tasa de rechazo en un primer momento genere un desincentivo para futuras solicitudes. En efecto, la evolución de la visa consular de turismo para población proveniente de República Dominicana instaurada en 2012, mostró un descenso sistemático de las solicitudes luego de que en los primeros años se rechazara la mayoría de ellas (Thayer, 2021). Ello sin embargo no detuvo el flujo de personas de ese país caribeño hacia Chile, al contrario, su número se triplicó en los años siguientes pasando de poco menos de 5 mil migrantes en 2011, a más de 17 mil en 2018, la mayoría de las cuales ingresó de forma clandestina, por tierra y sin solicitar siquiera una autorización en el consulado (Thayer, 2021).

Esta situación que se anunció respecto de la población migrante dominicana, se replica a partir de 2018 en aquellos colectivos a los que selectivamente se les ha cerrado la puerta. Los datos provistos por el Ministerio del Interior muestran que la selectividad que contemplan las medidas adoptadas no solo incide en los ingresos regulares a través de la formalización del visado, sino también en el inicio de trayectorias a partir de ingresos clandestinos. La información disponible en relación con las denuncias por ingreso clandestino en Chile muestra que, entre 2018 y 2020, han entrado de esta manera 31.206 personas; un volumen elevado si se considera que entre 2010 y 2017 se registraron 13.556 denuncias por ingreso clandestino. Es decir, en los últimos tres

años de la década entraron clandestinamente 2,3 veces más personas que en los siete años previos. Dicho de otro modo, de los 44.762 ingresos clandestinos registrados entre 2010 y 2020, el 70% se dio entre 2018 y 2020. La Tabla 3 muestra que el incremento en los ingresos clandestinos en los últimos años se ha dado justamente en aquellos colectivos nacionales a los que se les ha restringido el acceso a través de visados consulares. En la tabla se aprecia que los grupos nacionales que más presencia tienen en el volumen total de denuncias por ingresos clandestinos coinciden con aquellos que cuentan con el requisito consular como medida de ingreso: Cuba, Haití, República Dominicana y Venezuela, en conjunto agrupan a casi el 75% de los ingresos clandestinos de la década, y el 86% de los que se han registrado en entre 2018 y 2020.

Es importante señalar también que el incremento en cada grupo se registra precisamente en torno al año en que se estableció el requisito. Un elemento adicional que resulta relevante para terminar de comprender la información presentada en esta tabla, tiene que ver con aquellos grupos como el colombiano y boliviano que muestran una presencia importante en el volumen total de ingresos clandestinos de la década, a pesar de no tener como requisito de ingreso el visado consular. En estos casos las restricciones en el ingreso que mayoritariamente se producen en la frontera territorial, se deben a los rechazos por parte de los funcionarios de la unidad de migraciones de la policía, quienes, según la legislación migratoria, tienen la atribución de determinar discrecionalmente y sin criterios claramente establecidos, quiénes cumplen o no cumplen los requisitos para ingresar al país. Hay en este sentido formas de restricción menos institucionales y más dependientes de las disposiciones de los funcionarios, así como de las instrucciones que reciben desde las autoridades superiores. La política restrictiva en este sentido se despliega en base a dispositivos de distinta naturaleza.

En síntesis, la información presentada muestra que una consecuencia directa de la nueva política migratoria focalizada en la frontera ha sido el incremento de la irregularidad de origen y de la precarización inicial de las trayectorias migrantes. Así, podemos señalar que la política migratoria en el Chile reciente, además de centrarse en la gestión fronteriza, se ha desarrollado en base a dos sistemas: el de expulsiones y el de distribución de autorizaciones para el ingreso. Al mismo tiempo desde 2018 se modifica la gestión de la frontera, dando un giro en la política de expulsiones y en el establecimiento de un nuevo sistema de visas consulares para autorizar los ingresos. Esto último tiene su correlato en la propuesta de reforma legislativa presentada por el ejecutivo al Congreso Nacional a comienzos de ese mismo año y que ha sido aprobada por este órgano del Estado.

Tabla 3
Chile. Denuncias por ingreso clandestino según nacionalidad, por año, 2010–2020 (N)[6]

País de nacionalidad	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Bolivia	161	486	568	271	206	204	318	300	322	755	844	4.435
Colombia	80	222	312	843	992	348	234	253	270	439	742	4.735
Cuba*	16	30	23	11	9	24	38	715	3.574	1.448	449	6.337
Ecuador	6	23	32	73	62	16	20	25	45	31	75	408
Haití*	2	12	4	1	11	15	31	12	19	644	1.089	1.840
Perú	132	107	90	107	105	111	145	70	120	117	332	1.436
R. Dominicana*	4	12	32	297	665	1.017	1.811	1.453	1.785	1.190	284	8.550
Venezuela*	0	0	2	0	1	1	11	9	101	3.333	12.935	16.393
Otros	14	30	46	61	46	43	57	68	74	91	98	628
Total	415	922	1.109	1.664	2.097	1.779	2.665	2.905	6.310	8.048	16.848	44.762

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
*Países a los que se solicita visado consular

6 La información contenida en esta tabla fue provista por el Ministerio del Interior en razón de una solicitud realizada a través de la Ley de Transparencia.

En términos, generales, se puede señalar que este giro ha implicado dejar de orientar la política de expulsiones hacia el control de la frontera, para volcarla hacia una política de construcción de un relato de criminalización de la migración, y en sentido inverso, la política de control de frontera se ha desplegado a partir de la instalación de un nuevo sistema de visas consulares. Este giro ha generado dos consecuencias en el flujo migratorio hacia este país: por una parte, se observa un incremento en el volumen de personas susceptibles de ser expulsadas por faltas a la Ley de Extranjería pero que permanecen residiendo en el país. Y, por otro lado, se ha incrementado la eficacia comunicacional y logística de las expulsiones en virtud de la priorización de las deportaciones de personas que se encuentran cumpliendo condenas en recintos penitenciarios, frente a personas que hubieran vulnerado normas migratorias.

Ello nos instala frente a una política migratoria que alimenta dos situaciones funcionales para la reproducción de un modelo de desarrollo. Por una parte, busca establecer mecanismos institucionales para garantizar que un segmento de los trabajadores migrantes acceda, de manera permanente, al empleo en condiciones de precariedad garantizada. Por otra, se ha diseñado y desplegado un relato dirigido a imputar a la población migrante ser la causante de las incertidumbres propias del modelo de desarrollo, que acechan a la población del país, alimentando con ello disposiciones xenofóbicas con potencial de derivar en manifestaciones de violencia racista. En este sentido la política migratoria volcada a la frontera ha sido en Chile un instrumento clave para el control social interno y para la regulación del malestar de la sociedad con las condiciones de vida instauradas. La política migratoria forma parte en este sentido de una estrategia más amplia de respuesta conservadora ante una crisis cada vez más evidente del modelo de desarrollo.

Bibliografía

Arendt, Hannah (1991), La condición humana, Barcelona: Paidós.

Balibar, Étienne (1991a), "La forma nación: historia e ideología", Balibar, E. y Wallerstein, I., *Raza, nación y clase*, Madrid: Iepala, pp. 135-167.

___ (1991b), "El racismo de clase", en Balibar, E. y Wallerstein, I., Raza, nación y clase, Madrid: Iepala, p. 313-333.

Bauböck, Rainer (2006), "Migración y ciudadanía", *Zona Abierta*, No. 116-117, p. 135-169.

Bourdieu, Pierre (2015), *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*, Madrid: Taurus.

Cachón Rodríguez, Lorenzo (1989), *¿Movilidad social o trayectorias de clase? Elementos para una crítica a la sociología de la movilidad social*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Castles, Stephen (1995), "How nation states respond to immigration and ethnic diversity", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 21, No. 3, p. 193-308.

Castles, S., y Davidson, A. (2000), *Citizenship and migration: globalization and the politics of belonging*, New York: Routledge.

De Genova, Nicholas (2004), "The legal production of Mexican/migrant 'illegality'", *Latino Studies*, Vol. 2, No.1, p. 160-185.

De Lucas, Javier (2007), "Inmigración, diversidad cultural y reconocimiento político", *Papers*, 94, p. 53-77.

Dufraix, R., Romina, R. y Quinteros, D. (2020), "Ordenar la casa: securitización y producción de irregularidad en el norte de Chile", *Sociologías*, Año 22, No.55, p. 172 - 196.

Goldring, L. y Landolt, P. (2012), *The impact of precarious legal status in immigrants' economic outcomes*, Montreal: Institute for Research on Public Policy.

Goldring, L., y Landolt, P. (2013), *Producing and negotiating non-citizenship. Precarious legal status in Canadá*, Toronto: University of Toronto Press.

Goldring, L., Bernstein, C. y Bernhand, J. (2009), "Institutionalizing Precarious Migratory Status in Canada", *Citizenship Studies*, No. 13, p. 239-265.

Honneth, Axel (1997), *La lucha por el reconocimiento*, Barcelona: Grijalbo-Crítica.

___ (2010), *Reconocimiento y menosprecio*, Buenos Aires: Katz.

López, A.M. (2005), *Inmigrantes y Estados: la respuesta política a la cuestión migratoria*, Barcelona: Anthropos.

Marshall, T.H. (2001), *Ciudadanía y clase social*, Madrid: Alianza.

Melossi, Dario (2015), *Crime, punishment and migration*, Londres: Sage Publications.

Menjívar, Cecilia (2006), "Liminal Legality: Salvadorian and Guatemalan immigrants' lives in the United States", *American Journal of Sociology*, Vol. 111, Mo. 4, p. 999-1037.

___ (2021), Racialization of "Illegality", *Dædalus, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, Vol. 150 No. 2, p-. 91-105.

Menjívar, C. y Abrego, L. (2012), "Legal violence: immigration law and lives on Central American immigrants", *American Journal of Sociology*, Vol. 117, No. 5, p. 1380-1421.

Menjívar, C. y Kanstroom, D. (2014), *Constructing Immigrant "illegality". Critiques,*

Experiences and Responses, New York: Cambridge University Press.

Menjívar, C., Abrego, L.J. y Schmalzbauer, L. (2016), Immigrant Families. Cambridge: Polity Press.

Miles, R. y Brown, M. (2003), *Racism*, New York: Routledge.

Portes, A. y Böröcz, J. (1989), "Contemporary immigration: theoretical perspectives on its determinants and modes of incorporation", *International Migration Review*, Vol. 23, No. 3, p. 606-630.

Rodriguez, N. y Paredes, C. (2014), "Coercitive immigration enforcement and bureaucratic ideology", en Menjívar, C. y Kanstroom, D., *Constructing immigrant "illegality". Critiques, experiences and responses*, New York: Cambridge University Press, pp. 63 - 83.

Sayad, Abdelmalek (2010), *La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*, Barcelona: Anthropos.

Stefoni, Carolina (2011), "Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante", en Feldman-Bianco, B., Rivera, L., Stefoni, C. y Villa, M., *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 79-110).

Stefoni, C., Guizardi, M.L. y Gonzalvez, H. (2018), "La construcción política de la frontera. Entre los discursos nacionalistas y la "producción" de trabajadores precarios", *Polis, Revista Latinoamericana*, No. 51, p. 137-162.

Taylor, Charles (2009), *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Thayer, L.E. (2021), "Puertas cerradas y huellas abiertas: migración irregular, trayectorias precarias y políticas restrictivas en Chile", *Migraciones Internacionales*, En prensa.

Thayer, L.E., Durán, C., Correa, S. y Cortés, C. (2020). "Discursos sobre la política migratoria en el campo político chileno", *Revista Estudios Políticos*, No. 190, p. 97-127.

Thayer, L.E., Stang, F. y Dilla, C. (2020), "La política del estado de ánimo. Derechos limitados, institucionalidad débil y reconocimiento parcial en las políticas migratorias locales en Santiago de Chile", *Perfiles Latinoamericanos*, No. 55, p. 171-201.

Trabalón, C.I. (2018), "Política de visado y regulación de las fronteras. Un análisis desde la movilidad de haitianos en Sudamérica", *Polis, Revista Latinoamericana*, No. 51, p. 137-162.

Van Dijk, T. (2008), *Discourse and power*, New York: Palgrave Macmillan.

Velasco, J.C. (2017), *El azar de las fronteras*, Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Weil, P. y Crowley, J. (1994), "Integration in the theory and practice: A comparison of France and Britain", *Journal of West European Politics*, Vol. 17, No. 2, p. 110-126.
Wieviorka, M. (1992), *El espacio del racismo*, Barcelona: Paidós.

El debilitamiento de la exclusividad del Estado en el establecimiento de políticas migratorias: el caso de la migración haitiana a países de América Latina

Schwarz Coulange Méroné y Manuel Ángel Castillo García

Introducción

La participación de nacionales de Haití en los procesos de movilidad internacional de personas no es un fenómeno nuevo; desde principios del siglo XX, integrantes de distintos sectores de la población de este país se han desplazado hacia otras naciones por motivos múltiples. Hasta 2010, República Dominicana, Estados Unidos, Canadá, Francia, las Bahamas y algunos otros territorios del Caribe fueron los principales destinos y rutas migratorias de los haitianos. Sin embargo, desde ese año, casi todos los países del continente americano han tenido algún tipo de contacto con las movilidades originadas en el país caribeño. Naciones poco vinculadas con las migraciones haitianas hasta ese entonces, como Chile, Brasil, Ecuador, Argentina y México, hoy en día albergan a comunidades relativamente significativas de haitianos (Méroné y Castillo, 2020; Cassoli-Bortoloto y Santos, 2018; Rojas Pedemonte et Koechlin, 2017). Por su lado, Colombia, Perú, Bolivia y los países de Centroamérica, con excepción de Belice, se convirtieron en lugares de tránsito de poblaciones haitianas durante la última década.

La mayoría de los países latinoamericanos se convirtieron en un escenario más de migración haitiana al margen de la voluntad de los Estados de la región. Fuera de algunos actos de solidaridad prácticamente simbólicos ocurridos después del terremoto, no se puede hablar de una política oficial activa de atracción de migrantes haitianos aplicada por algún Estado de la región. Los flujos nacieron y se sostuvieron por la influencia de actores no estatales, aprovechando el contexto de expulsión en Haití, y la posibilidad de desarrollar rutas migratorias apoyándose en disposiciones deficientes, y a veces contradictorias, de diferentes países latinoamericanos. Presionados por hechos consumados, los Estados reaccionaron con políticas puntuales y generales, pero sin dejar de contradecirse en algunos casos. Mientras tanto, una "política migratoria alternativa" *de facto* se ha puesto en marcha por una

serie de actores no estatales, algunos con acciones que traspasan fronteras de múltiples países.

En este capítulo, nos proponemos analizar la tensión entre la actividad de esa política alternativa y la política migratoria oficial desde el surgimiento de la migración haitiana en la región a partir de 2010. En concreto, se analizan las decisiones de los gobiernos frente a la presión generada por la llegada de los haitianos apoyada por actores no estatales. El análisis utiliza diferentes fuentes de información, en particular, documentos oficiales, fuentes hemerográficas y bibliográficas, así como entrevistas realizadas y comunicaciones personales con informantes claves, especialmente haitianos asentados en distintos países. En este trabajo, nos limitaremos a tres casos emblemáticos de destino de las migraciones haitianas: Brasil, Chile y México. Pero sin duda, otros países de llegada y de tránsito de esta migración también tienen mucho que mostrar con respecto a esa tensión, como lo ilustra el trabajo de Coello Cerino (2019). El presente capítulo está dividido en dos secciones. En la primera, presentamos la discusión académica sobre las políticas migratorias, haciendo hincapié en la noción de exclusividad que reivindican los Estados nacionales en este tema. En la segunda sección analizamos la tensión ya mencionada.

La migración haitiana a países de América Latina y el debate sobre las políticas migratorias

Una de las prerrogativas más antiguas que se adjudicó el Estado moderno es la defensa y el control de sus fronteras (Krebs, 1979). Posteriormente, el tratado de Westfalia (1648) consagraría la soberanía de los Estados sobre sus territorios, ratificando así a las fronteras como el interfaz entre entidades con poderes exclusivos sobre sus espacios geográficos respectivos. Así, el control de los objetos y personas que cruzan las fronteras se reconoció como parte del ejercicio de la soberanía del Estado.[1] Hasta la aceleración de la globalización contemporánea (Bénichi, 2003), el control fronterizo se había aplicado de forma estricta, tanto a los bienes y capitales como a los seres humanos; esto, a pesar de la muy antigua y conocida tradición de movilidad de los últimos.

1 Algunos Estados también buscan controlar los desplazamientos de sus nacionales y sus no nacionales al interior de sus territorios.

Desde el siglo XIX, los Estados han venido reforzando su control sobre la movilidad humana, expropiando gradualmente a los individuos de las libertades que aún conservaban sobre sus propios movimientos, en particular cada vez que han pretendido ingresar al territorio de un país del cual no poseen la nacionalidad (Torpey, 2000). Los Estados han establecido complejos sistemas regulatorios a través de los cuales buscan ejercer el derecho exclusivo sobre la prohibición y autorización de la entrada, permanencia y salida de estas personas de sus territorios –en algunos casos, ese control se ejerce también sobre sus nacionales, sobre todo por razones políticas. Esos sistemas son integrados por una serie de componentes como son: instrumentos legales, sistemas de pasaportes, visados y otros tipos de permisos, la identificación cada vez más tecnologizada de las personas, el control administrativo, tecnológico, policiaco-militar de las fronteras y puntos de ingreso y salida de los territorios, entre otros. En otras palabras, los Estados han creado murallas intangibles -y a veces también físicas- con las que buscan imponer, con cierto grado de eficacia, su voluntad y control sobre las personas que cruzan sus fronteras.

Pero, los sistemas de regulación de los movimientos internacionales de las personas van más allá del mero ejercicio de la soberanía de los Estados. Esos sistemas son herramientas con las cuales los Estados expresan cierta visión de sí mismos, adoptan una determinada postura o persiguen fines conscientes o inconscientes, declarados o disimulados (Castles, 2004). Entendidos de esta manera, los sistemas de control migratorio forman parte de un conjunto más amplio, a saber, la legislación, las medidas, las prácticas; es decir de las políticas migratorias (Czaika y De Haas, 2013). En consecuencia, pueden ajustarse a posicionamientos concurrentes y cambiantes,[2] o servir a objetivos ideológicos, políticos, étnicos, económicos, demográficos, y otros, aunque no siempre con éxito o que a veces desemboquen en consecuencias inesperadas (Pécoud, 2020; Canales, 2016; Castles, 2004).

Como tales, las políticas migratorias permiten a los Estados definir no solo quiénes pueden ingresar -o no ingresar- a sus territorios, sino también las categorías bajo las cuales pueden permanecer,[3] los plazos y las condiciones generales de estadía, el acceso o no al mercado de trabajo y a los servicios, así

2 Humanitario, derechos humanos, afinidad/hostilidad con otros países, seguridad nacional, etc.

3 Residentes temporales, permanentes, estudiantes, familiares o acompañantes de migrantes, refugiados, titulares de protección complementaria, de protección temporal y demás.

como el ejercicio de algunos derechos por parte de los inmigrantes.[4] Es decir, además de la función de filtrado externo, las políticas migratorias definen los límites de participación de los "extranjeros" en la vida del país, determinando y protegiendo los campos de acción exclusivos para quienes gozan de su ciudadanía. En algunos casos, ciertas restricciones se extienden a nacionales con origen migrante, como es el caso de las personas naturalizadas,[5] y a ciudadanos por el principio del derecho de la sangre (ius sanguinis) pero descendientes de segunda o tercera generación de inmigrantes.[6]

Aunque los sistemas de control migratorio alrededor del mundo se han ido perfeccionando por más de dos siglos, no garantizan la exclusividad de ese control a los Estados. En efecto, las políticas migratorias que engloban a esos sistemas están atravesadas por paradojas, tensiones, contradicciones filosóficas e imperfecciones y deficiencias (Pécoud, 2020; Joppke, 1998; Hollifiled, 1992). Por una parte, las diferentes ramas del Estado no siempre comparten la misma visión sobre la acción del Estado como tal en materia migratoria, así como sobre la manera de llevar a la práctica distintas disposiciones de la legislación y de la política migratoria (Pécoud, 2020; Joppke, 1998; Sassen, 1996; Hollifield, 1992). En los llamados Estados liberales, muy a menudo, el poder judicial desmantela o revierte medidas de política migratoria adoptadas por los otros poderes. En ocasiones, el ejecutivo o el legislativo recalca, por medio de leyes, decretos o disposiciones, medidas desechadas por las cortes. Asimismo, al interior del ejecutivo, no siempre los encargados de la seguridad interior, la defensa nacional, los derechos humanos y las relaciones exteriores convergen en las acciones del Estado en el tema migratorio. Por otra parte, muy frecuentemente, existen sectores de la ciudadanía ubicados en diferentes estratos o niveles de la estructura social -partidos políticos, sindicatos, grupos religiosos, organizaciones de la sociedad civil, grupos extremistas y otros- que no comparten la política migratoria oficial, y que se dedican a denunciarla en su conjunto o en parte, a combatirla y, en algunas ocasiones, hasta trabajar activamente para debilitarla.

4 En realidad, éstas son parte de las políticas aplicadas a la inmigración. Existen otras series de medidas y mecanismos por los que los Estados regulan otros aspectos de la migración.

5 En muchos países, los ciudadanos por naturalización no pueden formar parte de las fuerzas armadas, ocupar determinados puestos en la administración pública, ni tampoco desempeñar los cargos políticos más altos.

6 En algunos países existen restricciones para nacionales, cuyos padres y abuelos no lo eran al momento de su nacimiento, para realizar ciertas funciones políticas.

Más allá de esas paradojas y tensiones, es en el terreno de las imperfecciones o deficiencias de las legislaciones y las políticas en donde se evidencia el quebrantamiento de la exclusividad del Estado en la cuestión migratoria. Alrededor del mundo, millones de personas logran cruzar las fronteras de forma subrepticia. Irónicamente, en muchas ocasiones, esta modalidad de migración irregular puede ser un resultado de las políticas migratorias restrictivas. Las regulaciones estrictas y la vigilancia de las fronteras reducen, en buena medida, la capacidad de movilidad de distintas categorías de personas quienes, para sortear esas restricciones, en muchas ocasiones, recurren a las redes de coyotes que conocen las imperfecciones y debilidades de los sistemas de control o simplemente se benefician de la pasividad, complicidad o colusión de funcionarios encargados de aplicar esas reglas (Spener, 2008; Booker y Minter, 2001).

Por otro lado, actores privados como las aerolíneas, las compañías de transporte terrestre y marítimo, los hoteles, hostales, restaurantes y otras empresas, suelen beneficiarse de esas deficiencias, aunque no necesariamente se involucren en abusos o actividades ilegales. Por su parte, la intervención de organismos internacionales[7] y de actores sociales[8] en las rutas migratorias, en los territorios de espera, en los lugares de paso y de llegada, también evidencian otras deficiencias de las políticas migratorias (Morales, 2017). Los actores privados y las organizaciones de la sociedad civil no sólo brindan la atención y los servicios de su especialidad, sino también funcionan como espacios de intercambio, construcción y mantenimiento de redes entre personas en movilidad, lo cual puede tener un impacto en los volúmenes, costos, modalidades y las rutas emprendidas.

En síntesis, aunque los Estados siguen aferrados al principio de exclusividad sobre las políticas migratorias, la realidad demuestra que otros actores de distinta índole participan activamente en la definición, orientación y realización de los procesos de movilidad humana. Si bien las acciones de las entidades no estatales tienen fundamentos muy diferentes, en la práctica contribuyen a tejer una suerte de "política migratoria alternativa", a veces en contradicción y otras veces en complementariedad, con lo definido por el Estado. En este sentido, compiten, consciente o inconscientemente, en esta

7 Entre los cuales se pueden mencionar al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

8 Organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención, orientación, acompañamiento y defensa de personas en movilidad.

materia con el Estado. La migración haitiana en América Latina después del terremoto ilustra esa competencia. Y, como ya se mencionó, en la siguiente sección, trataremos de ejemplificar la acción de la política migratoria oficial y de la "política alternativa" para Brasil, Chile y México.

El caso de Brasil

Brasil es sin duda el destino más emblemático de la migración haitiana a América Latina durante la última década. El flujo migratorio haitiano a este país empezó a mitad de 2010 con la llegada de algunas decenas de personas a pequeñas ciudades fronterizas de la región noroeste, en particular en los estados de Acre y Amazonas, colindantes con Perú y Colombia. Las entrevistas con los "pioneros" de esta migración muestran que, en su mayoría, eran personas engañadas por redes de coyotes que les hacían creer que la falta de mano de obra para la construcción de infraestructuras, necesarias para albergar el Mundial de Fútbol de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016, era tal que a los trabajadores se les pagaría en dólares estadounidenses. Se les vendía la idea de que, con el fin de eludir la dificultad para conseguir la visa de Brasil, el viaje podría realizarse transitando por Panamá,[9] Ecuador y Perú[10] por vía aérea, y en autobuses y taxis desde este último país hasta ingresar al territorio brasileño.[11] El hecho de que los primeros grupos que intentaron la aventura de entrar al país sudamericano lograran hacerlo sirvió de argumento a los coyotes para convencer a otras personas a emprender el mismo viaje y así reforzar el flujo. A partir de 2011, las entradas de haitianos por vía terrestre a Brasil habían crecido al grado de rebasar las capacidades de atención disponibles en los estados de Acre y Amazonas (Silva, 2013),[12] y de llamar la atención de los medios de comunicación, las autoridades federales, la opinión pública de Brasil y otros países de la región.

9 En algunos casos, se realizaba un primer tramo terrestre para llegar a República Dominicana y desde allí tomar el avión hacia Panamá.

10 En ese momento, ninguno de los tres países exigía una visa u otro documento de viaje —más que el pasaporte— a los haitianos que ingresaban a sus territorios por periodos cortos. Esa política cambió en Perú en 2012 y en Ecuador en 2013, bajo la fuerte presión del gobierno de Brasil (Fernandes y Gomes de Casto, 2014).

11 Por lo general, los que llegaban a Quito (Ecuador) también hacían el resto de la ruta por vía terrestre, pasando por Perú.

12 La atención fue brindada tanto por los Estados como por organizaciones internacionales y de la sociedad civil (Xavier da Silva, 2017).

El gobierno brasileño empezó a reaccionar ante la nueva realidad a partir del segundo semestre de 2011; representantes de distintas agencias del gobierno federal viajaron a las zonas de llegada para evaluar la situación y diseñar la respuesta oficial. Las valoraciones de esas agencias culminaron en la adopción de la Resolución Normativa 97 (RN-97) por el Consejo Nacional de Inmigración (CNIg) el 12 de enero de 2012 -día del segundo aniversario del terremoto de Haití-, cuya disposición principal fue la creación de una visa humanitaria de aplicación exclusiva para los haitianos. La RN-97 fijaba en 1200 visas anuales de ese tipo -a razón de 100 al mes- el número a ser otorgadas por la embajada de Brasil en Puerto Príncipe. El mismo documento precisó que las razones humanitarias por las que se consideró la emisión de esa visa eran "aquellas derivadas del empeoramiento de las condiciones de vida de la población haitiana debido al terremoto ocurrido en ese país el 12 de enero de 2010".[13]

Esta medida buscaba debilitar y socavar las actividades de las redes de coyotes y permitir al Estado brasileño reafirmar su derecho exclusivo para autorizar los movimientos de entradas de personas a su territorio. Con la visa, las autoridades recuperarían el control del proceso en lo que se refiere a su volumen, los perfiles de las personas seleccionadas, los puntos de ingreso al país y algunos otros aspectos. De esa manera, las 1200 personas a las que se otorgaría la visa serían seleccionadas por la embajada y podían llegar a Brasil de forma regular y por los puntos oficiales de ingreso internacional al país, en este caso, por los aeropuertos internacionales. Esas personas pasarían por los filtros migratorios y aduanales correspondientes, restableciendo así el ejercicio de la soberanía del Estado brasileño en el control sobre quienes ingresan a su territorio.

Pero, la creación de esa visa tuvo efectos inesperados y contrarios a las metas de las autoridades. Las informaciones publicadas por la representación diplomática de Brasil en Puerto Príncipe -con el apoyo de la OIM- respecto de la visa reforzaron la idea previamente difundida por los coyotes de que "Brasil está abierto para recibir a haitianos". Esa "confirmación" se extendió muy rápidamente a los rincones más remotos de Haití y revitalizó tanto las necesidades reales como los deseos fantasiosos de migrar. Además, la supuesta apertura de Brasil para recibir a migrantes haitianos se articuló con y se sumó a la fascinación que causa este país en amplios sectores de la población haitiana. En efecto, Brasil goza de una imagen idílica en Haití debido a su reputación

13 Resolução Normativa CNIg 97, artículo 1.

en el fútbol, la ilusión de ausencia de racismo, la importancia de su economía en la región y el hecho de que, durante su mando al frente de la desaparecida Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH) (2004-2018), la nación sudamericana se había hecho de un lugar en el imaginario cotidiano de los haitianos (Méroné y Castillo, 2020).

Es en ese contexto que se entiende que, a partir de la adopción de la RN-97, comenzaron a formarse extensas filas de personas frente a la embajada de Brasil en Puerto Príncipe para obtener el precioso "ábrete sésamo". Así, en breve, las capacidades de atención de la sede diplomática, y los límites fijados por las cuotas mensuales fueron ampliamente rebasadas por la demanda. Las filas se extendían continuamente y pronto se convirtieron en un lugar privilegiado para que los coyotes reclutaran candidatos para la migración irregular. Consecuentemente, las entradas irregulares por la frontera con Perú continuaron ocurriendo en volúmenes importantes hasta 2014 (Xavier da Silva y Belarmino de Macedo, 2018), burlándose de la voluntad del Estado brasileño de recuperar el control de la migración. Dada la fuerte demanda, el CNIg adoptó una nueva resolución en octubre de 2013 (resolución Normativa No. 106) por la que eliminó la cuota de 100 visas mensuales. A partir de esa fecha, se fue ampliando la capacidad de atención del servicio consular brasileño en Haití, logrando emitir un promedio de más de 700 visas mensuales hasta el año 2015 (Xavier da Silva y Belarmino de Macedo, 2018). Con ello, la migración terrestre fue bajando paulatinamente hasta llegar a un nivel insignificante en el año 2015.[14]

La política migratoria de Brasil hacia los haitianos y los migrantes en general tomaría un nuevo giro el 24 de mayo de 2017 con la adopción de una nueva ley de migración, reemplazando el Estatuto del Extranjero adoptado en 1980 bajo el régimen dictatorial. Al contrario de este instrumento, que trataba al inmigrante como una amenaza para la seguridad nacional, la organización institucional, los trabajadores nacionales y los intereses políticos, socioeconómicos y culturales de Brasil, la nueva ley situó a las migraciones y a sus integrantes en el terreno de los derechos. Entre sus disposiciones, la ley de migración de 2017

14 También no hay que perder de vista que, a partir de esa fecha, el destino Brasil ya entraba en recesión con las crisis económica y política en ese país. Para entonces, los inmigrantes haitianos ya habían empezado un movimiento de redireccionamiento de sus rutas dirigiéndose hacia Chile y Estados Unidos, del cual hablaremos más adelante. Las personas que tenían la intención de migrar a Brasil por vía terrestre se unirían a partir de entonces a la "caravana" rumbo a Estados Unidos.

prohíbe la detención de inmigrantes por condición de irregularidad, provee de facilidades para la legalización de la estadía de inmigrantes, así como el acceso al mercado de trabajo y a los servicios públicos. También, la nueva ley reemplazó la visa humanitaria por una visa temporal, la cual da acceso a mayores posibilidades de integración en la sociedad brasileña. Asimismo, la ley permite que los migrantes puedan manifestarse políticamente, asociándose a organizaciones políticas y sindicatos (Almeida Mendes y Ribeiro Brasil, 2020).[15]

Como puede observarse, el inicio de la migración haitiana a Brasil ilustra la *acción* de entidades no estatales, en este caso las redes de coyotaje, en la política migratoria, desafiando la pretensión de exclusividad del Estado en esta materia. La llegada de los primeros haitianos a Brasil no ocurrió en el marco de alguna política diseñada por el Estado, sino dentro de acciones pensadas, coordinadas y llevadas a cabo por grupos ilícitos. Al principio, fueron las redes de coyotes las que definieron las modalidades, rutas y, hasta cierto punto, los volúmenes y los costos de la migración. Y como es usual en estos casos, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil intervinieron en su momento, atendiendo las otras imperfecciones y deficiencias de la política del Estado. Esa situación obligó al Estado a reaccionar, modificando su marco legal en relación con la migración, primero al crear la visa humanitaria para atender el caso específico de los haitianos y, posteriormente, adoptando una ley que acogiera al conjunto de los inmigrantes.

En la actualidad, si bien el Estado brasileño controla la mayor parte del flujo de entrada de haitianos a su territorio, otros actores no estatales, especialmente las OSC, están presentes en la atención, el acompañamiento y la integración de los migrantes en la sociedad brasileña. En particular, las OSC intervienen en la orientación de los migrantes para conseguir los documentos migratorios, buscar empleos, o defender sus derechos laborales. Asimismo, en el terreno de la inserción social, participan en la transmisión del portugués y la cultura brasileña a los migrantes haitianos, la preparación e inserción de niños haitianos al sistema educativo, y demás. Aunque esas acciones no tienen como finalidad atraer a migrantes haitianos al país, sí participan en reducir los costos sociales y económicos de la migración, y así contribuir en mantener el flujo.

15 A pesar de los avances de la nueva ley, Brasil sigue siendo uno de los países de América del Sur que no garantiza los derechos de los inmigrantes a votar en elecciones de alguna manera y tampoco en ningún nivel (Enriconi, 2017).

Es decir, todavía existen aspectos del fenómeno que el Estado no controla y que pueden formar parte de una "política alternativa", aunque puedan existir traslapes con la política oficial.

El caso de Chile

Aparte de Brasil, Chile es el otro país importante de acogida de migrantes haitianos en América del Sur. Y así como sucedió para el caso de Brasil, los haitianos empezaron a migrar a Chile después del terremoto de 2010. Sin embargo, el marco legal y la organización de los viajes a Chile fueron distintos a los que prevalecieron en la migración a Brasil. Hasta 2018, Chile no exigía visas a los haitianos para realizar viajes de corta duración en su territorio. Esa exención de visa facilitó la llegada regular, en la mayoría de los casos, por vía aérea, transitando por Panamá o República Dominicana. Una vez en territorio chileno, los haitianos excedieron el plazo de estadía permitido para un turista convirtiéndose en migrantes irregulares. Las observaciones indican que, al principio y hasta 2014, en su mayoría, los haitianos que llegaron a Chile eran personas dotadas de cierto nivel de capital cultural y económico, en busca de opciones educativas y laborales (OIM e IPPDH, 2017). Esas características limitaron la influencia de las redes de coyotes en el inicio de esta migración, aunque no fue nula.

A partir de 2014, la migración a Chile experimentó un primer giro al incrementarse sustancialmente y al diversificarse los perfiles. En efecto, a partir de esa fecha, empezaron a manifestarse las consecuencias de la crisis económica en Brasil, ocasionando que muchas personas comenzaran a buscar destinos alternativos en la región. Asimismo, personas que ya estaban asentadas en Brasil empezaron a redirigirse a Chile. Esta tendencia se acentuaría entre 2015 y 2016 con la agudización de la crisis brasileña.[16] La exención de visa, las halagadoras "noticias" sobre el mercado de trabajo chileno y la presencia de la naciente comunidad haitiana generaron una percepción de ese país como un "destino de refacción" frente a Brasil. Además, la relativa facilidad con la que los "pioneros" de 2010-2014 se internaron en Chile era la prueba de que se trataba de un país accesible. De ahí el incremento del número de llegadas y

16 Una parte de este movimiento de re-emigración se dirigió a Estados Unidos por vía terrestre, cruzando fronteras de diferentes países, generando lo que más adelante llamaremos el *segundo momento* de la migración a México, entre otras consecuencias.

la diversificación de los perfiles. Ese entusiasmo por el "destino Chile" generó la intervención de una serie de otros actores no estatales como las redes de coyotes, aerolíneas,[17] familiares o paisanos ya establecidos en el país andino, e individuos que lucran con la emisión de cartas de invitación, entre otros (Rojas Pedemonte, Amode y Vázquez, 2017).

La puesta en marcha de esa maquinaria, y la alta proporción de "éxito" en los viajes generaron la percepción en Haití de que "*Chili ouvè pou Ayisyen* (Chile está abierto para [recibir a] haitianos)", contribuyendo a reforzar las salidas. Así, la expresión un tanto sarcástica de "*l al Chili* (se fue a Chile)"[18] se convirtió en un lugar común para hablar de una persona a la que no se le ha visto por un periodo relativamente largo, aunque se fuera a otro país o bien que esté en otro lugar de Haiti. Incluso, la expresión fue empleada de forma estigmatizante por el popular grupo musical *Kreyòl la* en una canción de carnaval en 2017.

Ante la llegada cada vez más importante de haitianos a Chile, una primera reacción del gobierno chileno -encabezado por el presidente Sebastián Piñera- ya había surgido desde 2012. Las autoridades empezaron a exigir a los haitianos que presentaran una carta de invitación y la comprobación de la disposición de un mínimo de mil dólares estadounidenses en efectivo para ingresar al país, aunque ninguno de estos requisitos tenía un sustento legal. Una de las consecuencias de esas medidas fue la aparición de un mercado de cartas de invitación; como relatan Rojas Pedemonte, Amode y Vázquez (2017) "la carta de invitación si no se consigue mediante un familiar o conocido directamente se compra en un mercado que ha institucionalizado su precio en los US$250, alcanzando en algunas circunstancias más abusivas precios mayores". De acuerdo con los mismos autores, a partir de esas exigencias, se duplicó la proporción de personas haitianas expulsadas en los controles fronterizos, pasando de 10% a 20%.

Aun así, el fenómeno seguía aumentando, y como ya se mencionó, a partir de 2014. Recién regresó al poder el 11 de marzo de 2018, una de las primeras medidas que adoptó el presidente Sebastián Piñera fue el aumento de las restricciones hacia los haitianos. En efecto, el Decreto 776 del 9 de abril de 2018,

17 Por ejemplo, aerolíneas como la chilena *Latin American Wings* (ya desaparecida) y la haitiana *Sunrise Airways* empezaron a ofrecer y realizar vuelos directos de Puerto Príncipe a Santiago de Chile o con escala en Lima, Perú.

18 Expresión aplicada también para quienes migraron a Brasil; se usó como sátira popular para expresar la desesperanza de una parte importante de la población frente a la falta de mejora de sus condiciones de vida.

enuncia lo siguiente: "Dispóngase, como requisito para el ingreso al país con fines de recreo, deportivos, religiosos u otros similares, la obtención de Visto Consular de Turismo Simple con derecho a ingreso y permanencia en Chile en tal calidad, por el periodo legal que corresponda, a todo ciudadano haitiano que desee ingresar al país, sin propósito de inmigración, residencia o desarrollo de actividades remuneradas." Esa visa debía tramitarse en la embajada chilena en Puerto Príncipe.[19] Contrariamente al efecto que tuvo la creación de la visa humanitaria de Brasil cuatro años previos, la noticia de exigencia de una visa para ingresar a Chile llegó a Haití como "*Chili fèmen pou Ayisyen* (Chile está cerrado para los haitianos)", provocando una caída drástica del flujo. En efecto, el censo del 19 de abril de 2017 contabilizó a 62.683 haitianos residentes en Chile; esta cifra había subido a 178.980 al 31 de diciembre de 2018 de acuerdo con estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2018). Para el 31 de diciembre de 2019, las estimaciones del INE y del Departamento de Extranjería y Migración (DEM) señalaron a 185.865 haitianos como presentes en el país (INE y DEM, 2020). Es decir, de abril de 2017 a diciembre de 2018 un total de 116.655 haitianos habría ingresado al país; esta cifra cayó a 6885 de enero a diciembre de 2019.[20]

La política chilena hacia la migración haitiana se tornó aún más restrictiva en octubre de 2018 cuando el gobierno adoptó el *Plan humanitario de regreso ordenado* a través de la Resolución 5744 Exenta.[21] De acuerdo con la resolución, ese plan consiste en "el traslado de extranjeros que permanezcan en Chile, de forma regular o irregular, y que decidan retornar voluntariamente, de forma individual o como grupo familiar, al país de su nacionalidad. […] Disponiéndose de medios de transporte o pasajes de forma gratuita para su

19 Además, de acuerdo con el portal de internet de la embajada, se tiene que presentar un certificado de antecedentes (legalizado) con vigencia de 90 días, una reservación de hotel o una carta de invitación, una acreditación de solvencia económica y la copia de boletos de avión (ida y vuelta).

20 El cambio real en la migración puede haber sido distinto ya que los dos períodos tienen amplitudes diferentes. Lo presentamos de esta manera debido a que las fuentes no permiten construir lapsos de igual longitud.

21 Es curioso notar que, en sus considerandos, esta resolución, así como el Decreto 776 de abril de 2018 mencionado anteriormente, afirma que "es de interés nacional dotar al país de una *migración ordenada, segura y regular* (el énfasis es de nosotros)" cuando el mismo gobierno que los adoptó rechazó adherirse al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular durante el mismo año, convirtiendo a Chile en uno de la veintena de países del mundo que no ha firmado el documento.

traslado –nacional e internacional– desde su lugar de residencia en Chile hasta el país de su nacionalidad." Asimismo, la resolución establece que "[…] el solicitante y los miembros de su grupo familiar mayores de 18 años se comprometen a no regresar a Chile por un plazo de nueve años desde su salida del territorio nacional como beneficiarios del Plan Humanitario de Regreso Ordenado al País de Origen." Además, la resolución obligó a las personas que acudieran al plan a renunciar a sus solicitudes de permiso de residencia, sus solicitudes de refugio o del estatus de refugiado cuando lo poseyeran. Esas disposiciones, así como el sesgo del plan hacia los haitianos, provocaron su denuncia por parte de distintos sectores de la sociedad.

Aun así, la resolución entró en vigor y se aplicó entre noviembre de 2018 y junio de 2020. Sin embargo, aunque por su enunciado sería aplicable a todos los inmigrantes que lo solicitaran, fueron los haitianos los más afectados, confirmando el sesgo antes señalado. En efecto, entre las 1393 personas trasladadas a sus países de origen, al menos 1262 eran de Haití.[22] En 2020, otras nacionalidades, en particular colombianos, venezolanos, bolivianos y peruanos manifestaron cierta inclinación para acudir al plan debido al agravamiento de su situación económica por la pandemia del Covid-19. Pero ante la prohibición de regreso al país por nueve años, promovieron un amparo ante la Corte de Apelaciones de Santiago, el cual ganaron el 9 de junio del mismo año.[23] Dos días después, el gobierno anunció la cancelación del plan, a través de una correspondencia del Ministerio de Relaciones Exteriores dirigida a la Corte.[24] Sin embargo, el gobierno retomó su postura en diciembre de 2020 con la adopción de la nueva ley de migración, la cual reemplaza la antigua norma adoptada durante la dictadura de Pinochet. Aunque esta ley presenta algunos avances en materia de derechos humanos, endurece las condiciones de

22 En el oficio RR.EE (DIGECONSU-DEJUC) OF. PUB 3543 del 11 de junio de 2020, el Ministerio de Relaciones Exteriores indicó que un total de 1.393 personas fueron acogidas a través del plan sin precisar su nacionalidad. Sin embargo, el 24 de abril del mismo año, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública indicó que, para ese entonces, 1.262 haitianos fueron trasladados a Puerto Príncipe en ocho vuelos. Véase <https://www.interior.gob.cl/noticias/2019/04/25/gobierno-hace-positivo-balance-del-plan-de-retorno-humanitario-ordenado/>.

23 Véase <https://www.latercera.com/nacional/noticia/corte-de-apelaciones-acoge-orden-de-no-innovar-y-prohibe-exigir-a-extranjeros-compromiso-de-no-volver-al-pais-en-nueve-anos/6DN25VWKZFGCJP7PNR56AAXHHU/>.

24 Véase, Ministerio de Relaciones Exteriores, oficio RR.EE (DIGECONSU-DEJUC) OF. PUB 3543 con fecha del 11 de junio de 2020.

ingreso al país y crea las condiciones para dejar en situación de irregularidad a más personas, facilitando su deportabilidad.[25]

En síntesis, aunque el inicio de la migración haitiana no fue parte de un proyecto diseñado por el Estado chileno, sí se produjo en vinculación con una política previamente establecida -la exención de visas- y las autoridades chilenas mantuvieron cierto nivel de control de las entradas debido a su carácter regular; esto, en claro contraste con el caso brasileño. Sin embargo, como se mencionó, a partir de 2014, otros actores no estatales intervinieron en la migración compitiendo con el Estado con respecto a la facultad de orientarla. La reacción del Estado fue la imposición de medidas más restrictivas, inclusive la adopción de una nueva legislación, para tratar de retomar el control. El caso chileno también ilustra la tensión que puede existir entre diferentes cuerpos constitutivos del Estado con respecto a la política migratoria al fallar la Corte de Apelaciones contra el plan humanitario adoptado por el ejecutivo. Este último y el legislativo, replicaron con la nueva ley de migración. Pero, será importante estar atentos a posibles reacciones del poder judicial, sobre todo cuando se sabe que, desde distintos sectores, ya se han señalado disposiciones posiblemente contrarias a la constitución del país.[26]

El caso de México

Como ya se señaló, el tercer destino latinoamericano de la migración haitiana que nos ocupa en este capítulo es México. A diferencia de las dos naciones sudamericanas, la migración haitiana post-terremoto a México ocurrió en dos momentos distintos asociados con factores, actores y políticas distintas. El primer momento puede acotarse entre 2010 y 2015 y se produjo como parte de la ayuda humanitaria ofrecida por el gobierno y la sociedad mexicanos a Haití después del terremoto (Sánchez Gutiérrez y Sánchez López, 2017). En

25 Algunas disposiciones de la ley que apuntan en este sentido son, por ejemplo, que las personas que ingresaron a Chile por cruces no autorizados antes de la promulgación de la ley tienen seis meses para abandonar el país y solicitar una visa en un consulado chileno en el exterior; las personas que ingresan al país como visitantes no pueden cambiar de categoría migratoria; las niñas niños y adolescentes pueden ser repatriados bajo la figura de "retorno asistido"; la autoridad puede privar de su libertad a las personas sujetas a expulsión hasta por 72 horas.

26 En particular, se señala que la Constitución chilena otorga el derecho a votar a los inmigrantes al cumplir cinco años de residencia en el país, mientras que la nueva ley establece que los cinco años comenzarían a contarse solo desde que la persona haya obtenido un permiso de residencia temporal.

el marco de esa ayuda, alrededor de mil ciudadanos haitianos entraron a México, en ocasiones por medios de transporte proporcionados por el gobierno.[27] De acuerdo con el Instituto Nacional de Migración (INM), esas personas recibieron atención prioritaria en trámites migratorios. El mismo organismo informó que otras dependencias gubernamentales como la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), la Secretaría de Marina y la Secretaría de la Defensa Nacional participaron en el proceso.[28] Posteriormente, entre 2013 y 2015, el gobierno de México otorgó 300 becas a jóvenes haitianos para que realizaran estudios superiores en el país (Alba Vega, 2017).

Al contrario de lo ocurrido en Brasil y Chile, la migración de haitianos a México durante el primer momento fue un proceso altamente controlado por el Estado, el cual fue el principal actor en la definición y ejecución de la política. En consecuencia, el flujo de entrada a México ha sido de menor cuantía en comparación con los que han ingresado a Brasil y Chile, pese a que el número de haitianos asentados en México antes de 2010 era mayor a los asentados en esos dos países en ese mismo año. Aunque se produjeron entradas posteriores, la migración haitiana a México fue muy limitada y controlada durante todo el periodo de 2010 a 2015. De hecho, de acuerdo con datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), se contabilizó un total de 9.878[29] eventos de ingresos de personas haitianas a México durante el periodo de 2010 a 2015, la mayoría por los aeropuertos internacionales de la Ciudad de México, y de Cancún. Es decir, algunas de esas personas pudieron haber entrado al país en varias ocasiones, o por fines distintos a los migratorios.

Sin embargo, esas características de la migración cambiaron a partir de un segundo momento iniciado en 2015. Lo distintivo de esa nueva fase fue que las personas no llegaron a México saliendo de Haití sino de los países sudamericanos a los que habían migrado previamente, en particular desde Brasil y

27 Véase <https://www.jornada.com.mx/2010/04/26/sociedad/041n1soc>.

28 Boletín No. 023/13 del Instituto Nacional de Migración. Véase <https://www.gob.mx/inm/prensa/reitera-inm-apoyo-a-extranjeros-haitianos-que-cuenten-con-requisitos-legales-para-ingresar-a-mexico>.

29 Cálculos propios con datos de la UPMRIP, sumando las entradas de personas haitianas para los años de 2010 hasta 2015. Véase la página: <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos>.

Chile.[30] A partir de ese momento, el Estado mexicano pasó de ser el "controlador" de la migración a uno más de los múltiples actores que han impulsado el flujo. Además, aunque los factores subyacentes a la migración del primer momento jugaron un papel en la migración del segundo momento, no fueron los principales. A partir del 2015, la migración haitiana a México se situó más en la articulación de las políticas migratorias de Estados Unidos hacia los haitianos y la crisis económica y política que experimentó Brasil a partir de 2014, que a situaciones que se vivían en el país de origen de los migrantes.

En efecto, después del terremoto y de otros desastres ocurridos en Haití, el gobierno estadounidense flexibilizó su política migratoria hacia los haitianos. Además del otorgamiento del estatus de protección temporal (TPS, por sus siglas en inglés), una de las disposiciones de la nueva política fue no deportar a aquellos que ingresaran al territorio estadounidense de forma irregular, siempre que no llegaran por vía aérea.[31] Esa disposición generó que una parte de los migrantes haitianos asentados en Brasil decidiera marcharse a Estados Unidos cuando se desató la crisis económica en el país sudamericano. Pero como no podían viajar por avión, se unieron a las "caravanas" de cubanos, congoleses, indios, bangladesíes y nepaleses para alcanzar el destino, en gran parte por vía terrestre, siguiendo las rutas de tránsito migratorio existentes. En septiembre de 2016, Estados Unidos puso fin a su política de no deportación de haitianos, provocando que aquéllos que estaban ya en México o que estaban en camino quedaran varados en este país, en especial en las ciudades de Tijuana, Mexicali (frontera norte) y, en menor grado, en Tapachula (frontera sur).

En su mayoría, los haitianos que entraron a México a partir de 2016 no tuvieron la suerte de sus coterráneos del primer momento migratorio en términos de acceso a la documentación y, posteriormente, de facilidades de integración en México. En su entrada por la frontera sur de este país, la mayoría recibió un salvoconducto con vigencia de veinte días, suficiente para atravesar el territorio mexicano y eventualmente cruzar la frontera norte para ingresar a Estados Unidos o solicitar la condición de refugiado en México ante la COMAR. Hasta septiembre de 2016, la mayoría de los haitianos optaron por la primera alternativa. Pero ante el número creciente de llegadas a la frontera con

30 También se movilizaron desde países como Ecuador, Perú, Venezuela, Guyana Francesa, entre otros.

31 No fue una medida explícita y publicada en un documento oficial, sino una práctica que las autoridades migratorias estadounidenses adoptaron después del terremoto.

Estados Unidos y la baja cuota de recepción aplicada por las autoridades migratorias estadounidenses -100 casos al día-, la capacidad de los albergues de las ciudades fronterizas de Tijuana y Mexicali fue rebasada rápidamente. A pesar de que las organizaciones que atienden a los migrantes empezaron a llamar la atención de las autoridades sobre la situación desde mayo de 2016, éstas no se mostraron particularmente dispuestas para actuar en consecuencia (Coello Cerino, 2019). Fue hasta el 8 de octubre de 2016, después del anuncio de cambio en la política estadounidense, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emitiría las primeras solicitudes de medidas cautelares a las Secretarías de Desarrollo Social, Gobernación, y de Relaciones Exteriores (CNDH, 2016). Por su parte, en el mismo mes, el Secretario de Gobernación[32] señaló que México estaba pagando por las políticas migratorias "abiertas" o "cerradas" de otros países; pero, rechazó la evaluación de la CNDH (Grupo Radio Fórmula, citado por Coello Cerino, 2019), contrastando con el trabajo coordinado de las instituciones ostentado durante el primer momento de la migración haitiana.

A partir de la reanudación de las deportaciones por parte de las autoridades estadounidenses, los haitianos comenzaron a solicitar la condición de refugiado en México ante la autoridad competente, es decir la COMAR. En noviembre de 2016, el subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, Humberto Roque Villanueva, anunció que el gobierno les ofrecería este estatus;[33] pero la COMAR terminó por rechazar la mayoría de las solicitudes. Sin embargo, al presentar la solicitud de refugio, accedieron al derecho a la visa de visitante por razones humanitarias de acuerdo con el artículo 52 de la Ley de Migración de 2011. Recibieron esa visa con vigencia de un año; al término de ese periodo tuvieron que presentar una constancia de empleo para renovar ese permiso o cambiar su condición de estancia en el país por alguna vía prevista por la Ley de Migración.[34]

Hasta la fecha, esta política ha sido objeto de pocos cambios, aunque desde 2019, se endureció el control migratorio en la frontera sur, en particular con el despliegue de la Guardia Nacional en esa región. Además, se ha dificultado el

32 Titular de la Secretaría de Gobernación, institución de la que dependen el Instituto Nacional de Migración, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, la Unidad de Política Migratoria, entre otros organismos.

33 Véase <http://www.cronica.com.mx/notas/2016/997203.html>.

34 Véase el capítulo II de la Ley de Migración de 2011.

paso de los migrantes -haitianos y otros- hacia la frontera norte. Los salvoconductos fueron reemplazados por el procedimiento de solicitud de refugio ante la COMAR, por el cual los migrantes están obligados a permanecer en el estado sureño de Chiapas el tiempo que dure la resolución de su caso. Y aunque la COMAR dispone de un plazo legal de hasta 90 días hábiles para emitir su decisión, con la pandemia del Covid -19 se complicó el cumplimiento de este plazo, derivando a casos en que la espera ha llegado a exceder los seis meses.[35] Esta situación ha generado una considerable población de solicitantes de refugio en la ciudad de Tapachula con pocos recursos para sobrevivir, obligando a organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales como el ACNUR a reforzar su labor humanitaria en esta ciudad.

En definitiva, el segundo momento de la migración haitiana en México ha puesto al Estado en un rol reactivo, en claro contraste con lo que ocurrió durante el primer momento. Desde 2016, la exclusividad que reclama el Estado en el manejo de la migración, y que mostró entre 2010 y 2015, se encuentra cuestionada por actores muy diversos y localizados tanto dentro como fuera de su territorio, como son las redes de coyotes, las compañías de transportes, otros tipos de negocios que operan en los distintos países de tránsito, entre otros (Coello Cerino, 2019). Además, las políticas y posturas de otros países frente a la migración, así como las crisis económicas, políticas y ambientales que sufren, terminan por impactar la conducta del Estado mexicano frente al fenómeno. Aunque ha habido un reforzamiento del control migratorio en la frontera sur desde 2019, es difícil para México presumir la restauración del principio de exclusividad del Estado en el establecimiento de las políticas en cuanto a la migración haitiana -y también de flujos de otras nacionalidades-, como tampoco lo pueden hacer Brasil o Chile.

35 La política de contención en la frontera sur también ha dado lugar a detenciones de migrantes haitianos en distintas estaciones migratorias en el sur. La coincidencia con los detenidos de las caravanas de centroamericanos y de otros migrantes extracontinentales ha provocado situaciones de tensión y conflicto manifiestas en enfrentamientos –incluso violentos-- con las autoridades migratorias y, en algunos casos, deportaciones de migrantes hacia Haití y también a otros países de origen. Véase: <https://www.animalpolitico.com/2019/08/migrantes-africanos-rebelan-inm-estacion-migratoria/https://www.elheraldodechiapas.com.mx/local/continua-deportacion-de-haitianos-via-aerea-migrantes-tapachula-avion-policia-inm-4785316.html>.

Reflexiones finales

El surgimiento de la migración haitiana a países de América Latina durante la última década ha constituido una prueba adicional para el preciado principio de exclusividad de los Estados en cuanto al control de la movilidad en sus territorios y, en particular, las que atraviesan sus fronteras. La migración haitiana post-terremoto se dirigió a casi todos los países de la región al margen de la política migratoria oficial, con excepción de México durante el primer momento (2010-2015). También fue el caso de Chile que, si bien contaba con una política de exención de visa para los ciudadanos de Haití, no la aplicaba con la intención de acoger a una población haitiana inmigrante. Esa situación obligó a los Estados de la región a diseñar políticas *ad hoc* para este flujo y, en algunos casos, contribuyó en el replanteamiento de buena parte de las políticas migratorias oficiales a través de leyes nuevas como ocurrió en Brasil y Chile.

Por otra parte, la llegada de los haitianos también puso de manifiesto la desarticulación de las políticas sobre movilidad humana entre los países de la región. La facilidad para los haitianos para viajar a Perú y Ecuador hasta 2012 y 2013 contrastaba con la exigencia de visa por parte de Brasil. Ese desajuste permitió a las redes de coyotes internar satisfactoriamente a migrantes haitianos en Brasil sin demasiadas dificultades administrativas. La misma situación se repitió cuando el movimiento migratorio se redirigió hacia Estados Unidos a partir de 2015. Prácticamente cada país adopta(ba) su propia postura en relación con el paso de los migrantes, no importando que fuera en clara contradicción con la política aplicada por sus vecinos (Coello Cerino, 2019). Esas contradicciones en las políticas migratorias nacionales, así como la pasividad de los Estados sobre la suerte de los migrantes obligaron a los últimos a acudir a los coyotes conocedores de rutas alternativas y otras fallas de los posicionamientos oficiales. Al actuar de esta forma, los Estados contribuyen irónicamente en la creación de condiciones para la aparición y reforzamiento de políticas migratorias alternativas puestas en marcha, en parte, por las redes de coyotaje.

Por otra parte, existe un consenso en la literatura para vincular la nueva dinámica migratoria haitiana en América Latina con el terremoto del 12 de enero de 2010 en Haití. Sin embargo, es importante recordar que los factores subyacentes a esa migración van más allá de ese siniestro. Los más de cinco siglos de depredación económica e inestabilidad política a los cuales Haití ha

sido sometido, comprometieron gravemente sus capacidades para ofrecer condiciones de una vida digna a sus ciudadanos. Esta situación ha provocado que buena parte de la población haitiana considere a la migración como su único medio para alcanzar la movilidad social. El terremoto y las sucesivas catástrofes -brote de cólera y huracanes- solo fungieron como el catalizador de una necesidad ya existente de diversificar los destinos, trazar nuevas rutas y encontrar otras oportunidades frente al endurecimiento de las políticas migratorias en países tradicionales de destino de la migración haitiana (Estados Unidos, República Dominicana, Canadá y Francia) y la agudización de las condiciones de vida en Haití. De hecho, buena parte de los migrantes haitianos en países de América Latina no provienen de las zonas más afectadas por el terremoto (Metzner, 2014). Asimismo, las investigaciones muestran que los motivos de la migración tienen una vigencia anterior al terremoto o que muy pocas personas lo mencionan entre las razones que las motivaron a desplazarse (Destin, 2020). En todo caso, habría que situar al terremoto en una perspectiva más amplia de las causas de la migración a América Latina.

Un argumento central de este trabajo es que la eclosión de la migración haitiana post-terremoto a América Latina no fue planeada por los Estados sino fomentada y facilitada por otros actores no estatales. Sin embargo, entre los múltiples factores que impulsan la migración haitiana en la región no pueden soslayarse los diferentes vínculos que los países crearon o reforzaron con Haití desde la década anterior al arranque de los flujos migratorios. En particular, la mayoría de los países de la región mantuvieron una presencia militar en Haití a través de la MINUSTAH. Aunque la presencia de esta fuerza causó revueltas en distintos sectores de la población, la labor humanitaria de los militares y su participación en la reconstrucción de infraestructuras comunitarias después del terremoto, crearon vínculos entre ellos y los miembros de las comunidades donde se asentaban (Conseil de Sécurité, 2011) y proyectaba una imagen favorable de sus países de procedencia. En el caso de Brasil, además de las tropas, también organizaciones civiles como Viva Río y constructoras como OAS estuvieron laborando en Haití, buscando conquistar "mentes y corazones" (Gois, 2019). Si bien las acciones de los militares y de las organizaciones civiles no buscaban explícitamente atraer migrantes a los países de origen de los militares, no pueden omitirse como factores contribuyentes a la hora de reconstruir los nexos entre el país de origen y los destinos de la migración, particularmente en los casos de Brasil, Chile y Argentina.

Bibliografía

Alba Vega, Carlos (2017), "La cooperación mexicana en Haití: estudio de tres casos", en Sánchez Gutiérrez, Gabriela y Gilbert, Randolph (Coord.), *Cooperación internacional en Haiti: Tensiones y lecciones. Los casos de Brasil, Chile y México*, Ciudad de México: Contemporánea e Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, p. 263-310.

Almeida Mendes, Aylle (de) y Ribeiro Brasil, Deilton (2020), "A Nova Lei de Migração Brasileira e sua Regulamentação da Concessão de Vistos aos Migrantes", en *Seqüência (Florianópolis)*, Santa Catarina, Brasil, No. 84, p. 64-88.

Bénichi, Régis (2003), *Histoire de la mondialisation,* París: Editions Jacques Marseille y Vuibert.

Booker, Salih y Minter, William (2007), "Global Apartheid", en *The Nation*, Vol. 273, No. 2, p. 11-17.

Baeninger, Rosana y Peres, Roberta (2017), "Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil", en *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, Vol.34, No. 1, p. 119-143.

Bonjour, Saskia (2011), "The power and morals of policy makers: Reassessing the control gap debate", en *International Migration Review*, Nueva York, Vol. 45, No. 1, p. 89–122.

Canales, Alejandro I. (Coord.) (2016), *Debates contemporáneos sobre migración internacional. Una mirada desde América Latina*, Guadalajara y Ciudad de México: Universidad de Guadalajara y Miguel Ángel Porrúa.

Cassoli-Bortoloto, Claudimara. y Santos, Marcelo (2018), "As políticas de imigração no Brasil a partir dos grandes fluxos migratórios: considerações sobre a imigração haitiana", en *Huellas de la migración,* Toluca, Vol. 3, No. 5, p. 43-68.

Castles, Stephen (2004), "Why migration policies fail", en *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 27, No. 2, p. 205–227.

CNDH (2016), "Solicita CNDH más medidas cautelares ante el gran flujo de personas africanas y de Haití, que ha rebasado la capacidad de albergues y recintos que ofrecen ayuda humanitaria en Tijuana y Mexicali", <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2016/Com_2016_256.pdf>, acceso 1 de febrero de 2021.

Coello Cerino, Luz Maricela (2019), "Gobernabilidad por niveles: el caso del flujo de migración haitiana en América", en *Migraciones Internacionales*, Tijuana, Vol. 10, No. 11, p. 1-22.

Conseil de Sécurité (2012), Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations

Unies pour la stabilisation en Haïti, <https://minustah.unmissions.org/sites/default/files/old_dnn/pdfs/rapportsSG/RSG-MINUSTAH_29022012_FR.pdf.>, acceso 24 de enero de 2021.

Czaika, Mathias y De Haas, Hein (2013), "The effectiveness of immigration policies A conceptual review of empirical evidence", en *Working Papers*, Oxford, No. 33, p. 1-26.

Destin, Markenta (2020), "Inserción y trayectoria laboral de los inmigrantes haitianos en Tijuana", tesis de maestría, Tijuana, México, El Colegio de la Frontera Norte.

Enriconi, Louise (2017), "Nova Lei de Migração: o que muda?", ¡en Politize!, <https://www.politize.com.br/nova-lei-de-migracao/>, acceso 15 de enero de 2021.

Fernandes, Duval y Gomes de Castro, María da Consolacão (2014), "A migração haitiana para o Brasil: resultado da pesquisa no destino", en Organización Internacional para las Migraciones (ed.), *La migración haitiana hacia Brasil: Características, oportunidades y desafíos*. *Cuadernos Migratorios,* No. 6, Buenos Aires, p. 51-66.

Freeman, Gary (1995), "Modes of Immigration Politics in Liberal-Democratic States", en *International Migration Review*, Nueva York, Vol. 29, No. 4, p. 881–902.

Gois, Diego Araujo (2019). "A Viva Rio no Haiti: Uma análise das ações sociais da ONG e da sua participação na MINUSTAH", tesis de maestría, São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Hollifield, James (1992), "Migration and international relations: Cooperation and control in the European Community", en *International Migration Review*, Nueva York, Vol. 3, No. 2, p. 568–595.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y Departamento de Extranjería y Migración [DEM] (2020), *Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre 2019 Informe Técnico*, Santiago de Chile.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2018), *Características de la inmigración internacional en Chile, Censo 2017*, Santiago de Chile.

Joppke, Christian (1998); "Why liberal states accept unwanted immigration", en *World Politics*, Vol. 50, No. 2, p. 266–293.

Krebs, Ricardo W. (1979), *La monarquía absoluta en Europa. El desarrollo del Estado moderno en los siglos XVI, XVII y XVIII*, Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Méroné, Schwarz Coulange y Castillo, Manuel Ángel (2020), "Integración de los inmigrantes haitianos de la oleada a México del 2016", en *Frontera Norte*, Tijuana, Vol. 32, No. 11, p. 1-23.

Metzner, Tobías (2014), "La migración haitiana hacia Brasil: estudio en el país de origen", en Organización Internacional para las Migraciones (ed.), *La migración*

haitiana hacia Brasil: Características, oportunidades y desafíos. *Cuadernos Migratorios,* No. 6, Buenos Aires, p. 15-32.

Morales, Jorge Antonio (2017), "El proceso de acompañamiento de las inmigraciones indocumentadas en tránsito", en *Espacio I+D Innovación más Desarrollo*, Tuxtla Gutiérrez, Vol. 7, No. 16, p. 100-120.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) e Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) (2017), *Diagnóstico regional sobre migración haitiana*, Buenos Aires.

Pécoud, Antoine (2020), *Philosophies of migration governance in a globalizing world, Globalizations*, <https://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080%2F14747731.2020.1774316>, acceso 22 de enero de 2021.

Rojas Pedemonte, Nicolás y Koechlin, José (2017), *Migración haitiana hacia el sur andino*, Lima: OBIMID, U.P. Comillas de Madrid/ Servicio Jesuita a Migrantes de Chile/ Centro Fernando Vives, U. Alberto Hurtado de Chile/ U. Antonio Ruiz de Montoya de Perú.

Rojas Pedemonte, Nicolas, Amode, Nassila, y Vásquez Rencoret, Jorge (2017), "Migración haitiana hacia Chile: origen y aterrizaje de nuevos proyectos migratorios", en Rojas Pedemonte, Nicolás y Koechlin, José (Coord.), *Migración haitiana hacia el sur andino*, Lima: OBIMID, U.P. Comillas de Madrid/ Servicio Jesuita a Migrantes de Chile/ Centro Fernando Vives, U. Alberto Hurtado de Chile/ U. Antonio Ruiz de Montoya de Perú, p. 65-172.

Sánchez Gutiérrez, Gabriela y Sánchez López, Yadira (2017), La cooperación mexicana para el desarrollo en Haití: caracterización general, en Sánchez Gutiérrez, Gabriela y Gilbert Randolph (Coord.*), Cooperación internacional en Haití: Tensiones y lecciones. Los casos de Brasil, Chile y México*, Ciudad de México: Contemporánea e Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, p. 233-262.

Torpey, John (2000), *The invention of the passport. Surveillance, Citizenship and the State*, New York/Cambridge: Cambridge University Press.

Sassen, Saskia (1996), "Beyond Sovereignty: Immigration Policy Making Today", en *Social Justice*, St. Louis (Missouri), Vol. 23, No. 3, p. 9–20.

Spener, David (2008), "El apartheid global, el coyotaje y el discurso de la migración clandestina: distinciones entre violencia personal, estructural y cultural", en *Migración y Desarrollo*, Zacatecas, No. 10, p. 127-156.

Silva (da), Antonio Sydney (2013), "Brazil, a new Eldorado for Immigrants?: The Case of Haitians and the Brazilian Immigration Policy", en *Urbanities*, Vol. 3, No. 2, p. 3-18.

Xavier da Silva, João (2017), "Por Razões humanitárias: cidadanias, políticas públicas

e sensibilidades jurídicas na reforma migratória brasileira", tesis doctoral, Brasilia, Universidade de Brasília.

Xavier da Silva, João y Belarmino de Macedo, Fernando (2018), "Resposta a fluxos migratórios e inclusão social de imigrantes haitianos no Brasil", <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3287/7/Resposta%20a%20fluxos%20migrat%C3%B3rios%20e%20inclus%C3%A3o%20social%20de%20imigrantes%20haitianos%20no%20Brasil.pdf>, acceso 16 de enero de 2021.

Política migratoria y transnacionalización de la migración. El largo, complejo y tenso proceso de relación del Estado cubano con su diáspora

Velia Cecilia Bobes León y Leduan Ramírez Pérez

Introducción

Desde hace varias décadas, la migración internacional constituye un asunto relevante para Cuba. Para el año 2019 el número de migrantes cubanos se estimaba en unos 1,7 millones (OIM, 2019), cerca del 15% de su población total. Los flujos migratorios cubanos continúan creciendo en un país cuya dinámica poblacional se ha caracterizado en los últimos decenios por la disminución tanto de la fecundidad como de la mortalidad, lo que han originado un envejecimiento acelerado de la población (Aja *et al.*, 2017) con consecuencias socioeconómicas muy negativas (ONEI, 2018).[1]

Los antecedentes de esta dinámica migratoria actual constituyen el contexto a partir del cual es posible entender sus peculiaridades de hoy, en particular, la aparición de rasgos de transnacionalización. En esta larga historia, el triunfo de una revolución socialista en 1959 significó un parteaguas también en materia migratoria, ya que a partir de entonces se generó un aumento de la emigración y un brusco descenso de la inmigración.[2]

Estos flujos de emigrantes posteriores a 1959, destinados principalmente a Estados Unidos, se han mantenido ininterrumpidamente desde entonces. Diversos estudios coinciden en distinguir diferentes etapas u oleadas para periodizarlos (Rodríguez, 1997; Pedraza, 2008; Duany, 2017). La primera oleada se produce entre enero de 1959 y octubre de 1962; la segunda desde septiembre

1 La tasa de natalidad en Cuba (número de nacimientos por cada mil habitantes en un año) fue en 2018 del 10,17‰, y el índice de Fecundidad (número medio de hijos por mujer) de 1,62 con una esperanza de vida de 78,73 años (ONEI, 2018).

2 El patrón migratorio anterior a 1959 es diferente; en las primeras décadas del siglo se recibe un gran número de inmigrantes españoles y antillanos para integrarse a la fuerza laboral y después de 1930 disminuye la inmigración.En 1959 el saldo migratorio externo alcanza -0.7 y, en 1960, llega a -9.0 (CED 1974:73).

de 1965 hasta 1975, la tercera corresponde al puente marítimo Mariel-Key West (abril-septiembre de 1980), y la cuarta se da en torno a la Crisis de los Balseros de 1994 (Rodríguez, 1997). Finalmente, en los últimos años se ha ido configurando una quinta oleada (Duany, 2017) coincidente con la migración actual. Esta nueva migración, aunque mantiene algunas continuidades con las anteriores (como el crecimiento sostenido del flujo y su concentración en los Estados Unidos como destino principal), también evidencia algunas modificaciones significativas que influyen tanto en su volumen y composición como en la elección de los destinos y una tendencia al establecimiento de lazos transnacionales entre los migrantes y su país de origen.

Este capítulo se propone analizar estas modificaciones en relación con los cambios en la política migratoria del Estado cubano a través del tiempo, prestando especial atención a sus características actuales. En este sentido, dado que una de las características más novedosas de esta migración es una tendencia hacia su transnacionalización; interesa explorar cómo la política migratoria del gobierno cubano (en sinergia con la agencia de los migrantes y el contexto socioeconómico actual) obstaculiza y/o favorece esa transnacionalización.

El capítulo se estructura en cuatro apartados: el primero, repasa las políticas migratorias de Cuba y Estados Unidos, que sirven de contexto para comprender las primeras etapas de la migración cubana post 1959. El segundo, analiza los flujos actuales de la migración cubana, sus perfiles sociodemográficos y los nuevos destinos y rutas. El tercero, muestra la aparición de rasgos y actividades transnacionales en la migración posterior a la década de 1990. Por último, el cuarto apartado del capítulo se dedica a examinar el impacto de las relaciones entre el estado cubano y su diáspora sobre el proceso de transnacionalización.

La política migratoria de los gobiernos de Cuba y Estados Unidos como contexto de la migración después de 1959

El fenómeno de la migración, las políticas migratorias y la relación del Estado cubano con su diáspora, no pueden comprenderse cabalmente sin atender a la relación bilateral y el diferendo que han sostenido desde 1959 los gobiernos de Cuba y Estados Unidos. Ya que el destino principal de los migrantes cubanos era Estados Unidos, en medio de un proceso de ruptura de relaciones diplomáticas entre los dos países, así como del establecimiento de un embargo comercial y del auspicio de acciones desestabilizadoras por parte del gobierno

estadounidense, el Estado cubano comenzó a considerar el tema migratorio como un asunto de seguridad nacional y, desde entonces, su relación con la comunidad migrante ha estado marcada por esta circunstancia.

Desde la década de 1960 las diferentes legislaciones y políticas migratorias han estado dirigidas a la restricción y el control estatal sobre los migrantes. A inicios de 1961 el Ministerio del Interior (MININT) aprobó la Resolución 454/1961 bajo la cual ese ministerio se encargaría de controlar todos los trámites migratorios de cubanos, estableciendo la categoría de salida definitiva (imposibilidad de regresar) y la confiscación de propiedades como sanción a los que partían.[3]Esta legislación le permitía al MININT controlar el flujo de entradas y salidas de las personas al país, bajo la óptica de la seguridad nacional.[4]

A su vez, la política del gobierno de Estados Unidos estimulaba la migración (regular e irregular) a través de la concesión de diversos privilegios migratorios a los cubanos. En 1961 se crearon dos programas dirigidos a ellos (el de Refugiados Cubanos que les otorgaba el estatus de refugiados políticos y otro de ayuda para la ubicación de cubanos en distintos estados) y en 1966 el Congreso aprobó la "Ley para Ajustar el Estatus de los Refugiados Cubanos a la de Residentes Permanentes Legales de Estados Unidos, y para otros fines" (conocida como "Ley de Ajuste Cubano"), que permite a los cubanos aplicar a la residencia permanente después de un año y un día de su arribo al país.[5]

En 1976, el gobierno cubano aprobó la "Ley 1312 de Migración" y dos años después su Reglamento (Decreto 26 "Reglamento de la Ley de Migración", 1978). Esta nueva legislación mantenía vigentes las disposiciones de 1961, así como la potestad del MININT para permitir las salidas y entradas al territorio nacional ya que refrendaba los mecanismos para el control de la migración, los

3 Regulado por el Decreto Ley 989, que se aprobó en diciembre de ese año (FIU, s.f.)

4 Estas leyes son importantes en la comprensión de la relación del Estado con su migración, debido a que ambas estuvieron vigentes hasta 2013, y a que, por su intermedio, se despojaba al migrante de sus derechos como ciudadano cubano a la vez que, desde una perspectiva simbólica e ideológica, se condenaba el propio acto de migrar como un acto de traición al país.

5 La Ley de Ajuste Cubano, aprobada en 1966, fue una medida impulsada por el gobierno de Lyndon B. Johnson para darle solución al problema legal de los cubanos que llegaban a los Estados Unidos en aquel momento. Los cubanos que emigraban en aquel entonces no podían regresar a Cuba y el gobierno cubano se desentendió de ellos. La ley en cuestión les confería una condición legal en territorio norteamericano bajo discreción del Gobierno estadounidense (*Cuban Adjustment Act*, 1966)

requisitos para la obtención de permisos de salida[6] y la discrecionalidad sobre el otorgamiento del permiso de entrada. Se establecía además que los cubanos residentes en el exterior sólo podían entrar al país con pasaporte cubano, aun cuando fueran naturalizados por otro país y mantenía la discrecionalidad sobre el otorgamiento del permiso de entrada (Ley 1312, 1976).

En el marco de estas legislaciones, entre 1959 y 1975 salieron hacia Estados Unidos aproximadamente 550.000 personas (Pedraza, 2008). En los primeros momentos (enero de 1959 -octubre de 1962) la emigración se produce mayormente por vía aérea normal, aunque con la Crisis de los Misiles en 1962 se interrumpen los vuelos comerciales[7], y se potencia el flujo irregular por vía marítima.[8] En 1965, a partir de presiones internas y externas, el gobierno cubano permite la salida de aproximadamente 8.000 personas por el puerto marítimo de Camarioca (Aja *et al.*, 2017). Esta crisis migratoria dio lugar a un Memorándum de Entendimiento entre los dos gobiernos, cuyo resultado fue el establecimiento del Puente Aéreo o "Vuelos de la Libertad" (septiembre de 1965 a abril de 1973) en los que emigraron unos 260.600 cubanos (Duany, 2017).

En 1980 se produjo otra crisis migratoria, con la salida por el puerto de Mariel de al menos 125 mil personas entre abril y octubre de ese año. Esta crisis también dio lugar a otro Acuerdo Migratorio que perseguía, por una parte, reducir los flujos irregulares y por la otra, desalentar al gobierno cubano a utilizar la migración como válvula de escape a presiones internas y medio de presión en sus relaciones bilaterales. Con el acuerdo, el gobierno de Estados Unidos se comprometía a otorgar 20 mil visas anuales y el de Cuba a aceptar la deportación de los llamados "excluibles".[9]

Durante todos estos años el estado cubano mantuvo un rechazo manifiesto y excluyó a su diáspora de la nación. El primer acercamiento no tuvo lugar

6 Entre ellos una autorización del centro de trabajo, antecedentes penales, una carta de invitación por parte de familiares o amigos en el exterior formulada ante notario, la visa y el pasaje (Cobas, 2017).

7 A pesar de la ruptura de relaciones diplomáticas en 1961, se continuó otorgando visas humanitarias a los cubanos, que al ingresar a Estados Unidos podían aplicar al estatus de refugiados (Duany, 2017)

8 Este flujo irregular no se ha detenido nunca, aunque como veremos más adelante, ha variado en sus vías y rutas.

9 Era una categoría establecida por Estados Unidos bajo la cual no se aceptaba el ingreso de personas con fundamentos vinculados a la salud, penales y afines, de seguridad y afines y la ausencia de la documentación requerida (CIDH, 2001). <http://www.cidh.org/annualrep/2000sp/indice.htm>.

sino hasta 1978 con la realización de los "Diálogos con la comunidad". Estas primeras conversaciones (dos entre noviembre y diciembre de 1978) fueron propuestas por la comunidad migrante y aceptadas por el gobierno cubano, con la condición de que no participara ninguna persona considerada como terrorista por el gobierno de la Isla, aunque sí accedieron a incluir en la agenda el tema de los presos políticos, la reunificación familiar y el derecho a viajar a Cuba sin restricciones (Gómez y Juampere, 2018). Además de estos temas, los migrantes plantearon la creación de un organismo estatal que atendiera directamente a la comunidad cubana en el exterior, el derecho a la repatriación y el establecimiento de algún mecanismo que fomentara el diálogo permanente entre Cuba y sus migrantes (Revolución Cubana, s.f. y Ramírez, 2018).[10]

Después de estas conversaciones, hubo cambio de política y de reglamentaciones administrativas respecto a la migración y los que habían emigrado después de 1959 pudieron visitar por primera vez a sus familiares y regresar a su patria (aunque en calidad de turistas y luego de obtener un permiso de estancia por tiempo limitado). En 1984 se aprobó el Permiso de Residencia en el Exterior (PRE), mediante el cual el gobierno cubano establecía una categoría migratoria para aquellas personas que estuvieran casadas en el extranjero, permitiéndoles entradas y salidas múltiples del territorio nacional. Además, se adicionó la reunificación familiar como otra categoría para otorgar el PRE y facilitar los trámites migratorios familiares (CubaLex, 2012).

En el año 1994 se produjo la Crisis de los Balseros que marca la cuarta gran ola migratoria hacia Estados Unidos y durante la cual salieron de Cuba más de 35 mil personas, la mayoría en frágiles y precarias embarcaciones (Hernández y Foladori, 2013). Esta crisis se produjo en un contexto socioeconómico doméstico marcado por la crisis económica que siguió a la desintegración del campo socialista mundial y las medidas de ajuste del llamado "Período Especial en Tiempos de Paz" y también desembocó en acuerdos migratorios entre los dos gobiernos, los cuales resolvieron cooperar en el retorno de los interceptados en el mar (Comunicado Conjunto de septiembre de 1994 y Declaración Conjunta de mayo de 1995). Según estos acuerdos, el gobierno de Estados Unidos se comprometió a otorgar un mínimo de 20 mil visas anuales a través de una lotería de visas y el cubano a permitir la migración regular y la reunificación familiar, así como a controlar las salidas

10 Algunos de los cuales se resolvieron en los años siguientes.

marítimas y a no aplicar sanciones penales a los retornados (Valido, 2017). Lo más significativo y que mayor impacto ha tenido sobre las modificaciones recientes de la migración cubana fue la adopción por parte del gobierno estadounidense de la política de "pies secos pies mojados", una interpretación administrativa de la Ley de Ajuste Cubano (LAC), por medio de la cual los migrantes que fueran interceptados en alta mar serían devueltos a Cuba, mientras que aquellos que tocaran tierra estadounidense podían acogerse a la LAC y conseguir su residencia.[11]

Mientras, el gobierno cubano continuó el acercamiento con su emigración, también bajo criterios de selectividad.[12] A partir de 1994, se celebraron tres ediciones consecutivas de las conferencias *La Nación y la Emigración*, en la que los migrantes expresaron el deseo de examinar las condiciones y políticas para la normalización de las relaciones entre familiares, instituciones y emigrados con Cuba. Además, hicieron hincapié en la necesidad de facilitar y flexibilizar las condiciones impuestas por el gobierno cubano para la entrada de los migrantes al país, así como facilitar la tramitación de documentos a través de los consulados cubanos en el extranjero (conferencia *La Nación y la Emigración,* 1994). Dichos acercamientos resultaron en la creación en 1996 de la Dirección de Atención de Cubanos Residentes en el Exterior (DACRE)[13] en el Ministerio de Relaciones Exteriores (Brismat, s.f.). A pesar de ello, durante toda la década de 1990 y la primera del nuevo siglo, el gobierno cubano mantuvo vigentes sus políticas de control sobre las

11 Esta medida, aunque orientada a contener la migración irregular por vía marítima, en la práctica generó la aparición y el crecimiento de nuevas rutas (terrestres). Al poder acogerse a la Ley de Ajuste Cubano, y luego de que en 1980 se aprobara la Ley de Asistencia a Refugiados (*Refugee Education Assistance Act*) que otorgó a cubanos (y haitianos) el trato de refugiados y asilados para propósitos de beneficios públicos haciéndolos elegibles para diversos programas de ayuda, los que llegaran por tierra a territorio estadounidense no solo podían solicitar la residencia sino además eran elegibles para permiso de trabajo y ayudas económicas (Food Stamps) y seguro médico (*Medicare*).

12 El gobierno realizó una lista de aquellos que podían participar. Quedaban excluidos todos aquellos que considerara un opositor o enemigo a la Revolución y, ya que la mayoría provenía de Estados Unidos, no se consideró a muchos cubanos residentes en otras naciones.

13 En 1998 la DACRE amplió sus funciones al convertirse en la Dirección de Asuntos Consulares y Cubanos Residentes en el Exterior (DACCRE). Daba respuesta a la necesidad de un organismo que se ocupara no solo de las relaciones con la migración en el exterior, sino también era un organismo con funciones propias que se encargaría de la información, solicitudes de entrada e intercambios de distinta índole.

entradas y salidas, la confiscación de bienes y propiedades a aquellas personas que decidieran emigrar de manera definitiva y el no reconocimiento de derechos a los migrantes.

Por la parte estadounidense, hubo un endurecimiento de sus políticas: en 1996 la Ley Helms Burton intensificó las condiciones del embargo económico y restringió las visitas de los cubanos a una por año. Más tarde, durante la administración Bush (2000-2008) se reforzaron las limitaciones y prohibiciones a los viajes, el comercio y las transacciones financieras con Cuba. Se limitaron los viajes de la comunidad cubana al país (restringidos a la familia inmediata: padres, esposos, hijos, abuelos y nietos) y, desde 2004 se impuso un tope máximo de 300 USD a las remesas (sólo permitidas también para familiares directos) y con una periodicidad de tres meses (Morgenfeld, 2014).

Hacia 2006 comienza a observarse una moderada modificación en la posición del gobierno cubano respecto a sus migrantes (Bernal, 2011; Dilla, 2012; Arboleya, 2014) que coincide con diversos cambios internos, entre ellos la renovación de la élite dirigente y la profundización de la reforma económica ("actualización del modelo"). Con esta reforma económica se toman un conjunto de medidas que potencian el trabajo por cuenta propia y posibilitan la creación de microempresas.[14] Al mismo tiempo, gobierno cubano declara públicamente la necesidad de revisar la normativa y la política migratoria vigente.

En 2012 se aprueba el "Decreto-Ley 302 de 2012 modificativo de la Ley 1312 "Ley de Migración" del 20 de septiembre de 1976" que, por la magnitud de los cambios que introduce, puede considerarse una nueva Ley de Migración. Esta nueva normativa reconoce el derecho a migrar con garantías de respeto a las propiedades (y el derecho a herencia), extendiendo el periodo de permanencia en el exterior hasta 24 meses[15] sin perder la condición de residencia en Cuba. También elimina el llamado Permiso de Salida, y suprime el requisito de la Carta de Invitación para obtenerlo.

Otros aspectos significativos de la Reforma Migratoria son el derecho a la repatriación (bajo discreción de las autoridades migratorias una vez de-

14 Como veremos más adelante estas medidas son cruciales para la transnacionalización de la migración, ya que posibilitan la entrada de capitales desde el extranjero, sobre todo mediante las remesas; que en muchas ocasiones son invertidas en negocios de sobrevivencia para las familias que permanecen en el país de origen.

15 Con la posibilidad de prórroga bajo criterios justificativos.

mostrados los motivos de su decisión); la adecuación de los requisitos para que los cubanos que hubiesen abandonado alguna misión o delegación en el exterior (antes llamados "desertores")[16] pudieran visitar el país una vez cumplido un mínimo de tiempo desde su abandono (ocho años). No obstante, a pesar de estas flexibilizaciones se mantienen algunas restricciones como la obligatoriedad para los residentes en el exterior de entrar a Cuba con un pasaporte cubano, y la pérdida de derechos políticos, económicos y sociales.[17]

Del otro lado, durante estos años, la permanencia de la Ley de Ajuste Cubano y la política de "pies secos-pies mojados" siguió estimulando la migración regular e irregular, a lo que se sumaron otras disposiciones migratorias específicas para cubanos, como el Programa de Profesionales Cubanos de la Medicina Bajo Palabra (*Cuban Medical Professional Parole Program*, de agosto de 2006) que otorgaba privilegios migratorios al personal de salud que estuviera cumpliendo misiones oficiales y decidiera emigrar a Estados Unidos (Farber, 2020). Es hasta diciembre de 2014, cuando los gobiernos de Estados Unidos y Cuba anuncian el restablecimiento de sus relaciones diplomáticas, que la política migratoria estadounidense comienza a dar un giro: a partir de ese mismo año, se comenzaron a otorgar a los cubanos visas de entradas y salidas múltiples por cinco años; y se presentan diversas iniciativas en el Congreso de Estados Unidos para revertir los privilegios migratorios a los cubanos. Finalmente, en enero de 2017 la administración Obama derogó la política de "pies secos, pies mojados" y el Programa dirigido al personal médico.

Todos estos vaivenes de las políticas migratorias de los dos países han impactado tanto sobre las relaciones del Estado cubano con su diáspora como sobre los propios procesos migratorios. En este sentido, antes de analizar el impacto de las relaciones Estado/diáspora sobre los procesos transnacionales, conviene discutir los cambios en el patrón migratorio que, si bien se observan desde la década de los noventas, se han profundizado en el siglo XXI.

16 Dirigido de manera especial a los profesionales del sector de la salud y del deporte.

17 Los migrantes no tienen acceso a servicios de salud y educación gratuitos. No solo no existe el voto en el exterior, sino que la legislación electoral establece como requisito para votar la residencia y permanencia en territorio nacional al menos durante dos años ininterrumpidos previos a la elección.

Nuevos perfiles, destinos y rutas migratorias a partir de 1990

La migración post 1990 ha sido llamada "el éxodo postsoviético" (Duany, 2017), ya que evidencia modificaciones significativas respecto a las anteriores oleadas. Sus peculiaridades abarcan desde ser la mayor y más larga oleada migratoria, hasta el perfil de los migrantes, la forma en que estos se relacionan con el país de origen, así como los destinos de la migración.

Si en las primeras oleadas los que emigraban tenían un perfil más o menos homogéneo (en su mayoría documentados y regulares, familias de clase alta o media alta; profesionistas, predominantemente blancos y con altos niveles educativos) (Duany, 2017; Rodríguez, 1997); los actuales migrantes presentan *perfiles más heterogéneos*: se trata de migrantes regulares e irregulares (Duany, 2017), en su mayoría hombres jóvenes (aunque ha aumentado la proporción de mujeres), con diferentes niveles de calificación, de procedencia urbana, y con un aumento del componente de personas no blancas (ONEI, 2018). Frente a la primera oleada de migrantes en la que predominaba una motivación política, estos manifiestan una diversidad de motivaciones entre las que, además de la política, se suman otras como la reunificación familiar, la situación económica y las condiciones de vida, los proyectos de realización personal-profesional y la ayuda a la familia que permanece en el país[18] (ONEI, 2018).

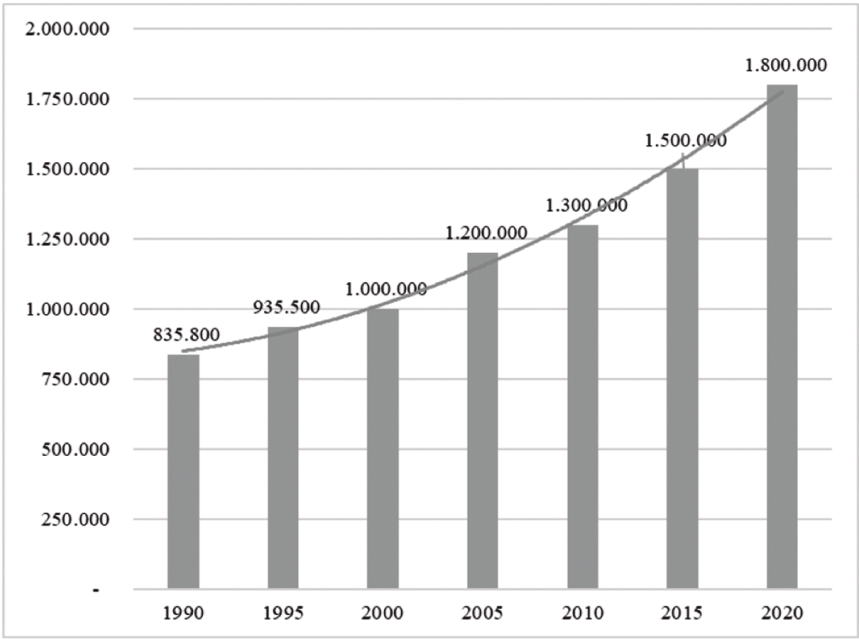
A lo largo de toda la década de 1990 y los primeros 2000 es notorio el *aumento de los flujos* de migrantes. Se mantuvo una tendencia de crecimiento tanto de la migración regular como de la irregular. Estos flujos incluyen tanto la migración documentada y directa hacia Estados Unidos, como la salida hacia terceros países (ya sea como destino principal o en casos en que son usados como puente para llegar al territorio estadounidense), y las salidas ilegales por vía marítima o rutas terrestres.[19] Como puede apreciarse en el Gráfico 1, el flujo es sostenidamente ascendente desde 1990 con incrementos significativos entre una y otra década.[20]

18 Como veremos más adelante, esta motivación es de gran importancia para el proceso de transnacionalización de la migración.

19 El número de solicitantes de la lotería de visas pasó de 189 mil en 1994 a 541 mil en 1998. Por su parte,las intercepciones de la Guardia Costera llegan a 903 en 1998, elevándose a 1.619 en 1999; luego comienzan a bajar gradualmente para volver a crecer y alcanzar un pico de 2.868 en 2008 y de 2.199 en 2009 (Wasen, 2009).

20 Estimaciones de 2013 indican un aumento del 60% respecto al número de migrantes de 1990 (ONEI 2018).

Gráfico 1
Cuba. Total de emigrantes cubanos internacionales por quinquenio, 1990-2020



Fuente: Elaboración propia con información del Portal de datos mundiales sobre migración.[21]

Junto con este incremento sostenido del total de migrantes anuales, también se aprecia la aparición de nuevos tipos de movimientos como la migración temporal, circular y de retorno (ONEI 2018), que puede analizarse en relación con los cambios en las políticas migratorias de Estados Unidos y Cuba que hemos esbozado antes.

Mientras que la eliminación del Permiso de Salida y la confiscación de bienes potenció la migración temporal y transitoria, la concesión de visas múltiples por Estados Unidos abrió el paso a una migración circular configurada por la práctica de algunos cubanos que, aprovechando esos visados, trabajaban

21 País Cuba. https://migrationdataportal.org/es/data?cm49=192&focus=profile&i=stock_abs_origin&t=2019.

(de manera informal) unos meses en Estados Unidos[22] y regresaban a Cuba a vivir de los ingresos obtenidos allí. En esta modalidad se cuentan personas que residen en Cuba y salen para cumplir un contrato de trabajo o para atender un negocio (12% de los encuestados por la Encuesta Nacional de Migraciones -ENMIG- 2016-2017) (ONEI, 2018), como otros que residen temporal o permanentemente fuera del país y viajan regularmente a Cuba (38% de los y encuestados por la ENMIG de 2016-2017) (ONEI, 2018). Estos viajes se producen desde y hacia diversos países, como Estados Unidos, México, España, Panamá, y otros de Europa y América Latina (Aja *et al.*, 2017). El impacto de la modificación a la Ley migratoria cubana sobre estos cambios se evidencia en los resultados de la ENMIG 2016-2017, particularmente en la comparación entre el número de residentes en el extranjero (temporales y permanentes) antes y después de su aprobación (ONEI 2018), considerando, además, que la mayoría de las salidas temporales ocurren después de 2013.[23]

Finalmente, la inclusión de la figura de repatriación en la nueva legislación cubana posibilita la migración de retorno. Según lo reportado por Aja, Rodríguez, Orosa y Albizu-Campos, el total de los repatriados asciende a 19.900 desde la implementación de la ley, subrayando que la cifra se ha triplicado desde 2016[24] (Aja *et al.*, 2017: 45). De ese total, según la ENMIG 2016-2017, 47% proviene de Estados Unidos (ONEI, 2018).

Otro de los cambios significativos de la migración cubana post década 1990, ha sido la *diversificación de destinos.* Al respecto, es importante comentar que, aunque el destino principal continuó siendo Estados Unidos,[25] a partir de esa década es notable el crecimiento de la migración hacia otros países de Europa y América Latina. Se ha observado un aumento de cubanos en destinos no tradicionales como Canadá, Italia, Alemania, o Suiza (Tabla 1), así como en países latinoamericanos como Ecuador, Uruguay, Paraguay, Chile, Brasil o destinos inusuales como Sudáfrica y Haití.

22 Este tipo de prácticas también se observa en migrantes asentados en otros destinos, aunque la frecuencia y diversidad de actividades es mucho menor (Aja *et al.*, 2017).

23 De los migrantes que salieron entre 2008 y 2012, solo 16% lo hizo de manera temporal, cifra que se eleva a 84% entre aquellos que salieron entre 2013-2016 (ONEI 2018).

24 A pesar de que se trata de un grupo muy pequeño lo que llama la atención es su rápido crecimiento.

25 La población de origen cubano en los Estados Unidos ha crecido desde 853.000 en 2000, hasta 1.280.000 en 2017, de los cuales más del 56% son nacidos en Cuba (Noe-Bustamante, 2019).

Tabla 1
Migrantes cubanos en los diez destinos latinoamericanos y europeos más importantes, 2019

País de destino	Número de cubanos en 2019
Estados Unidos	1.337.371
España	141.447
Italia	37.307
Canadá	19.010
Alemania	13.433
México	12.920
Venezuela	11.189
Costa Rica	5.840
Francia	5.262
Suiza	3.509
Total	1.587.288

Fuente: Estadísticas del Banco Mundial (2010, 2015 y 2019). *Datosmacro,* Periódico *Expansión.*[26]

Aunque otros autores estiman distintas cifras de cubanos residentes en estos destinos a partir de otras fuentes, todos coinciden tanto en la diversificación como en el aumento de cubanos en algunos países de Europa y América Latina. Este es el caso de Aja y sus colaboradores, quienes usando los datos de la Dirección de Asuntos Consulares y de Cubanos Residentes en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba calculan que a fines de 2016,84% de los cubanos en el extranjero residían en Norteamérica (Estados Unidos y Canadá),10% en Europa (principalmente en España, Italia y Alemania) y5% en América Latina (con predominio de México, Venezuela, Ecuador, Costa Rica y República Dominicana) (Aja *et al.*, 2017).

El otro gran cambio del patrón migratorio más reciente está directamente influido por la política de "pies secos pies mojados" y se refiere a la aparición de *Nuevas rutas* para la migración irregular. A partir del nuevo siglo, los flujos irre-

26 https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/cuba?anio=1995#geo0

gulares se redireccionan, disminuyendo los marítimos. Para cumplir el requisito de "pies secos" se perfilan nuevas rutas de migración terrestres, cuyo crecimiento se acompaña del aumento del peso del tráfico de personas y la aparición de nuevos actores como el crimen organizado, tratantes de personas, coyotes, y autoridades corruptas. Este fenómeno comienza desde la década de 1990, pero se intensifica después de la aprobación de la reforma a Ley de migración y se hace dramático con la derogación de la política de "pies secos pies mojados".[27]

La primera ruta se conforma en un primer momento con la migración irregular hacia islas del Caribe (Gran Caimán, República Dominicana, Bahamas) con la finalidad de llegar hacia Estados Unidos. Después se configuran otras rutas que utilizan a México como puente o tránsito para cruzar la frontera norte de este país. Una vez en México, los migrantes cubanos utilizan los mismos trayectos que la migración irregular centroamericana en tránsito hacia Estados Unidos. De estas rutas se pueden distinguir claramente las siguientes:

*1. Directa de Cuba a México.*Esta ruta tiene dos variantes; la primera, inicia por vía marítima desde las costas cubanas hacia diversos puntos de Yucatán y Quintana Roo (Díaz, 2020) y desde ahí vía terrestre hacia la frontera norte (principalmente a Nuevo Laredo). Se caracteriza por la salida de los migrantes en operaciones de tráfico de personas que configuran una lucrativa actividad criminal organizada, dominada por traficantes de origen cubano radicados en la Florida (Medina, 2014). La segunda, tiene la entrada a México por vía aérea, principalmente por los aeropuertos de Ciudad de México y Cancún, y desde ahí el traslado por tierra (en muchos casos con la ayuda de coyotes) hasta la frontera.

2. La ruta centroamericana. A través de ésta se produce la entrada por la frontera sur de México desde diversos países de Centroamérica (Honduras, Guatemala). La mayoría de estos migrantes ingresa por el estado de Chiapas, usando como ruta los estados del centro de México o bien la ruta del Golfo, para alcanzar (en su mayoría) la frontera por Tamaulipas (Díaz, 2020). En

27 Tanto el restablecimiento de relaciones diplomáticas, como la presentación de iniciativas legislativas para eliminar los privilegios migratorios de los cubanos (Andorra, 2016) origina un temor entre los potenciales migrantes que ocasiona un aumento sin precedentes del flujo de migrantes irregulares en la ruta sudamericana. Con la derogación de esta política, los migrantes quedan varados en diversos puntos de la ruta dando lugar a crisis humanitarias.

esta travesía los migrantes se encuentran expuestos a todo tipo de riesgos y violaciones a sus derechos humanos.

3. La ruta ecuatoriana o sudamericana. Es la que se origina en Ecuador (u otros países de Sudamérica) y atraviesa por tierra Colombia, Panamá, y de ahí Costa Rica, Nicaragua, Guatemala y México (Clot, 2018; Álvarez, 2019). Surge a partir de 2008 con la modificación a la eliminación del requisito de visa de turismo por parte del gobierno de Ecuador, documento que facilitaba a los migrantes cubanos la entrada a ese país. Esta travesía es mucho más larga y peligrosa que las anteriores y también tiene una variante que comienza con el traslado vía aérea a Panamá y de ahí sigue más o menos el mismo trayecto que la que empieza en Centroamérica.

4. La ruta de Guyana. Después de la crisis migratoria de 2015,[28] cuando el gobierno de Ecuador restringe las entradas de cubanos exigiéndoles una visa de turismo, la ruta ecuatoriana se reorientó a Guyana.[29] Esta nueva ruta inicia vía aérea a Georgetown, desde donde los cubanos se trasladan a Brasil, Colombia o Venezuela para seguir por Centroamérica hasta la frontera norte de México o, también algunos se dirigen a otros países de destino como Argentina y Uruguay (Clot, 2018).

Finalmente, entre los rasgos más novedosos del llamado "éxodo post soviético", sobresale el inicio de un proceso de *Transnacionalización de la migración* que, si bien transcurre por vías informales y a contrapelo del Estado, ha ido creciendo cada vez más y puede apreciarse en diversas dimensiones de la actividad de los migrantes.

Transnacionalización de la migración

El transnacionalismo ha sido descrito en referencia a la existencia de vínculos continuos y persistentes entre los migrantes y sus lugares de origen. Vínculos

28 La crisis se produjo cuando en noviembre de 2015, Nicaragua cerró sus fronteras con Costa Rica quedando varados allí más de 5.000 cubanos. Se prolongó hasta febrero de 2016 cuando los gobiernos de Costa Rica, Panamá y México coordinaron un corredor humanitario aéreo que trasladó a los migrantes a la frontera norte mexicana, aprovechando los privilegios migratorios que por entonces seguían vigentes para los cubanos.

29 Guyana no exige visas para estancias de menos de 90 días.

que se evidencian tanto a través de lazos económicos (remesas, negocios y empresas étnicas), políticos (organizaciones cívicas y de oriundos), culturales y simbólicos (Bobes, 2011). En el caso de los cubanos, aunque ya con las discretas modificaciones de la legislación migratoria de 1976-78, aumentaron los contactos entre los migrantes y el país de origen; el proceso de transnacionalización de la migración comienza en la década del noventa y está vinculado con los cambios en las políticas migratorias cubana y estadounidense; y con las medidas de ajuste económico del Período Especial.

De estas últimas, la que impacta de manera directa sobre este proceso es la legalización de la tenencia de divisas y la aparición de un mercado paralelo en esta moneda. La primera, supuso la autorización para el envío de remesas, la segunda el crecimiento de la importancia de las comunidades migrantes para el sustento de las familias cubanas. Ambos elementos incidieron también en que el imaginario social comenzara a incluir a la emigración como parte legítima de la nación (Bobes, 2012).

Varios son los factores que inciden en este proceso; el primero es el aumento de los viajes a la isla. Entre 1996 y 1999, se estima que un mínimo de 100 mil emigrados visitó Cuba desde Estados Unidos (Eckstein y Barbería, 2002). Estas cifras continuaron creciendo durante la siguiente década, engrosadas por visitantes provenientes de otros destinos migratorios. Junto con esto, el incremento en el número de hombres jóvenes dentro de los migrantes (Rodríguez, 1997) a partir de los años noventa, para muchos de los cuales la motivación para emigrar –en un contexto de grave crisis económica y depauperación de las condiciones de vida- estaba orientada a la ayuda a sus familiares, generó la aparición de "familias transnacionales".[30]

El proceso se profundiza con los posteriores cambios de política económica y migratoria ocurridos después de 2006 y con la flexibilización de las regulaciones en torno a las remesas y los viajes a la isla por parte de la administración Obama (Domínguez, 2015). Por la parte cubana, a la vez que se eliminaban restricciones a salidas y entradas, la reforma económica expandía el sector del trabajo por cuenta propia y posibilitaba la creación de micro y pequeñas empresas, lo que propició la entrada de la iniciativa y la parti-

30 El concepto fue descrito para las familias de migrantes mexicanos en Estados Unidos, y se refiere al ejercicio de los roles parentales y/o conyugales a distancia y en el que las remesas adquieren centralidad en la vida del hogar (Ariza y D'Aubeterre, 2009)

cipación de la comunidad emigrada en el nuevo sector empresarial. Esta circunstancia, aunque de manera informal y en muchos casos clandestina y sumergida (ya que la legislación del trabajo por cuenta propia no permite inversiones de los emigrados), comienza a acercar a la comunidad cubana al tipo de contactos transnacionales que se han observado en otros grupos migrantes como los salvadoreños (Landolt *et al.*, 2003) y los dominicanos (Dore *et al.*, 2003) en Estados Unidos.

Algunos estudiosos de la problemática migratoria cubana ya han advertido estas formas de transnacionalismo "persona a persona" (Eckstein y Barbería 2002: 820), y han destacado la existencia de un capital social transnacional (Ekstein, 2010). Asimismo, estudios más recientes, llevados a cabo en otros destinos migratorios como España (García y Pujadas, 2013), Ecuador (Morales y Landaburo, 2017) y México (Ramírez, 2016 y 2019), han documentado también formas de transnacionalismo entre los migrantes cubanos. Otra evidencia de la existencia de este tipo de vínculos aparece en la ENMIG 2016-2017, en la que se constata que 77% de las personas residentes (permanente o temporalmente) en el exterior envían algún tipo de ayuda a la familia en Cuba, en su mayoría a través de remesas[31] (ONEI, 2018).

Los diversos estudios que aquí referimos muestran la existencia de emprendimientos transnacionales incipientes e informales, como los generados por el envío de remesas y artículos de consumo a través de vías informales. Esta actividad ha creado un tipo de empresa transnacional que utiliza a las llamadas *mulas*[32] (migrantes dedicados al trasiego de dinero y artículos hacia los países de origen). Más recientemente, luego del restablecimiento de relaciones se han establecido empresas formales (como la Western Union) que se han sumado (sin sustituir las informales) a la transferencia de remesas. Aunque la mayoría de las remesas se destinan al consumo y a la sobrevivencia, asociado a la ampliación del trabajo por cuenta propia y la aceptación de las Pymes que se produjo con la "actualización del modelo", se ha observado la llegada a Cuba de pequeños capitales de inversión para la creación de restaurantes privados, salones de belleza, pequeñas tiendas y empresas de

31 Aunque los montos de las remesas son difíciles de estimar, se ha calculado que para 2019 las remesas hacia Cuba fueron más del 3,5% de PIB –una proporción similar a la de México, uno de los más grandes receptores de remesas (Rodríguez, 2020).

32 Lo que los salvadoreños llaman *viajeros*. También lo hacen dominicanos, mexicanos, colombianos y otros latinos desde Estados Unidos, o los africanos desde Europa.

reparaciones mecánicas, en los que los migrantes contribuyen con dinero, insumos o mercancías para el negocio[33] (Bobes, 2012; Ramírez, 2016).

También se ha detectado que en el principal destino y la ciudad de mayor concentración de cubanos emigrados (Miami) existe un mercado étnico cuya publicidad expresa abiertamente ese objetivo. En ese y otros destinos (como México y España) se han creado agencias de envíos a Cuba, donde vía internet se pueden hacer compras de artículos que son entregados en los domicilios de los destinatarios y agencias de viajes a Cuba y compañías que operan vuelos charters desde Miami, Los Ángeles y otras ciudades de Estados Unidos (Bobes, 2012).

También en el curso de las dos últimas décadas se ha incrementado el contacto con organizaciones civiles y religiosas asentadas allende las fronteras. Como ejemplo, las dos visitas pastorales de los papas Juan Pablo II y Benedicto XVI (1998 y 2011) movilizaron la asistencia de peregrinos desde Miami y otras ciudades de Estados Unidos. Asimismo, ya desde el Diálogo de 1979 se habían creado asociaciones de "residentes en el exterior" en varios países de Europa y América Latina para fortalecer los vínculos culturales con el terruño. Recientemente, se han constituido organizaciones de emigrantes con objetivos políticos que promueven el acercamiento entre los gobiernos de Cuba y Estados Unidos y cabildean contra el embargo, como es el caso de *Cuban Americans for Engagement* (CAFÉ).[34]

No obstante, este transnacionalismo de la comunidad cubana transcurre por vías informales y a contrapelo del Estado. Por ello, sus posibilidades de crecimiento y expansión son todavía muy limitadas debido principalmente a los enormes obstáculos impuestos por el gobierno. No hay que olvidar que el transnacionalismo involucra no sólo a los migrantes y a sus familiares en los lugares de origen, sino también a los Estados, tanto a los receptores (que multiplican sus controles, determinan las entradas y el acceso a derechos de los inmigrantes) como a los expulsores (que, en tanto ven a los migrantes como

33 Estas inversiones se hacen de manera encubierta y a través de testaferros, ya que la legislación cubana no permite la inversión a los emigrados.

34 Además del cabildeo contra las restricciones del gobierno de Estados Unidos a los viajes de los cubanoamericanos a la Isla, estas organizaciones dirigen peticiones al gobierno cubano que incluyen la reconsideración de los excesivos precios de los trámites para viajar al país, la eliminación de restricciones a los viajes de médicos y balseros, la autorización de inversiones a los emigrados, y el aumento de los intercambios académicos y culturales con la diáspora.

una fuente importante de recursos, en muchos casos establecen políticas para acercarlos). En el caso de estos últimos -ya que muchas de las actividades transnacionales, así como la apertura hacia los reclamos de los grupos migrantes dependen de la voluntad política para incluirlos- la actitud y las prácticas concretas de los gobiernos hacia sus comunidades migrantes adquieren una gran importancia. Por ello, para analizar el proceso de transnacionalización que ha sufrido la migración cubana en los últimos años, es preciso atender a la relación compleja que se ha desarrollado entre el Estado cubano y su diáspora.

Las relaciones entre el Estado cubano y su comunidad migrante. Impacto sobre los procesos de transnacionalización

En los últimos años y a escala mundial, se ha observado una tendencia por parte de los Estados expulsores a reconocer a sus migrantes como parte de la nación, otorgarles derechos (políticos, sociales y económicos) y propiciar su inclusión en la comunidad política del país de origen (Dore *et al.*, 2003 y Portes *et al.*, 2003). Aunque existen diferencias entre unos Estados y otros en cuanto al grado de apertura y el modo y medida en que se produce el reconocimiento a los migrantes, los Estados expulsores de grandes volúmenes de migrantes no pueden ignorar o dar la espalda a este fenómeno.

Partiendo de esta realidad, el análisis de las relaciones del Estado cubano con su diáspora puede enmarcarse en la clasificación de Levitt y Glick (2004) que distingue entre: *Estados Nación Transnacionales* que tratan a sus migrantes como miembros a larga distancia, ofreciéndoles protección y representación consular, reconocen la doble nacionalidad o ciudadanía y cuentan con políticas y programas para migrantes (como México y República Dominicana); *Estados Estratégicamente Selectivos*, que estimulan ciertas formas de transnacionalismo y quieren asegurar la continuidad de las relaciones de los migrantes con su lugar de origen, pero desean mantener control sobre estos lazos y, aunque pueden otorgar ciertas prerrogativas a su diáspora, tratan de elegir quiénesde ellos pueden hacerlo y quiénes no; y *Estados Desinteresados y Acusadores,* que excluyen a sus migrantes y no los consideran ni tratan como parte de la nación, ven con suspicacia cualquier acción o iniciativa de los migrantes hacia el origen, los tildan de traidores o enemigos y tratan de desacreditar cualquier posible influencia de estos grupos sobre el país de origen (Levitt y Glick, 2004).

Desde esta perspectiva, el tipo de relación que a lo largo del tiempo se ha establecido entre el Estado cubano y su diáspora, evidencia una evolución desde una posición de *Estado Desinteresado y Acusador*, que en las últimas décadas ha devenido en un *Estado Estratégicamente Selectivo*. Para entender este cambio hay que considerar varios factores; entre ellos, las características de su sistema político y el hecho de que los emigrantes se hayan asentado mayoritariamente en el territorio de un país considerado "enemigo".

Respecto a lo primero, se trata de un sistema de partido único, sin competencia electoral, con derechos de asociación y manifestación limitados, donde el Estado posee una altísima capacidad de control sobre las esferas política, económica, cultural y simbólica; controla los medios de comunicación y el espacio público. En cuanto a lo segundo, el diferendo cubano-estadounidense colocó la migración en un escenario de confrontación, circunstancia que ha servido al gobierno cubano para legitimar la exclusión de los emigrantes, politizar el tema y ubicarlo en el contexto de un discurso nacionalista. Así, la política migratoria de seguridad nacional y el tratamiento policíaco que durante mucho tiempo dio a los asuntos migratorios, condicionó que la relación entre el Estado y su emigración fuera de hostilidad y oposición. Esto ocasionó profundos procesos de rupturas, confrontaciones y separaciones (reales y simbólicas) en muchas familias cubanas que se vieron escindidas e imposibilitadas de contactos fluidos durante muchos años.

Aunque esta relación de hostilidad comienza a modificarse a finales de los años ochenta, los cambios que contribuyen a la modificación de la posición del Estado ocurren en la década siguiente, como resultado de los diversos procesos que hemos discutido antes. Así, por ejemplo, mientras que la aplicación más laxa del reglamento de la Ley de Migración y los acuerdos que siguieron a la "Crisis de los Balseros"[35] contribuyeron a descriminalizar la emigración, las medidas económicas de ajuste potenciaron la entrada de remesas, y ayudaron a ampliar los contactos entre la isla y la diáspora. Ya entrado el nuevo siglo, la nueva reforma económica ("actualización del modelo"), en sinergia con la modificación de la política migratoria (2013) han ampliado más la presencia y la participación de la diáspora en el país.

35 El gobierno cubano se comprometió a permitir la migración regular y la reunificación familiar, así como a controlar las salidas marítimas y no aplicar sanciones penales a los retornados (Valido, 2017).

Para entender el cambio en la actitud del estado, conviene destacar la importancia del aporte económico de la emigración, que ha sido, y sigue siendo, el mayor incentivo estatal para abrirse y mantener relaciones con la comunidad en el exterior.[36] En este sentido, es evidente que en el proceso de acercamiento que existe en la actualidad ha jugado un papel relevante la aparición de políticas del gobierno cubano para aprovechar a sus migrantes[37] (Duany 2017). Esto, sin duda, ha conducido a un tácito empoderamiento de los migrantes, pero a la vez ha introducido límites a su participación, la cual resulta censurada o tamizada por el filtro del interés estatal.

A través de diversas políticas y mecanismos, el estado cubano regula y/o selecciona las formas en las que sus migrantes pueden relacionarse con el país de origen, determina qué tipo y en cuáles áreas se podrá efectuar esa relación, así como su frecuencia o magnitud. Asimismo, es el Estado el que decide quiénes pueden relacionarse y también quién debe ser excluido de la relación. Por ello, podemos afirmar que se trata de una relación asimétrica, en la que los migrantes dependen de la voluntad del gobierno para que la relación sea permitida o más o menos fluida. En consecuencia, se trata de un *Estado Estratégicamente Selectivo* que *usa* la migración para avanzar en intereses u objetivos de distinta índole.

Existen investigaciones que discuten posturas similares para otros contextos. Portes y Zhou (2012 y 2013) y Portes y Armony (2016) muestran cómo el gobierno chino utiliza a sus migrantes como portavoces de intereses nacionales o como "recursos" económicos, políticos, sociales o culturales. Se trata de prácticas utilitaristas, basadas en un interés de aprovechar los recursos y capitales de los migrantes y en las que estos sirven para algún propósito estatal.

Otros usos comunes de la migración por parte de los Estados se encuentran en la utilización de la expulsión como mecanismo de válvula de presión

36 Sobre este aspecto existe una abundante literatura que analiza en diversos contextos la importancia de las remesas para muchos países en vías de desarrollo (Levitt y Glick, 2004; Fajnzylber y López, 2008; Ratha, 2013; Lubambu, 2014).

37 Nos referimos a diversos estímulos a las remesas que empiezan en los años noventa con la despenalización de la tenencia de divisas y van desde el establecimiento de operadores financieros para ellas (Western Unión), la creación de tiendas "recaudadoras de divisas", la promoción de paquetes turísticos con perfil de turismo étnico, hasta las recargas desde el exterior a teléfonos celulares, entre otros. Estas políticas difieren de aquellas que a partir de 1990 distintos gobiernos emisores han comenzado a promover y que se consideran "buenas prácticas para mejorar las relaciones entre los gobiernos y sus diásporas" (CRI, 2011: 31).

para aliviar crisis económicas o políticas domésticas, así como la exportación de la oposición y la criminalización de los migrantes. Estos mecanismos han sido utilizados en diversos contextos latinoamericanos e incluso en varias ocasiones por un mismo gobierno. Los ejemplos más conocidos son los de Cuba (Domínguez, 1978; Brismat, 2016) y Chile (Pellegrino, 2003). Asimismo, se ha demostrado el uso de la migración para aligerar las responsabilidades sociales contraídas con los ciudadanos; así, algunos gobiernos cuando no son capaces de garantizar los derechos económicos y sociales permiten las salidas con el objetivo de aliviar la situación interna y, a la vez, utilizar a esos mismos migrantes como soporte económico.

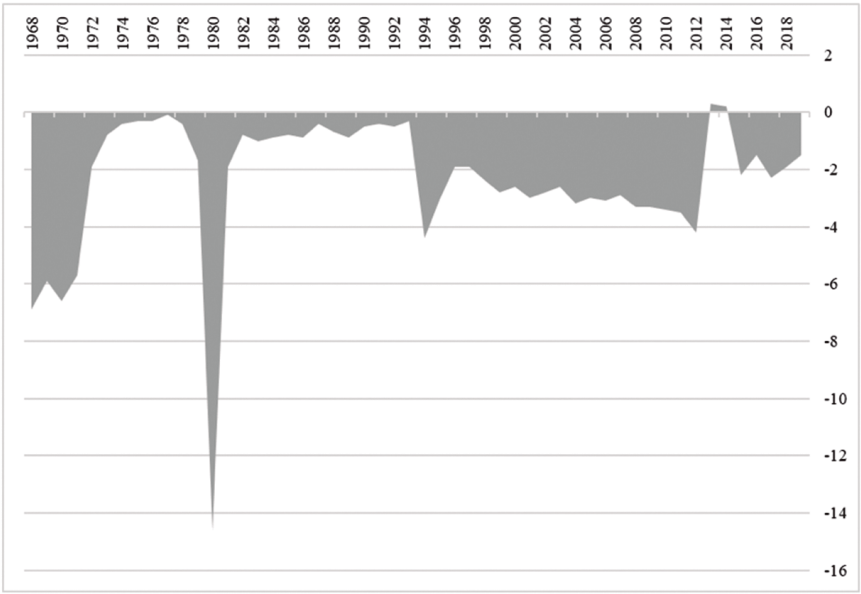
En el caso de Cuba, las tasas de saldo migratorio permiten apreciar una relación entre períodos de graves crisis y la expulsión de grandes volúmenes de migrantes.

Como puede apreciarse en el Gráfico 2, las tasas se mantienen por debajo de cero en todos los años (con la excepción de 2013 y 2014) y se observan algunos picos que corresponden a diversas crisis internas: 1968-1972 (Ofensiva Revolucionaria),[38] la crisis del Mariel (1980) y el Periodo Especial (1994). En esos momentos de grandes presiones internas, el Estado cubano ha optado por permitir las salidas masivas de cubanos hacia Estados Unidos. Esto ha servido no solo para "exportar la oposición" (Domínguez, 1978), y utilizarla como "válvula de escape" a presiones internas, sino también para negociar con el gobierno de Estados Unidos (como resultado de estas crisis migratorias, Cuba es el único país latinoamericano que cuenta con convenios y acuerdos migratorios con los Estados Unidos).

El otro gran uso de la migración es económico. Además de la recepción de remesas, tanto en dinero como en especie, existen otras formas que el Estado utiliza para la recaudación, como los gravámenes a la documentación necesaria para la salida y la entrada al país, la aparición de formas de pago de servicios en Cuba que los migrantes pueden abonar desde el extranjero para ser disfrutados por sus familiares en la Isla (recargas desde el extranjero a los teléfonos celulares, envíos de alimentos a través de páginas web, etc.).

38 Se conoce así el proceso mediante el cual fueron estatalizadas las microempresas que aún subsistían en el país. En este período se radicalizó el proyecto socialista de la Revolución.

Gráfico 2
Cuba. Tasa de saldo migratorio externo (por mil habitantes), 1968-2019



Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Demográfico de Cuba 2019 (ONEI 2019).

Paradójicamente, estas medidas de recaudación coinciden con la persistencia de trabas y obstáculos diversos que tienen que enfrentar los migrantes para la normalización de las relaciones con el país de origen y para el ejercicio de la actividad transnacional. Entre ellas está la permanencia de los permisos de entrada (a través de un proceso selectivo y discrecional de habilitación del pasaporte),[39] el no reconocimiento de la doble ciudadanía, ni de derechos políticos económicos y sociales,[49] altos costos de los permisos y pasaportes,

39 A través de la habilitación del pasaporte, a los emigrados se les permite entradas y salidas múltiples, pero es la DIE quien decide selectivamente a quién le otorga esta condición; según su evaluación acerca de las posiciones políticas y el "comportamiento" del migrante, esta condición además puede ser revocada discrecionalmente en cualquier momento.

40 Los emigrados no tienen derecho a voto ni acceso al sistema de salud pública y deben pagar por cualquier atención sanitaria dentro de la Isla.

altos impuestos a los artículos que llevan los migrantes (más altos que lo de los turistas), tasa de cambio abusiva y malos tratos en el aeropuerto. A pesar de que el gobierno estimula la inversión extranjera, los cubanos que residen fuera de Cuba no pueden invertir ni tener propiedades en el país. Esto podría ayudar a explicar el modo informal y a veces clandestino en que transcurre el transnacionalismo y el hecho de que, a pesar de su magnitud y ventajas comparativas,[41] los cubanoamericanos sean el grupo hispano de menor contacto con su país de origen, tanto respecto al envío de remesas como a contactos telefónicos y visitas al país (Waldinger, 2008).

Por último, a pesar de que en el discurso el gobierno reconoce que la emigración ya no es oposición ni exilio (y la considera semejante a la de cualquier país no desarrollado), no ha habido ninguna señal de que el Estado cubano esté dispuesto a incluirlos en la comunidad política, concederles iguales derechos que a los que residen en el paísy mucho menos a establecer políticas públicas dirigidas a ellos, todo lo cual normalizaría completamente la relación y lo acercaría al tipo de relación que, a través de diversas políticas, los Estados Transnacionales establecen con su emigración.

En estas circunstancias, el transnacionalismo tiene lugar a pesar del Estado, y gracias a la agencia y la capacidad de los migrantes para evadir la actuación estatal. En los escasos estudios empíricos que existen al respecto (Correa, 2013; Ramírez, 2016 y 2019; Sosa, 2019), se ha demostrado que a pesar de estar limitados por estructuras y políticas (económicas, migratorias, culturales, geográficas), los migrantes, a través de diversas estrategias, logran transgredir regulaciones, traspasar instituciones formales y evadir los límites que les impone el Estado. En esta relación, mientras los migrantes intentan sortear la regulación estatal, éste intenta intervenir en el transnacionalismo para adecuarlo a sus necesidades e intereses. Se trata de un "pulso" en el cual la agencia del migrante reta los controles de un Estado que pretende decidir las formas, la frecuencia y la magnitud del transnacionalismo.

41 Los cubanos constituyen hoy el 4% del total de la población hispana residente en los Estados Unidos (sólo superados por los mexicanos y puertorriqueños) y sus indicadores sociodemográficos evidencian grandes potencialidades para la actividad transnacional: cerca de 59% ha obtenido la ciudadanía; 58% domina el inglés, y tienen la mayor concentración geográfica de todos los hispanos (67% vive en la Florida) (Pew Research Center, 2019).

Reflexión final

El largo, complejo y tenso proceso de relación del Estado con su diáspora -iniciado en 1959- ha estado regido por un conjunto de leyes y reglamentos que durante décadas ha excluido a la comunidad emigrada. Las distintas etapas y características del proceso demuestran que de parte del Estado no ha existido un interés por la inclusión y extensión de sus derechos, por lo que a lo largo del tiempo ha predominado una relación de rechazo y exclusión.

No obstante, cambios sustanciales han ocurrido tanto en el patrón migratorio como en el propio contexto socioeconómico interno. El escenario actual, marcado desde lo externo por una fuerte tendencia de los Estados expulsores a la inclusión, así como a la creación de incentivos para potenciar las contribuciones de sus migrantes y, desde lo interno, por el proceso de "actualización del modelo del socialismo" y una migración diferente a la que inicialmente constituyó el exilio, ha impuesto hoy la reevaluación de esta relación del Estado con su diáspora.

Los migrantes de hoy buscan mantener, por todas las vías y sorteando todos los obstáculos, relaciones y contactos con el país de origen, mientras que el Estado intenta aprovechar los capitales y recursos de la diáspora sin perder el control sobre esa relación. En estas circunstancias, el Estado ha comenzado a transformar la relación con la emigración, a través de una nueva política migratoria que expresa la voluntad de ampliar los límites de la inclusión y de incorporar, al menos parcial y selectivamente, a una parte de la emigración.

Ya que los migrantes han alcanzado una importancia creciente en la economía, el Estado cubano debería plantearse medidas y mecanismos que contribuyan a ampliar y profundizar su inclusión a otras esferas de la sociedad y reconocer a los migrantes como miembros plenos de la nación. En tal dirección, las propuestas podrían apuntar a la movilidad no restrictiva, la posibilidad de invertir de manera formal en la isla sin prerrogativas punitivas y excluyentes, y al acceso al voto y otros derechos políticos, económicos y sociales para la diáspora. Estas directrices serían las pautas de una nueva comprensión de la migración, a través de la cual el Estado cubano dejaría de ser un *Estado Estratégicamente Selectivo* y pasaría a ser un *Estado Transnacional*.

Bibliografía

Aja, A., Rodríguez, M. O., Orosa, R., y Albizu-Campos, J. C. (2017), "La migración internacional de cubanos. Escenarios actuales", en *Revista Novedades en Población*, <http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1817-40782017000200004&lng=es&tlng=es >, acceso 8 de septiembre de 2020.

Aja, A. (2007), "La migración desde Cuba", en *Aldea Mundo*, Vol. 11, No. 22, p. 7-16.

Álvarez, S. (2019), "Ecuador-México-EEUU: la producción de una zona de tránsito", en Cordero, B. S. (coord.), *América Latina en movimiento. Migraciones, límites a la movilidad y sus desbordamientos,* Ciudad de México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, p. 63-98.

Andorra, B. (2016), *U.S. Policy on Cuban Migrants: In Brief.* 16 de diciembre. <https://fas.org/sgp/crs/row/R44714.pdf>,acceso 8 de septiembre de 2020.

Arboleya, J. (2014), "Resultados de la nueva política migratoria cubana", <http://progresosemanal.us/20140317/resultados-de-la-nueva-politica-migratoria-cubana/>, acceso 15 de septiembre de 2020.

Ariza, M. y D'Aubeterre, M. E. (2009), "Contigo en la distancia…Dimensiones de la conyugalidad en migrantes mexicanos internos e internacionales",en Rabell, C. (coord.), *Tramas familiares en el México contemporáneo*, México DF: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, p. 225-266.

Bernal, B. (2011), "Cuba hoy: ¿Perspectiva del cambio?",<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2960>, acceso 7 de julio de 2020.

Bobes, V. (2011), *Los tecuanes danzan en la nieve. Contactos transnacionales entre Axochiapan y Minnesota*, México DF: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Bobes, V. (2012),"Diáspora, ciudadanía y contactos transnacionales", en *Nueva Sociedad*, No. 242, nov-dic, <https://www.nuso.org/articulo/diaspora-ciudadania-y-contactos-transnacionales/>, acceso 7 de julio de 2020.

Brismat, N. (s.f.), "La política migratoria cubana: génesis, evolución y efectos en el proceso migratorio insular", <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2960/9.pdf>, acceso l 1 de mayo de 2021.

Brismat, N. (2016), "Estado y migración: la política migratoria y sus efectos en el proceso migratorio cubano (1990-2013)", en Martínez, L. (comp.), *Cubanos en México. Orígenes, tipologías y trayectorias migratorias*, Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, p. 31-76.

Centro de Estudios Demográficos (CED) (1974), *La población de Cuba*, La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, <http://www.cicred.org/Eng/Publications/pdf/c-c11.pdf>, acceso 7 de abril de 2021.

CIDH (2001), *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000*, CIDH, <http://www.cidh.org/annualrep/2000sp/indice.htm>, acceso 7 de julio de 2020.

Clot, J. y Martínez, G.(2018), "La "odisea" de los migrantes cubanos en América: modalidades, rutas y etapas migratorias", en *Revista pueblos y fronteras digital*, <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-41152018000100204&lng=es&nrm=iso>, acceso 2 de septiembre de 2020.

Conferencia "La Nación y la Emigración" (1994), Primera conferencia, <http://revolucioncubana.cip.cu/wp-content/uploads/2012/12/conf01.pdf>, acceso 2 de septiembre de 2020.

Cobas, M.A. (2017), "La cuestión migratoria cubana. Algunas consideraciones", en *BARATARIA, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, No. 23, p. 159-173, <https://www.redalyc.org/journal/3221/322153763011/html/>, acceso 2 de abril de 2021.

Correa, A. (2013), "Del Caribe a la mitad del mundo. Inserción laboral y producción de espacios. Migración cubana en Ecuador", Tesis para obtener el Título de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Sociología. Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

CubaLex (2012), "Consejos para tramitar permiso de residencia en el exterior", <https://cubalex.org/2012/03/24/permiso-de-residencia-en-el-exterior/>, acceso 15 de abril de 2021.

Cuban Research Institute (CRI) (2011), "The United States and Cuba: Intimate Enemies", <http://digitalcommons.fiu.edu/cri_events/208>, acceso 15 de septiembre de 2020.

Díaz, M. R. (2020), "Personas migrantes extracontinentales y extrarregionales en los flujos en tránsito por México", en *Rutas. Estudios sobre movilidad y migración internacional*, Ciudad de México: Secretaría de Gobernación: <http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/Rutas/Rutas01.pdf>, acceso 9 de septiembre de 2020

Dilla, H. (2012): "Las encrucijadas de la política migratoria cubana", en *Revista Nueva Sociedad*, <http://nuso.org/articulo/las-encrucijadas-de-la-politica-migratoria-cubana/>, acceso 10 de octubre de 2020.

Domínguez, J. (1978), *Cuba: Order and Revolution,* Minnesota: Belknap Press of Harvard University Press.

Domínguez, R. (2015), "Cuba y Estados Unidos: el largo proceso del reconocimiento", en *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, México DF, No. 60, p. 53-92, <https://www.redalyc.org/pdf/640/64039200003.pdf>, acceso 15 de abril de 2021.

Dore, C., Itzigsohn, J., Hernández, E. y Vázquez, O. (2003), "Cartografía del transnacionalismo dominicano: amplias y estrechas prácticas transnacionales", en Portes, A.; Guarnizo, L. y Landolt, P., *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*, México DF: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, p. 159-189.

Duany, J. (2017), "Cuban Migration: A Postrevolution Exodus Ebbs and Flows", en *Migration Policy Institute*, <https://www.migrationpolicy.org/article/cuban-migration-postrevolution-exodus-ebbs-and-flows>, acceso 15 de noviembre de 2020.

Eckstein S. (2010), "Immigration, remittances, and transnational social capital formation: a Cuban case study", en *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 33, No. 9, p. 1648-1667, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01419871003725410>, acceso 15 de noviembre de 2020.

Eckstein, S. y Barberia, L. (2002), "Grounding Immigrant Generations in History: Cuban Americans and Their Transnational Ties", en *International Migration Review*, Vol. 36, No. 3, p. 799-837, <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1111/j.1747-7379.2002.tb00105.x>, acceso 20 de septiembre de 2020.

Farber, S. (2020), "Los médicos cubanos en el exterior. Apariencia y realidad", en *Nueva Sociedad*, < https://nuso.org/articulo/medicos-cuba/>, acceso 1 de mayo de 2021

Fajnzylber, P. y López, J. H. (2007), *The Development Impact of Remittances in Latin America*. Washington, DC: The World Bank.

Florida International University (s.f), *Leyes del Gobierno Revolucionario de Cuba*, Miami: FIU, <https://ufdc.ufl.edu/AA00063776/00009/4j>, acceso 10 de mayo de 2021.

Gaceta Oficial de la República de Cuba (1976), "Ley de Extranjería. Ley No. 1313", <http://www.gacetaoficial.cu/html/leyextranjeria.html>, acceso 15 de septiembre de 2020.

Gaceta Oficial de la República de Cuba (1976), "Ley N° 1312 de 20 de septiembre de 1976 Ley de Migración", <https://www.refworld.org/pdfid/4018f8d54.pdf>, acceso 15 de septiembre de 2020.

Gaceta Oficial de la República de Cuba (2012), "Decreto-ley no. 302 modificativo de la ley no. 1312, "Ley de Migración" de 20 de septiembre de 1976", <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2012/10/ley-migratoria_cuba_2012.pdf>, acceso 15 de octubre de 2020.

Gaceta Oficial de la República de Cuba (2014), "Ley No. 118 de la Inversión Extranjera en Cuba", <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2014/04/GO_X_20_2014_gaceta-ley-de-inversion-extranjera.pdf>, acceso 15 de octubre de 2020.

García, C. y Pujadas J.J. (2012), "El vivir transaccional de los inmigrantes cubanos en España, Migraciones", en *Migraciones*, No. 32, p. 73-102, <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/download/909/769/>, acceso 15 de octubre de 2020.

Gómez, S. y Juampere, M. (2018), "El diálogo de 1978 que cambió las relaciones entre Cuba y su emigración", en *Cubadebate*, 6 de septiembre de 2018, <http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/09/06/el-dialogo-de-1978-que-cambio-las-relaciones-entre-cuba-y-su-emigracion/>, acceso 1 de mayo de 2021.

Hernández, J. y Foladori, G. (2013), "La dinámica poblacional en el socialismo cubano", en *Revista Latinoamericana de Población*, Vol. 7, No. 12, p. 133-158, <https://www.redalyc.org/jatsRepo/3238/323830084005/html/index.html>, acceso 1 de mayo de 2020.

Landolt, P., Autler, L. y Baires, S. (2003), "Del hermano lejano al hermano mayor: la dialéctica del transnacionalismo salvadoreño", en Portes, A., Guarnizo, L. y Landolt, P., *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*, México DF: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, p. 123-158.

Levitt, P. Y Glick, N. (2004), "Perspectivas internacionales sobre migración: conceptuar la simultaneidad", en *Migración y desarrollo*, Vol. 3, p. 60-91. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66000305>, acceso 15 de octubre de 2020.

Lubambu, K. (2014), *The impact of remittances on developing countries,* Bruselas: Directorate General for External Policies of the Union Policy Department.

Medina, A. (2014), "Migraciones, tráfico de personas y otras figuras afines, y la protección penal del normal tráfico migratorio en Cuba", en *Revista Misión Jurídica,* Vol. 7, No. 7, p. 23-64.

Morgenfeld, L. (2014), "Estados Unidos-Cuba. Un giro histórico que impacta sobre América Latina y el Caribe", en *Crítica y Emancipación*, No. 12, p. 103-146, <https://core.ac.uk/download/pdf/158829449.pdf>, acceso 1 de mayo de 2021.

Morales, L. y Landaburo, L. (2017), "Migrantes y vida pública en Cuba", en *Regiones y Cohesión*, Vol. 7, No. 3, p. 8-29.

Noe-Bustamante, L., Flores, A. y Shah, S. (2019), "Facts on Hispanics of Cuban origin in the United States, 2017" [hoja de datos], Pew Research Center,<https://www.pewresearch.org/hispanic/fact-sheet/u-s-hispanics-facts-on-cuban-origin-latinos/>, acceso 21 de septiembre de 2020.

OIM (2019), "Perfiles por país Cuba", <https://migrationdataportal.org/es/data?i=stock_abs_origin&t=2019&cm49=192>, acceso 19 de septiembre de 2020.

ONEI (2018), *Encuesta Nacional de Migraciones 2016*, <http://www.onei.gob.cu/

sites/default/files/08_informe_completo.pdf.>, acceso 12 de septiembre de 2020.

ONEI/CEPDE (2019), "Anuario Demográfico de CUBA 2019", junio, <http://www.onei.gob.cu/sites/default/files/0-anuario_demografico_completa.pdf>, acceso el 19 de septiembre de 2020.

Ong, A. (1999), *Flexible Citizenship: The Cultural Logics of Transnationality,* Durham: Duke University Press.

Pedraza, S. (2008). "Olas migratorias desde 1959 entre el desencanto y la desesperanza", *Cubanet,* 19 de mayo de 2008. <https://www.cubanet.org/htdocs/CNews/y08/may08/19inter_7.html>, acceso 6 de mayo de 2021.

Pellegrino, A. (2003), *La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes*, Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) y División de Población Banco Interamericano de Desarrollo (BID), <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7172/1/S033146_es.pdf>, acceso 18 de noviembre de 2020.

Portes, A., Guarnizo, L.; y Landolt, P. (2003), *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*, México DF: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Portes, A.; Zhou M. (2012), "Transnationalism and Development: Mexican and Chinese Immigrant Organizations in the United States", en *Population and Development Review*, Vol. 38, No. 2, p. 191-202, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1728-4457.2012.00489.x>,acceso 10 de diciembre de 2020.

Portes, A. y Armony, A.C. (2016), "Rescatando valores ancestrales y creando nuevos lazos: el transnacionalismo chino en América Latina", en *Migración y Desarrollo*, Zacatecas, Vol. 14, No. 26, p. 3-23, <https://www.redalyc.org/pdf/660/66046498001.pdf>, acceso 10 de diciembre de 2020.

Ramírez, L. (2016), "Contactos y prácticas transnacionales de los migrantes cubanos en México", Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Sociología, Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, <http://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1026/115>, acceso 10 de diciembre de 2020.

Ramírez, L. (2018), "Migración y acceso a derechos: una perspectiva analítica desde la realidad de los migrantes cubanos en México", en Bobes, V.C. (Ed), *Política migratoria y derechos de los migrantes en México*, Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, p.181-212.

Ramírez, L. (2019), "Transnacionalismo migrante en condición de Estados de origen con régimen autoritario: el caso de los cubanos en México", Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Tesis de Doctorado en Investi-

gación en Ciencias Sociales con Mención en Sociología, <http://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1026/164> acceso 10 de diciembre de 2020

Ramírez, L.(2021), "Cubanos en México ¿A quién y cómo reclamo mis derechos?", en Serrano, S. y Vázquez, D. (coords.), *Crisis de estatalidad y violaciones a derechos humanos*, Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, p. 223-253.

Ratha, D. (2013), "The impact of remittances on economic growth and poverty reduction", en *Migration Policy,* <https://www.migrationpolicy.org/research/impact-remittanceseconomic-growth-and-poverty-reduction>, acceso 10 de diciembre de 2020.

RevoluciónCubana (s.f.), "Diálogo del 78", <http://revolucioncubana.cip.cu/logros/cuba-en-el-mundo/nacion-y-emigracion/dialogo-del-78/>, acceso 10 de diciembre de 2020.

Rodríguez, A. (23 de noviembre de 2020), "Western Union cierra en Cuba; remesas vendrán por otras vías", *Associated Press Spanish*, <https://www.chicagotribune.com/espanol/sns-es-western-union-cierra-en-cuba-remesas-vendran-por-otras-vias-20201123-s477x2iorbdcjjd57ry2ewnlqm-story.html>,acceso 10 de diciembre de 2020.

Rodríguez, E. (1997), "El flujo emigratorio cubano, 1985-1996: balance y perspectivas", *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Puerto Rico, p. 37-81.

Sosa J.L. (2019), "El proceso migratorio cubano entre la flexibilidad y la integración. Vivir lo transnacional en España a inicios del siglo XXI", Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, <http://cathi.uacj.mx/bitstream/handle/20.500.11961/10102/El%20proceso%20migratorio%20ok.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, acceso 15 de diciembre de 2020.

Tamaki, E. (2011), "Transnational home engagement among Latino and Asian Americans: resources and motivation", en *International Migration Review*, Vol. 45, No. 1, p. 148-173, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3107345/>, acceso 25 de noviembre de 2020.

Valido, A. M. (2017), "Las relaciones migratorias entre Cuba y Estados Unidos: incidencia en América Latina", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, España, No.117, p. 197-218.

Waldinger R. (2008), Between "Here" and "There": Immigrant Cross-Border Activities and Loyalties", en *International Migration Review*, Vol. 42, No. 1, p. 3-29, <https://escholarship.org/uc/item/12x7b93f >, acceso 5 de diciembre de 2020.

Wasen, R. (2009), "Cuban Migration to the United States: Policy and Trends", en *Cuban Migration Policy and Issues*, <https://fas.org/sgp/crs/row/R40566.pdf>, acceso 20 de diciembre de 2020.

SEGUNDA PARTE

Desplazamientos, violencias y desigualdades

Visibilizar y reconocer a la niñez migrante y su derecho a migrar en México

Martha Luz Rojas Wiesner

Introducción

Desde hace apenas unos lustros, se comenzó a hacer evidente la preocupación por la participación de la niñez en los procesos migratorios en la agenda de investigación (Venken, Kaisto y Brambilla, 2021). Una preocupación que hoy podemos considerar tardía, si tomamos en cuenta que, igual que las mujeres, ya participaban en procesos migratorios y, además, con requerimientos especiales de protección, tanto por ser niños o niñas, como por ser migrantes o estar en relación con tales procesos, sea por circunstancias forzadas o no. Su migración no es reciente ni es excepcional (Gallo, 2005; Dobson, 2009). Sin embargo, ha cobrado notoriedad por los volúmenes en que se presenta, por las distintas maneras en que se lleva a cabo su y por las cada vez más restrictivas políticas de control migratorio que contradicen el enfoque de la protección integral de la niña y el niño como sujetos de derechos (Farias, 2003; González Contró, 2015).[1]

Al enunciar la palabra niño o niña se suele hacer la asociación con una persona dependiente de una familia o de personas adultas o instituciones que tienen su tutela y responsabilidad. La preeminencia que se le ha dado al enfoque tutelar ha derivado en la concepción de una persona que requiere estar en compañía o a cargo de otras personas, por lo general, adultas (Castañer y Griesbach, 2016). Por ese mismo enfoque, la concepción que ha prevalecido es adultocéntrica. En los imaginarios sociales, determinadas personas adultas de la familia son las que deben hacerse cargo y ocuparse del bienestar y la seguridad de la niñez, por lo que, si el niño o la niña está sin esta compañía, se le considera en situación de vulnerabilidad.

Por esos mismos imaginarios, se suele vincular a la niñez migrante con un grupo familiar con el que migra, como una extensión de la migración de

1 De acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), se entiende por niñez a las personas menores de 18 años, a menos que haya alcanzado la mayoría de edad por alguna ley que lo determine (CDN, 1989).

personas adultas y como si fuese transportada por estas personas, sin que intervenga su decisión de migrar o sin que cuestione la decisión de alguna persona adulta al respecto (Dobson, 2009, Pacecca, 2017). En esa asociación con la familia, también se incluye a la niñez migrante que no viaja con estas personas adultas, pero que lo hace con propósitos de reunificación familiar, aunque hay autores que consideran que esta motivación la define como una categoría de niñez migrante independiente (Bhaba, 2008).[2] Igualmente, en la asociación con la familia, hay niñez que no se mueve del lugar del que salieron sus familiares migrantes, o que nació en un lugar donde su familia es inmigrante o refugiada y que, por tanto, está involucrada también en procesos migratorios.

Como veremos más adelante, en los casos en los que se puede identificar el acompañamiento, efectivamente se evidencia que en mayor número se trata de niñez que viaja con un familiar que tiene su tutela. Esta situación, sin embargo, puede cambiar, como resultado directo o indirecto de la ejecución de políticas migratorias restrictivas. En el primer caso, por medidas de control migratorio que incluyen la intercepción, la detención y la deportación. En el segundo, por situaciones ligadas a estar evadiendo la contención migratoria en contextos en los que, por ejemplo, las personas migrantes son víctimas de secuestros y de trata.

Además de esta condición de acompañamiento, hay niñez que viaja (i) sola, (ii) con otros familiares, o (iii) con personas que no son sus parientes. De acuerdo con la Observación General 6 del Comité de los Derechos del Niño (CRC, por su sigla en inglés), las situaciones (i) y (iii) corresponden a la categoría de "niños no acompañados", esto es, que "están separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad" (NU, CRC, 2005: párr. 7). Según el mismo comité, la situación (ii) corresponde a "niños separados", esto es, que están "separados de ambos padres o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes. Por tanto, puede tratarse de menores acompañados por otros miembros adultos de la familia" (NU, CRC, 2005: párr. 8). De acuerdo con el CRC, el incremento en el número de migrantes menores de 18 años de estos dos grupos incidió en la publicación de

2 Bhabha (2008) define a la niñez migrante independiente como aquella que viaja (i) en busca de oportunidades (educativas o laborales), (ii) para sobrevivir (escapar de la persecución o de la guerra, del maltrato familiar o de la pobreza extrema), (iii) por reunificación con familiares que han migrado, o 4) en contexto de explotación (incluida la trata).

la Observación General 6 cuyo objetivo es poner de manifiesto que se trata de niñez especialmente vulnerable (NU, CRC, 2005: párr. 1) y que los Estados parte tienen una serie de obligaciones para garantizar su efectiva protección.

Las obligaciones de los Estados respecto de la protección de la niñez migrante, también aplica a la que cuenta con acompañamiento. Los recientes cambios en el patrón migratorio en México, con una mayor presencia de familias con hijos e hijas menores de 18 años, en especial desde mediados de la década de 2010, han revelado los distintos peligros y obstáculos que enfrenta la niñez en los procesos migratorios. Peligros y obstáculos que se han agudizados por las mayores restricciones a la movilidad, impuestas por estrictas políticas migratorias de contención y medidas sanitarias relacionadas con la pandemia por el Covid-19, tanto en México como en los demás países de América Latina. Estas restricciones han forzado a muchas familias y a niñez no acompañada a movilizarse hacia países que consideran como posibles destinos en largos, extenuantes y peligrosos recorridos en condiciones muy precarias, por territorios (como el mexicano) cada vez más controlados por agentes migratorios, así como por la delincuencia común y el crimen organizado y, además, en medio de crecientes expresiones de discriminación racial (Hunter, 2017; NU, 20/4/2021).

Las obligaciones de los Estados respecto de protección de la niñez están establecidas en el marco normativo internacional de derechos humanos, como la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, 1989).[3] Sin embargo, aunque con esta Convención se estableció una nueva definición de niñez basada en los derechos humanos y de que, en los acuerdos internacionales, los Estados han revisado el enfoque tutelar para avanzar hacia uno que les reconozca como sujetos y agentes con derechos humanos, en los hechos, hay problemas de distinto orden para su adopción y puesta en práctica, relacionados, entre otros, con (i) la armonización de la legislación nacional a este marco normativo internacional, (ii) la armonización entre leyes nacionales que contradicen la protección integral, (iii) la persistencia de un enfoque tutelar refractario al cambio, (iv) la asignación presupuestal para fortalecer las capacidades institucionales y (v) la falta de coordinación interinstitucional para que esta protección sea efectiva (González Contró, 2015; Ortega, 2017).

3 Para una relación de estándares internacionales sobre la protección de los derechos de la niñez, ver Ortega (2017).

En el caso mexicano, se pueden identificar avances en la protección de la niñez migrante; sin embargo, estos avances son opacados por las cifras de detenciones y deportaciones de personas menores de 18 años sin documentación migratoria, cualquiera que sea su condición de acompañamiento, llevadas a cabo por el Instituto Nacional de Migración (INM) en colaboración con otras instituciones gubernamentales.[4]

Si bien las estadísticas oficiales *per se* no son suficientes para entender en su complejidad el fenómeno migratorio, sí permiten una aproximación a algunas de sus características, en especial a los patrones y tendencias de la movilidad de grupos de población y, en el caso que nos ocupa, a situar en tales procesos la participación de niños y niñas. Un problema al respecto es que se cuenta con pocas fuentes que desagreguen los datos por sexo y edad y, además, que tales datos sean confiables y tengan alguna representatividad para determinadas desagregaciones.[5] Dependiendo del objetivo, hay fuentes que captan información para todas las edades (por ejemplo, el censo y los registros administrativos de las oficinas de migración y refugio), mientras que hay otras que solo permiten una acercamiento indirecto a ciertas características, dado que no captan información para menores de 18 años, al no ser la unidad de análisis, pero sí tienen preguntas relativas a "acompañantes" (por ejemplo, las encuestas de flujos de migrantes laborales). Tampoco podemos perder de vista que muchas personas que hoy son adultas, porque ya tienen al menos 18 años de edad, vivieron sus primeras experiencias siendo menores de esa edad. Las entrevistas que se llevan a cabo en los diferentes estudios en los que he participado, en los que se reconstruyen relatos de vida,

4 En distintos momentos, el INM ha utilizado eufemismos como "aseguramiento" (hasta 2006), "alojamiento" (hasta 2012) o "presentación" (desde 2012 hasta la fecha) al acto de detención o privación de la libertad de personas extranjeras por encontrarse sin documentación que autorice su legal estancia en territorio mexicano. En este capítulo utilizaré el término detenciones, salvo cuando se señale como fuente al INM o a la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), en cuyo caso usaré comillas. En el mismo sentido, el INM alude a "devoluciones" para actos que en estricto sentido son expulsiones o deportaciones. Hasta antes de entrar en vigor la Ley de Migración (LM), el 12 de noviembre de 2012, la categoría "devoluciones" incluía "eventos de expulsión", "eventos de repatriación voluntaria" y "eventos de menores con oficio de salida definitiva". A partir de esa fecha, incluye "eventos de deportación" y "eventos de retorno asistido". En este texto me referiré a deportaciones (expulsiones) y no a "devoluciones", salvo cuando se señale como fuente al INM o a la UPMRIP, en cuyo caso usaré comillas.

5 En este capítulo no abordaré la desagregación por sexo, que demanda un análisis específico.

también nos permiten otro tipo de acercamiento a esa experiencia vivida; muchas personas adultas en estricto sentido son sobrevivientes a situaciones que de distinto modo fracturaron o se constituyeron en un punto de inflexión en sus trayectorias de vida.

El objetivo de este capítulo es visibilizar y reconocer a la niñez migrante internacional en México y su derecho a migrar. Con este fin, presento como una aproximación e ilustración, datos sobre inmigración, solicitantes de refugio, detenciones y deportaciones.[6] Estos datos contribuyen a evidenciar que, a pesar de los obstáculos, la niñez sigue y seguirá migrando. Las cifras, año tras año, nos interpelan respecto de las razones que la niñez ha tenido para migrar y sobre las condiciones en que lleva a cabo su migración, ya sea que haya salido de su lugar de origen o de los lugares a los que ha llegado en el camino en circunstancias forzadas o no, lo que también dependerá de cómo los niños y las niñas lo hayan vivido o percibido. Las cifras también cuestionan las formas como se han ejecutado las disposiciones para el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos y cómo se concibe su protección.

El capítulo está organizado en tres apartados, además de la introducción y algunas reflexiones finales. En el primero, se aborda de manera muy breve el concepto de niñez y el derecho a migrar; en el segundo, se destaca la presencia de la niñez mediante cifras relacionadas con su migración; y en el tercero, se alude a la experiencia de niños y niñas migrantes, captada mediante entrevistas que he realizado en distintos momentos por más de veinte años o mediante entrevistas que han llevado a cabo otras instituciones y personas, de las que ya hay un creciente número de publicaciones.

La niñez y el derecho a migrar

La niñez como titular de derechos

Un primer aspecto que habría que mencionar respecto de la definición del grupo de nuestro interés tiene que ver con la traducción del idioma inglés de los acuerdos internacionales, como la Convención sobre los Derechos del

6 En este capítulo no analizaré estadísticas sobre la situación en Estados Unidos de niños, niñas y adolescentes migrantes originarios de México o de otros países.

Niño (CDN). Según esta traducción, se usa el término "niño" de manera genérica; sin embargo, es cada vez más común la alusión a niños y niñas, en plural, tanto para hacer distinciones por sexo y género, como para llamar la atención sobre su diversidad. En México, esta distinción también se introdujo como parte de la reforma al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) relativa a la igualdad de hombres y mujeres ante la ley (artículo 4, párr. 1). En ese mismo artículo, desde el año 2000, ya se había incluido el término más genérico de "niñez". La misma Constitución Política introdujo la distinción para los menores de 18 años en dos grandes grupos: niños y niñas (0 a 11 años de edad) y adolescentes (12 a 17 años de edad), al establecer como mandato la necesidad de crear "un sistema integral de justicia para los adolescentes" en el caso de la comisión o participación en un delito (artículo 18, párr. 4), "atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente" (artículo 18, párr. 5).

Según González Contró (2015), cuando se hace referencia a los derechos de un grupo, su definición no es solo un asunto de terminología; lo que se busca es identificar cuáles son los rasgos específicos que distinguen a ese grupo y las razones por las cuales deben tener un tratamiento jurídico diferenciado (2015: 1). En su consideración, la palabra "niño" puede resultar vaga, en especial, porque socialmente se le asocia con población menor a 12 años; como también puede ser impreciso el término adolescente para quienes tienen entre 12 y 17 años cumplidos, que es una etapa de la vida que puede ser interpretada de distinto modo y con un rango de edades diferente según el contexto cultural del que se trate (2015: 3). En estricto sentido, a partir de la CDN, la denominación más adecuada es la de niños y niñas para referirse a los menores de 18 años como sujetos de derechos; sin embargo, recientemente en distintos países se ha generalizado la distinción entre niños, niñas y adolescentes en apego a su marco normativo[7] (Farias, 2003; González Contró, 2015). Igualmente, se usa el genérico niñez o infancia, aunque el primero también puede encontrarse en alusión a las personas menores de 12 años. Con el cambio de enfoque sobre los derechos de la niñez, se ha cuestionado la palabra "menor"

7 En México, por ejemplo, la CPEUM y la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Esta última publicada en 2014 como parte de reformas constitucionales llevadas a cabo en 2011 (CPEUM, artículos 4 y 73, fracción XXIX-P), relativas a las obligaciones del Estado con el interés superior de la niñez y la expedición de leyes en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes.

porque se asocia a un adjetivo que califica su capacidad (González Contró, 2015); para contrarrestar dicha connotación, es común que ahora se enfatice que se usa como un sustantivo mediante el que se especifica la edad: "menores de 18 años".

Esta asociación entre niño, menor de edad y derechos, derivada de la CDN, de acuerdo con González Contró, remite a la relación entre tres conceptos: niño, mayoría de edad y ciudadanía. Si bien se suele vincular mayoría de edad con ciudadanía, no necesariamente son sinónimos, por lo que niño y no-ciudadano tampoco lo son (2015: 5). La ciudadanía de niños y niñas es un asunto con distintos desafíos que tiene que ver con la manera en que se conceptualizan niño, niñez (infancia) y ciudadanía (Butler *et al.*, 2009: 181). Según Taylor y Bjerke la retórica de la ciudadanía para los niños y las niñas se ha centrado alrededor de su potencial para llegar a su ciudadanía en el futuro, es decir, se ha enfocado en el proceso de llegar a ser personas, más que en ser personas ahora, lo que en su consideración les niega agencia y limita sus derechos ciudadanos (2009: 17-18): "no hay contradicción […] en que los niños sean ciudadanos ejerciendo su agencia y continúen dependiendo de la crianza, el apoyo o la regulación de los adultos" (2009: 18). Al considerar a los niños y las niñas como ciudadanos y ciudadanas "se les presenta como seres humanos completos, investidos de agencia, integridad y capacidad de toma de decisiones" (Stasiulis, citada por Taylor y Bjerke, 2009: 16), lo que supone, además, que su voz sea escuchada y tomada en cuenta. Su agencia y su voz se construyen en experiencias sociales de interacción con otras personas (2009: 18), por lo que hay autores que enfatizan que no sólo es esencial prestar atención a la niñez y la adolescencia como actores sociales, sino también a los contextos en los que ellos y ellas operan (Venken, Kaisto y Brambilla, 2021).

Los derechos de la niñez establecidos en la CDN no están limitados a menores de 18 años que "sean nacionales del Estado Parte", también son aplicables a solicitantes de asilo, refugiados y niñez migrante, independientemente de su nacionalidad o apatridia, y situación migratoria (NU, CRC, 2005: párr. 12). En ese sentido, el Estado parte debe adoptar las medidas necesarias para dar efectividad a todos los derechos reconocidos en la CDN, sin discriminación por su situación de niñez no acompañada o separada, o por su condición de refugiada, solicitante de asilo o migrante (párr. 18), atendiendo al interés superior de la niñez, el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, el derecho a expresar su opinión libremente, el respeto del principio de no devolución y la confidencialidad, entre otros derechos (NU, CRC, 2005).

En México, en 2014 se publicó la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (LGDNNA), con el fin de reconocerles como titulares de derechos; garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de sus derechos; crear y regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para garantizar la protección, prevención y restitución integral de los derechos de esta población que hayan sido vulnerados; establecer los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional relacionada con sus derechos; y establecer las bases generales para la participación de los sectores privado y social en las acciones para garantizar la protección y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, y prevenir su vulneración (LGDNNA, artículo 1). Expresamente, en esta ley se presenta una lista "enunciativa mas no limitativa" de derechos, entre los que se incorpora el inciso "XIX. Derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes" (LGDNNA, artículo 13, fracción XIX), que no es equivalente al derecho a migrar. El capítulo décimo noveno de dicha ley se enfoca en las medidas de protección, a las que están obligadas las autoridades para garantizar los derechos de esta población, que incluye a migrantes "acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana […], independientemente de su nacionalidad o situación migratoria" (artículo 89). Con la creación del Sistema Integral de Protección, también se crean las Procuradurías de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes que tienen como mandato la protección y restitución de derechos de esta población.

En la Ley de Migración (2011) y en la Ley sobre Refugio, Protección Complementaria y Asilo Político (2011), del mismo modo, se establecen las obligaciones respecto a la protección del grupo de población en referencia. Desde su publicación, la primera de estas leyes ha tenido distintos cuestionamientos por organizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos humanos, como los relacionados con la determinación del interés superior de la niñez y la privación de su libertad (Grupo de Trabajo de Política Migratoria, GTPM, 23 de enero de 2019).

El derecho a migrar

El tema de la protección de los derechos de las personas migrantes, en relación con su marco normativo y con la legislación sobre migración, nos remite a

varios debates, entre estos, el del derecho a migrar. Para diferentes analistas, en estricto sentido, en el marco jurídico internacional, como en el nacional, no se ha establecido el derecho a migrar (Carbonell, 2011; Nieves, 2016). Según Efraín Nieves, "no existe tal 'derecho humano a migrar, por lo menos no en el ámbito internacional, toda vez que el círculo que implica la migración —entrada, estancia, salida— no se completa en los derechos enumerados en los instrumentos internacionales" (Nieves, 2016: 55).[8] En dicho marco normativo internacional, se establece que toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado, así como a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a este último; pero no se establece el derecho a entrar a un país diferente al de su nacimiento, a menos que cumpla con la legislación interna de dicho país, que es la que determina quién "merece" o no la entrada y permanencia en su territorio. Un marco normativo interno que, como bien lo señala Araya, establece una distinción entre migrantes internacionales "en situación legal e ilegal, o regular e irregular" (2021: 3). Por ello, el libre tránsito, al que se hace referencia en el marco jurídico, no es lo mismo que el derecho a migrar para personas extranjeras, dado que esta libertad está restringida al territorio de un país y sujeta al cumplimiento de los requisitos de permanencia "legal" (Carbonell, 2011; Nieves, 2016; Araya, 2021).

En el caso de la niñez y la adolescencia migrantes, la CDN establece explícitamente que los Estados parte velarán porque no sean separadas de sus padres, a menos que por su interés superior haya restricciones al respecto (CDN, artículo 9, párr. 1). En consonancia con dicho mandato, dispone que la solicitud hecha por una persona menor de 18 años, o por sus padres, para entrar o salir a un Estado parte con fines de reunión de la familia deberá ser atendida por dicho Estado no sólo de manera positiva, sino humanitaria y expedita (CDN, artículo 10, párr. 1). Además, en el caso de que el padre y la madre vivan en países diferentes, también se deberá respetar el derecho de niños, niñas y adolescentes y de sus padres "a salir de cualquier país, incluido el propio, y

8 Para autores, como Chueca y Aguelo (2013), el derecho a la migración, que correspondería al de la libertad de circulación o *Ius migrandi*, implica el reconocimiento de cuatro derechos: el derecho a no migrar, el derecho a migrar (salir de y entrar a un país), el derecho a establecerse pacíficamente y el derecho a retornar. En su consideración, es una perspectiva "que, de adoptarse en el terreno normativo y de aplicarse en la vida real, supone una inequívoca globalización en valores, en Derechos Humanos" (2013: p. 2).

de entrar en su propio país". Tal derecho puede estar restringido por las leyes del país del que la niñez vaya a salir; estas restricciones no necesariamente se refieren a disposiciones migratorias, pero es la interpretación que desde los Estados se le suele dar (CDN, artículo 10, párr. 2).

En México, en el artículo 11 de su Constitución Política también se establece el derecho a la entrada al país: "[t]oda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes" (CPEUM, artículo 11, párr. 1). Sin embargo, en el mismo párrafo se establecen las restricciones, a lo que en una primera lectura podría interpretarse como el derecho a migrar (Nieves, 2015):

> El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país (CPEUM, artículo 11, párr. 1).

Si bien no hay un "derecho a migrar", en los diferentes acuerdos internacionales los Estados parte se han comprometido a la protección de los derechos de las personas migrantes. Según Miguel Carbonell, lo que queda claro en las controversias internacionales sobre el tema es que "un inmigrante no es una especie de *res nullius* [que no pertenece a nadie], sino que sigue siendo un sujeto de derechos" (2011: 67). Según Efraín Nieves, la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del 18 de agosto del 2000, relativa a la protección de los derechos humanos de los migrantes haitianos en República Dominicana, estableció jurisprudencia al reconocer que la política migratoria de cada Estado puede ser una decisión soberana, pero tiene límites (Nieves, 2016: 72). Los y las migrantes son ante todo personas que, independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio, tienen derechos, los cuales son indivisibles e interdependientes.

En el mismo sentido, el 19 de agosto de 2014, la CIDH emitió la Opinión Consultiva Oc-21/14 en la que da respuesta a la solicitud de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay respecto a cuáles son los estándares, principios y obligaciones concretas que los Estados deben cumplir con relación a los derechos de niños, niñas y adolescentes. Los Estados pueden establecer mecanismos de control para el ingreso y salida de su territorio de personas nacidas en otros países, pero estos deben ser compatibles con las normas de protección de los

derechos humanos consignadas en la Convención Americana (CIDH, 2014: párr. 39) y en otros acuerdos internacionales.

Estas disposiciones obligan a los Estados parte a la adopción del enfoque de derechos humanos en política migratoria y, en el caso de la niñez, a un enfoque integral, independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio, que garantice su protección. Niños, niñas y adolescentes migrantes son en primer lugar personas titulares de derechos, lo que implica reconocer su presencia en la migración, proteger sus derechos y buscar los mecanismos para garantizar su "derecho a la migración".

La presencia de la niñez migrante en México

Desde mediados de la década de 2010 nos ha llamado la atención el cada vez más creciente número de niños, niñas y adolescentes en los procesos migratorios, en especial en la llamada migración en tránsito y de manera más notoria en la que se lleva a cabo en grandes grupos entre los que destaca la movilidad de familias. Este es el caso, por ejemplo, de la llegada a Europa de solicitantes de refugio en 2015; de la llegada de miles de personas de Venezuela a diferentes países de América del Sur a partir de ese mismo año; de la (re)migración rumbo a Estados Unidos desde los países de residencia en América del Sur de personas nacidas en Haití y Cuba a partir de 2016; de la llegada de niños, niñas y adolescente de países centroamericanos a la frontera de México con Estados Unidos en 2014; y de la movilidad de las llamadas caravanas de migrantes en México rumbo a Estados Unidos desde 2018, en las que han participado personas de diferentes nacionalidades. En todos estos procesos participa niñez migrante, ya sea acompañada o no acompañada.

Una amplia literatura da cuenta de los factores que impulsan o fuerzan estas migraciones, ya no sólo desde Centroamérica, ni exclusivamente hacia los Estados Unidos (ver, por ejemplo, Pardo, 2019). Independientemente de la edad, las personas emigran de sus países por factores asociados a la pobreza, la falta de oportunidades laborales, la creciente inestabilidad política, la inseguridad y la violencia (en distintas modalidades y perpetrada por distintos actores). Igualmente, se ven forzadas a movilizarse por los efectos del cambio climático (inundaciones, deslaves, sequías y huracanes), otros fenómenos naturales (sismos) y factores biológicos (plagas y enfermedades en cultivos) que están afectando zonas de agricultura de subsistencia y, por tanto, la seguridad alimentaria. En el caso de la niñez y la adolescencia, además, la migración puede estar motivada

por la reunificación familiar, aunque valga aclarar que, en el caso de la adolescencia, como lo ha señalado María Inés Pacecca (2017), hay múltiples causas y no necesariamente hay expectativas por la reunificación familiar. Según esta autora, entre las causas de la migración de menores de 18 años, se puede encontrar el (i) abandono familiar e institucional, (ii) la percepción de riesgo de vida, (iii) el engaño o traslado forzoso con fines de explotación y (iv) la búsqueda expresa de oportunidades laborales o educativas en otra región (Pacecca, 2017).

Estas causas suelen estar entrecruzadas y no necesariamente motivar de manera directa e inmediata la emigración internacional. La migración es una de las varias movilidades que una persona puede realizar (además de cambiarse de casa, usar distintos tipos de caminos o transporte, mudarse a otro barrio, cambiarse a otras localidades, por ejemplo) antes de salir de su país. Esos desplazamientos espaciales, además, pueden ser prolongados y de múltiples escalas (Rojas y Winton, 2019), como cuando se imponen restricciones a personas de cualquier edad que se desplazan en condiciones precarias, lo que las expone a diferentes situaciones de vulnerabilidad (Rojas, 2017). Éste es el caso de niños, niñas y adolescentes que, como veremos enseguida, participan en los distintos procesos migratorios.

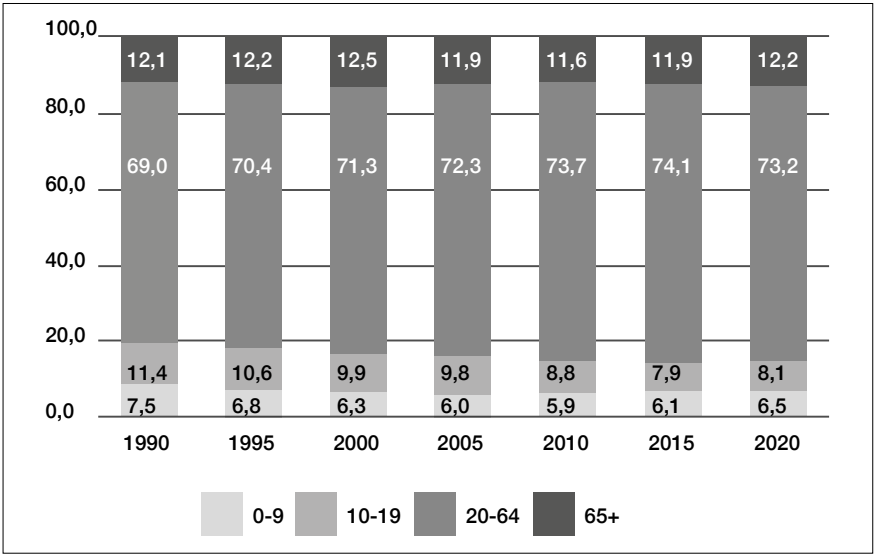
La niñez inmigrante

Mediante los censos de población podemos tener una aproximación al volumen acumulado de personas que residen en un país distinto al de su nacimiento y que es captado en el año en que se realizan dichos censos. A este volumen se le conoce como el stock de migrantes internacionales. Para los distintos países, la División de Población de Naciones Unidas se encarga de procesar esta información, lo que nos permite conocer algunas características de los y las migrantes, ya sea por regiones y países, así como por sexo y grupos de edad según origen y destino.

De acuerdo con estas estimaciones, a escala mundial, el número acumulado de personas que ha llegado a residir a un país distinto al de su nacimiento tuvo un aumento constante entre 1990 y 2020, al pasar de casi 153 millones a 280,6 millones. Al desagregar estos datos por edad, lo que se constata es que en las tres décadas referidas se produjo una disminución relativa en el monto de menores de 18 años migrantes y un incremento en el de personas en edad adulta o laboral. El grupo de edad de 0 a 9 años de edad disminuyó de 7,5% a 6,5% y el de 10 a 19 años de también se redujo de 11,4% a 8,1% en el pe-

ríodo en mención.[9] Entre los dos grupos, se produjo una disminución de 4,3 puntos porcentuales. Contrariamente, la proporción de personas migrantes de 20 a 64 años de edad aumentó de 69,0% a 73,2%. Por su parte, la proporción de población migrante de mayor edad se mantuvo prácticamente sin cambios (ver Gráfico 1). Este panorama cambia si se analiza por regiones o países.

Gráfico 1. Distribución porcentual del stock de migrantes internacionales a mitad de año por grupos de edad, 1990-2020



Fuente: elaboración propia con datos de United Nations. Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2020). *International Migrant Stock 2020.*[10]

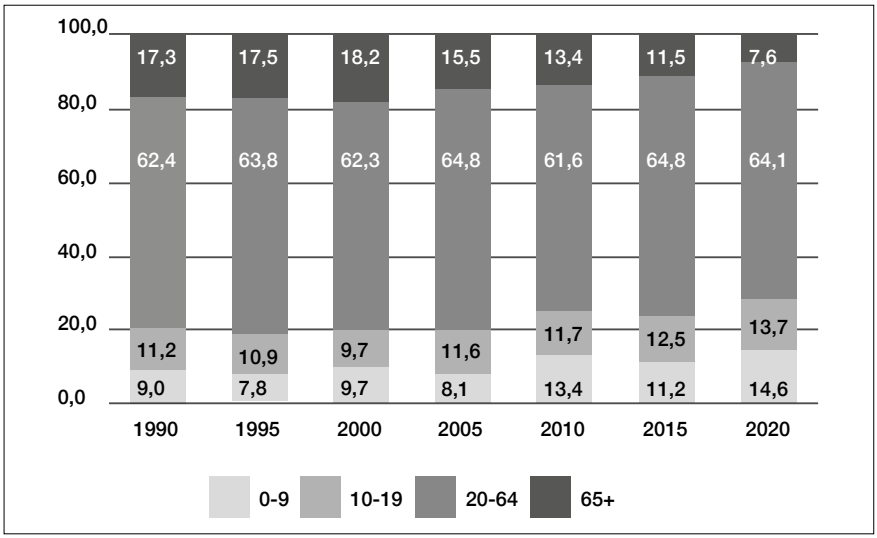
En América Latina, el monto de la población migrante acumulada aumentó en siete millones de personas, al pasar de 6,1 millones a 13,2 millones en el periodo 1990-2020, lo que representó un incremento de más del cien por ciento; sin embargo, este aumento no fue sostenido o constante a lo largo del periodo.

9 Las estadísticas del Stock de migrantes publicadas por Naciones Unidas sólo permiten acceso a grupos quinquenales de edad, por lo que se toman los grupos de menores de 20 años como aproximación a la población de niños, niñas y adolescentes.

10 https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock.

En el quinquenio 1990-1995, el monto total de migrantes internacionales disminuyó en 9,3%, al pasar de 6,1 millones a 5,5 millones, y en el quinquenio 1995-2000 disminuyó en 3,9%, al pasar de 5,5 millones a 5,3 millones. Ya en el nuevo siglo, el stock de migrantes internacionales registró un aumento constante con porcentajes mayores al 10%; este aumento fue notoriamente alto en el quinquenio 2015-2020 (66%), cuando pasó de 7,9 millones a 13,2 millones.[11] Por grandes grupos de edad, en el período 1990-2020, se produjo un proceso de rejuvenecimiento del stock de la migración internacional en la región, en especial en las dos últimas décadas. La proporción de personas menores de 18 años, especialmente de 0-9 años, aumentó en el periodo, aunque también lo hicieron los grupos 10-19 años y 20-64 años (ver Gráfico 2). Por país, este panorama tiene sus propias especificidades, como sucede en el caso mexicano.

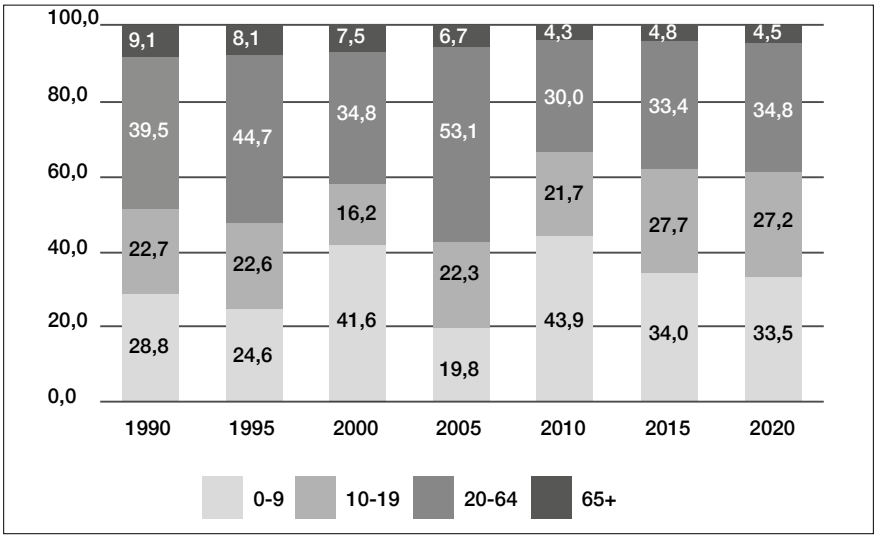
Gráfico 2. América Latina. Distribución porcentual del stock de migrantes internacionales a mitad de año por grupos de edad, 1990-2020



Fuente: elaboración propia con datos de United Nations. Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2020). *International Migrant Stock 2020.*[12]

11 En cuyo crecimiento tuvo un peso significativo la migración de personas de Venezuela.
12 https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock

Gráfico 3. México. Distribución porcentual del stock de migrantes internacionales a mitad de año por grupos de edad, 1990-2020



Fuente: elaboración propia con datos de United Nations. Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2020). *International Migrant Stock 2020.*[13]

En México, el stock de migrantes internacionales representa una proporción pequeña (de alrededor del 1%) respecto a la población nacional. Entre 1990 y 2020, este monto aumentó en alrededor de medio millón de personas, al pasar de 695.674 a 1.197.624 personas, lo que representó un aumento de 72,2%. Al observar la composición por edad, es notorio que difiere del perfil del resto del mundo y de América Latina. En México, no se podría hablar de un rejuvenecimiento de la migración internacional, sino de una migración acumulada que, al menos en las últimas tres décadas, ha sido joven.[14] El grupo de menor edad (0-9 años), en los años 2000 y 2010, representó más del 40% del stock total de migrantes internacionales en los respectivos años. Si junta-

13 https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock

14 En los análisis que se han hecho sobre esta composición, se ha identificado que la mayor proporción de personas menores de 18 años nació en Estados Unidos y corresponde a descendientes de personas nacidas en México residentes en Estados Unidos.

mos estos dos grupos para referirnos a la población menor de 18 años, lo que se evidencia es que constituye alrededor de las dos terceras partes del stock, como sucedió en 2010 (65,6%), 2015 (61,8%) y 2020 (60,7%). De manera contraria, la proporción de población adulta (20-64 años) es relativamente menor (en la última década representó alrededor de un tercio del stock total) a la observada en todo el mundo y en América Latina. Por su parte, la población migrante de mayor edad es relativamente pequeña con tendencia hacia la disminución relativa en las tres décadas referidas (ver Gráfico 3).

El stock de migrantes o la población inmigrante incluye a personas que han cambiado de residencia por varias razones, estén o no en una situación legal. En dicho monto se encuentra la población con estatus de refugiada o asilada.

La niñez solicitante de protección internacional

Con los datos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar), podemos tener una aproximación al número de personas que en México han expresado necesidades de protección internacional mediante una solicitud formal a dicha institución. Muchas de estas solicitudes concluyen en una resolución negativa, otras son rechazadas, otras abandonadas y otras expresamente son desistidas.[15] Sólo una parte tiene una resolución positiva en cuanto al reconocimiento del refugio y otras son aprobadas como protección complementaria.[16]

Antes de aludir a cifras, es importante no perder de vista que hay: (i) un número indeterminado de personas que conoce que puede hacer esta solicitud en México o en cualquier otro país, pero no lo hace aunque tenga temores fundados de perder la vida si regresa a su país de origen o residencia; (ii) un número

15 Estas son las categorías que usa la Comar para la identificación de casos: resoluciones positivas y negativas (en el caso del reconocimiento de refugio), protección complementaria, rechazos, abandonos, desistimientos. Se clasifica como abandono cuando la persona ya no regresa a darle continuidad al caso, y como desistimiento cuando la persona expresamente comunica que no le dará continuidad.

16 La protección complementaria se autoriza a aquella persona que no fue reconocida como refugiada, pero a quien se le garantiza "no devolverl[a] al territorio de otro país en donde su vida, se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometid[a] a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes" (Ley de Refugio, Protección complementaria y Asilo, 2011)

indeterminado de personas que desconoce que puede ser solicitante de protección internacional y llega al lugar de destino sin que se conozca su situación; (iii) un número indeterminado de personas que es detenida pero a la que no se le informa que puede hacer esta solicitud de protección;[17] (iv) un número indeterminado de personas que es detenida y expresa necesidades de protección ante la autoridad migratoria, pero que es deportada porque su caso fue desestimado por dicha autoridad sin que mediara trámite alguno, o porque se le disuadió para que no presentara dicha solicitud; y (v) un número indeterminado de personas con requerimientos de protección que es rechazada en los llamados puertos de internación, que incluyen entradas por tierra, mar y aeropuertos. En cualquiera de estas situaciones podemos encontrar casos de familias con hijos e hijas menores de 18 años, así como población de estas edades sin acompañamiento.

De acuerdo con los registros de la Comar, entre 2002 y 2012, el número de solicitantes de la condición de refugio era bajo (por ejemplo, 221 en 2002 y 811 en 2012); pero comenzó a aumentar paulatinamente para llegar a 3,4 mil en 2015. A partir de este último año, dicho aumento se aceleró para llegar a una cifra de 70,4 mil en 2019. Esta cifra disminuyó a 41 mil en 2020 como resultado de las medidas adoptadas durante la pandemia por el Covid-19, ya sea por contención migratoria o por las medidas sanitarias que se ejecutaron. Sin embargo, en 2021 repuntaron. A septiembre de dicho año el número había llegado a 90,3 mil solicitantes.[18]

Según la desagregación por grupos quinquenales realizada por la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP),[19] entre los años 2013 y 2017, la Comar registró 30,2 mil personas solicitantes de refugio, de las cuales 15% tenía entre 0 y 9 años y 17% entre 10 y 19 años.[20]

17 El derecho a esta información está establecido en la Ley de Migración (LM, artículo 13, fracción iii y artículo 109, fracción ii).

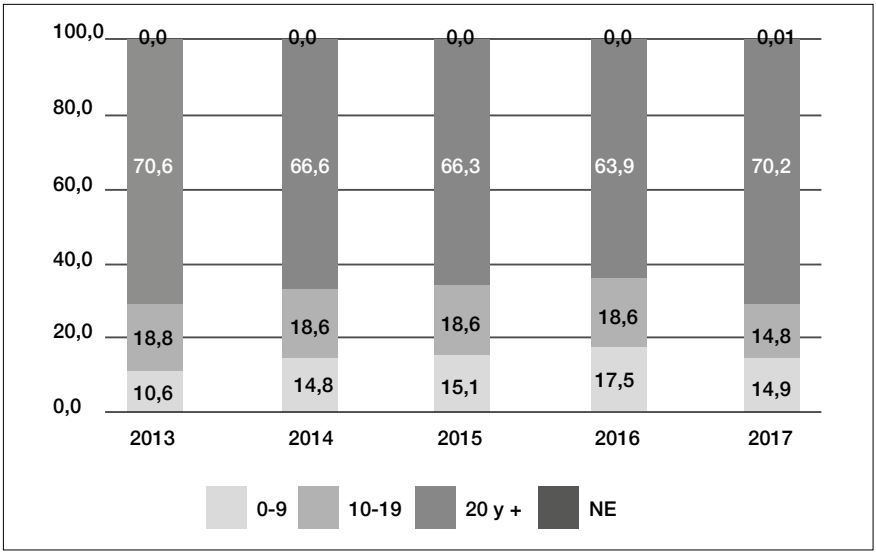
18 Para la serie de datos desde 2002, ver la "Tabla III.1 Solicitudes de refugio en México, según dictamen de la COMAR, 2002-2021" (sept), Conapo, Observatorio de Migración Internacional. Disponible en: http://omi.gob.mx/es/OMI/Cuadros_Refugiados_en_Mexico

19 Si bien las bases de datos de la Comar cuentan con las información por edades simples, en la sistematización de dicha información, la UPMRIP los agrupa en quinquenios de edad para efectos de publicación. Por esta razón, para la gráfica 4, los grupos de menores de 20 años se toman como aproximación a la población de niños, niñas y adolescentes.

20 Valga aclarar que se alude a solicitantes, aunque no necesariamente son titulares. La mayor proporción de la niñez y la adolescencia forma parte de un grupo familiar del cual hay una persona que funge como titular de la solicitud de dicho grupo, por lo que los menores de 18 años de ese grupo familiar suelen ser identificados como solicitantes "dependientes".

Por año, la proporción de solicitantes del segundo grupo ha sido un poco superior al del primero, aunque en 2017 las solicitudes de los dos grupos fueron similares en términos relativos (ver Gráfico 4).

Gráfico 4. México. Distribución porcentual de solicitantes de refugio por grandes grupos quinquenales de edad, 2013-2017

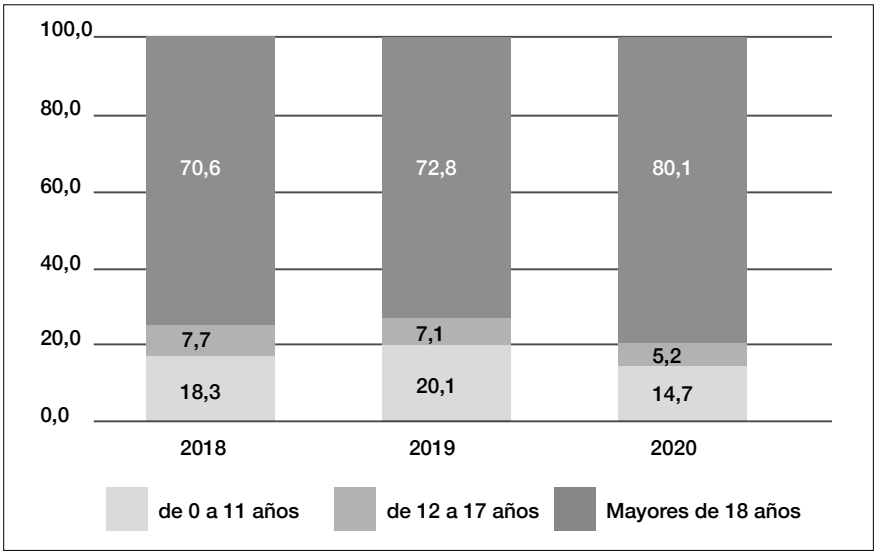


Fuente: elaboración propia con base en Boletín Estadístico de solicitantes de refugio en México, 2013 a 2017, publicado por UPMRIP.[21]

Directamente con la información de las bases de datos de la Comar, en el período 2018 a septiembre de 2021, se identifica que, en total, 231,4 mil personas solicitaron el reconocimiento de la condición de refugio en México, de los cuales 18% tenía edades entre 0 y 11 años y 7% entre 12 y 17 años. En ese período, en cada año, la proporción de niños y niñas solicitantes (de 0 a 11 años de edad) supera a la de adolescentes (de 12 a 17 años de edad). En 2019, la personas menores de 12 años representaron 20% del total de personas solicitantes (ver Gráfico 5).

21 http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Refugio

Grafico 5. México. Distribución porcentual de solicitantes de la condición de refugio por grandes grupos de edad, 2018-2020



Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas solicitadas a la Comar (sept 2021) para el período 2018-sept 2021.

Respecto de la condición de no acompañamiento de los menores de 18 años, entre 2013 y 2017, la Comar publicaba la "Estadística general de niños, niñas y adolescentes no acompañados" solicitantes de la condición de refugio. De acuerdo con esos datos, 63, 78, 142, 242 y 259 personas del grupo en mención registraron su solicitud en los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017, respectivamente.[22] A partir de la base de datos de la Comar para el período 2018-2020, igualmente, se puede identificar el número de menores de 18 años sin acompañamiento: 446, 598 y 461 en los años 2018, 2019 y 2020, respectivamente.

22 Estos datos están disponibles en https://www.gob.mx/comar/articulos/estadisticas-2013-2017?idiom=es

Detención y deportación de niñez migrante

La legislación internacional prohíbe expresamente la privación de la libertad de personas menores de 18 años. En particular, la CDN, de la que derivan distintas regulaciones, desde 1989, obliga a los Estados parte a velar porque ninguna persona en ese grupo de edad sea privada de su libertad ilegal o arbitrariamente; y en caso de que así fuese, tal privación sólo debe ser usada "como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda" (CDN, artículo 73, párr. b). El mismo mandato se puede encontrar en distintos acuerdos internacionales suscritos por México, y en la propia legislación nacional. Por ejemplo, para el caso de los y las adolescentes, en su Constitución Política se establece que "[e]l internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito" (CPEUM, articulo 18, párrafo 6).

De acuerdo con la Ley General de Niños, Niñas y Adolescentes (LGNNA) "[e]n ningún caso una situación migratoria irregular de niña, niño o adolescente, preconfigurará por sí misma la comisión de un delito, ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por el hecho de encontrarse en condición migratoria irregular" (LGNNA, artículo 101). Sin embargo, cuando se publicó la Ley de Migración de 2011, que entró en vigor en noviembre de 2012, no había distinción por edades para los casos de detención de migrantes en las estaciones migratorias. Además, lo que ha prevalecido es un tratamiento discrecional que se ha basado en un discurso saturado de eufemismos, mediante el que se argumenta que no hay privación de la libertad, sino un "alojamiento" que se lleva a cabo después de un "rescate" y "presentación" de la persona en una "estación" o "estancia" migratoria (CCINM, 2017; Ortega, 2019). En los hechos, esta privación de la libertad, en un elevado número de casos, suele concluir en un "retorno asistido" (o deportación), como se puede constatar con las estadísticas publicada por año en los boletines estadísticos de la UPMRIP.[23]

En noviembre de 2020, la Secretaría de Gobernación de México (Segob) publicó las reformas a la Ley de Migración (LM) y a la Ley de Refugio, Protección Complementaria y Asilo (LRPCyA) relacionadas con la protección de niños, niñas y adolescentes (Segob, 11 de noviembre de 2020). De acuerdo

23 http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

con algunas de las agencias de Naciones Unidas en México, los principales avances con estas reformas están relacionados con (i) la no detención de niñas, niños y adolescentes en situación de movilidad en estaciones o estancias migratorias, estén o no acompañados, estableciendo alternativas para el cuidado (artículos 6, 11, 99 y 112 de la LM); (ii) la determinación del interés superior de la niñez a cargo de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, como elemento central del proceso de garantía integral de derechos (artículos 74 y 112 de la LM); (iii) la extensión de la visión de protección a toda la infancia en situación de movilidad, no únicamente a la no acompañada; y (iv) la regularización provisional de la condición migratoria de todas las personas menores de 18 años en situación de movilidad, para evitar su retorno y garantizar sus derechos básicos, entre los que se cuenta el acceso a la protección internacional (artículos 52 y 112 de la LM) (UNICEF, 12 de noviembre de 2020). Con relación a este acceso, en dicha reforma se estableció que, "[e]n el caso de niñas, niños y adolescentes y el de víctimas o testigos de delitos cometidos en territorio nacional, no serán deportados" (LM, artículo 112, fracción ii), y, ya sea por su voluntad o atendiendo al interés superior de la niñez, podrán acogerse a un retorno asistido o a una regularización. A pesar de estas reformas, las organizaciones sociales denuncian que el INM sigue llevando a cabo detenciones y deportaciones (por ejemplo, Redodem, 18 de marzo de 2021), como lo veremos enseguida.

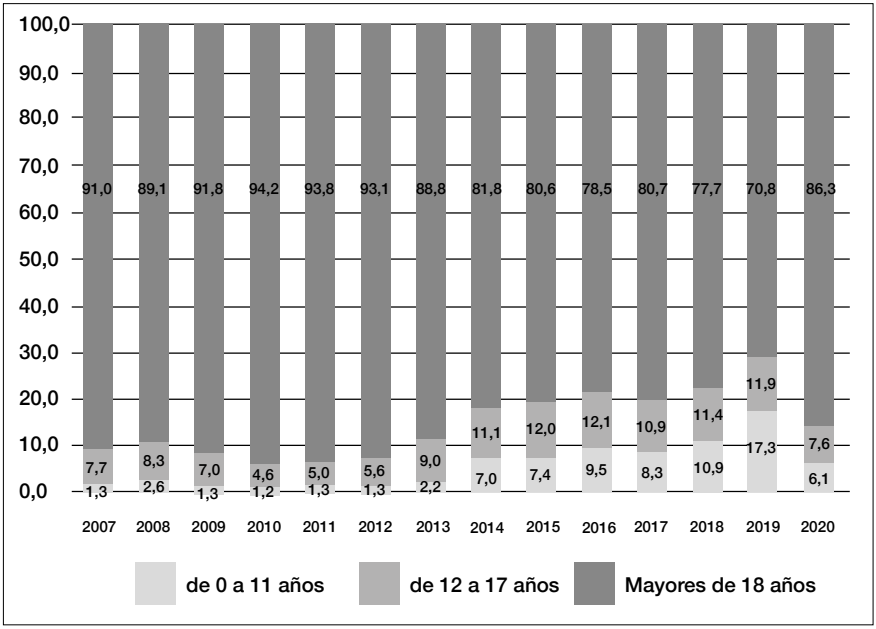
Con los datos de las llamadas "presentaciones" (o detenciones) que publica la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), se pueden destacar algunas características sobre la presencia de menores de 18 años, a partir de 2007 que es el año en el que dicha dependencia comenzó a publicar las cifras desagregadas por grandes grupos de edad. Hay que recordar que estas cifras son una aproximación al patrón y las tendencias migratorias y no hay que perder de vista que las detenciones pueden aumentar o disminuir al haber una mayor afluencia de personas migrantes, pero también por el mayor control migratorio que aumenta la probabilidad de la detención.

Lo que se identifica con los datos de la UPMRIP[24] es que a partir de 2007 ha habido un crecimiento en el volumen de las detenciones ("presentaciones"), pero éste ha sido variable. En 2007, el número de detenciones de menores de

24 Boletines estadísticos disponibles para consulta pública en: http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

18 años fue 10.9 mil personas; dicha cantidad descendió a cuatro mil en 2010, para comenzar a ascender en los años siguientes y pasar a 9.6 mil en 2013, a 23.1 mil en 2014 hasta llegar a 40.1 mil en 2016. En 2017, desciende notoriamente a 18.1 mil para repuntar y alcanzar en 2019 el máximo volumen de detenciones de niños, niñas y adolescentes que hasta ahora se ha registrado en México, con 53.5 mil. En términos relativos, la proporción de detenciones de menores de 18 años respecto a las detenciones totales muestra incrementos año con año, con excepción de los años 2010 a 2012, cuando las detenciones estuvieron alrededor de 6.3%. Entre 2013 y 2018, la proporción se ubicó alrededor de 20-22% y en 2019 alcanzó la mayor proporción con 29% (ver Gráfico 6).

Gráfico 6. México. Distribución porcentual de detenciones o "presentaciones" por grandes grupos de edad, 2007-2020

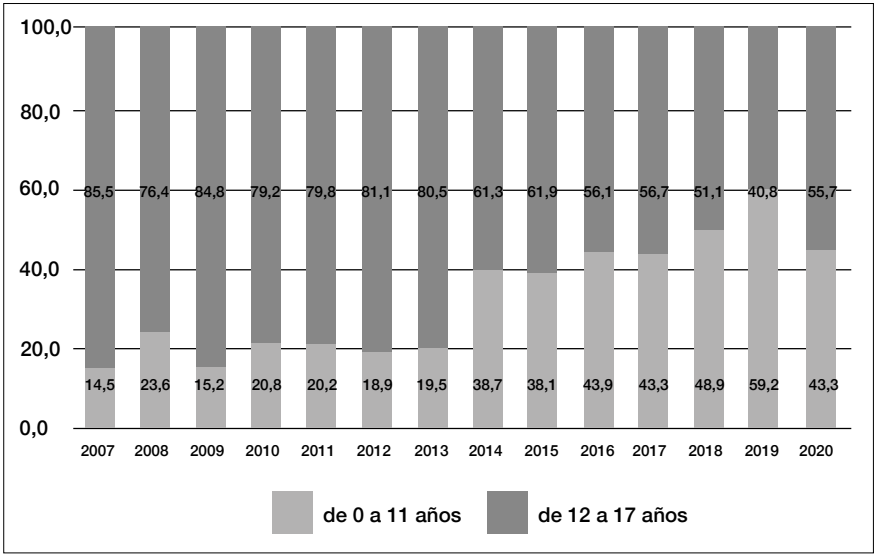


Fuente: elaboración propia con base en los Boletines Estadísticos de la UPMRIP.[25]

25 http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

Desde 2014, la proporción de detenciones de niños y niñas de 0 a 12 años, respecto al total de las detenciones de menores de 18 años, se duplicó. En 2018, ya constituía practicamente la mitad de dichas detenciones; pero en 2019 superó la mitad de las detenciones (59,2%) (ver Gráfico 7). En este último año se registró una alta afluencia de migrantes en México, en la que destacó la participación de familias.

Gráfico 7. México. Distribución porcentual de detenciones o "presentaciones" de menores de 18 años por grandes grupos de edad, 2007-2020



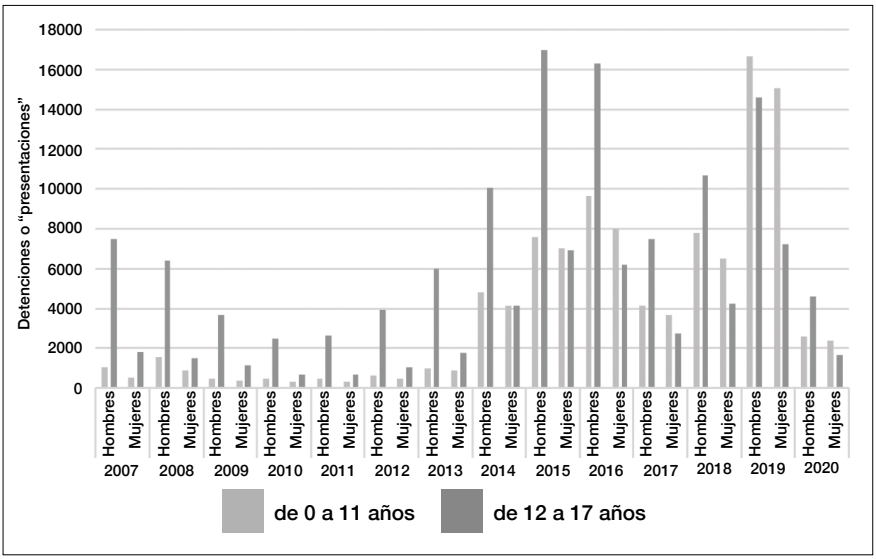
Fuente: elaboración propia con base en los Boletines Estadísticos de la UPMRIP.[26]

Igualmente, a modo de ilustración, se puede aludir a la presencia de las mujeres menores de 18 años mediante las cifras de detenciones o "presentaciones". En el período 2007-2020, al que se ha estado haciendo referencia, no sólo aumentó el número de detenciones de niños, niñas y adolescentes en general, también se incrementó el monto de mujeres de este gran grupo, en particular, y de manera notoria, el de niñas de 0 a 11 años. A partir de 2014,

26 http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

este número empieza a ser superior al de las detenciones de mujeres de 12 a 17 años. En 2018 y 2019, esta diferencia es notoria (ver Gráfico 8).

Gráfico 8. México. Detenciones o "presentaciones" de menores de 18 años, según sexo y grupo de edad, 2007-2020



Fuente: elaboración propia con base en los Boletines Estadísticos de la UPMRIP.[27]

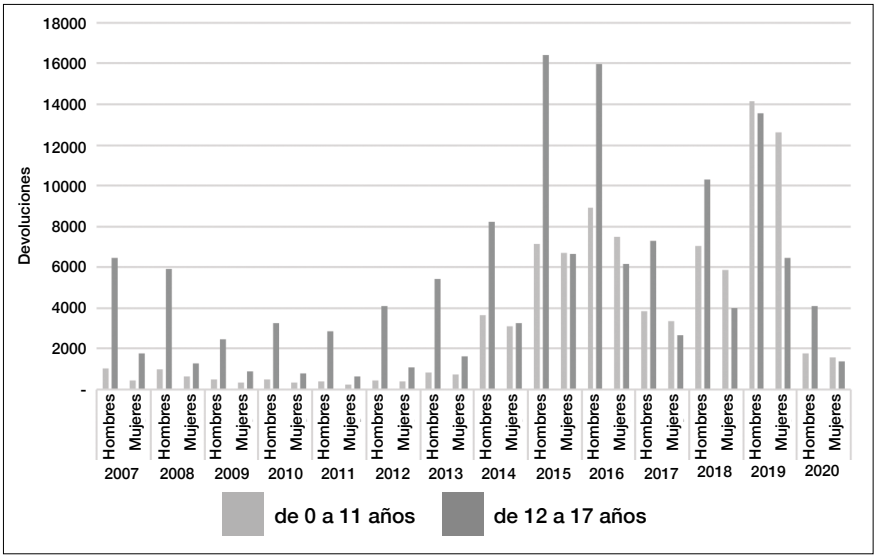
Respecto a la condición de no acompañamiento, se puede tener una aproximación mediante las mismas cifras de los boletines estadísticos señalados, pero solo a partir de 2010, cuando se comienzan a desagregar por esta característica los dos grupos de edades (de 0 a 11 y de 12 a 17 años). En el período 2010-2020, del total de las 104,7 mil detenciones o "presentaciones" de niños y niñas (de 0 a 11 años de edad), 13% (13,2 mil) corresponde a casos de no acompañamiento; mientras que de las 133 mil detenciones o "presentaciones" de adolescentes (de 12 a 17 años de edad), 63% (84,1 mil) corresponde a casos en igual situación.

En cuanto a las deportaciones o "devoluciones" de menores de 18 años, en el período 2007 y 2020, en total, el INM llevó a cabo 239,4 mil, de las

27 http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

cuales 94,7 mil corresponden a casos de migrantes de 0 a 11 años de edad y 147,7 mil a casos de migrantes de 12 a 17 años. Por año, el mayor número de deportaciones para menores de 18 años se produjo en 2016 (38,5 mil) y en 2019 (46,8 mil). Según estos datos, la mayor parte de las detenciones concluye en una deportación, por lo que el patrón y la tendencia de estos eventos es similar, ya sea por sexo (ver Gráficos 8 y 9) o por otras características.

Gráfico 9. México. "Devoluciones" de menores de 18 años de edad, según sexo y grupo de edad, 2007-2020



Fuente: elaboración propia con base en los Boletines Estadísticos de la UPMRIP.[28]

En cuanto a la condición de no acompañamiento, como ya se refirió, sólo es posible una aproximación con datos a partir de 2010, cuando la UPMRIP incluye esta característica para adolescentes. De acuerdo con esta información, en el período 2010-2020, del total de las 91 mil "devoluciones" de niños y niñas de 0 a 11 años de edad, 12% (10,7 mil) corresponde a casos de no acompañamiento; mientras que de las 126 mil "devoluciones" de adolescen-

28 http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

tes, 65% (82,4 mil) corresponde a este mismo tipo de casos. En otras palabras, entre 2010 y 2020, en total, el INM llevó a cabo 93 mil "devoluciones" de niños, niñas y adolescentes que en su consideración no contaban con acompañamiento de una persona adulta responsable de su tutela.

"Cruzar al otro lado", el punto de vista de la niñez migrante

Niños, niñas y adolescentes pueden estar involucrados en procesos migratorios ya sea por una decisión tomada por su familia inmediata o por su propia cuenta. Dependiendo de la edad, no siempre participan de dicha decisión; pero, aunque sean pequeños o pequeñas o de más edad, pueden expresar inconformidad con las razones por las cuales ya no seguirán en el lugar donde han vivido y en donde tienen a otros familiares o amistades; también puede haber otros casos en los que expresan estar de acuerdo con su salida porque reconocen que hay pobreza, violencia o riesgos para su vida. Quienes pueden pensar con más tiempo en esa posibilidad, evalúan las implicaciones de su migración, en particular, cuando ésta es a lugares lejanos. En 2020, por ejemplo, el Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI A.C.), la Coalición Internacional contra la Detención y Aldeas Infantiles SOS, con financiamiento de la Oficina de Cooperación Alemana, realizaron un taller de cine en una comunidad rural de Guatemala, del cual se produjeron dos videoclips, en los que dos adolescentes hablan sobre su comunidad y lo que piensan sobre su futuro y la migración. Aquí me referiré brevemente a José, de 14 años, que es integrante de una familia extensa conformada por 10 personas.[29] Para José, "cruzar al otro lado" (a Estados Unidos) "tal vez sí valdría la pena" debido a la situación económica de su familia; él dice que todo lo que ganan se lo consumen y no les alcanza para más. José ha pensado emigrar, pero lo piensa porque extrañaría a su familia, en especial a su abuela. Dice que, si él se va, tal vez ya no la encontraría al regresar. No ha comentado acerca de esta posibilidad con ella, ni con el resto de la familia. Su aspiración es poder tener un toro, una vaca, un par de cerditos, gallinas y gallos, un perro y una jaula de conejos.

29 Aludo a este caso con autorización del área de Infancia del IMUMI. Se trata de material concluido, pero aún no difundido al público.

Como José, hay muchos niños, niñas y adolescentes que han pensado en la posibilidad de "cruzar al otro lado", es decir, de salir de su país y entrar a otro (Estados Unidos o México, u otro país, en otros contextos). Sólo una parte (indeterminada) emigra después de haberlo pensado, o bien toma decisiones respecto al lugar a donde irá y cuándo lo hará, ya sea en su propio país o en el contiguo, como en el caso de los niños, las niñas y adolescentes de Guatemala que buscan trabajar en alguna localidad fronteriza en México (Girón, 2010; Rojas, 2014; Rivera, 2017). Otras personas menores de 18 años, víctimas de distintas formas de violencia también lo piensan, evalúan su situación, aunque no siempre pueden huir de este tipo de contextos, o lo hacen cuando ya no pueden continuar en dicho lugar; para otras personas de esta edad, la salida es inminente.

En términos de protección, conocer estas especificidades debe contribuir a comprender que una detención y una deportación no sólo frustra estos proyectos migratorios; también el regreso al lugar de donde salieron, sin que cambien las circunstancias que provocaron la salida, tiene diferentes efectos. Niños, niñas y adolescentes suelen salir de sus países por situaciones críticas, de las que están huyendo. En 2014, muchas de las personas de este grupo de edad (menores de 18 años) que llegaron a la frontera con Estados Unidos huían de la violencia (Orozco y Yansura, 2015) y, a pesar de ello, la respuesta fue la deportación rápida y masiva, tanto desde Estados Unidos como desde México. Los dos gobiernos construyeron "una crisis humanitaria", sin considerar que esta población migrante huía, y lo sigue haciendo, de situaciones críticas (Rojas y Winton, 2019). Como señalé anteriormente, las detenciones y deportaciones no son algo nuevo; aún si estas últimas se etiquetan como "retornos asistidos", en los hechos constituyen una expulsión.

La privación de la libertad suele ser traumática para la niñez, independientemente de su edad y de la condición de acompañamiento. En 2016, en la visita de monitoreo a las estaciones migratorias del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (CCINM, 2017), en las que participé, la madre de una niña de dos años nos comentaba sobre la depresión de su pequeña hija por el encierro en la estación migratoria de Palenque, Chiapas, en donde fueron detenidas al buscar información para solicitar refugio. En la misma visita de monitoreo pudimos constatar que en situación similar, de depresión, se encontraban los adolescentes no acompañados en la estación migratoria de Iztapalapa en la Ciudad de México.

Las personas menores de 18 años están expuestas a múltiples peligros en su migración; pero quedarse en el lugar de origen o ser devueltas a dicho lu-

gar también las expone a distintos peligros; por eso, tienen miedo de que las autoridades migratorias no entiendan su situación, como en el caso de Rosmary, una adolescente de 16 años, de Honduras, que participó en un taller de cine similar al ya referido, pero en un albergue en Chiapas. Ella huía de una situación de violencia familiar que ya no soportaba y tenía mucho temor de ser regresada con su familia en Honduras. Otras personas participantes en ese mismo taller, fueron devueltas a su país, pero intentarían regresar. En un estudio que realizamos en Tapachula, en 2001, cuando apenas se hablaba del tema, llevamos a cabo entrevistas con niñez migrante, entre la que ya se identificaban casos de niños que habían sido detenidos y regresados a su país en varias ocasiones; uno de ellos en 10 ocasiones. Se trataba de niños que buscaban reunirse con sus familias y viajaban solos. Regresar a su país no era opción, como tampoco lo es para niños, niñas y adolescentes que en las siguientes dos décadas han salido de sus países (de origen o residencia), y que han tenido que hacer largos recorridos por territorios donde fueron víctimas o testigos de violencia y muerte, lo que ya les ha causado un daño emocional. Casos como los que he mencionado, son solo una ilustración de los cientos que tienen sus propias características y que deben ser abordados de manera diferenciada, reconociendo el punto de vista de niños, niñas y adolescentes, en especial cuando se trata de identificar requerimientos de protección y tomar decisiones respecto a su vida.

Cuando se analizan las cifras de solicitantes de refugio, en el caso de niñez no acompañada, llama la atención el poco número de su registro en la Comar, lo que puede estar asociado al análisis de sus requerimientos de protección, o a la decisión que los y las adolescentes toman. Hay menores de 18 años sin acompañamiento que abandonan o desisten de su solicitud, lo cual puede estar motivado por el largo tiempo de espera en situaciones en las que estarían limitados en su movilidad. La espera o la detención suelen producir ansiedad, miedo y frustración. Para el caso de la niñez detenida en México o en espera por una resolución de refugio, puede aplicar el análisis realizado por María Eugenia Hernández (2009), quien estudió la situación de la niñez mexicana detenida en Estados Unidos. Según esta autora, esta población es sometida a "un nuevo mundo de clasificaciones y estructuras representacionales" (Hernández, 2009), en el que las instituciones las clasifica, primero, como migrante en situación irregular, luego como personas que pueden estar sujetas a protección internacional o a "retorno asistido", o como probables víctimas de tráfico o de trata, entre otras clasificaciones posibles. Esto implica que deben

pasar por una serie de entrevistas aplicadas por diferentes personas adultas que concibe a niños, niñas y adolescentes como dependientes y vulnerables (Hernández, 2009) y que, con estas acciones, se les revictimiza.

Reflexiones finales

A pesar de que se han realizado cambios en la legislación en materia migratoria introduciendo preceptos relacionados con el enfoque de los derechos humanos, estos son insuficientes, pues prevalece un enfoque de seguridad nacional que en los hechos violenta los derechos humanos de las personas migrantes. En México, no se podrá decir que hay una política migratoria integral si en el discurso y en los hechos no se considera a migrantes, en general, y a menores de 18 años, en particular, como sujetos y titulares de derechos.

A este enfoque de seguridad nacional, habría que agregar, como lo señala María Inés Pacecca (2017), que hay una "contaminación" de los controles migratorios con la prevención de la trata de personas, lo que incide en el tipo de consideración de la niñez migrante y la manera como se concibe su atención. Esto implica revisar constantemente, y en forma crítica y comprometida, el enfoque de protección que se aplica, pues hay resistencia a abandonar el enfoque tutelar que se maquilla con lenguaje humanitario. La protección integral supone, además, que niños, niñas y adolescentes migrantes tienen derecho a ser escuchados y a que se considere su opinión respecto a cualquier decisión relacionada con su situación y a que se analicen los contextos en los cuales interactúan (Venken, Kaisto y Brambilla, 2021), reconociendo su agencia (Butler *et al.*, 2009).

Para finalizar, quisiera retomar un planteamiento del jurista mexicano Miguel Carbonell para quien las migraciones recientes nos cuestionan, entre otros aspectos, sobre "el sentido y alcance de la universalidad de los derechos fundamentales, el concepto profundo de la no discriminación, la utilidad práctica de que todos tengamos libertad de tránsito, la forma en que debemos moldear la globalización [y] los deberes de solidaridad que tenemos hacia los extranjeros" (Carbonell, 2011: 67). Estas ideas aplicadas a la niñez migrante, nos interpelan sobre el derecho a migrar. El alto número de personas menores de 18 años que anualmente llega a México, ya sea para continuar su viaje o establecerse en este país, independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio, así como de su condición de acompañamiento o no acompañamien-

to, revela que cotidianamente niños, niñas y adolescentes, con o sin su familia, buscan una vida digna y libre de violencia ya sea en su propio país o en otro. Si bien hay personas, organizaciones e instituciones que trabajan a favor de sus derechos, aún hay grandes desafíos para desmontar las concepciones acerca de la niñez y la adolescencia como sujetos de derechos y como actores sociales.

Bibliografía

Butler, J. *et al.* (2009), "Children's Perspective on Citizenship: Conclusions and Future Directions", en Nicola Taylor y Anne B. Smith (eds.), Children as Citizens? Dunedin, New Zealand: Otago University Press, pp.169-183.

Castañer, Analía y Margarita Griesbach (2016), *Guía práctica para la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes. Procedimiento*, Ciudad de México: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Carbonell, Miguel (2011), "El derecho a migrar", en Héctor Fix-Zamudio y Diego Valadés (Coords.), *Instituciones sociales en el constitucionalismo contemporáneo*, 2a Edición, México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y El Colegio Nacional, pp. 59-68.

Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (CCINM) (2017), *Personas en detención migratoria en México. Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*. Resumen Ejecutivo, Ciudad de México: CCINM.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Texto vigente. Última reforma publicada DOF 28-05-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Convención sobre los derechos del niño, 20 de noviembre de 1989, https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2014), "Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional", *Opinión consultiva OC-21/14 solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay*, 19 de agosto de 2014. https://www.acnur.org/5b6ca2644.pdf

Courtis, Corina (2012), "Niños, niñas y adolescentes refugiados/as en Chile: un cuadro de situación", en *Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes, refugiados y víctimas de trata internacional en Chile. Avances y desafíos*, Santiago de Chile: ACNUR, OIM y UNICEF, pp. 159-190.

Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante. DOF 11-11-20. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmigra.htmDobson, Madeleine (2009), "Unpacking children in migration research", *Children's Geographies*, 7 (3), p. 355-360.

Farias, A.M. (2003), "El difícil camino hacia la construcción del niño como sujeto de derechos", *Revista de Derechos del Niño*, (2), p. 187-224.

Gallo Campo, Karla I. (2005), "Niñez migrante: blanco fácil para la discriminación", en Juan Carlos Gutiérrez (coord.) *Memorias del Seminario Internacional. Los Derechos Humanos de los Migrantes*, México, D.F.: Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea y Secretaría de Relaciones Exteriores, pp. 133-144.

Girón, Carolina (2010), "'Migrantes' Mam entre San Marcos (Guatemala) y Chiapas (México)", en Alicia Torres (coord.), Niñez indígena en migración. Derechos en riesgo y tramas culturales, Quito: FLACSO-Ecuador, UNICEF y AECID, pp. 227-305.

González Contró, Mónica (2015), *Derechos de las niñas y los niños*, México DF: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Grupo de Trabajo de Política Migratoria (GTPM) (23 de enero de 2019), "GTPM promueve cambios legislativos para lograr una política migratoria de respeto a los derechos humanos en México", *Boletín de prensa.* México.

Hernández Sánchez Maria Eugenia (2009), "Institutional Overflow: tales from Deported Children along the Border", *Journal of the Southwest*, 51 (4), p. 491-501.

Hunter, Margaret (2017), "Niños no acompañados que atraviesan la Región del Darién", *Revista Migraciones Forzadas*, (56), p. 22-23.

Ley de Migración (LM). Texto vigente. Última reforma publicada DOF 20-05-21. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (LGDNNA). Texto vigente. Última reforma publicada DOF 11-01-2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Texto vigente. Última reforma publicada DOF 11-11-20. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

Naciones Unidas (NU): Comité de los Derechos del Niño (CRC) (2005), *Observación General No. 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, 1 de septiembre, CRC/GC/2005/6. https://www.refworld.org.es/docid/4ffd3eb72.html

Naciones Unidas (N.U.), Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW) (2017), *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México*, 13 de septiembre, CMW/C/MEX/CO/3. https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/CMW_C_MEX_CO_3_25926_S.pdf.

Naciones Unidas (N.U.) (20 de abril de 2021), Se dispara el número de niños migrantes en México durante los tres primeros meses de 2021, Noticias ONU. https://news.un.org/es/story/2021/04/1491052

Nieves Hernández, Efraín (2016), "¿Derecho internacional a migrar? Entre el derecho natural y el derecho positivo: el dilema de los derechos humanos de los migrantes", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (120-121), pp. 49-75. https://revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/56207

Orozco, Manuel y Julia Yansura (2015), *Centroamérica en la mira: la migración en su relación con el desarrollo y las oportunidades para el cambio*, Buenos Aires: Teseo.

Ortega Velázquez, Elisa (2017), *Estándares para niños, niñas y adolescentes migrantes y obligaciones del Estado frene a ellos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Ortega Velázquez, Elisa (2019), "Cuando los niños se vuelven migrantes: niñez detenida en México y dislocación del discurso de derechos humanos", en *Norteamérica*, 14 (2), p. 33-63. DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2019.2.388

Pacecca, María Inés (2017). *Niños, niñas y adolescentes a través de las fronteras del MERCOSUR. Motivos y modalidades de los cruces entre Argentina y Paraguay*, Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones (OIM) e Instituto de Políticas Púbicas en Derechos Humanos del MERCOSUR.

Pardo, Fabiola (Ed.) (2019), *América Latina en las dinámicas de la migración internacional: perspectivas críticas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Red de Documentación de las Organizaciones de Migrantes (REDODEM) (18 de marzo de 2021). Comunicado sobre niños, niñas y adolescentes detenidos en Hidalgo. https://gtpm.mx/wp-content/uploads/2021/03/Comunicado-REDODEM-NNA-detenidos-en-Hidalgo-180321.pdf

Rivera Farfán, Carolina (2017), "Niñas, niños y adolescentes trabajadores centroamericanos en el Soconusco, Chiapas", en Magdalena Barros y Agustín Escobar (coords.) *Migración: nuevos actores, procesos y retos. Migración interna y migrantes en tránsito en México*, Ciudad de México: CIESAS, pp. 232-267.

Rojas Wiesner, Martha Luz (2014), *Narrativa y fotografía de niños y adolescentes trabajadores guatemaltecos en Tapachula, Chiapas*, San Cristóbal de Las Casas: El Colegio de la Frontera Sur.

Rojas Wiesner, Martha Luz (2017), "Precariedades y vulnerabilidades en la migración. Notas para el análisis de la situación de mujeres centroamericanas en México", *Astrolabio: Revista Internacional de Filosofía*, (19), p. 218-230.

Rojas Wiesner, Martha Luz y Ailsa Winton (2019), "Precarious Mobility in Central America and Southern Mexico: Crises and the Struggle to Survive", en Cecilia Menjívar, Marie Ruiz e Immanuel Ness (coords.), *The Oxford Handbook of Migration Crises*, New York: Oxford University Press, pp. 245-260.

Secretaria de Gobernación (11 de noviembre de 2020), Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante, Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604705&fecha=11/11/2020#gsc.tab=0

Smith, Anne B. y Havard Bjerke (2009), "Children's Citizenship", en Nicola Taylor y Anne B. Smith (eds.), *Children as Citizens?* Dunedin, New Zealand: Otago University Press, pp. 15-34.

UNICEF (12 de noviembre de 2021), Entrada en vigor de las reformas a favor de la niñez y adolescencia migrante, solicitante de asilo y refugiada: "avance histórico en materia de derechos", Comunicado de prensa. https://www.unicef.org/mexico/comunicados-prensa/entrada-en-vigor-de-las-reformas-favor-de-la-ni%C3%B1ez-y-adolescencia-migrante

Venken, Machteld, Virpi Kaisto y Chiara Brambilla (2021), "Children, Young People and Borders: A Multidisciplinary Outlook", Journal of Borderlands Studies, 36 (2), p. 149-158, DOI: https://doi.org/10.1080/08865655.2021.1898447

Desplazamiento por cambio climático y desastres en Argentina del siglo XXI: revisión del marco normativo e institucional y análisis de sus políticas públicas

María Paula A. Cicogna, Carolina Oviedo,
Luciana Litterio, Carla Golé y Ximena Cardoso Ramírez

Introducción

Este artículo invita a reflexionar sobre el desplazamiento por efectos del cambio climático y desastres (DECCyD) y los mecanismos existentes para la protección de las personas afectadas a nivel internacional, regional y nacional, en particular sobre la posición que asume Argentina al respecto, a través de la presentación, sintetizada, del marco normativo y de las instituciones y políticas públicas diseñas e implementadas para garantizar su protección entre 2010 y 2019. Se alcanzaron los resultados expuestos a continuación a partir del relevamiento y análisis de la normativa internacional, regional y nacional, entrevistas en profundidad a funcionarios y funcionarias de áreas clave y el análisis de artículos científicos y documentos elaborados en el seno de la academia, organismos internacionales e instituciones gubernamentales.[1]

Se aborda en primer lugar, la normativa internacional, regional y nacional, la institucionalidad y las políticas públicas de Argentina a la luz del control de convencionalidad; si bien el artículo solo analizará, por razones de espacio, un caso de desplazamiento transfronterizo, es necesario mapear la normativa existente en materia de movilidad humana ya que el DECCyD incluye variadas formas: desplazamiento interno y transfronterizo y migración internacional (y en el caso de los estados insulares, apatridia). En segundo término, se revisan enfoques como la justicia ambiental y la justicia climática, que enmarcan y visibilizan el problema. En tercer lugar, se ilustra con un análisis de caso.

1 Los resultados pertenecen a la primera etapa de la investigación desarrollada durante 2020 en el marco del Grupo de Investigación en Ciencia Política "Desplazados forzados por motivos ambientales en Argentina: políticas públicas para su protección (2010-2020)", el cual tiene como base el seminario "Derechos Humanos: temas actuales" (Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Carrera de Ciencia Política).

Si bien el DECCyD se produce hace décadas, es recién a partir de 2015 que se manifiesta en Argentina una voluntad estatal para asumir medidas sobre el tema.[2] Por tal motivo, las acciones estatales y los estudios académicos sobre el tema aún son escasos tanto desde enfoques normativos, institucionales o de control de convencionalidad. En diciembre de 2020, en la última Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, y luego de una obligada revisión del tema debido a la emergencia provocada por la pandemia COVID-19, los Altos Mandatarios dejaron constancia de su preocupación sobre los efectos adversos del cambio climático e identificaron las acciones desarrolladas en pos de la protección de los ecosistemas existentes en la región, con el fin de generar acciones de mitigación y adaptación en el marco de la norma establecido por la Convención Marco de la Naciones Unidas sobre Cambio Climático[3] (UNFCCC, por sus siglas en inglés) y para cumplir con los objetivos del Acuerdo de París.[4] Esta última es la primera norma universal y con carácter vinculante que brinda las bases para establecer medidas de protección para las personas DECCyD, la cual se instrumentaliza en el Paquete de Katowice.[5] A su vez, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Clima (COP) 21, en 2015, solicitó al Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático[6] que se creara un Grupo de Trabajo sobre los Desplazamientos (TFD, por sus siglas en inglés)[7] para guiar a los Estados en el diseño de políticas de protección de la mencionada población.

También en 2020 la Organización de Naciones Unidas (ONU), a través del Comité de Derechos Humanos, alentó por primera vez a los Estados Parte a admitir solicitudes de asilo iniciadas por personas que fundamenten la vulneración de su derecho a la vida en el Estado de origen debido a efectos del

2 En 2010 se produce la Cumbre de Cancún donde se alienta a los actores a nivel internacional, regional y nacional a mejorar las acciones que involucren a personas desplazadas, migrantes y relocalizadas; pero es en 2015 y 2016, con la aprobación del Acuerdo de París el Marco de Sendai y la reconversión de la Iniciativa Nansen en la Plataforma de Desplazamientos por Desastres, que dicha voluntad toma un camino de acción.

3 Adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992. Entrada en vigor el 21 de marzo de 1994.

4 Adoptado en París el 12 de diciembre de 2015. Entrada en vigor el 4 de noviembre de2016.

5 Adoptado en Katowice el 15 de diciembre de 2018.

6 Establecido por la COP19 en noviembre de 2013.

7 Esta Fuerza se halla conformada por agencias del sistema ONU, Comité Internacional de la Cruz Rojas (CICR), Internal Displacement Monitor Center (IDMC) y el mencionado Comité Ejecutivo.

cambio climático, como así también fomenta que los Estados permitan el acceso a los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado u otro tipo de protección; el Comité de Derechos Humanos de la ONU declaró que "los países no pueden deportar a las personas que enfrentan condiciones inducidas por el cambio climático" (ONU, 2020: 1)[8] y sentó precedente para las futuras solicitudes que se generen debido a esa causa.

Ya en 2012, el Panel Intergubernamental en Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), órgano asesor de la ONU, advirtió a los Estados acerca de las consecuencias de los desastres asociados con los eventos climáticos extremos, los cuales pueden generar distintos tipos de movilidad humana o relocalización, afectando a las poblaciones de acogida o de residencia. Si los desastres[9] se producen con frecuencia, generarán desplazamientos o migración de modo permanente, y esta situación puede afectar a personas refugiadas, desplazadas internas, que vivan en condiciones de pobreza o extrema pobreza y grupos vulnerables, (IPCC, 2012), produciendo una doble vulneración de derechos.

Asimismo, en 2015 el Comisionado Auxiliar de ACNUR expresó en foros internacionales que las personas se desplazan, con mayor frecuencia, a causa de la degradación ambiental, las amenazas naturales y el cambio climático (desertificación, sequía, inundaciones, entre otras), a lo que se suma la escasez de agua a raíz del crecimiento acelerado de las urbanizaciones y la falta de acceso a la seguridad alimentaria y energética (ACNUR, 2018), ya que estos fenómenos se producen con mayor frecuencia (Tabla 1). Al año siguiente, en 2016, la ONU declaró una crisis mundial de refugiados y convocó a sus Estados Miembros a trabajar sobre los modos de protección de las personas en movilidad humana, en especial aquellas que no encuentran protección estatal en ningún marco normativo, como las DECCyD.

8 ONU, Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/127/D/2728/2016 del 23 de septiembre de 2020.

9 Se toma la definición de Herzer (1990:4-5) según la cual un desastre es el resultado de acciones humanas, que involucran un acontecimiento físico que se presenta como un proceso social, económico y político, en el cual el fenómeno físico no determina necesariamente el resultado.

Tabla 1
Desastres registrados en el mundo, 1980-2019

Desastres	1980-1999	2000-2019
Sequías	263	338
Terremotos	445	552
Temperaturas extremas	130	432
Inundaciones	1.389	3.254
Desprendimientos de tierra	254	376
Desplazamiento de masas (seco)	27	13
Tormentas	1.457	2.043
Actividad volcánica	84	102
Incendios forestales	163	238

Fuente: Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres (CRED)/ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), 2020.

Ese año se aprobó la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes,[10] que sentó las bases para la suscripción en 2018 del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular[11] (en su art. 18, párr. 18 h, i y l). Dicho Pacto incorporó recomendaciones a los Estados firmantes para que puedan tomar medidas tendientes a conocer los movimientos migratorios en desastres de aparición repentina y lenta, efectos adversos del cambio climático, degradación ambiental u otras situaciones precarias. El objetivo de esas medidas debía ser asegurar la protección de los derechos humanos de esas personas, desarrollar estrategias de resiliencia y abordajes para afrontar los desafíos de esos movimientos, tomando en consideración la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas en Fronteras en Contexto de Desastres y Cambio Climático[12] y la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD, por sus siglas en inglés).

10 Adoptada en New York el 19 de septiembre de 2016.
11 En adelante: Pacto Mundial sobre Migración. Adoptado en Marrakech el 10 de diciembre de 2018.
12 Aprobada en 2015 en Ginebra.

En un proceso paralelo, se adoptó el Pacto Mundial sobre los Refugiados[13] en el mismo año, el cual también dejó asentada una serie de lineamientos para que los Estados puedan actuar en casos de desastres naturales repentinos y de degradación ambiental: los actores con mandato (*stakeholders*) guiarán y brindarán apoyo para generar otro tipo de protección en el caso de la aparición de personas desplazadas por desastres, acorde a los que dicte la normativa nacional y los instrumentos regionales o las prácticas que incluyan protección temporaria.[14] Ambos instrumentos retoman los lineamientos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Situación actual del desplazamiento provocado por el cambio climático y desastres

El cambio climático exacerba la aparición de desastres repentinos que afectan a miles de personas. Ya en 2015 la comunidad internacional reconoció que el actual estilo de desarrollo provoca daños en nuestro planeta que se están tornando irreversibles, y el cambio climático se manifiesta en el aumento del promedio de temperatura, las sequías, las inundaciones, los incendios, el derretimiento de glaciares, el aumento del nivel del mar, los huracanes más peligrosos, el cambio en los ecosistemas, la proliferación de enfermedades, entre sus principales efectos. Actualmente el número de personas en el mundo afectadas por DEECyD alcanza los 24,8 millones de personas[15] (IDMC, 2020), y según lo expresado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), en su Quinto Informe de Evaluación de 2014, el cambio climático es uno de los mayores desafíos que enfrenta la humanidad en toda su historia (OIM, 2017b).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por su parte, emitió un informe en 2020 (Bárcena *et al.*, 2020) en el que estima que para el año 2050 entre 50 y 350 millones de personas deberán dejar sus

13 Adoptado en New York el 17 de diciembre de 2018.

14 Pacto Mundial sobre Migración, párrafo 63. Aprobado en Marruecos el 18 de diciembre de 2018.

15 Esta cifra se obtiene a partir de la recolección de datos realizada por el IDMC (2020), "Floods in Argentina, Bolivia, Paraguay and Uruguay Figure Analysis – Displacement Related to Disasters", <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/GRID-2019-Disasters-Figure-Analysis-LatinAmerica-Rainy-Season.pdf>

hogares, y un promedio de 140 millones reubicarse dentro de las fronteras de sus países. En lo que concierne a América Latina, se estima que para el año 2030 los desplazamientos de población debido al cambio climático aumentarán entre un 6,3% y un 8,9%, y en el 2050 el incremento será entre el 8,5% y el 12,6% (Banco Mundial, 2018 en Bárcena *et al.*, 2020). Aunque estos números son proyecciones, dan cuenta de la preocupación de los Estados y de los organismos internacionales que ya están monitoreando la situación en las zonas más afectadas (Bárcena *et al.*, 2020).

La región de América Latina es la segunda más propensa a los desastres, luego de Asia. Entre 2010 y 2020 se produjeron 700 desastres que afectaron a 112,4 millones de personas y dejaron sin vivienda a 1,7 millón de personas (EM-DAT, 2021); si bien hay datos sobre los desplazamientos hacia el interior de las fronteras estatales, aún no hay estudios que sistematicen la migración intrarregional generada por DECCyD (Cantor, 2018). Atraviesan la región amenazas como placas tectónicas activas, el Anillo de Fuego del Pacífico, deslizamientos de tierra vinculados a las edades geológicas, inundaciones en las complejas cuencas fluviales, el cinturón de huracanes en el Caribe, sequías y los fenómenos de "El Niño" y "La Niña", todos ellos exacerbados por los efectos del cambio climático, y sumados a la deforestación que ha destruido un 40% de bosques (ver Mapa 1). A esto se agregan los factores humanos que también empeoran la situación, ya que la región vive en un contexto que niega el conocimiento ancestral para vivir en armonía con los ecosistemas gracias al legado de la conquista y el colonialismo, y gran parte de su población vive en la pobreza, en situaciones de exclusión y desigualdad. Por otro lado, las ciudades han duplicado su población, y en ellas se redujo drásticamente el drenaje natural y prima la ausencia de manejo de residuos sólidos.[16] La Inter-Agency Standing Commitee (IASC), en su informe de 2009, dio cuenta de la vulnerabilidad de la región como parte de su largo historial de desastres relacionados con el clima y destacó la vulnerabilidad en el sector agropecuario y de la salud, ya que estima que para 2050 la mitad de esas tierras estarán impactadas por la desertificación y la salinización (UNFCCC, 2007 en IASC, 2009).

16 Correa, E. (University of London) (January 13th, 2021), *Internal displacement, migration and planned relocation in the context of natural hazards*, <https://www.youtube.com/watch?v=nUA0PiTooHo>

Mapa 1
Impactos del cambio climático en América del Sur y Central, 2015

Fuente: Ionesco, D. (2019), "Let's talk about climate migrants, not climate refugees", en *Migration Data Portal*, IOM.[17]

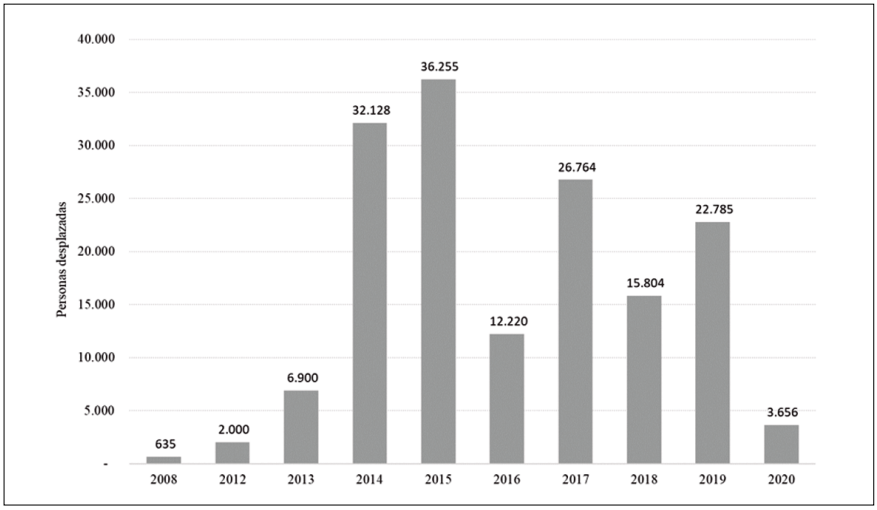
Específicamente, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) considera a América del Sur como una de las regiones más vulnerables a los efectos del cambio climático por los motivos antes expuestos (OIM, 2017b) y destaca que, aunque Centroamérica y el Caribe serán las zonas más afectadas, también lo serán la costa occidental de América del Sur, desde el Ecuador hacia el norte, la costa norte de la Argentina, el Uruguay, y el sur y norte del Brasil, el sur del Perú y el norte de Chile (Bárcena *et al.*, 2020: 128). Una de sus consecuencias será la movilidad involuntaria y compulsiva de la población, lo que a su vez influye e influirá en el ordenamiento territorial, en

17 https://migrationdataportal.org/es/author/dina-ionesco, acceso 20 de diciembre de 2020.

los recursos y en las nuevas respuestas políticas de los gobiernos nacionales y locales. Afectará principalmente a las personas de nivel socioeconómico bajo que vivan en zonas rurales y en las grandes ciudades emplazadas en zonas propensas a recibir los embates del cambio climático (Altamirano, 196: 2014).

Según el Internal Displacement Monitor Center (IDMC), que forma parte del Consejo Noruego para los Refugiados, y cuyos datos utiliza el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en Argentina existen 159.000 personas que han sido desplazadas por desastres entre 2008 y 2020 (ver Gráfico 1);[18] en la base de datos EM-DAT, utilizada por el Banco Mundial (BM) y la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés), se han contabilizado 953.461 personas afectadas en el mismo período.[19]

Gráfico 1
Argentina. Evolución del desplazamiento de población por desastres, 2008-2020



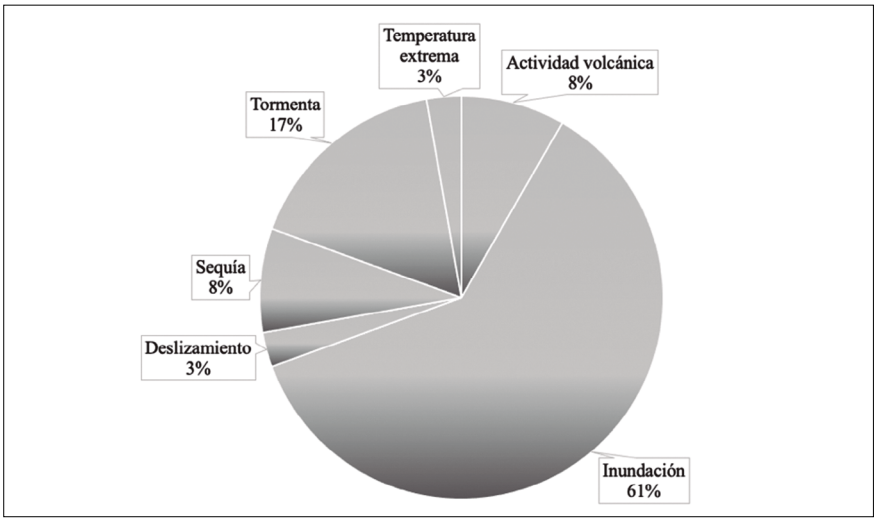
Fuente: Elaboración propia con base en datos provistos por IDMC (2020).

18 IDMC (2020), 'Global Internal Displacement Database" Data (2020), <https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>.

19 Dado que las cifras oficiales de todo el período no son de acceso público este estudio utilizará, por el momento, las estadísticas de EM-DAT y de IDMC.

Según esta última fuente, durante el período mencionado, 61% de los desastres que afectaron a la población argentina fueron producidos por inundaciones, 17% por tormentas, 8% por sequía, 8% por actividad volcánica, 3% por deslizamientos y 3% por temperatura extrema (ver Gráfico 2).

Gráfico 2
Argentina. Ocurrencia de desastres según tipo (en porcentajes), 2008-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de EM-DAT (2021).

Desplazamiento por efectos del cambio climático y desastres (DECCyC): propuestas teóricas y para la acción

El DECCyD es visto como un evento a futuro por algunos países, mientras que sus consecuencias están presentes desde hace tiempo. Argentina establece como meta y menciona en su Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global de 2019[20] (art.18, e)

20 Ley 27520. Fecha de sanción 20 de enero de 2019. Publicada en el Boletín Nacional del 20 de diciembre de 2019.

que se deberá realizar la "reevaluación de los planes actuales para aumentar la solidez de los diseños de infraestructuras y las inversiones a largo plazo, incluyendo en la misma las proyecciones de crecimiento poblacional y de posibles migrantes ambientales".

Los debates generados en el ámbito académico y en el seno de los organismos internacionales que atienden la cuestión han evaluado que la mayoría de estos episodios podría generar desplazamiento interno, y que en muchos casos el desplazamiento es voluntario como parte de una estrategia de adaptación; que estos pueden formar parte de los flujos migratorios preexistentes y que, como todo desplazamiento, no observan una sola causa sino múltiples (Kälin, 2020; Ionesco, 2018). Tal es así, que doce de los veinte países más vulnerables al cambio climático atraviesan conflictos armados. Algunos de ellos se han originado debido a las tensiones provocadas por la falta de recursos naturales y humanos, de acceso a derechos como la vida, vivienda digna, la alimentación, entre otros, provocados por el cambio climático (CICR, 2020), elemento disruptor en la vida de las comunidades que puede conducir a la aparición de conflictos en ciertos contextos, lo cual tiene como consecuencia el desplazamiento o la migración (Hoffmann *et al.*, 2020).

Según Walter Kälin, asesor de la Presidencia de la PDD y ex Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos de la ONU (2004-2010), este debate se puede resumir en tres abordajes: primero, si se analiza el desplazamiento desde sus causas, en el caso del cambio climático se puede observar que la mayoría de las personas permanecen dentro de las fronteras estatales y por lo tanto se calificaría como desplazamiento interno. De todos modos, aunque cruzaran la frontera interestatal, para hablar de refugiados climáticos se debería probar que esas personas poseen un temor fundado por la amenaza que las obligó a huir y que el desastre fue desencadenado por los efectos del cambio climático, y esto dejaría afuera a quienes deben desplazarse por desastres físicos, acorde a lo expresado por Kälin, quien hace una reflexión sobre posibles mecanismos de protección que podrían diseñar los Estados a partir de su vasta experiencia como asesor en los mencionados cargos. Esto deja en evidencia el problema de que el desplazamiento siempre es multicausal. Por otra parte, esta figura socavaría al concepto de refugiado de la Convención de 1951, aunque de todos modos el ACNUR sugiere a los Estados que permitan a toda aquella persona que posea un temor fundado a acceder a esos contextos a solicitar

asilo (Kälin, 2020;[21] Ionesco, 2018). Por otra parte, el abordaje migratorio, que se basa en la definición de migración provista en 2011 por la OIM, es abarcativo, pero no incluye el desplazamiento forzado; entonces, es cuando interviene la Iniciativa Nansen (actual PDD) (Kälin, 2020).[22] La mencionada definición incluye a "las personas o grupos de personas que, principalmente en razón de un cambio repentino o progresivo en el medio ambiente, que incide adversamente en sus vidas o en las condiciones de vida, se ven obligados a abandonar el lugar habitual de residencia, u optan por hacerlo, ya sea temporalmente o con carácter permanente, y que se desplazan dentro del país o al extranjero" (OIM, 2012: 33 en OIM, 2014:13; Cicogna, 2013).

Un tercer abordaje es el correspondiente a desastres, que acorde a la ONU son situaciones en las que las personas están forzadas a dejar su lugar de residencia para evitar el impacto de una amenaza o por haber sido afectados por ella, si se encuentran en una situación vulnerable, ya que un desastre es un fenómeno al que la comunidad no puede adaptarse. Este abordaje pone énfasis en el factor humano, en la vulnerabilidad y en la multiplicidad de causas, y es por eso por lo que sienta las bases para distinguir el desplazamiento voluntario o forzado (Kälin, 2020).

Si se aplican estos enfoques al caso argentino se podría decir que el Estado, por el momento, se basaría principalmente en el segundo abordaje ya que no ha internalizado los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos[23] (en adelante Principios Deng) ni tampoco considera, por el momento, admitir el ingreso a territorio como solicitantes de asilo a aquellas personas que tengan temor fundado por su vida y citen como causa el DECCyD (entrevista a funcionarios Ministerio del Interior y Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2020). Estas personas sí se hallan bajo el amparo de la Ley de Migraciones, que pondera aquellos casos que presentan una situación vulnerable y necesitan la protección estatal, aspecto que profundizaremos más adelante. De todos modos estos enfoques solo consideran la normativa internacional y la voluntad del Estado, pero no toman en cuenta

21 Kälin, W. (University of London) (October 7, 2020), Conceptualising policy do 'climate refugees' or 'environmental migrants' really exist? <https://www.youtube.com/watch?v=ocMGcE6otiQ>

22 Para mayores detalles, leer: <https://disasterdisplacement.org/the-platform/our-response>

23 Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, 11 de febrero de 1998.

la autopercepción de las personas afectadas; esta etapa de la investigación se centró en las dos primeras identidades.

El rol de la justicia ambiental y la climática

Parte importante de este trabajo tuvo que ver con comprender el rol de los enfoques ambientalistas y del movimiento que lucha contra el cambio climático, más aún cuando hacen referencia a la movilidad humana en Argentina, ya que no existen demasiados análisis que vinculen DECCyD y estos enfoques.

La palabra "ambiente" o "naturaleza" puede comprenderse de maneras muy distintas y en muchos casos hacer referencia a cuestiones completamente distintas, incluso desde posturas políticas antagónicas. Como señala Gudynas (2010), el concepto [naturaleza] ha recibido significados tanto positivos como negativos: ha sido invocada como el origen de la riqueza de un país, pero también como un medio salvaje y peligroso, donde lluvias, terremotos u otros desastres deben ser controlados, y sobre ella se han superpuesto otros términos. Se la puede nombrar como Madre Tierra en su rol de proveedora de alimentos, como el Reino Salvaje de los primeros exploradores del continente, y en términos más recientes, como ecosistema o simplemente ambiente. Alude a una creación social, distinta en cada momento histórico, cambiante de acuerdo a cómo las personas se vinculan con su entorno, y se determina socialmente qué se considera naturaleza. Los agentes sociales poseen distintas interpretaciones, y eso presenta dificultades a la hora del diseño de políticas públicas. Por ello, Gudynas hace referencia al "giro biocéntrico": la naturaleza pasa de ser objeto a ser sujeto. Foladori (2005), por su parte, distingue tres grandes concepciones: conjunto de todas las cosas existentes (humano/naturaleza), conjunto de cosas sin intervención humana (sociedad/naturaleza) y como origen y causa de todo lo existente (natural/artificial).

En los últimos años, más específicamente durante el 2020, a raíz de la mencionada pandemia, se visibilizaron nuevas manifestaciones del movimiento ambientalista en Argentina que pusieron sobre la mesa distintas problemáticas relacionadas con el cambio climático que, aunque no son actuales, lograron penetrar de una manera diferente en el discurso público. El punto central es identificar las consecuencias ambientales y sociales que traen los distintos modelos de producción y cómo afectarían esas consecuencias a los intereses nacionales, para así generar modelos alternativos de producción como el

sintetizado por el pacto ecosocial, intercultural y económico proclamado por movimientos sociales, ecologistas, feministas y académicos del Sur (Svampa y Viale, 2020). Mercedes Pombo y Bruno Rodríguez, miembros de la Organización de la Sociedad Civil (OSC) Jóvenes por el Clima, señalan que el modelo productivo vigente no está orientado a satisfacer el mercado interno, ni asegura la soberanía alimentaria y busca la exportación de *commodities* para obtener divisas que, por otra parte, se concentran en pocas manos. Aunque este cuestionamiento es esencialmente económico, supone el concepto de "maldesarrollo" (Svampa y Viale, 2014), que pone de relieve el carácter insostenible de los modelos hoy vigentes por el fracaso del programa de desarrollo —en tanto ideal de progreso y promesa emancipatoria—, como por las diferentes dimensiones del "malvivir" que estos producen y afectan sobre todo a las poblaciones más vulnerables (pobres, pueblos originarios, mujeres, niños, entre otras). La distribución de los costos ambientales suele evidenciar patrones históricos de injusticia ambiental que reflejan profundas desigualdades, no sólo entre los países del norte y del sur, sino también en el interior de nuestras sociedades, ya sea desde el punto de vista social y etario, como étnico y de género (Svampa y Viale, 2014: 82).

La justicia ambiental comenzó a jugar un rol al darle un nuevo sentido a los reclamos del ambientalismo ya que, definida de modo positivo, implica el derecho de todas las personas a un ambiente seguro, sano y productivo, donde el medio ambiente es considerado en su totalidad, incluyendo sus dimensiones ecológicas, físicas, construidas, sociales, políticas, estéticas y económicas (Acselrad, 2004:16).[24] Esta falta de protección del ambiente tiene consecuencias irreparables que han llevado al aceleramiento del efecto invernadero y a los desastres que provoca el cambio climático. Sobre esta base se erige la justicia climática, que, aunque es la concreción de la justicia ambiental, presenta características propias y sitúa al cambio climático como un asunto social, político y ético más que un hecho físico de la naturaleza. Se trata de un movimiento de abajo hacia arriba, sobre todo en América Latina, vinculado a la deuda ecológica. Así fue expuesto en 2009, en el Tribunal Internacional de Justicia Climática, celebrado en Cochabamba (Bolivia), con la participación de OSC indígenas y ambientales (Pardo Buendía y Ortega, 2018).

24 Ver caso de la Corte IDH (2020), "Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (nuestra tierra) vs. Argentina", Sentencia del 6 de febrero de 2020.

Avances normativos en materia de protección de desplazamiento por efectos del cambio climático y desastres (DECCyD)

La protección de personas en contexto de movilidad humana debido a DECCyD puede hallarse tanto en el derecho internacional de los derechos humanos como en los regímenes específicos de protección: refugiados, migrantes, desplazados internos, cambio climático y desastres. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado la importancia de la interpretación complementaria de esos regímenes a la luz de los principios fundamentales de derecho: principio pro-persona, principio de interpretación progresiva y *pacta sunt servanda* (principio de buena fe). Aunque esta investigación abarca diferentes cuerpos normativos (movilidad humana, cambio climático, desastres), este artículo solamente pone el foco en la normativa vinculante y no vinculante que protege a DECCYC.

Regímenes específicos de protección internacional

Si bien la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951[25] y el Protocolo de 1967[26] constituyen las bases para la protección de solicitantes de asilo y refugiados, mientras que la Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares[27] cumplía, en parte, el rol de regular ese tipo de movilidad, la crisis de refugiados de 2016 sentó las bases para que los Estados Miembros de la ONU pudieran negociar una nueva normativa en el marco de la Agenda 2030, incorporaran a la OIM al sistema ONU y suscribieran reglas para la protección de las personas DECCyD. Esa nueva normativa está delineada en el Pacto Mundial sobre Migración y el Pacto Mundial sobre Refugiados, adoptados en 2018, ya mencionados en la introducción.

El estatus jurídico internacional de las personas refugiadas se encuentra en la Convención de 1951 y su Protocolo y, a pesar de los debates y discusiones que se sostienen hace años, estas normas no han sido modificadas porque, como ya se dijo, los juristas entienden que dicha protección se socavaría. La Convención y su Protocolo establecen que es refugiada toda persona que haya

25 Adoptada el 28 de julio de 1951 en Ginebra. Entró en vigor el 22 de abril de 1954.
26 Aprobado el 31 de enero de 1967 en New York. Entró en vigor el 4 de octubre de 1967.
27 Adoptada el 18 de diciembre de 1990.

cruzado la frontera interestatal debido a un "temor fundado de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, opinión política y pertenencia a un grupo social determinado". Sin embargo, desde una interpretación complementaria con el derecho internacional de los derechos humanos, estas personas podrían acceder a la protección internacional gracias al Principio de No Devolución (*non-refoulement*), como se mencionó anteriormente.

Asimismo, existen regímenes específicos de protección internacional, como la Agenda de Protección de las Personas Desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático[28] y los Principios Deng. Dicha Agenda de Protección es fruto de la Iniciativa Nansen, proceso consultivo lanzado en 2012 por Noruega y Suiza y luego transformado en la PDD. Más que un instrumento clásico de derecho internacional, es un manual que recoge los conceptos básicos, los principios y las buenas prácticas necesarios para la elaboración de políticas públicas adecuadas y eficaces para reforzar la prevención de los desplazamientos y estar mejor preparados para afrontar esta situación antes de que ocurra un desastre. También apoya la integración de las prácticas eficaces de los Estados y los actores (sub)regionales en sus marcos normativos, de acuerdo con cada situación específica. Combina la protección de los derechos humanos con la gestión de riesgo, la planificación del territorio, y las medidas de adaptación al cambio climático, así como otras relativas al desarrollo sostenible.

Los Principios Deng no son vinculantes, sin embargo, constituyen la norma internacional fundamental sobre los desplazamientos internos en todo el mundo y han sido incorporados al *corpus iuris* interamericano. Volviendo a 2018, el Pacto Mundial sobre Migración (2018) es el primer documento negociado a nivel intergubernamental bajo los auspicios de ONU y con el liderazgo de OIM, con participación de sociedad civil y sector privado; abarca todas las dimensiones de la migración internacional de manera holística e integral e incluye referencias y compromisos relativos a la relación entre migración, medio ambiente y cambio climático, destacándose los objetivos 2 ("Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen") y 5 ("Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular"). El objetivo 2 del Pacto incluye una sec-

28 Iniciativa Nansen sobre cambio climático y desastres naturales: Agenda para la protección de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres y cambio climático. Borrador final, 6 Octubre 2015, disponible en: <https://www.refworld.org.es/docid/60201b814.html>, acceso 29 de diciembre 2020.

ción específicamente dedicada a los desastres naturales, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental. Alienta a los Estados a realizar e intercambiar estudios para poder mapear, comprender y adelantarse a los desplazamientos que puedan producirse en los casos de desastres, por los efectos del cambio climático, por la degradación ambiental y otras situaciones similares, para así proteger los derechos humanos de las personas migrantes. También promueve que los Estados formulen estrategias de adaptación y resiliencia para fomentar el reasentamiento y desalentar el desplazamiento.

Por su parte, el Pacto Mundial sobre Refugiados (2018), creado bajo un proceso similar, identifica una solución sostenible a las situaciones que viven las personas refugiadas que supone la cooperación internacional, como así también proporciona un plan para que los gobiernos, las organizaciones internacionales y otras partes interesadas aseguren el apoyo a comunidades locales que lo necesitan y los medios para que las personas refugiadas puedan llevar vidas productivas. Reconoce que el clima, la degradación del medio ambiente y los desastres naturales interactúan cada vez más con los impulsores de los desplazamientos y proporciona una base para la adopción de medidas frente a esta problemática. En su programa de acción se señala que "el desplazamiento forzoso externo puede ser causado por desastres naturales repentinos y por la degradación ambiental" (párrafo 12). Esto implica que los Estados pueden buscar apoyo en la comunidad internacional para abordar los complejos desafíos que surgen de tales situaciones, estableciendo acuerdos para compartir la carga y la responsabilidad establecidas en el Pacto, por ejemplo, por medio de acuerdos nacionales, plataformas de apoyo y enfoques regionales y subregionales. En la sección denominada "Prevención y lucha contra las causas profundas" identifica que el "clima, la degradación ambiental y los desastres naturales no provocan, en sí mismos, los desplazamientos de refugiados, pero interactúan cada vez más con las causas de estos movimientos" (párrafo 8) y se menciona la necesidad de reducir los riesgos de desastres (párrafo 9).

En materia de régimen específico de protección internacional ambiental, la protección comenzó en 1972 durante la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de Estocolmo y se fue profundizando con el Informe Brundtland (1982), la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro (1985) y su Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo.[29] Sin

29 Suscripta en Río do Janeiro en 1992.

embargo, es recién en 1997, al retomar el camino trazado por la justicia ambiental, cuando se alcanza un gran hito: la suscripción del Protocolo de Kyoto de la UNFCCC,[30] donde se enuncian las obligaciones de los Estados para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero y las reparaciones correspondientes. En el marco de esa misma Convención, en el año 2016, surge el Acuerdo de París, que refuerza esos objetivos y los compromisos de los 197 países firmantes en torno a la disminución de estos gases, entre otros. Este acuerdo tuvo como objetivo reafirmar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático y promover acciones estatales para la protección de los derechos de los grupos vulnerables, entre ellos las personas migrantes. Un año antes, en 2015, se suscribió el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030,[31] el cual funciona como hoja de ruta para fortalecer a los Estados y disminuir la cantidad de personas afectadas por estos fenómenos.

Regímenes específicos de protección regional

Los regímenes específicos de protección regional de migrantes y refugiados incluyen instrumentos no vinculantes, que cumplen su rol, en primer lugar (pero no exclusivamente), como buenas prácticas, como es el caso de Declaración de Cartagena de 1984[32] y el Plan de Acción de Brasil (PAB).[33] Por otra parte, los Lineamientos Regionales en Materia de Protección y Asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en países afectados por desastres de origen natural,[34] aprobados por los Estados en el marco de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), Proceso Consultivo Regional sobre Migración (PCR) de carácter no vinculante, del que participaron los doce países sudamericanos (Litterio, 2019). Este instrumento tiene como propósito mejorar la capacidad institucional en la respuesta humanitaria a los retos del desplazamiento por desastres, aspirando a generar un marco integral con estándares mínimos de protección. Se basa en la "Guía de Prácticas Eficaces para los Países de la Conferencia Regional de Migración: Protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres" (2016), elaborada por la Iniciativa Nansen.

30 Adoptado el 11 de diciembre en Kyoto. Entró en vigor el 16 de febrero de 2005.
31 Adoptado en Sendai el 18 de marzo de 2015.
32 Adoptada el 22 de noviembre de 1984 en Cartagena.
33 Adoptado el 3 de diciembre de 2014 en Brasilia.
34 Adoptados el 23 de noviembre de 2018 en Sucre.

En lo referente a la protección de personas refugiadas, se puede hallar la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados y la Declaración y el PAB. El primer instrumento, adoptado en 1984, amplía las causales establecidas por la Convención de 1951 a "las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público". A pesar de que un número significativo de Estados han adoptado esta ampliación, incluida Argentina, la misma no incluye a los desastres dentro de la misma. Sin embargo, la Declaración y PAB, adoptados en 2014, reconocen los desafíos planteados por el cambio climático y los desastres naturales, así como también el desplazamiento a través de las fronteras que estos fenómenos puedan generar en la región, y por ese motivo fomentan la adopción de nuevas respuestas integradas a estos desafíos. Estas respuestas no se limitan a las leyes relacionadas con la protección del derecho internacional de los derechos humanos y de las personas refugiadas. El PAB contempla, en concreto, la inclusión de otros marcos jurídicos como aquellos para la gestión del riesgo de desastres y, como parte de las leyes migratorias, los programas de visas humanitarias.

En lo que respecta a la CIDH, en 2018 elaboró lineamientos para la formulación de políticas públicas para la protección de las personas desplazadas (por diversos motivos, entre ellos desastres) que vivan en países centroamericanos. En 2019, redactó los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas,[35] los cuales ratifican el Principio de No Devolución (Principio 6) e incorporan el derecho de las personas a permanecer en su país de origen o residencia en caso de desastres (Principio 54), como así también continúan con los temas de debido proceso legal en procedimientos de refugio, asilo, apatridia y en la definición de medidas de protección complementaria (2020: 52).

Regímenes específicos de protección nacional

En lo referente a los regímenes específicos de protección nacional de migrantes y refugiados, la Ley de Migraciones y su Decreto Reglamentario N°

35 Resolución 04/19 aprobada el 7 de diciembre de 2019 en Washington.

616/2010 incorporan expresamente el reconocimiento de situaciones vinculadas con razones humanitarias basadas en desastres naturales y con principios de derechos humanos (Cicogna, 2020). Reafirma, además, el Principio de No Devolución. A su vez, faculta a la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) a dictar disposiciones generales que contemplen el ingreso y permanencia en Argentina de personas que no puedan regresar a sus países por consecuencias de "desastres naturales o ambientales causados por el hombre". Estas disposiciones requieren la justificación de un tratamiento especial por parte de la DNM y tienen en cuenta la situación de aquellas personas que no requieren protección internacional pero transitoriamente no pueden regresar a sus países de origen (Litterio, 2009).

Asimismo, la subcategoría de residencia temporaria por "Razones Humanitarias" (artículo 23 inciso m, de la Ley 25.871) se aplica a aquellas personas que invoquen razones humanitarias que justifiquen un tratamiento especial a juicio de la DNM. Para el encuadre en este tipo de residencia, se tendrán en cuenta distintos criterios establecidos en el Decreto 616/2010, entre los cuales se encuentra la situación de personas necesitadas de protección internacional que no pueda ser amparadas por la definición de 1951 y 1984, pero sí por el Principio de No Devolución, y que no puedan regularizar su situación migratoria a través de los restantes criterios previstos en la legislación migratoria. Este es el caso, por ejemplo, de las personas de nacionalidad haitiana regularizadas en el país, caso que se analizará más adelante. Por su parte, la Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado[36] incorpora a la definición de refugiado la definición ampliada (o definición recomendada por la Declaración de Cartagena de 1984), la cual provee una base normativa más amplia de protección, pero que sin embargo no regula el reconocimiento del estatuto a personas DECCyD.

En lo referente al régimen de protección nacional ambiental, a raíz de la reforma constitucional de 1994 se reconoce en esa Carta Magna el derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y la figura de amparo ambiental, como también distintas normativas que regulan la materia. En cuanto a cambio climático, el país participa de los foros internacionales y ha incorporado a su normativa interna los principales acuerdos internaciona-

36 Honorable Congreso de la Nación Argentina. Ley 26.165. Sancionada: noviembre 8 de 2006. Promulgada: noviembre 28 de 2006.

les (Protocolo de Kyoto, el Acuerdo de Paris, el Marco de Sendai, entre otros). También creó en 2007 la Plataforma Nacional Argentina para la Reducción de Desastres y en 2017 el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR)[37] para atender a la población afectada. Hasta 2020 Argentina no reconoce la figura del desplazado interno a causa de desastres,[38] pero trabaja en pos de evitar el "desplazamiento de comunidades". En 2019 aprobó la Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global[39] que, como se expresó al comienzo, habla de potenciales migrantes ambientales.

Institucionalidad

Si bien se puede hallar una multiplicidad de actores en las diferentes esferas que trabajan o atienden la cuestión, se realizará un recorte y se tomarán en cuenta solo aquellas organizaciones intergubernamentales u organismos internacionales que tengan injerencia en la normativa, las buenas prácticas o los lineamientos para desarrollar acciones en pos de proteger a las personas DECCyD.

En el ámbito internacional y sistema ONU se pueden hallar las agencias ACNUR, OIM y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, por sus siglas en inglés) principalmente. Otro organismo internacional que se ocupa de las personas afectadas y de facilitar lineamientos es Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). En cuanto al financiamiento de la mitigación y/o adaptación hay varias agencias que se ocupan del tema, entre ellas el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el BM, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, entre otras.

A nivel regional, se ha tratado el desplazamiento a causa de desastres en algunos espacios tales como la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Gestión Integral de Riesgos de Desastres del Mercosur (RMAGIR).

37 Honorable Congreso De La Nación Argentina. Ley 27.287. Publicada en el BO: 20 de octubre de 2016. Decreto Reglamentario 383/2017. Publicado en el BO: 31 de mayo de 2017.

38 Acorde a la normativa analizada, reconoce a las personas damnificadas como "personas gravemente afectadas", "población afectada" (2010-2015) o como "productores afectados" (2017-2020). Este aspecto se profundizará en la próxima etapa de la investigación.

39 Honorable Congreso De La Nación Argentina. Ley 27.520. Publicada en el BO: 20 de diciembre de 2019.

En su primera reunión en 2016, los Estados mencionaron los efectos del fenómeno El Niño en Argentina, como así también en Brasil, Paraguay y Uruguay: "abundantes lluvias que provocaron el desplazamiento de numerosas familias declaradas en situación de emergencia. Dejaron en evidencia la vulnerabilidad de cada lugar afectado y que la solución se produciría con gestiones conjuntas entre países afectados" (RMAGIR, 2016).[40] No se han encontrado registros en las actas del Foro Especializado Migratorio (FEM) o en la Reunión Comisiones Nacionales para Refugiados (CONARES) que indiquen que los Estados Mercosur hayan trabajado el tema en estos espacios, pero sí lo han hecho en la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM).

En el año 2015, bajo la Presidencia Pro Tempore de Chile, la CSM incorpora como temas de trabajo "Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático", como parte de las discusiones sobre el fortalecimiento de la Gobernanza Migratoria, y propone debatir sobre las causas y efectos de los desplazamientos humanos por factores ambientales y el cambio climático, e impulsar una estrategia regional de cooperación Sur-Sur frente a emergencias ambientales y desplazamientos humanos" (CSM, 2015).[41] En 2016 y 2017 presentarán informes sobre la situación en la región la Red Sudamericana para las Migraciones Ambientales y OIM Oficina Regional Cono Sur, respectivamente, y en 2018 CSM, OIM y PDD presentarán lineamientos para los Estados de la región, lo cual fue analizado en el apartado anterior.

En el ámbito nacional solo la DNM tiene una línea de trabajo, basada en la protección complementaria que otorga el visado humanitario de la Ley de Migraciones, que reconoce la figura del migrante (internacional) ambiental. Hasta el año 2020 Comisión Nacional para Refugiados (CONARE) no ha reconocido ninguna solicitud de asilo por temor fundado producido por los efectos del cambio climático ya que la Ley 26.165 no contempla dicha figura, como se ha mencionado. En la segunda etapa de la investigación se profundizará el rol de las instituciones que se abocan a las personas damnificadas, aunque, hasta el momento, no se ha hallado un área nacional que

40 MERCOSUR/RMAGIR/ACTA N 01/16 de fecha 16 de marzo de 2016.

41 Ministerio de RREE de Paraguay (2015), Minuta Técnica Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático.

reconozca a estas personas como desplazadas internas, acorde a la normativa internacional. Si bien hubo algunas relocalizaciones, éstas se coordinaron en la esfera local con subsidios de organismos de financiamiento externo, como, por ejemplo, el Banco Mundial (Correa, 2011).

Control de convencionalidad

Se considera relevante revisar la mencionada normativa a la luz del control de convencionalidad, herramienta desarrollada para confrontar el obrar estatal con los compromisos asumidos por el Estado frente a la comunidad internacional para dar cuenta de la brecha que se crea entre el espíritu de la norma y su aplicación. En 2006 la Corte IDH desarrolla en sus precedentes este mecanismo, el cual busca formalizar una práctica que se realizaba en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH),[42] que cumple la función de guía para que los Estados puedan cumplir con sus obligaciones.

Estas obligaciones, que surgen de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), se encuentran en sus primeros artículos, y establecen que los Estados deben respetar y garantizar el pleno ejercicio de los derechos allí establecidos y adoptar medidas para tal fin. A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), quien es intérprete autorizada de la CADH, ha señalado (desde el caso "Velásquez Rodríguez vs. Honduras")-[43] que el garantizar el pleno ejercicio incluye las acciones de prevenir, investigar, sancionar y remover obstáculos como prescripciones, amnistías, indultos, entre otras.

En el caso "Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana" (2014),[44] la Corte IDH expuso que: "todas las autoridades y órganos de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad". Por ende, este deber de confrontación no estará únicamente a cargo de la autoridad judicial; todos los órganos del Estado deberán realizarlo de oficio y "de acuerdo a su competencia".[45] Esto

42 Desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Almonacid Arellano y otros vs. Chile" (2006).

43 Corte IDH, Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia, 29 de julio de 1988.

44 Corte IDH, Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana. Sentencia, 28 de agosto de 2014.

45 Corte IDH, Gelman vs. Uruguay. Sentencia. Párr. 23, 24 de febrero de 2011.

último resulta fundamental cuando se busca el confrontar desde la adecuación en la normativa nacional y en las políticas públicas (en el sentido que le otorgan Oszlak y O'Donnell, 1982), por ende, contrastar desde el obrar de los órganos que no forman parte del Poder Judicial con el *corpus iuris* interamericano.

Este *corpus iuris* refiere al bloque de convencionalidad (conformado por la CADH y las interpretaciones de la Corte IDH), quien trae a colación otros instrumentos internacionales para darle contenido y alcance a los derechos receptados en la CADH, como es el caso de la normativa internacional que protege a las personas en movilidad humana por efectos del cambio climático y/o desastres. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2017) ha señalado la importancia de la interpretación complementaria del derecho internacional de los derechos humanos con los regímenes específicos de protección, en un contexto regional donde los flujos mixtos han cobrado presencia. Por ese motivo, se ha identificado la normativa internacional y nacional en la materia según los estándares fijados desde el SIDH para receptar esta complementariedad de regímenes.

En este contexto, el artículo 22 de la CADH, "Derecho de Circulación y de Residencia", contiene 9 numerales con derechos que superan su título, y la CIDH ha señalado que: "dentro del artículo 22 también se establece, entre otros, la prohibición de expulsión de nacionales y a no ser privado del derecho a ingresar al territorio del que se es nacional (artículo 22.5); el derecho de buscar y recibir asilo (artículo 22.7); el Principio de No Devolución (artículo 22.8); y la prohibición absoluta de expulsiones colectivas de extranjeros (artículo 22.9)" (CIDH, 2015). En lo referente a los derechos de las personas desplazadas**,** la CIDH señala que "la respuesta de los Estados para abordar las complejas situaciones de desplazamiento de personas en la región debe guiarse por la atención a las normas y estándares más altos en materia de derechos humanos y de derecho internacional de los refugiados" (CIDH, 2020). Incluso desde esa Comisión se han aplicado mecanismos de monitoreo frente a "la situación de desplazamientos forzados debido a desastres naturales en países como Haití" (CIDH, 2020: 13).

Por su parte, se vislumbra en la Opinión Consultiva 23/17 de la Corte IDH[46] la conexión del derecho al ambiente sano con otros derechos seña-

46 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17. Medio ambiente y derechos humanos, 15 de noviembre de 2017.

lando que "los daños ambientales pueden afectar todos los derechos humanos, en el sentido de que el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende de un medio propicio" (Corte IDH, 2017:29). Esto incluye el derecho a no ser desplazado forzadamente y el derecho a la paz "puesto que los desplazamientos causados por el deterioro del medio ambiente con frecuencia desatan conflictos violentos entre la población desplazada y la instalada en el territorio al que se desplaza, algunos de los cuales por su masividad asumen carácter de máxima gravedad" (Corte IDH, 2017:31)

En el caso de Argentina, el artículo 75, inciso 22 de la Constitucional Nacional incorpora tratados de derechos humanos al bloque de constitucionalidad, incluyendo la CADH. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ha señalado en el caso "Mazzeo" que el alcance de dicha Convención tiene que ser guiado por la interpretación que realiza la Corte IDH, entendiendo que el control de convencionalidad debe realizarse para que los derechos contenidos en la CADH no se vean vulnerados.[47] A su vez, en el caso "Rodríguez Pereyra" la CSJN estableció que ese control debe realizarse de oficio.[48] En cuanto a la obligación de dar cumplimiento al *corpus iuris* interamericano y, en definitiva, confrontarlos con el obrar estatal, las provincias también están obligadas a cumplirlo -aunque el gobierno federal sea el responsable frente a los ojos de la comunidad internacional- conforme surge de una lectura armónica de los artículos 31, 75 (inc. 22 y 24) y 121 de la Constitución Nacional con la cláusula federal contenida en el artículo 28 CADH.

En el Cuadro 1 se refleja una síntesis de los datos más relevantes para este confrontar en materia de protección de personas refugiadas, desplazadas internas, migrantes y por desastres en relación con lo analizado anteriormente: normativa e institucionalidad internacional, regional y nacional y políticas públicas de Argentina.

47 Corte Suprema de Justicia de la Nación, Mazzeo, Julio Lilo s/ recurso de casación e inconstitucionalidad. Sentencia. La Ley T. 2007, p. 330:3248, 13 de julio de 2007.

48 Corte Suprema de Justicia de la Nación, Rodríguez Pereyra, Jorge Luis y otra c/ Ejercito Argentina s/ daños y perjuicios, Sentencia, R. 401.XLIII, 27 de noviembre de 2012.

Cuadro 1
Resumen del marco normativo e institucional y políticas públicas en Argentina en DECCyC

Marco		Refugio	Desplazamiento interno	Migración	Desastres
Normativa	Mundial	Convención 1951 y Protocolo 1967. Declaración de Nueva York, 2016. Pacto Mundial sobre Refugiados, 2018	Principios Deng, 1998	Convención Trabajadores Migratorios y sus Familias, 1990. Declaración de Nueva York, 2016. Pacto Mundial sobre Migración, 2018	Marco de Sendai, 2015. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), 1994. Acuerdo de París sobre Cambio Climático, 2016. Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático, 2013. Paquete de Katowice, 2018.
	Regional	Declaración de Cartagena, 1984, y PAB, 2014	-	Lineamientos regionales de protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en países afectados por desastres de origen natural, 2018	-
	Nacional	Ley 26165	-	Ley 25871 (Decreto 616/2010 y 70/2017)	Ley 27287

continúa ⇨

Institucionalidad	Mundial	ACNUR	ACNUR, OIM	OIM	TFD
	Regional	Reunión CONARES	-	FEM MERCOSUR. Conferencia Sudamericana Migraciones	RMAGIR
	Nacional	CONARE	-	DNM	SINAGIR
Políticas públicas		-	-	Visado humanitario para personas de nacionalidad haitiana (Disposición DNM N°1143/2017)	Satélite SAOCOM B1 (sistema de alerta temprana)

Fuente: Elaboración propia con base en relevamiento normativo, bibliográfico y entrevistas en profundidad.

Migrantes ambientales en Argentina[49]

En 2010 Haití sufrió un terremoto, calificado como uno de los diez más destructivos de la historia de la humanidad; dejó más de 200.000 personas afectadas, víctimas fatales, daños materiales, desplazados internos y una situación sanitaria grave que generó una epidemia de cólera. A pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional, la ONU debió hacer un llamamiento a los Estados para que se otorguen permisos de residencia a las personas que hayan cruzado la frontera. Seis años después Haití enfrentó un huracán (Matthew), ya que es uno de los países más afectados por las tormentas tropicales y huracanes en la región Caribe debido a su situación de pobreza y vulnerabilidad (OCHA, 2020). Este nuevo desastre empeoró una situación ya grave que

49 Debido a que el tema presentó dificultades de acceso a la información, ya que fue desarrollada durante el período de aislamiento que produjo la pandemia, la investigación se centró en la migración ambiental y se abocará en la próxima etapa a los casos de desplazamiento interno.

afectaba la seguridad alimentaria y a los 60.000 desplazados internos. Por esos motivos, entre 2010 y 2015 llegaron a Argentina 9602 personas provenientes de Haití (OIM, 2017a)[50] y permanecieron en una situación de vulnerabilidad extrema con dificultades para acceder a la regularización documental por múltiples razones, entre ellas por ser ciudadanos extra Mercosur, lo cual se suma a su situación de vulnerabilidad por ser afrodescendientes, debido a la barrera idiomática, y, sobre todo, por no contar con la protección por haberse desplazado a causa de desastres, y a pesar de que la ley migratoria argentina brinda un acceso universal a derechos porque establece que no habrá impedimentos para la garantía de los derechos esenciales basada en la situación migratoria (siendo los más importantes el derecho a la salud y el derecho a la educación).

En 2017, la Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina propuso, por medio de la Disposición DNM N°1143/2017,[51] la regularización de aquellas personas que hubiesen llegado al país antes del 1º de enero de 2017, y por el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la norma que posibilitó este visado, si no hubieran hallado otro criterio para regularizar su situación documental. De ese modo, se activó por primera vez el artículo 23, inc. m (razones humanitarias) de la Ley 25.871, analizada anteriormente,[52] para proteger a personas desplazadas debido a desastres naturales o ambientales ocasionados por el hombre. Por ese motivo se otorgó el visado humanitario a 425 personas provenientes de Haití (DNM, 2017), similar al otorgado por Estados Unidos de América y por Brasil a dicha población en 2017. La DNM encuadró este tipo de residencia por medio de la mencionada Disposición, otorgándoles residencia temporaria por razones humanitarias por el plazo de dos años, lo que implicó proveerles documentación de identidad y el acceso igualitario a derechos en la misma condición de protección y amparo que gozan los nacionales. Asimismo, el art. 24, inc. h de la mencionada ley habilita el ingreso al país a las personas extranjeras que soliciten residencia transitoria bajo la categoría "Especiales" para aquellos casos en que se justifique un tratamiento especial; en ese caso la DNM podrá dictar disposiciones de carácter general que detalle los requisitos que deberían cumplir para

50 Datos suministrados por DNM que incluyen todas las categorías migratorias.

51 Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Dirección Nacional de Migraciones. Disposición 1143-E/2017. Publicada en el BO: 20 de marzo de 2017.

52 Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda Dirección Nacional de Migraciones. Disposición 1143-E/2017, Ciudad de Buenos Aires, 15/03/2017.

ser admitidos. Si bien las personas afectadas por "desastres naturales o ambientales ocasionados por el hombre" (Decreto 616/10) pueden ingresar bajo ambas categorías, DNM otorga la residencia por un lapso de tiempo mayor, el cual se efectiviza a través del art. 23, m, como ocurrió en el caso analizado.

Los organismos de derechos humanos y OSC de migrantes, entre otras, habían solicitado durante años su regularización migratoria para evitar una doble vulneración: el haber huido en forma forzada y, en el lugar de acogida, no poder acceder a derechos, por provenir de países Extra Mercosur y por ser afrodescendientes. La Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires analizó esta política y concluyó que el otorgamiento de una residencia conforme a la subcategoría "razones humanitarias" pone en evidencia la existencia de un problema humanitario y social que apela no solo a la cooperación humanitaria internacional, sino también a las buenas prácticas de los países. El Estado tiene la potestad de otorgar un tipo de protección complementaria, adicional al estatus de refugio o asilo, o categoría migratoria abierta. En la región de América Latina y el Caribe, muchos países cuentan con esta protección, bajo distintos formatos: Argentina, Bolivia, Brasil, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay, Jamaica, Costa Rica, Venezuela y México (DPCABA, 2019).

Si bien la Dirección Nacional de Cambio Climático, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (MAyDS), se halla abocada al Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático y con el objetivo de posicionar a la política climática como transversal a todas las políticas de gobierno, aún no cuenta con una línea de trabajo en pos de la protección de esta población desplazada (entrevista a funcionaria del MAyDS, 2020) a pesar de su reconocimiento en la mencionada Ley 27.520.

Conclusiones

El planeta sufre los embates del cambio climático desde hace tiempo,[53] y en solo 10 años se han vulnerado cuatro de los nueve límites planetarios identificados por el equipo de científicos del Centro de Resiliencia de Estocolmo, modelo que

53 Aunque perduran las discusiones sobre el tema, la mayoría de los miembros del mundo científico acuerdan que en 1784 entramos en una nueva era geológica, Antropoceno, y que en ella se hallan las causas del cambio climático (Issberner y Léna; Camilloni, 2018).

establece límites numéricos para cada uno de estos indicadores ambientales; si se traspasan, se abre la posibilidad de provocar un daño repentino o irreversible a los sistemas biofísicos del planeta (Stokholm Resilience Center, 2020). Esto genera daños irreparables para el planeta y para sus habitantes. Hasta el día de hoy, aún en medio de una pandemia provocada, en parte por esta causa, los Estados no han tomado medidas drásticas para mejorar esta situación y para darle una solución a las personas que sufren sus consecuencias, quienes están perdiendo no solo el acceso a una vivienda digna y a un ambiente sano, sino también, en algunos casos, su nacionalidad, o incluso su vida.

Este capítulo se propuso revisar los desplazamientos de la última década, pero la falta de sistematización y/o publicidad de esta información por parte del Estado argentino obligó a buscar en redes sociales, medios de comunicación y fuentes "informales", y este recorrido fue corroborado por las fuentes utilizadas por el IDMC y EM-DAT.

Otra decisión significativa fue asumir el abordaje propuesto por la justicia ambiental y la climática, que enmarcan la cuestión en un entrecruzamiento empírico y teórico y que, a través de un enfoque de derechos e interseccional, vinculan temas que no se pueden pensar por separado: el cuidado del ambiente, la producción económica, la desigualdad, el paradigma del cuidado. Con ello, se intenta articular la justicia ambiental con la social, de algún modo retomando a Fraser que, por el año 2000, ya planteaba la conjunción de justicia redistributiva y de reconocimiento para efectivizar el acceso a derechos (Fraser, 2000).

Asimismo, el análisis a partir de la perspectiva del control de convencionalidad permitió revisar y sistematizar los estándares regionales en materia de protección de las personas DEECyD. De su lectura se desprende la limitada protección que ofrecen los Estados a esta población vulnerable, y por esta razón, se torna imprescindible el monitoreo de la necesidad de debida diligencia en las normativas y políticas públicas. En este sentido, se identificaron normativas en el ámbito internacional y nacional que hacen al extenso *corpus iuris* en la materia, corroborando la existencia de una dispersión que Valls (2008: 76) identifica como método normativo interno no sistemático y que puede provocar un profundo estado de indefensión. Es fundamental la aplicación del control de convencionalidad para la coordinación y confrontación de estándares para que, de ese modo, los pisos mínimos de derechos sean cumplidos desde las acciones del Estado nacional y las provincias en su conjunto. En relación a la institucionalidad, si bien existen áreas sólidas con trayectoria en el tema, se observa una escasa comunicación entre aquellos or-

ganismos que abordan la materia para favorecer la coordinación de políticas, programas o proyectos.

Se plantea que la República Argentina ha desarrollado a lo largo de las últimas dos décadas una base normativa suficiente, que es posible gracias a una voluntad política que ha facilitado su sanción e implementación, desarrollada en un marco regional que da cuenta de buenas prácticas en la materia. Esta legislación nacional que regula la migración y el asilo desde un enfoque de derechos, podría permitir el desarrollo de instrumentos y mecanismos para la protección de aquellas personas que migren a causa de desastres de evolución lenta o de aparición repentina, bajo la figura de migrante ambiental, amparados por el visado humanitario que otorga la Ley de Migraciones, acorde a lo expresado por funcionarios de los organismos involucrados en la materia (entrevista a funcionaria de la Dirección Nacional de Migraciones, 2020). Aún no se registran mecanismos específicos para proteger a quienes debieran desplazarse internamente (punto que será ahondado en una segunda etapa de esta investigación), lo que dificulta el acceso a derechos de estas personas y torna su situación más vulnerable (Cantor, 2018). ACNUR y PDD sugieren sistematizar y visibilizar la información para el diseño de políticas públicas más eficaces y a largo plazo que permitan que estas personas hallen soluciones duraderas y proponen integrar la planificación y respuesta al desplazamiento transfronterizo en contexto de desastres, entre otras medidas (Cantor, 2018).

Se observa que, sobre todo a partir de la declaración de la pandemia del COVID-19 (amenaza biológica, acorde al Marco de Sendai), las agendas públicas vuelven a mirar con atención los vínculos entre humanos y no humanos, en el marco de una crisis climática a escala planetaria. Sin embargo, como bien advierte Latour, esa mirada está puesta sobre todo en la crisis sanitaria -que se presenta como posible de ser sorteada-, pero que "forma parte de una mutación ecológica duradera e irreversible" (Latour, 2020: 1). La clave está en articularlas y no seguir mirándolas desde diferentes registros, sobre todo cuando, además de haber espacio y oportunidades para los discursos ecologistas, también los hay para los "negacionistas del cambio climático" -desde gobernantes hasta los grandes promotores de la globalización que desestiman las limitaciones de nuestra escala planetaria (Latour, 2020)-, ya que las discusiones sobre el cambio climático trascienden a los debates públicos en ámbitos supranacionales, académicos y militantes. De esta manera, se ve reforzada la necesidad de nuevos abordajes que enfaticen la complementariedad entre los enfoques de la justicia ambiental y la climática, útiles para reforzar el cambio

climático como un factor importante de los desplazamientos forzosos. A partir de estos marcos también se habilita un corrimiento respecto de la postura antropocéntrica de la modernidad basada en el valor instrumental de la naturaleza y su definición como objeto.

Se podría concluir por el momento que hay mucho trabajo por hacer en pos del reconocimiento y protección de las personas desplazadas por efectos de la crisis climática y los desastres ambientales en Argentina. Para ello, será necesario el esfuerzo conjunto de todos los sectores gubernamentales, de la sociedad civil, y del sector privado en diálogo permanente con los espacios regionales y la comunidad internacional.

Bibliografía

Acselrad, H. (Org). (2004), *Conflitos ambientais no Br*asil, Rio de Janeiro: Relume Dumará.

Altamirano Rua , Teófilo (2014), *Refugiados ambientales: cambio climático y migración forzada,* Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

Bárcena Ibarra, Alicia, Samaniego, Joseluis, Peres, Wilson, Alatorre y José Eduardo (2020), *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?*, Santiago: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45677/1/S1900711_es.pdf>, acceso 15 de noviembre de 2020.

Cantor, D. (2018), *Desplazamiento transfronterizo, cambio climático y desastres: América Latina y El Caribe,* Londres: ACNUR y PDD.

Cicogna, Ma. Paula A. (2020), "Los derechos humanos a la luz de la movilidad humana a lo largo de la historia argentina", en Cicogna, MPA (comp.), *Estado, Sociedad y Políticas Públicas*, Buenos Aires: Eudeba.

Cicogna, Ma. Paula A. (2013), "Refugiados ambientales/Personas ambientalmente desplazadas: ¿qué derechos los amparan?", en *Revista Debates Latinoamericanos*, Año 11, No. 22, <https://revistas.rlcu.org.ar/index.php/Debates/article/view/244/203>, acceso 25 de noviembre de 2020.

Cantor, D. (2018), *Desplazamiento transfronterizo, cambio climático y desastres: América Latina y El Caribe*, Londres: ACNUR y PDD.

Camilloni, Inés (2018), "Argentina y el cambio climático", en *Ciencia e Investigación,* Tomo 68, No. 5, p.5-10.

CICR (2020), *Cuando la lluvia se convierte en polvo. Comprender y abordar el impacto*

combinado de los conflictos armados y la crisis climática y ambiental en la vida de las personas, Ginebra: CICR.

CIDH (2020), *Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apatridia y el otorgamiento de protección complementaria*, Washington: CIDH.

CIDH (2017), *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Washington: CIDH.

CIDH (2015), *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>, acceso 20 de enero de 2021.

Correa, Elena (2011), *Populations at Risk of Disaster: A Resettlement Guide with Fernando Ramírez and Haris Sanahuja*, Washington, DC: The World Bank.

Foladori, G (2005), "Una tipología del pensamiento ambientalista", en Foladori, G. y Pierri, N., ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable, México: Porrúa.

Fraser, Nancy (2000), "¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era «postsocialista»", en *New Left Review*, s/n.

Goodwin-Gill, G. y McAdam, J. (2017), *Cambio climático, desastres y desplazamientos,* Ginebra: ACNUR.

Grupo Articulador PAB (2018), *Plan de Acción de Brasil. Evaluación del Grupo Articulador Regional del Plan de Acción de Brasil 2014-2017*, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Regional-Working-Group-for-the-Brazil-Plan-of-Action-Evaluation-Report-2014-2017.pdf>

Gudynas, E. (2010), "La senda biocéntrica: valores intrínseco, derechos de la naturaleza y justicia ecológica", *Tabula Rasa*, No. 13, p. 45-71. <http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n13/n13a03.pdf>.

Herzer, H. (1990), Los desastres no son tan naturales como parecen, en *Desastres y vulnerabilidad en América Latina,* Buenos Aires: IIED América Latina y GEL.

Hoffmann, R., Dimitrova, A., Muttarak, R., Crespo C. y Peisker,J. (2020), "A meta-analysis of country level studies on environmental change and migration", en *Nature climate change*, Vol. 10, No. 10, p. 1-9.

IASC (2009), "Addressing the Humanitarian Challenges of Climate Change: Regional and National Perspectives", Final Report – IASC Regional and National Consultations, June.

IDMC (2020), *Informe mundial sobre desplazamiento interno*, Ginebra: IDMC y NCR

Ionesco, D. (2018), *Let's talk about climate migrants, not climate refugees*, Ginebra: IOM.

Ionesco, D. (2019), "Let's talk about climate migrants, not climate refugees", en *Migration Data Portal*, IOM, <https://migrationdataportal.org/es/author/dina-ionesco>, acceso 20 de diciembre de 2020.

Issberner, Liz-Rejane y Léna, Philippe (2018), "Antropoceno: la problemática vital de un debate científico", en UNESCO Courier, 2, p. 7-10.

Latour, B. (2020), "¿Qué medidas de protección para evitar el regreso del modelo de producción de la precrisis?" (Traducción al español: Jocelyn Leyva Santoyo), <http://www.bruno-latour.fr/sites/default/files/downloads/P-202-AOC-ESPAGNOL.pdf>, acceso 3 de enero de 2021.

Litterio, Luciana (2019), "La dimensión migratoria en el Mercosur: ¿hacia la construcción de una Ciudadanía Sudamericana?", en Vázquez, M. (Comp.), *El Mercosur. Una geografía en disputa*, Buenos Aires: Editorial Ciccus.

Litterio, Luciana (2009), "Logros alcanzados respecto a la temática migratoria en el marco de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados", en *Revista Densidades*, No. 4, p.119-129.

OCHA (2020), *Desastres naturales en América Latina y el Caribe, 2000 – 2019*, Ginebra: OCHA.

OIM (2017a), "Estudio exploratorio sobre las trayectorias socioeducativas y sociolaborales de migrantes haitianos, senegaleses y ucranianos en CABA", Buenos Aires: OIM/FCCAM.

OIM (2017b), "Migraciones, ambiente y cambio climático. Estudios de caso en América del Sur*", en Cuadernos Migratorios* No 8, Buenos Aires: OIM

OIM (2014), IOM Perspectives on Migration, Environment and Climate Change, en *IOM Online Bookstore,* IOM.

OIM (2012), "International Dialogue N°18, Climate Change, Environmental Degradation and Migration", en *IOM Online Bookstore,* IOM

ONU (21 de enero de 2020), "El Comité de Derechos Humanos abre la puerta a las solicitudes de asilo por cambio climático", en *Noticias ONU*. <https://news.un.org/es/story/2020/01/1468291>, acceso 10 de septiembre de 2020.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1982), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo,* No. 1, Caracas.

Pardo Buendía, M., y Ortega, J. (2018), "Justicia ambiental y justicia climática: el camino lento pero sin retorno, hacia el desarrollo sostenible justo", en *Barataria. Revista Castellano-Manchega De Ciencias Sociales*, No. 24, p. 83-100.

Pombo, M. y Rodríguez, B. (2020), "Disputar el modelo de producción", en *Anfibia*, <http://revistaanfibia.com/ensayo/disputar-el-modelo-de-produccion/>, acceso 28 de diciembre de 2020.

RESAMA (2016), "Migración, medio ambiente y cambio climático: Agenda 2030, buenas prácticas y desafíos para la región suramericana", Informe elaborado para la CSM, Asunción.

Stockholm Resilience Centre (2020. "The nine planetary boundaries", <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries/planetary-boundaries/about-the-research/the-nine-planetary-boundaries.html>, acceso 15 de agosto de 2020

Svampa, Maristella y Viale, Enrique (2020), *El colapso ecológico ya llegó. Una brújula para salir del (mal) desarrollo,* Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Svampa, Maristella y Viale, Enrique (2014), *(Mal) desarrollo. Argentina del extractivismo y el despojo*, Buenos Aires: Katz Editores.

UNDRR (2020), *El costo humano de los desastres. Una mirada a los últimos 20 años. 2000-2019*, Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres (CRED) y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, Ginebra: UNDRR.

Valls, M. F. (2008), *Derecho Ambiental,* Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Migrar, un derecho limitado y en deterioro en el contexto de Centroamérica norte

Úrsula Roldán Andrade

Introducción

Hace más de medio siglo que los derechos humanos, cuyo principio de universalidad ha brindado un marco de derecho internacional a las migraciones (especialmente para las personas trabajadoras migrantes y sus familias y conglomerados que requieren de protección extranjera), se han visto limitados por la implantación de políticas de contención, detención, deportación y criminalización de la población migrante, junto con la fortificación de fronteras mediante acciones de militarización y control con avanzada tecnología en lugar de promover su vigencia y ampliación, tanto para migrar como para no migrar.

En los países centroamericanos prevalecen condiciones estructurales de expulsión y migración forzada que producen éxodos masivos y migraciones por goteo, así como guerras internas (Nicaragua, Guatemala, El Salvador), procesos de paz inconclusos que desembocaron en dictaduras de élites políticas y económicas o, como el caso de Honduras y Guatemala, desembocaron en fuertes indicios de narco Estados cooptados por el crimen organizado, el narcotráfico y la corrupción pública y privada (UNDOC, 2007 y 2012).

Desde la década de los noventa, en la región centroamericana se implantaron las políticas de ajuste estructural devenidas del Consenso de Washington, en los mismos años cuando la mayoría de países que la integran salían de las guerras, lo que hizo todavía más débil a sus Estados y democracias ya que éstos nunca experimentaron los procesos de Estados de bienestar, vividos parcialmente en América Latina, salvo algunas excepciones en el inicio del proceso de la revolución sandinista en el caso de Nicaragua (Roldán y Hernández, 2016). Por lo que los Estados fueron además dañados con fuertes procesos de privatización de los servicios fundamentales, y no fueron obligados a generar reformas agrarias y/o fiscales que les permitieran distribuir riqueza y configurar otros modelos económicos y políticos más incluyentes y de protección social universales. De igual manera, Centroamérica vivió procesos de focalización de

los programas para mitigar la pobreza, de fragmentación de la política pública en materia social y de utilización de mecanismos de mercado, como lo fue el mercado de tierras de limitada cobertura en El Salvador y Guatemala. Esto dejó mayoritariamente desprotegida a la población, especialmente en las zonas rurales y comunidades indígenas para el caso de Guatemala, que vivía no sólo los impactos de la guerra sino de las exclusiones y del racismo de una historia colonial no resuelta (Chirix García, 2019a).

Desde entonces la región se vio también afectada por una reconfiguración de las rutas del narcotráfico desde el sur hacia Estados Unidos, acrecentando los impactos del crimen organizado y del fenómeno de maras y pandillas que exacerbaron los niveles de criminalidad y violencia, especialmente en Honduras y El Salvador (UNODC, 2012). De igual manera, aumentó la vulnerabilidad social y ambiental provocando disminuciones en la capacidad de subsistencia de la población en zonas de producción agraria.

En este contexto, las migraciones fueron la válvula de escape perfecta de esta realidad para millones de personas centroamericanas hacia Estados Unidos, a excepción de Nicaragua que mantuvo una migración mayoritaria hacia Costa Rica (Abuelafia, 2018; Abuelafia *et al.*, 2019), bajo la figura de la "migración irregular" en el cruce de fronteras con la ayuda de "coyotes" y de miembros de cadenas de traficantes de personas, organizaciones que fueron sorteando riesgos y perfeccionándose en el paso por México y la frontera de Estados Unidos (Izcara, junio 2014).

Esta realidad migratoria centroamericana, especialmente la que el Gobierno de Estados Unidos bautizó en 2014 como Triángulo Norte,[1] afronta el endurecimiento de este principal país de destino de sus políticas anti-inmigratorias y las políticas de corrimiento de la frontera sur, con la finalidad de disminuir estos flujos migratorios, a partir de 1994 con el Tratado del Libre

1 El término Triángulo Norte de Centroamérica sin duda alguna hace primero referencia a su posición geográfica y posteriormente a procesos de integración comercial, ya que se encontró referencia desde 2005 y 2006 en los documentos sobre las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Colombia con estos tres países centroamericanos: Honduras, El Salvador y Guatemala. Posteriormente en el año 2012, se acentuó la referencia de estos países sobre las condiciones de violencia (altos índices de criminalidad, narcotráfico y crimen organizado) y luego Estados Unidos lo retoma oficialmente en 2014 con el Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, concepto que hoy incluye las condiciones, además de las anteriores, de una migración irregular creciente hacia aquel país. Con base en lo anterior, diversos organismos internacionales -como OIM y ACNUR- se refieren a esta misma categoría.

Mercado de Norteamérica y especialmente después del 11 de septiembre de 2001, con el ataque terrorista a Estados Unidos (Roldán, 2017).

El desarrollo de este artículo se estructuró en secciones que pretenden describir y analizar los cambios que se están dando en el norte de Centroamérica con respecto a los principales flujos migratorios, sus perfiles y cómo se desenvuelven los mismos en el marco internacional de derechos de la población migrante y protección internacional.

Complejización de los flujos migratorios

Lejos de disminuir esta migración, los flujos se han mantenido y complejizado en su conformación como se explica más adelante, con el deterioro de las condiciones socioeconómicas y políticas de los países de Centroamérica y la permanente necesidad del mercado norteamericano de mano de obra barata que ofrecen estos países, y de una brecha salarial marcada entre una y otra realidad.

De una migración de hombres económicamente activos, a niñez y núcleos familiares

Uno de los cambios más importantes de las últimas décadas es el cambio de perfil de las personas que migran: si bien permanecen migrando los hombres adultos, existe mayor número de niños, niñas y adolescentes y una significativa presencia de grupos familiares.

Aunque la migración sigue siendo mayoritariamente de hombres jóvenes, entre 18 y 25 años de edad, la presencia de niñez migrante no acompañada ha cobrado notoriedad. En el caso de Guatemala, desde 2002 se inició un registro de niñez y adolescencia migrante no acompañada (PDH, Defensoría de Población Desarraigada y Migrante y Defensoría de Niñez y Juventud, 2006). A partir del 2011, ACNUR hace referencia a un número creciente de solicitudes de asilo de población centroamericana de personas adultas y niñez. La categoría "niñez migrante no acompañada" es definida por Camargo (2014) como "los menores de 18 años que han sido separados tanto de sus progenitores como del resto de sus parientes y que carecen del cuidado de un adulto, que por ley o costumbre, sea el responsable de ello".[2] Mientras que "niñez

2 El autor retoma esta definición de: Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Comité

separada", tiene igual definición, pero no necesariamente de otros parientes. Por ello, uno de los debates es si quienes cuantifican las estadísticas oficiales como "niñez migrante no acompañada" aplican correctamente esta definición, ya que algunos de ellos se hacen acompañar por aparentes familiares —que podrían ser "coyotes"—, quienes los trasladan con el consentimiento de los padres como una estrategia de quienes viven en Estados Unidos de forma indocumentada, ya que les pagan el viaje para hacerles llegar a sus hijas o hijos a la frontera y allí ser entregados a las cortes federales estadounidenses, para finalmente lograr el reencuentro familiar (Trevizo, 16 de mayo 2019).

En 2014 se conoció la saturación de las fronteras por un flujo de niñez migrante no acompañada que llegó a representar más de 56.000 niños y niñas centroamericanos. Fue una muestra de que esta estrategia se había constituido en una vía para lograr de manera práctica, la llamada "reunificación familiar". En entrevistas a varios migrantes deportados y retornados en el norte de Huehuetenango, Guatemala (Roldán, 2013), varios de ellos relataron que realizaban una migración de ida y vuelta por más de una vez, pero que a partir de 2005, ese viaje era muy difícil de lograr a raíz del endurecimiento de las políticas anti-inmigratorias y que algunos de ellos habían pasado por dos o tres años de cárcel, y que si volvían a ser detenidos podrían permanecer hasta cinco años en esa situación. Entre los testimonios, una persona mencionó que al haber sido deportado, sus hijos habían quedado a cargo de personas de iglesias evangélicas, ya que habían nacido en Estados Unidos y no querían traerlos a Guatemala, donde carecían de futuro. Otros anotaron que sus familias habían quedado separadas, el padre o la madre permanecía en Estados Unidos con algunos de sus hijas/os y otros fueron deportados a Guatemala, sin saber cómo sería posible una reunificación.

En el caso de Honduras y El Salvador, Camargo documentó en base a entrevistas los motivos de la niñez y la adolescencia para migrar, siendo una de sus principales causas haber padecido niveles de violencia.

> La violencia tiene graves consecuencias humanitarias para las niñas, los niños y los adolescentes de Guatemala, El Salvador y Honduras, afectando seriamente

de Rescate Internacional (CRI), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Save the Children, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), World Vision Internaciona (2004), Directrices Generales Inter-Agenciales sobre Niñas y Niños No Acompañados y Separados, Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja.

> su bienestar y desarrollo. Cada año, miles de ellos se ven obligados a desplazarse internamente o a emprender el viaje rumbo a los países del norte y más frecuentemente, a otros países de la región en busca de un lugar seguro para vivir. Todos los días, cientos de ellos se internan en territorio mexicano, utilizando vías invisibles para la mayoría de las autoridades y la ciudadanía. Dichos caminos están colmados de incontables riesgos, exponiéndose a una multiplicidad de tipos de violencia (Camargo, 2014:12).

En 2018, resultado de entrevistas a informantes clave realizadas por la autora en un albergue de niñez migrante no acompañada centroamericana en la capital guatemalteca, se detectaron casos en procesos judiciales de quienes habían sido deportados desde México o se encontraban sin resguardo en las calles de la ciudad de Guatemala. Eran de niñas, niños o adolescentes que habían migrado hacia Estados Unidos en busca de apoyo económico para sus familias; otros iban huyendo de abusos sexuales. Situación especial presentaban las niñas embarazadas o las que ya habían tenido a sus niñas o niños; así como víctimas de diferentes tipos de abuso y reclutamiento de maras y pandillas. Tales situaciones coinciden con la investigación realizada por Camargo (2014) en la que se establece que las principales causas que provocaron el éxodo fueron: violencia, mala situación económica y búsqueda de reunificación familiar. Del universo entrevistado en ese estudio, el 48,6% había sufrido una situación asociada con algún tipo de violencia: golpes, intimidaciones, amenazas, agresiones e inseguridad.

Esta realidad de niñez y adolescencia migrante no acompañada centroamericana no ha disminuido ni, mucho menos, existen indicios de su superación. Las estadísticas muestran su continuidad y en la actual coyuntura -con la llegada de Joe Biden al gobierno de Estados Unidos- ya dio muestras de un aumento de 5000 niños a 18.000 en el mes de abril del 2021. Así también continúan con otras estrategias, por ejemplo, niños y niñas se convierten en pasaportes para familiares y tratantes a fin de lograr ser ingresados a mecanismos de protección internacional en la frontera de Estados Unidos y México.

Otro perfil es el de núcleos familiares que se cuantifica en su magnitud en las detenciones en la frontera México-Estados Unidos:

> Unidades Familiares de Extranjeros (FMUA, por sus siglas en inglés) están cruzando nuestra frontera en números sin precedentes. Durante el presente año fiscal [2019] y hasta la fecha, CBP (Customs and Border Protection) detectó un aumen-

> to de más de un 300 por ciento en el número de unidades familiares detenidas comparado al mismo periodo del año fiscal 2018. Hoy en día, unidades familiares y menores extranjeros no acompañados (UAC, por sus siglas en inglés), predominantemente de Centroamérica, y particularmente de Guatemala, Honduras y El Salvador, representan un 60 por ciento del total de aprehensiones que han ocurrido en la frontera del suroeste.
>
> Adicionalmente, se han encontrado 70 grupos grandes de 100 o más personas para un total de 12,069 aprehensiones, en comparación con los 13 grupos que interceptó la Patrulla Fronteriza en el año fiscal 2018, y el año fiscal 2017, cuando solamente se detectaron dos grupos (CBP, 2019).

Este aumento de núcleos familiares fue visible en las llamadas "Caravanas de migrantes" del 2018, 2019, 2020 y 2021. Con estos flujos masivos que principalmente eran originarios de Honduras -en su tránsito por Guatemala y México, y que se estacionaron en fronteras de México y Estados Unidos-, fue notable la presencia de dichos núcleos y que hoy algunos están ingresando, mientras otros están a la espera de hacerlo a Estados Unidos buscando ser acogidos como refugiados (OIM-Oficina Regional, 13 octubre de 2018).

Perfiles difusos entre la migración económica y de causas mixtas

Con base en lo antes descrito, se deja claro que los perfiles de personas migrantes han cambiado y su conformación se ha vuelto compleja. En primer lugar porque ya no son solo hombres jóvenes quienes viajan sino también mujeres, niñas y niños, adolescentes y personas identificadas como parte de la comunidad LGBTI+. La causa principal de la migración sigue siendo fundamentalmente económica, buscar empleo para mejorar su ingreso, pero también mejores estándares de vida. En entrevistas realizadas por la autora en 2018 de manera informal en Estados Unidos a mujeres guatemaltecas residentes en Washington, ellas manifestaron que uno de los cambios que más valoraban era que sus hijos estudiaran y lo hicieran en buenas escuelas. Y en ese entonces ya se notaba que la discriminación en las escuelas se daba con mayor crudeza, por los discursos del entonces presidente Donald Trump, pero aun así, la escuela era un privilegio con el que anteriormente no contaban.

En las caravanas de migrantes de 2019, se conocieron testimonios de quienes habían perdido sus cosechas, que estaban endeudados y que, por lo tanto, buscaban llegar a Estados Unidos para recuperarse económicamente (entrevistas

informales durante asistencia a personas en Casa del Migrante, en la ciudad de Guatemala). Lo expresado por estas personas se relaciona con una investigación realizada por Oxfam (Aguilar, Pernillos y Cameros, 2019) en Guatemala sobre la relación entre hambre y migración que incluyó una muestra representativa de 12 departamentos, 26 municipios y 612 centros poblados con 8631 hogares encuestados en el llamado "Corredor seco", la cual concluye que solamente el 13,2% de los hogares se clasificó como seguro en cuanto a la satisfacción de alimentos esenciales y no alimentarios sin entrar en estrategias de sobrevivencia. El 57,5% presentó inseguridad alimentaria leve, con consumo de alimentos adecuados sin incurrir en estrategias de sobrevivencia irreversible; aunque sin capacidad para hacer algunos gastos no alimentarios esenciales. El 25% se clasificó con inseguridad alimentaria moderada, con importantes brechas de consumo de alimentos o marginalmente capaz de satisfacer las necesidades mínimas de alimentos solo empleando estrategias de sobrevivencia irreversible. Y el 4,3% se clasificó en inseguridad alimentaria severa, es decir, con carencias extremas de consumo de alimentos, una pérdida extrema de bienes productivos o crisis para alimentarse. Entre estos datos se menciona que el 7,47% de los hogares evaluados tenía algún miembro que había migrado, y que más de la mitad de ellos pertenecía a uno de los municipios de Huehuetenango (51%), seguido por Chiquimula (17,6%) y Baja Verapaz (12%) ubicados en el llamado "Corredor seco".

La violencia es otro factor que se une a las causas actuales de la migración de personas centroamericanas. Fundamentalmente por amenazas de maras y pandillas, por extorsión o reclutamiento. Esto es un factor principalmente en Honduras y El Salvador, aunque para el caso de Guatemala no deja de serlo, especialmente en las zonas urbanas de la ciudad capital y algunos departamentos. También ocurre con frecuencia la violencia contra mujeres, casos en los que ellas han sido violentadas y/o amenazadas (sus vidas o su integridad física) por sus cónyuges o personas cercanas a las familias (Hernández, 2018). Estos hechos de violencia son una causa para solicitar asilo en Estados Unidos, aunque se ha intentado socavar el sustento jurídico que estas denuncias de violencia doméstica tienen como causa de solicitud de asilo y refugio en Estados Unidos, especialmente en tiempos de la política del presidente Donald Trump (Human Rights Watch, enero 23 de 2019).

La migración como acto político de desobediencia civil

Las llamadas caravanas de migrantes observadas a fines de 2018 y durante 2019 principalmente, sorprendieron a estudiosos a quienes acompañan la

problemática migratoria internacional, si bien algunos sostienen que anteriormente se habían observado éxodos masivos. Ismael Moreno menciona un éxodo de hondureños ocurrido en abril de 2017; y Carol Girón Solórzano se refiere a los éxodos de venezolanos, haitianos, cubanos y africanos también en ese mismo año (Girón Solórzano, 2019). Asimismo, existen registros que documentan la existencia de caravanas de madres buscando a sus hijas e hijos en México, organizadas y respaldadas por organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, y manifestaciones religiosas que caminaban por México y llegaban hasta la frontera con Estados Unidos, como un acto simbólico del recorrido que hacen los migrantes, denunciando la muerte o desaparición de ellos, el respeto a su dignidad y derechos humanos, así como levantar la demanda por un ingreso seguro al país de destino (EFE USA, 27 de mayo de 2019). Lizbeth Gramajo Bauer le da el nombre de caravanas a los flujos migratorios centroamericanos de migración silenciosa y a los de deportación originarios de estos países centroamericanos, así como flujos del Caribe y extra-continentales (Gramajo Bauer, 2019: 44-50). También hace un recuento de al menos cuatro expresiones de caravanas: la primera de Madres por Migrantes Desaparecidos en el 2000, Caravana Paso a Paso hasta la Paz en el 2011 y Caravanas del Viacrucis del Migrante que han salido desde Guatemala y México, de especial relevancia fue una que logró llegar hasta la frontera con Estados Unidos en 2014 por "Las 72 hogar-refugio" y la de 2018, organizada por Pueblos sin Fronteras que logró reunir hasta 15.000 personas. También, existen reportes que desde mediados de la década de los años noventa, hubo un aumento de la migración irregular centroamericana por México, encontrando su pico en alto en 2005, entre 390.000 y 430.000 migrantes; entre 2006 y 2009 hubo una caída pronunciada de un 70%; mientras en 2010 y 2011 se observó una estabilización y en 2012 tuvo de nuevo un repunte del 40%; que en 2014 se calculó en 392.000 migrantes (Rodríguez, junio 2014 y diciembre 2016).

Algunos estudios denotan el cambio y diversificación de rutas por parte de los migrantes, quienes sortean entre las políticas anti-inmigratorias y los distintos dispositivos que a lo largo de la frontera de México hacia Estados Unidos se han establecido; así como otras decisiones que van tomando los "coyotes" con base en sus experiencias. Investigadores como Anguiano y Trejo (2007) describen las principales rutas recorridas por la emigración mexicana entre 1993 y el 2003, a partir de resultados de la Encuesta de la Frontera Norte (EMIF) del Colegio de la Frontera Norte y datos de los desplazamien-

tos realizados por migrantes devueltos por la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos, que en conclusión plantean las modificaciones de rutas hacia el occidente y centro de México, utilizando la ruta de Tijuana y Ciudad Juárez con destino al Estado de California. Diez años después, los flujos desde el centro de México y emergentes del Golfo de México principalmente utilizan la vía de Matamoros para llegar a Texas. Además disminuyen los flujos por el desierto de Sonora rumbo a Arizona, de igual manera se registra el uso de diferentes fronteras de México con Estados Unidos y destinos de los estados de este país que se han movido en el tiempo y en coyunturas específicas de la política migratoria. También se constata que frente a los dispositivos de control mexicanos, hay una diversificación de medios de transporte, por ejemplo, el uso del tren que se fue limitando hasta la cancelación de la ruta de Chiapas hacia el centro de México.

Como se hace referencia en la investigación citada, las caravanas de migrantes surgieron desde Honduras, esa migración que, aunque tiene un recorrido de larga data (1960), es más visible y aumenta al igual que la de los otros países a partir de los años noventa, y que -según un cálculo sobre la base del censo de Estados Unidos-, aumentó el 159% en 2010 (López Recinos, 2013). Esta misma fuente se refiere a las características del tránsito de hondureños por México, sobre la base de encuestas realizadas a migrantes de Honduras entre 2006 y 2007 en algunos albergues del norte de México. Entre los datos relevantes se menciona que el 47,9% de entrevistados manifestó que era su primera vez que realizaba el viaje hacia Estados Unidos, mientras que el 52,1% ya lo había hecho más de una vez, entre estos, el 95% manifestó que lo había realizado por dos, tres, cuatro y hasta cinco veces. El 62,5% realizó su travesía con ayuda del coyote y el 22,9% lo hizo solo, sin ayuda de nadie. El 59,7% utilizó el tren; el 36,8% realizó el viaje caminando, en autobús y tren; solo el 3,5% utilizó el autobús. Lamentablemente, el 20,8% había sufrido un accidente, de los cuales el 48% se había caído del tren, el 35% había tenido lesión de extremidades y el 17% lo había arrastrado el tren. Al referirse al costo para pasar hacia Estados Unidos, el 49,3% pagó entre 1000 y 2000 dólares; 40,3% entre 2000 y 3000 dólares; y el 10% restante manifestó no saberlo. El 58,7% ingresó por el Estado de Tabasco y el 33,6% por Chiapas; el 24,5% usó la frontera de ingreso por Nuevo Laredo, Tamaulipas; mientras que el 13,8% pasó por Reynosa, Tamaulipas; lo que confirma desde entonces el mayor uso de la frontera noreste de Estados Unidos. Con respecto a las agresiones vividas por esta población, el 45,7% respondió que provenían de autoridades, prin-

cipalmente policías, y el 33,2% de civiles; dentro de los cuales, el 35,8% dijo que eran vigilantes de trenes, conocidos como "garroteros".

Esta información es útil para situar la migración de hondureños diez años más tarde, en 2018 cuando se gestaron sus primeras caravanas; los peligros del tren; el pago para el tránsito por México; y los abusos y controles por autoridades y civiles en su rol de contención de la migración irregular. Cabe entonces señalar que entre las ventajas de la estrategia de las caravanas, se cuenta: tránsito visible, masivo, sin mayor costo financiero y que permitía -hasta cierto punto- sortear abusos y mecanismos de retención.

Varios autores y periodistas, a pesar de los antecedentes descritos, coincidían en anotar que por primera vez se conocía la existencia de una caravana de migrantes que salió como grupo del anonimato y desde sus lugares de origen, así lo escribió Alberto Pradilla en las crónicas de *Plaza Pública* y su libro "Caravana" (2019). Quizás por la contundencia de sus relatos, que expresan el hartazgo y la denuncia de las condiciones en que vivían las personas migrantes en su país de origen, se expandieron a través de la cobertura de los medios de comunicación a nivel mundial. En sus notas tomadas a lo largo del recorrido, Pradilla señala: "La fragmentación que comenzó a insinuarse al dejar Oaxaca y adentrarse en Veracruz ya es un hecho consumado. La Caravana solo mantiene su nombre para el público global, que la conoce por la prensa y los tuits de Trump".

Este viaje también fue monitoreado por organizaciones de la sociedad civil. Uno de estos seguimientos se conoció a través del Informe de Monitoreo de Derechos Humanos del Sureste Mexicano (Eguren y Hernández, 2019). La mayoría de los relatos de dicha publicación coincide en señalar que estos grupos de migrantes partieron y realizaron diversas prácticas, irrumpiendo colectivamente las fronteras y los cercos policíacos en Honduras, Guatemala y México. Esto sin duda fue otra manera de migrar, ya no por goteo ni de manera anónima. Además las causas de pobreza, exclusión, violencia y corrupción de los gobiernos, no solo quedaban como datos de escritos académicos, sino que fueron reconocidos por el mundo con base en voces y rostros de personas migrantes mientras caminaban. El analista José Luis Rocha (2017) sostuvo que las acciones de migrantes que irrumpían las fronteras y transgredían la legalidad, eran actos políticos de desobediencia de masas, como tituló su libro; quien todavía se refiere a los flujos de miles de migrantes que han salido de manera silenciosa desde los países centroamericanos. Estas caravanas evidentemente fueron una expresión importante de desobediencia civil.

El 15 de enero de 2020, se formó una nueva caravana con 2500 personas que lograron llegar hasta la frontera con México, tomando en cuenta que en esa fecha asumía el cargo un nuevo gobierno a Guatemala, la postura fue más flexible y, por lo tanto, esta movilización que inició en Honduras llegó a sumar alrededor de 4000 personas y fue asistida humanitariamente. Por su parte, el gobierno mexicano de Andrés Manuel López Obrador prometió dejar el ingreso de forma fraccionada, especialmente a los más vulnerables como mujeres, niñas y niños; pero debido a las grandes colas para dejarles ingresar se generó disconformidad y algunos grupos se enfrentaron a la Guardia Nacional, otros cruzaron el río Suchiate y otros más incursionaron el territorio en pequeños grupos. Finalmente algunos fueron llevados a la estación migratoria, otros interceptados y la mayoría fue devuelta a Honduras, su país de origen (CIDH, 2 de febrero de 2020).

En 2020, el arribo del COVID-19 paró mundialmente la movilidad y cerró casi todas las fronteras. La migración irregular también se vio afectada, aunque siempre ha logrado pasar desapercibida, sorteando obstáculos a su paso. Casi al finalizar el establecimiento de fuertes restricciones por la pandemia, en octubre del 2020 se realizó otra caravana, pero para entonces el gobierno de Guatemala modificó su postura declarando Estado de excepción por 15 días en seis departamentos del país, además de exigir la prueba PCR o la de antígeno con resultado negativo para el ingreso (BBC News Mundo, 1 de octubre de 2020).

A inicios de 2021, el 15 y 16 de enero, ya casi al término de las medidas de cierre de fronteras y después de vivir los impactos de las tormentas tropicales *Eta* e *Iota* se formó otra caravana de 7000 personas hondureñas que se volvió a enfrentar a las fuerzas públicas de Honduras, pero principalmente de Guatemala, y kilómetros después de la frontera fue detenida con policía antimotines. Así como sucedió en México, Guatemala esta vez, se constituía en la frontera sur, se disolvía de la misma forma violenta; y con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se colocaron buses bajo el Programa de "Retorno voluntario asistido" (ONU Noticias, 21 de enero de 2021), para regresar a las personas a sus lugares de origen. Otros se constituyeron en grupos dispersos, ahora por Guatemala, intentando llegar y pasar por distintas franjas fronterizas e incursionando en territorio mexicano, algunos de ellos quizás se quedaron estancados en algunas de las ciudades de México, otros lograron llegar hasta alguna de las fronteras con Estados Unidos. Autoridades migratorias de Guatemala (*Prensa Libre*, 12 de febrero de

2021) afirmaron que debido al intercambio de información que tenían sus pares hondureñas, se preveía la formación de una nueva caravana y se estaban preparando para asistir a las personas de mejor manera, pero reiterando que la única posibilidad de cruzar fronteras era mediante la presentación de pasaporte o de tarjeta de identidad para el ingreso de ciudadanas/os nicaragüenses, hondureños y salvadoreños en Guatemala, así como de la prueba negativa de Covid-19, supuestamente para prevenir los contagios por este virus.

Es improbable que estos flujos masivos de migrantes hayan terminado. Por el contrario, en cada coyuntura política de los países de destino y de origen, en permanente crisis, se vuelven a formar, a partir del cierre de oportunidades para el acceso al empleo y la educación y en la búsqueda de condiciones de vida en dignidad. La presencia de la pandemia, que obliga a seguir diferentes medidas sanitarias, sin duda ha colocado un nuevo escenario: mayor restricción para la movilidad humana.

La migración forzada en el marco regulatorio centroamericano reciente

Con base en lo antes descrito, es inevitable calificar la migración centroamericana como "migración forzada", sin embargo, cabe anotar que existen diferentes enfoques para nombrarla tanto por la academia como por los organismos internacionales. Para la OIM, es "un movimiento migratorio que, aunque puede ser impulsado por diferentes factores, involucra el uso de la fuerza, la compulsión o la coerción" y se observa que aunque no es un concepto jurídico internacional, el uso de este término ha sido utilizado para describir los movimientos de refugiados, de desplazados (incluidos los desplazados por desastres o por proyectos de desarrollo) y, en algunos casos, de víctimas de la trata (OIM-GMDAC, 2019). Las convenciones internacionales como el Estatuto del Refugiado de la ONU 1951 y su reglamento en 1967, dan algunos perfiles de personas que enfrentan este desplazamiento forzoso, como quienes sufren temor fundado de ser perseguidos por cuestiones de raza, religión, género, nacionalidad; incluye además las condiciones específicas de los refugiados, entre ellas, la Convención de la Organización de la Unidad Africana en 1969. ACNUR amplía el concepto más allá del Estatuto de Refugiado, al señalar que existen grupos equiparables a esta condición: "Grupos de personas que se encuentran fuera de su país o territorio de origen y que corren riesgos similares a los de los refugiados, pero que, por razones prácticas o de otra índole, no

tienen confirmada la condición de refugiado" y los solicitantes de asilo son "personas que han solicitado la protección internacional y cuyas solicitudes del estatuto de refugiado aún no han sido resueltas" (OIM-GMDAC, 2019).

Para el caso de Centroamérica, es muy importante la Declaración de Cartagena de 1984 que amplía la condición de refugiado, precisamente a partir de las condiciones de esta población. De esta manera se adopta la siguiente definición en su conclusión 3:

> De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Desde un enfoque de análisis académico, la conceptualización sobre la migración forzada se hace en el contexto del sistema capitalista neoliberal, argumentando que:

> Durante la globalización neoliberal, las migraciones adquieren un nuevo papel dentro de la división del trabajo. Los mecanismos de desarrollo desigual generan condiciones estructurales, como el desempleo y la pobreza, que catapultan las migraciones masivas de conjuntos de poblaciones despojadas y excluidas. Compelidos por la necesidad de acceder a medios de subsistencia u oportunidades de movilidad social, vastos sectores de población son literalmente expulsados de sus territorios para desplazarse dentro del propio país o hacia el extranjero. La sobre oferta laboral y el creciente deterioro de las condiciones de vida confieren a las migraciones, en particular a las provenientes de países periféricos, el carácter de migración forzada (Delgado y Márquez, 2012: 27).

Este análisis refleja el contexto que genera la agudización de las causas para migrar, especialmente en los países del llamado Triángulo Norte. Según los investigadores arriba mencionados, existen nueve tipos de migración forzada: las causadas por catástrofes o cambios ambientales; conflictos sociopolíticos y culturales; criminalidad y narcotráfico; tráfico y trata de personas; despojo de medios de producción y subsistencia; exclusión social, desempleo estructural

y pobreza; sobre-calificación laboral relativa; referidas a la vulnerabilidad de asentamientos humanos y conjuntos familiares ante las vicisitudes del cambio climático; al estallido social en los ámbitos local, regional nacional y grados extremos de degradación social o Estado fallido, puesto en diversos ámbitos territoriales. Así como los desajustes en los modos de vida y trabajo derivados de la penetración de las grandes corporaciones multinacionales, la imposición de las políticas neoliberales y los desencantos de la democracia electoral.

El elemento fáctico de la política migratoria

Desde casi ya un siglo, se ha desarrollado una serie de convenciones y acuerdos internacionales en materia migratoria (en 1930 con el Tratado de Versalles), sobre todo en la segunda mitad del siglo XX con la Carta Universal de los Derechos Humanos, el Estatuto del Refugiado y específicamente con la constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el primer tratado internacional "Convenio de los Trabajadores Migrantes" (Número 97 -revisado- aprobado en 1949 y disposiciones complementarias en 1975, Número 43): Pero lo que actualmente impera en los países de la región es una política fáctica de detenciones, deportaciones y devoluciones sin preverse la protección internacional como medida.

La Carta Universal de los Derechos Humanos en su Artículo 6 define: "que todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica", así Naciones Unidas en 1975 solicitó a todos sus organismos que en todos los documentos oficiales emplearan la expresión: "trabajadores migratorios no documentados o irregulares para definir a los trabajadores que se internan ilegal o subrepticiamente en otro país para obtener trabajo" (ONU, OIT y Unión Interparlamentaria por la Democracia para Todos, 2015). A partir de allí, es posible encontrar varios avances en materia de acuerdos mundiales, como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en 1990.

Así, como el derecho internacional reconoce el derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluido el propio, y a regresar a su propio país; aunque no contempla el derecho a entrar en otro país, dejando en la soberanía de los Estados los criterios para la admisión y expulsión de los no nacionales (ONU y OIT, 2015: 46). Pese a ello, desde 1951 con el Estatuto de Refugiados y su protocolo en 1967, existe una serie de criterios sobre quiénes tienen el derecho de no devolución a sus países y por lo tanto, derecho a la protección internacional, como se argumentó párrafos arriba. Otros instrumentos apli-

cables al derecho penal internacional como los "Protocolos de Palermo" de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Trasnacional, aprobada en 2000, que previene, reprime y sanciona la trata de personas, especialmente mujeres y niños; y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire; además, los instrumentos del derecho humanitario internacional como los Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales de 1977; el derecho consular internacional, inscrito en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Y así las personas migrantes en el mundo deberían gozar de todos los derechos humanos, en especial el derecho a la no discriminación y el derecho al trabajo (ONU, OIT y Unión Interparlamentaria, 2015).

Otro marco de derecho internacional es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA), de 1969. De relevancia también fue la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) sobre los derechos de los trabajadores migrantes indocumentados, en la que concluyó que la no discriminación y el derecho a la igualdad son aplicables a todos los residentes, al margen de su estatus migratorio.

En 2016, en plena crisis de los derechos de migrantes y refugiados en Europa y varios países de América (especialmente de los flujos de Venezuela, Centroamérica y el Caribe) se acuerda vía los Pactos Mundiales de las Migraciones y sobre Refugiados (ACNUR, 17 de diciembre de 2018), proponer una serie de políticas y mecanismos para lograr una mejor gobernanza de las migraciones en las diferentes regiones del mundo.

Pese a ello, las disputas por los derechos de no devolución en el caso de quienes buscan refugio, transitar y llegar a países, buscando un trabajo y mejorar sus condiciones integrales de vida, se ven limitadas por estas políticas anti-inmigratorias. En Estados Unidos las deportaciones han sido una práctica constante de los gobiernos, sean demócratas o republicanos. Así como la política de seguridad fronteriza se reforzó como consecuencia del aumento de los flujos migratorios del sur hacia el norte y de una política de seguridad nacional desde el 11 de septiembre de 2001. De esta forma, en 2002 México y Estados Unidos suscribieron los Acuerdos para Fronteras Inteligentes; en el 2005, con el primer Plan de Alianza para la Prosperidad y Seguridad de la Frontera Norte y el programa bilateral México-Estados Unidos, para la persecución de traficantes de migrantes; y el combate a la migración indocumentada con la política en 2006, denominada The National Security Strategy of USA (Roldán, 2017). Posteriormente, como consecuencia de la

fuerte incursión de las redes del narcotráfico en México y la política de lucha contra este delito (2006-2012), se asumió la política de seguridad regional y de lucha contra los carteles con la aprobación del Plan Mérida que incluyó asistencia técnica y financiera para tres años (2009-2011). Desde entonces México se ha constituido en la frontera sur extendida de Estados Unidos. En el 2014, debido a la crisis de niñez migrante no acompañada, se conoció un nuevo plan, integrando al norte de Centroamérica como principal socio, nombrado la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, con el gobierno de Barak Obama y Joe Biden. Con dicho plan se pretendía tener mayor capacidad de injerencia en el cambio de las causas que generan la migración; por ello incluyó la ayuda financiera de siete mil millones de dólares en tres años, dirigida a la activación productiva, el apoyo a la justicia y el respeto a los derechos humanos (Roldán, 2017).

Quizás el principal retroceso ocurre durante la gestión del presidente Trump, a solo unos días de su toma de posesión en el 2017, cuando emitió 10 órdenes como jefe del Ejecutivo que impedían por un lado el ingreso de ciudadanos de Siria, Irán, Sudán, Libia, Somalia y Yemen, y posteriormente de Irak, que por diferentes conflictos bélicos huían de sus países: "Executive Order Protecting The Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States" [Orden Ejecutiva que Protege a la Nación de la entrada de terroristas extranjeros en los Estados Unidos]. Para casos de personas centroamericanas que huyen por causas mixtas descritas con anterioridad, se creó otra orden para imponer mayores restricciones a su ingreso: "Border Security and Immigration Enforcement Improvements" [Mejoras de la seguridad fronteriza e implementación de las políticas migratorias] que implicaba seguir aumentando la construcción del muro, incrementar el presupuesto para asegurar la frontera y gestionar mayores centros de detención y ampliación del número de los agentes para la Patrulla Fronteriza; así como la deportación inmediata de quienes tenían conflictos con la ley, que terminaría con la política de detención y entrega de los menores a sus familiares, mientras los procesos legales tenían una resolución; además las funciones transferidas a entidades estatales y locales "para investigar, capturar y confinar en centros de detención a los extranjeros. Estas funciones se realizaron en adición a -y no en lugar de- las acciones federales" (Rocha, 2019: 2).

Esta última orden de Trump fue complementada con un memorándum para asegurar que la ley de asilo en Estados Unidos no fuera objeto de abuso, debido a la utilización de los llamados "niños no acompañados" que

intentaban ingresar a Estados Unidos, argumentando que esta figura no era tal, ya que la mayor parte de sus padres eran personas no documentadas en Estados Unidos y que pagaban a "coyotes" para hacer el viaje e ingresarlos; razón que obligaba a que los casos deberían ser sujetos a revisión, y los familiares indocumentados tenían que ser deportados o procesados como criminales. Este memorándum "Implementing the President's Border Security and Immigration Enforcement Improvements Policies" [Implementación de las mejoras presidenciales de las políticas migratorias y de la seguridad fronteriza] fue emitido el 20 de febrero de 2017. Lo que también llevó a anular el programa "Central American Minors" [Menores de Edad Centroamericanos], que permitía a padres legalmente documentados solicitar el ingreso de sus hijos a Estados Unidos. De igual manera, Trump lanzó la amenaza de limitar los recursos financieros federales a los llamados "estados santuario" si se negaban a aplicar las políticas anti-inmigratorias de nivel federal en sus respectivas jurisdicciones, lo que implicaba la detención de inmigrantes no solo en frontera sino al interior de Estados Unidos. La orden "Border Security and Immigration Enforcement Improvements" fue difundida, y se hizo otro tanto con la orden "Enhancing Public Safety in the Interior of the United States" [Fortaleciendo la Seguridad Pública en el Interior de los Estado Unidos] (Rocha, 2019).

También la suspensión y derogación de acuerdos previos por la documentación de los llamados TPS "Temporary Protected Status" [Estatus de Protección Temporal]; así como de los jóvenes "dreamers", que llegaron siendo niños a Estados Unidos de padres indocumentados "Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)" [Acción diferida para los llegados en la infancia]; y límites a otras legislaciones como que favorecía la reunificación familiar "Reforming American Immigration for Strong Employment Act [Ley de Reforma de la Inmigración de los Estados Unidos con el Fortalecimiento del Empleo], conocida como "RAISE Act", que permitía conceder residencia por vínculos familiares (Rocha, 2019).

De igual manera, se implementaron otras acciones para desestructurar el sistema de asilo, creando programas denominados "tercer país seguro", como fueron "Quédate en México" y los Acuerdos de Cooperación de Asilo en Guatemala y Honduras y de cooperación migratoria con El Salvador; violando así todos los criterios establecidos por el Estatuto de Refugiado de 1951. Fue muy agresiva la narrativa anti-inmigratoria, llamando personas no deseadas y delincuentes a migrantes mexicanos y centroamericanos.

Frente a esta presión del país del norte, que incluso amenazó a México y Centroamérica con la modificación de las condiciones sobre el Tratado de Libre Comercio especialmente en cuanto a aranceles e impuestos a las remesas: México, para no afectar el mercado de su principal socio y Centroamérica por protección de sus gobiernos frente a actos de corrupción e impunidad, todos cedieron a estas políticas. Por su parte, el gobierno mexicano estableció la mayor militarización de la frontera de estas décadas, con la incorporación de la nueva fuerza de seguridad, la "Gendarmería Nacional" (APF, 10 de abril de 2018).

A partir de la llegada de las primeras caravanas de migrantes, provenientes en su mayoría de Honduras a finales de 2018, las detenciones en la frontera por Estados Unidos en 2019 rompieron récords.

En marzo de 2020 se cerraron las fronteras en el mundo producto de la pandemia. Las detenciones y deportaciones disminuyeron drásticamente, mientras el nuevo estigma de portadores del virus, reforzaba la xenofobia contra las y los migrantes. En noviembre del 2020 se celebraron elecciones en Estados Unidos, y llegaron a la presidencia Joe Biden y Kamala Harris prometiendo un cambio de rumbo en la política anti-inmigratoria. El 2 de febrero el nuevo mandatario firmó: Executive Order on Creating a Comprehensive Regional Framework to Address the Causes of Migration, to Manage Migration Throughout North and Central America, and to Provide Safe and Orderly Processing of Asylum Seekers at the United States Border [Orden para un marco regional integral para abordar las causas de la migración, gestionar la migración a través del Norte y Centroamérica y proporcionar procesos seguros y ordenados de las solicitudes de asilo en la frontera con Estados Unidos]. Esta orden incluyó componentes como lucha contra la corrupción, gobernabilidad democrática, Estado de Derecho, respeto a los derechos humanos, derechos laborales, libertad de prensa, contrarrestar y prevenir violencia (redes criminales, trata), combatir la violencia sexual y de género, doméstica, así como abordar la inseguridad económica y la desigualdad. De esta forma los Acuerdos de Cooperación de Asilo (ACA) alcanzados por Estados Unidos con Guatemala, El Salvador y Honduras quedaron sin efecto (BBC News Mundo, 7 de febrero de 2021).

El gobierno de Biden se encuentra en el afianzamiento de su estrategia bajo el más alto rango y ha designado a su vicepresidenta Kamala Harris como coordinadora de esta política y al principal gabinete del Departamento de Estado y Seguridad. En el momento actual se elabora el plan y

la asignación presupuestaria con apoyo de las cámaras en el Congreso de Estados Unidos. Mientras tanto, los flujos migratorios otra vez muestran un incremento, especialmente de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados; al mismo tiempo, se escuchan otra vez medidas de contención y restricción.

Más allá del derecho a migrar

Una propuesta de plan de desarrollo sin viabilidad política

Los flujos de migración irregular en la región norte de Centroamérica hacia Estados Unidos se ven alentados por las causas estructurales de los Estados fallidos para la mayoría de sus habitantes, al igual que los efectos de los sistemas económicos excluyentes y Estados cooptados por redes lícitas e ilícitas que impiden que las democracias se desarrollen y sean capaces de atender las principales necesidades de su población (CICIG, 2019 y Sorto, 2021).

Pero además existen enormes brechas salariales y de empleo entre el país del norte, primer potencia mundial, y los tres países centroamericanos dependientes y periféricos del desarrollo capitalista, donde el 61% de la población se ubica en la economía informal, mientras en Estados Unidos hay un crecimiento anual de puestos de trabajo de 13,1 millones y una fuerza nativa de 1,9 millones -nativos latinos 32% e inmigrantes latinos 38%- (CEPAL, 2019b). Mientras en los países centroamericanos y México se perciben salarios mínimos entre $200 y $300 dólares al mes, en Estados Unidos estos llegan a $1.200, según la fuente citada.

Como se argumentó anteriormente, esta situación se vio agravada con la implementación de las políticas de ajuste estructural implementadas desde 1990, que terminaron de desmantelar los Estados y dieron el espejismo de que la liberación de los mercados permitiría un crecimiento económico permanente. Actualmente las consecuencias de estas políticas son las condiciones estructurales en los países de CA y México, tal como se aprecia en las tablas 1 y 2.

Tabla 1
Principales indicadores estructurales en México y países de Centroamérica, 2014

País	Pobreza	Pobreza extrema	Homicidios por 1000 habitantes	Promedio de años de escolaridad
	2014	2014		
El Salvador	44,5	11,7	60,1	8,0
Guatemala	50,5	15,4	26,0	5,3
Honduras	55,3	19,2	43,1	6,7
Nicaragua	52,2 (2013)	ND	7,0 (2016)	ND
Costa Rica	12,4 (2013)	ND	8,11	ND
Panamá	20,4 (2013)	ND	9,8	ND
México	45,2	13,0	25,9	9,4

ND: No disponible en fechas cercanas a 2014.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (2019b) y Orozco y Yansura (2015).

Tabla 2
Distribución del ingreso en México y países del norte de Centroamérica, 2014-2017

País	Año	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
EL Salvador	2017	7,8	12,7	17,6	23	38,9
Guatemala	2014	5,2	9,6	14,2	20,3	50,7
Honduras	2016	5,1	10	15,3	22,4	47,3
México	2016	6,1	7	14,8	20,6	47,8

Fuente: CEPAL (2019b).

Dadas estas condiciones, el 1 de diciembre de 2018 los cuatro presidentes de Honduras, El Salvador, Guatemala y México encomendaron a la CEPAL realizar un plan de desarrollo para la región con la perspectiva de disminuir los niveles de pobreza y desigualdad y con ello implementar políticas de desarrollo (CEPAL 2019b). La CEPAL incluyó por lo tanto las siguientes propuestas para cambiar dichas condiciones:

» Desarrollo económico: fiscalidad e inversión, integración comercial, energética y logística.
» Bienestar social: educación, social y trabajo.
» Sostenibilidad ambiental y gestión de riesgos.
» Gestión integral del ciclo migratorio con seguridad humana (derechos, medios de vida y seguridad centrada en las personas).

Para fines de una mejor comprensión, este plan se organiza a manera de componentes y sus respectivas propuestas. El primero incluye: a) lograr una macroeconomía para el desarrollo además de la estabilidad, que significa una fiscalidad progresiva para priorizar la inversión pública (elevar la inversión total al menos en un 25% del PIB) y eliminar privilegios fiscales; b) fortalecer la administración tributaria, transparencia y rendición de cuentas para mejorar la calidad del gasto y reducir la corrupción; c) priorizar el empleo y salario mínimo y protección frente al desempleo; d) políticas industriales con fomento a la innovación, la ciencia y la tecnología; e) políticas industriales con fomento a la innovación, la ciencia y la tecnología con sostenibilidad ambiental; f) construir un nuevo espacio económico con la integración comercial, productiva, energética y logística (corredores de gas, sistema eléctrico, infraestructura fronteriza y conectividad ferroviaria); y g) lograr una integración energética, logística y digital, y potenciar las remesas para la inclusión productiva.

El segundo componente propone: a) universalización de la educación hasta la secundaria, especialmente en zonas de alta violencia; b) otorgamiento de becas académicas y de sustento para la educación vocacional y técnica, lo que implicaría el aumento del gasto social en estos rubros, además de vivienda y pensiones; c) promoción de la movilidad laboral con organizaciones de empleadores y trabajadores; d) cerrar brechas salariales y de ingreso laboral entre hombres y mujeres; e) implementación de un sistema público de cuidados con prioridades hacia la primera infancia, niños, niñas, adolescentes y adultos mayores; f) cerrar asimetrías de bienestar de los pueblos indígenas en el marco

de sus derechos; y g) garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, rural y urbana.

El tercer componente plantea: a) redoblar las acciones para la transición hacia economías bajas en carbono, reducir la intensidad energética e hídrica por unidad de producción; b) emitir bonos verdes y adoptar tributos ambientales y de salud específicos; c) cooperar en la gestión regional de riesgos: prevención, reducción, protección financiera, reconstrucción y servicios; d) potenciar el aseguramiento público y para pequeños productores rurales; e) garantizar el resguardo de la biodiversidad terrestre y marina protegiendo la integridad ecológica de los sistemas; y f) desarrollar productos locales, potenciar la agroecología y darles valor económico a los servicios ambientales.

Y por último, el componente de gestión en todas las fases del ciclo migratorio: origen, tránsito, destino y retorno, propone: a) colocar los derechos humanos de migrantes y refugiados en el centro de todo el ciclo e incorporar el principio de no discriminación; b) políticas para atender personas desplazadas por violencias y desastres; c) acciones integrales en barrios precarios de partida, paso, llegada y retorno, así como en ciudades intermedias receptoras de migrantes; d) programas para superar hambre y pobreza rural en territorios de alta propensión migratoria; e) integración de población migrante, refugiados y solicitantes de asilo y retornados a los sistemas educativos; f) construir acuerdos de portabilidad de derechos y seguridad social; g) desarrollar el lugar de origen y dentro de los países de Centroamérica Norte y México, integrar movilidad humana a un desarrollo con igualdad y sostenibilidad; y h) adoptar el enfoque de seguridad humana como seguridad de empleo, ingresos, educación, protección social y medios de vida.

Estos componentes muestran un enfoque nacional con integración regional, económica, social y ambiental, centrado en la protección social de la población migrante, así como en la integración del desarrollo local de las comunidades de origen y la incorporación de las remesas al mismo desarrollo.

Aunque se cuestione el componente de integración energética y de infraestructura debido a la alta conflictividad que genera la utilización del patrimonio natural y territorial de los pueblos que allí habitan, uno de los grandes problemas del plan es que requiere de voluntades y acuerdos políticos desde una concepción regional, con una alta negociación de inversión de capital desde Estados Unidos y otros países amigos, al igual que una visión y práctica de transformación de las élites económicas regionales, condiciones que en este momento parecen imposibles de cumplir. De allí el "apretamiento de tuercas"

que está impulsando el actual gobierno de Estados Unidos, aunque principalmente en la propuesta de recuperar los Estados de Derecho de su cooptación y la lucha contra la corrupción. Aunque esto aparece de forma diferenciada en los países del norte de Centroamérica y sin incorporar a los otros países del área, como Nicaragua que también padece de una fuerte crisis política, y de Costa Rica que recibe parte del flujo migratorio nicaragüense. Panamá se perfilaba como país de destino, antes de la pandemia, ahora quizás sea necesario que forme parte de estos planes de integración regional para lograr la consolidación del Mercado Común Centroamericano a fin de lograr un flujo de inversión, consumo y generación de empleo; asimismo, concretar otros procesos de integración social y ambiental para la mejora constante de las condiciones de vida de las personas y así evitar la migración forzada en la región.

En conclusión, concretar la propuesta de la CEPAL incorporando la visión y propuestas de los pueblos que habitan los territorios, sería el esfuerzo que se requiere para cambiar las condiciones estructurales que generan migración forzada en los países del norte de Centroamérica. Sin embargo, las condiciones políticas impiden que incluso se realicen los planes nacionales de desarrollo y sus respectivas políticas públicas.

De la utopía a la realidad de una regularización flexible y el fortalecimiento institucional

Mientras es posible generar un plan de desarrollo regional de gran envergadura, lo viable es el fortalecimiento de la institucionalidad migratoria y las legislaciones nacionales en la perspectiva de romper con los elementos fácticos de las políticas de estas últimas décadas.

México cuenta con una legislación con enfoque de derechos humanos desde 2011, y Guatemala con un Código Migratorio a partir de 2016. Además, existen bases de integración centroamericana en materia migratoria y social, parte de esta institucionalidad la integra el Sistema para la Integración Centroamericana (SICA) y el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), que -con respecto a la integración para la libre movilidad- lograron la creación del CA-4[3] y el funcionamiento del Consejo Parlamentario Regional sobre las Mi-

3 El llamado CA-4 permite la libre movilidad entre cuatro países centroamericanos (Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala); es decir, que quienes viajen en esa área sólo requieren su tarjeta de identidad sin necesidad de pasaporte, a excepción de niñas, niños y adolescentes a quienes sí se le requiere pasaporte a fin de evitar traslados ilícitos.

graciones (COPAREM) a partir de 2009 (PARLACEN, s.f.). Frente al agravamiento de los flujos migratorios (caravanas y niñez migrante no acompañada) que se han manifestado entre 2018 y 2021, no existe información que revele avances logrados por parte de ambas entidades regionales.

Según la página web del SICA, la integración centroamericana se incorporó en 1991; su directorio está integrado por las direcciones migratorias de cada país (Dirección General de Migración y Extranjería de El Salvador, Instituto Guatemalteco de Migración, Instituto Nacional de Migración de Honduras, Dirección General de Migración y Extranjería de Nicaragua). La presidencia Pro Tempore es asumida por cada país del CA-4 y dicha representación es por un período de seis meses, en forma rotativa y en orden geográfico. En este mismo directorio, la Secretaría Técnica está a cargo de la OIM.

Frente a los éxodos masivos migrantes, con base en los convenios internacionales como la Declaración de San Pedro Sula en 2017, vinculado al marco de Respuesta Integral para los Refugiados y el Pacto Mundial sobre Refugiados y el de Migración, se propuso por ACNUR el llamado Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS). Dicho referente involucra a Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Panamá, basándose en la Declaración y el Plan de Acción de Brasil en 2014 y la Declaración de Acción de San José. Así también recibe apoyos de ACNUR, el SICA y la OEA.

El MIRPS cuenta con apoyo financiero y técnico de los Estados, y entre sus objetivos se menciona: construir sistemas nacionales de asilo viables y eficientes; establecer mecanismos de recepción adecuados en los países de tránsito; mejorar las condiciones en países de origen para retornos seguros y dignos; abordar las causas estructurales de violencia y desplazamiento forzado; expandir las soluciones de un tercer país para las personas del norte de Centroamérica en necesidades de protección, así como alianzas y mecanismos regionales de solidaridad y responsabilidad compartidos (ACNUR, s.f.).

Años atrás se discutía acerca de la necesidad de ampliar los mecanismos de movilidad y visas entre países de Centroamérica y México, así como de generar la homologación en normativas de trabajo y educación, pero tales debates quedaron en el olvido; actualmente cobran relevancia ambos temas. Por su parte México, en el inicio del gobierno de López Obrador en enero del 2019, implementó el Programa Emergente de Emisión de Tarjetas de Permisos de Visitante por Razones Humanitarias establecidas en la ley de migración (Artículo 52, fracción V). Para el 23 de enero de 2019, más de 8727 migrantes habían solicitado dichos permisos en Ciudad Hidalgo y Tapachula, Chiapas,

México; alrededor de 1500 estaban en espera de lograr la autorización. "El 28 de enero el comisionado del Instituto Nacional de Migración (INM) de México, Tonatiuh Guillén, anunció la finalización de dicho programa porque fue demasiado "exitoso" y podría abrumar el sistema migratorio de México" (Leutert, mayo 2020: 26).

Otro tema importante relacionado con la movilidad intra-regional es la migración transfronteriza de personas trabajadoras entre Guatemala y México, para la que se extienden permisos temporales. Según Rojas Wiesner, los trabajadores guatemaltecos han aportado desde finales del siglo XIX a la economía del Soconusco, región en el estado de Chiapas, especialmente en la producción del café que demanda una fuerza de trabajo importante (Rojas Wiesner, 2017). Para la autora, este tipo de movilidad hoy es más cuantificable porque existe una identificación específica, la Tarjeta de Trabajador Fronterizo (TTF); movilidad que ha disminuido por varios factores, entre ellos: "las medidas de contención y de control migratorio, entre las que se incluye acciones de las autoridades migratorias relacionadas con la llamada erradicación del trabajo infantil (2017: 87)". Esto, a decir de Rojas Wiesner, tiene efectos en el cambio del estatus migratorio, ya que -por ejemplo- anteriormente los menores de 16 años de edad ingresaban con un permiso del INM, pero ahora no; existe una reorientación espacial del flujo migratorio desde el origen hacia otros destinos, y una reorientación en la inserción laboral del sector primario al de comercio y servicios; además se registra un aumento de casos de explotación laboral y otras formas de violencia y discriminación, dado que existe mayor precarización de las condiciones de vida y trabajo en Chiapas. A pesar de la importancia del aporte de estos trabajadores temporales en territorio mexicano, sus condiciones laborales no mejoran, aunque en 2014, se firmó un Acuerdo Laboral entre el Ministerio de Trabajo guatemalteco y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México, señala Rojas Wiesner, quien asegura que tampoco las reuniones y foros binacionales realizados han servido para lograr condiciones laborales dignas. De igual manera, destaca la aprobación, desde 2012, de permisos para residentes regionales y para trabajadores fronterizos de Belice y Guatemala mediante la Tarjeta de Visitante Regional, misma que a principios del siglo XXI tuvo el nombre de Tarjeta de Visitante Local, la cual se extendía solo a residentes de municipios fronterizos de Guatemala (Rojas Wiesner, 2017).

Otro tema vinculado a la migración es la intención de Estados Unidos de regularizar a más de 11 millones de inmigrantes indocumentados y ampliar las posibilidades de visas para trabajadores temporales; compromiso del actual

gobierno de Biden, que daría un fuerte respiro para quienes residen en aquella nación. Es probable que se establezcan cuotas importantes para la reunificación familiar y para quienes buscan asilo, así como alternativas temporales para miles de trabajadores.

En conclusión, los flujos migratorios procedentes de países en crisis siguen en aumento, mismos que ejercen una presión más allá de las posibilidades del plan Biden; aunado a ello existe una crisis interna en Estados Unidos, ya que las fuerzas políticas se encuentran polarizadas con respecto a los beneficios o no que se otorgue a la población migrante irregular, que hacen de ello una bandera partidaria; situación que puede paralizar a Biden y Harris, disminuyendo sus metas o bien retornando medidas de contención y deportación.

Los cambios que necesita la región para disminuir los flujos forzados de la migración sin duda tienen que ser de gran envergadura, cuyas medidas requieren el abordaje de las causas estructurales, más ahora, que las crisis sociales se pronostican con más agudeza, mayor empobrecimiento y desigualdad, tomando en cuenta la pandemia del Covid-19 y la crisis ambiental frente a los impactos del cambio climático en esta región.

Aunque existen avances importantes en materia de pactos y convenios internacionales, se requiere profundizar en los ordenamientos legales y sus instituciones para la defensa y promoción de los derechos de la población migrante y solicitantes de asilo y refugio, ya que los que existen carecen de resultados favorables para la vida digna de las personas que se movilizan, dado el deterioro del derecho a migrar y el derecho a trabajar de forma segura y digna.

Con base en los elementos analizados, es posible afirmar de manera contundente que los fallos son estructurales y sistémicos de las democracias, en las que los gobiernos y los Estados suscriben y acuerdan compromisos, pero en la práctica ignoran su cumplimiento debilitando la institucionalidad que promueve el ejercicio de derechos.

Bibliografía

Abuelafia, E. (2018). La política migratoria en los EE. UU. y su impacto en el Triángulo Norte de Centroamérica. Departamento de Centroamérica, México, República Dominicana y Haití. Documento para discusión Nro. IDB-DP-00593. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Abuelafia, E., Del Carmen G. y Ruiz-Arranz (2019), Tras los pasos del migrante.

Perspectivas y experiencias de la migración de El Salvador, Guatemala y Honduras en Estados Unidos, New York: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y USAID Agency for International Development, <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Tras_los_pasos_del_migrante_Perspectivas_y_experiencias_de_la_migraci%C3%B3n_de_El_Salvador_Guatemala_y_Honduras_en_Estados_Unidos.pdf>, acceso 9 de junio de 2021.

AMEXCID (Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo) (2019), *Informe de labores de la AMEXCID*, México: Secretaria de Relaciones Exteriores, <https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/xWtOg_AMEXCID%20INFORME_04FEB2020Fin.pdf>, acceso 1 de abril de 2021.

Aguilar, I. Pernillos, J. y Cameros, E. (2019), *Informe Mojados por la sequía, hambre y migración en el corredor seco de Guatemala*, Guatemala: OXFAM.

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (17 de diciembre de 2018), Pacto Mundial sobre Refugiados. <https://www.acnur.org/pacto-mundial-sobre-refugiados.html>, acceso 19 de abril de 2021.

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (s.f.), *Niños en Fuga. Niños que huyen de Centroamérica y México y la necesidad de protección internacional*, Washington: ACNUR, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9568.pdf>.

ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (s.f.), Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones -MIRPS-. <https://www.acnur.org/marco-integral-regional-para-la-proteccion-y-soluciones-mirps.html>, acceso 19 de abril de 2021.

Anguiano, M. E. y Trejo, A. (2007), "Políticas de seguridad fronteriza y nuevas rutas de movilidad de mexicanos y guatemaltecos*",* LiminaR. Estudios, Estudios Sociales y Humanísticos, San Cristóbal de Las Casas, Vol. V, No. 2, p. 47-65. <https://www.redalyc.org/pdf/745/74511236004.pdf>, acceso 10 de junio de 2021.

AFP (Agence France-Presse) (10 de abril del 2018), "¿Al estilo Trump? México aumenta el despliegue de gendarmes en la frontera sur para frenar la migración", *Animal Político*, <https://www.animalpolitico.com/2018/04/mexico-gendarmes-frontera-sur-migracion/>, acceso 10 de junio de 2021.

BBC News Mundo (1 de octubre de 2020), "La primera caravana de migrantes en tiempos de coronavirus se dirige a EE.UU. a un mes de las elecciones". *BBC News,* <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54379864>, acceso 1 de abril de 2021.

BBC News Mundo (7 de febrero de 2021), "Tercer país seguro: el gobierno de Estados Unidos suspende los Acuerdos de Cooperación de Asilo con Centroamérica",

BBC News, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55967918>, acceso 9 de junio de 2021.

Camargo M., Abbdel (2014). Arrancados de Raíz. Causas que originan el desplazamiento transfronterizo de niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados de Centroamérica y su necesidad de protección internacional. Ciudad de México: ACNUR, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Arrancados%20de%20Raiz.pdf>

Chirix García, E. D. (2019a), *Estudio sobre racismo, discriminación y brechas de desigualdad en Guatemala. Una mirada Conceptual,* Ciudad de México: CEPAL, Naciones Unidas.

CEPAL (Comisión Económica Para América Latina) (2019b), Áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL. Plan de Desarrollo integral: El Salvador, Guatemala, Honduras y México. Ciudad de México: Naciones Unidas.

CBP (Customs and Border Protection). Department of Homeland Security, USA. (2019), *Estadísticas Migratorias de la Frontera Suroeste del año fiscal 2019*. Estados Unidos, <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-publica-estad-sticas-migratorias-de-la-frontera-suroeste-del>, acceso 5 de abril de 2021.

CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos)- (2 de febrero de 2021), "CIDH insta a El Salvador, Guatemala, Honduras y México a garantizar los derechos de las personas migrantes y refugiadas que se desplazan por la región", Comunicado de prensa 027, <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/027.asp>, acceso 5 de abril de 2021.

CICIG (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala) (2019), *Informe temático: Guatemala un Estado Capturado*, Guatemala. <https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe_Captura_Estado_2019.pdf>, acceso 9 de junio de 2021.

Delgado, R. y Márquez, H. (2012), *Desarrollo desigual y migración forzada. Una mirada desde el sur global*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Red Internacional de Migración y Desarrollo, Colección Migración y Desarrollo.

EFE (12 de febrero de 2021), "Prevén nueva caravana de migrantes hondureños y autoridades se preparan para contenerla", *Prensa Libre,* <https://www.prensalibre.com/guatemala/migrantes/preven-nueva-caravana-de-migrantes-hondurenos-y-autoridades-se-preparan-para-contenerla>, acceso el 5 de abril de 2021.

EFE USA (27 de mayo de 2019), "Comienza la Caminata del Migrante para recordar a los muertos en el desierto", *Agencia EFE*, <https://www.efe.com/efe/usa/inmigracion/comienza-la-caminata-del-migrante-para-recordar-a-los-muer-

tos-en-el-desierto/50000098-3986365>, acceso 10 de junio de 2021.

Eguren, J. y Hernández, S. (eds.) (2019), *Caravanas de Migrantes: Manifestaciones de la compleja realidad centroamericana*, Colección OBIMID Vol. 6, Madrid: Pontificia Universidad de Comillas, <https://www.comillas.edu/documentos/centros/obimid/coleccion_obimid/obimid_vol06.pdf>, acceso 9 de junio de 2021.

Girón Solórzano, C. (2019), "Los flujos masivos no surgieron con las caravanas", en *Caravanas de Migrantes: Manifestaciones de la compleja realidad centroamericana,* Eguren, J. y Hernández, S. (eds.), Colección OBIMID Vol. 6, Madrid: Pontificia Universidad de Comillas.

Gramajo Bauer, Lizbeth (2019), "Las otras caravanas diarias de migrantes en la región centroamericana", en *Caravanas de Migrantes: Manifestaciones de la compleja realidad centroamericana,* Eguren, J. y Hernández, S. (eds.), Colección OBIMID Vol. 6, Madrid: Pontificia Universidad de Comillas.

Hernández, S. (coord.) (2018), *Desplazamiento forzado interno en Guatemala Diagnóstico 2010-2016*, Guatemala: Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales (IDGT) de la Vicerrectoría de Investigación y Proyección de la Universidad Rafael Landívar.

Human Rights Watch (23 de enero de 2019), "Estados Unidos debe proteger el derecho de asilo en caso de violencia doméstica. El abuso de las mujeres es un problema de derechos humanos", *Human Rights Watch*, <https://www.hrw.org/es/news/2019/01/23/eeuu-debe-proteger-el-derecho-de-asilo-en-casos-de-violencia-domestica>, acceso 9 de junio de 2021.

Izcara Palacios, Simón Pedro (junio de 2014), "La transformación del coyotaje en el contexto de políticas migratorias restrictivas", *Estudios Sociales*, Hermosillo, Son., Vol. 23, No. 46, <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572015000200013>, acceso el 20 de junio de 2021.

Leutert, S. (mayo de 2020), *Las Políticas Migratorias de Andrés Manuel López Obrador en México*, México: Un reporte del Proyecto de Investigación de Políticas sobre la Política Migratoria Mexicana, Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson No. 26, <https://www.strausscenter.org/wp-content/uploads/PRP-216_Las-Poli%CC%81ticas-Migratorias-de-Andre%CC%81s-Manuel-Lo%CC%81pez-Obrador-en-Me%CC%81xico.pdf>, acceso 12 de junio de 2021.

López Recinos, V. (2013), "Desarrollo, migración y seguridad: El caso de la migración hondureña hacia Estados Unidos*". Migración y Desarrollo*, Zacatecas, Vol. 11, No. 21, <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992013000200004>, acceso 12 de junio de 2021

Massey, D. S., Arango, J., Graeme, H., Ali, K., Pellegrino, A. y Taylor, J. E. (1993),

"Teorías de la migración internacional: Una revisión y aproximación", *Population and Development Review*, Vol. 19, No. 3.

Mora, A. y Guzmán, M. (2018), *Aspectos de la Migración Nicaragüense hacia Costa Rica.* Banco Interamericano de Desarrollo (BID), <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Aspectos-de-la-migracion-nicaraguense-en-Costa-Rica.pdf>, acceso 10 de junio de 2021.

Organizaciones de Derechos Humanos del Sureste Mexicano. *Informe de monitoreo de derechos humanos del éxodo centroamericano octubre del 2018-febrero del 2019,* México, <https://cdhfraymatias.org/wp-content/uploads/2019/04/Informe_Monitoreo-Exodo.pdf>, acceso 9 de junio de 2021.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones), Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe (13 octubre de 2018), *Caravanas migrantes*. "Primera Caravana", <https://rosanjose.iom.int/SITE/es/caravanas-migrantes>, acceso 10 de junio de 2021.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones), GMDAC (Global Migration Data Analisys Centre) (2019), Portal de datos mundiales de la migración, temas, <https://migrationdataportal.org/es/themes/migracion-forzada-o-desplazamiento-forzado>, acceso 1 de abril de 2021.

ONU (Organización de Naciones Unidas), OIT (Organización Internacional del Trabajo) y Unión Interparlamentaria por la Democracia para Todos (2015), *Migración, derechos humanos y gobernanza*, Manual para parlamentarios No. 24. Unión Interparlamentaria.

ONU Noticias (21 de enero de 2021), *Niños de la caravana migrante regresan a Honduras heridos y traumatizados,* <https://news.un.org/es/story/2021/01/1486952>, acceso 5 de abril de 2021.

Orozco, M. y Yansura, J. (2015), *Centroamérica en la mira, la migración y su relación con el desarrollo y las oportunidades para el cambio*. Buenos Aires: TESEO...

Parlamento Centroamericano (PARLACEN), (s.f.), *Avances logrados,* <file:///Users/uroldan/Downloads/Avances-Logrados-Parlacen>, acceso 9 de julio de 2021.

Posada, P. (2009), "Refugiados y desplazados forzados. Categorías de la migración forzada creadas como medidas de contención a las migraciones no deseadas*",* *Estudios Políticos*, Medellín, No. 35, p. 131-152. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24307.pdf>, acceso 1 de abril de 2021.

Pradilla, A. (2019), *Caravana: Cómo el éxodo centroamericano salió de la clandestinidad*, México: Edición Kindle.

Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala (PDH), Defensoría de Población Desarraigada y Migrante y Defensoría de Niñez y Juventud. (2006). *Derri-*

bando muros: La realidad de la niñez y adolescencia migrante en la frontera Guatemala-México. Guatemala.

Rocha, J. L. (2017), *La desobediencia de las masas*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Rocha, J. L (2019), *Políticas migratorias estadounidenses y resistencia de los centroamericanos indocumentados en la era de Trump*, Guatemala: Cara Parens, Universidad Rafael Landívar.

Rodríguez, E. (ed.) (junio de 2014), *Migración Centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: Diagnóstico y recomendaciones,* México DF: Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9884.pdf?view=1>, acceso 12 de junio de 2021.

Rodríguez, E., (2016), "Migración Centroamericana en Tránsito irregular por México, nuevas cifras y tendencias", *CANAMID*, Policy Brief Series, PB14, CIESAS: Guadalajara, México. http://www.canamid.org/publication?id=PB014 , acceso 12 de junio de 2021.

Rojas Wiesner, M. L. (2017), "Movilidad de Trabajadores agrícolas de Guatemala a la frontera sur de México en tiempo de control migratorio", *EntreDiversidades. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades.* 2017 (8): 83-118, <https://doi.org/10.31644/ED.8.2017.a03>.

Roldán, U. (2013), *Estudio exploratorio con población retornada, deportada, familiares de migrantes y otros actores en el norte de Huehuetenango*, Guatemala: Cara Parens, Universidad Rafael Landívar.

Roldán, U. (2017), "La Frontera estratégica y extendida, México-Centroamérica. Sus impactos: 'Seguridad nacional versus derechos humanos de la población migrante'", en Ares, A. y Eguren, J. (eds.), *Las migraciones en las fronteras de Iberoamérica*, Colección OBIMID Vol. 1, Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, pp. 163-189.

Roldán, U. y Hernández, S. (2016), "Regímenes de bienestar en El Salvador, Honduras y Guatemala, excluyentes e informales", *CANAMID Policy Brief Series*, PB#08, Guadalajara, México: CIESAS, <http://www.canamid.org/publication?id=PB08>, acceso 10 de junio de 2021.

SICA (Sistema de la integración Centroamericana) (s.f.), <https://www.sica.int/ocam/ca4>, acceso 1 de abril de 2021.

Sorto, M. (27 de abril de 2021), "Análisis para enfrentar la captura del Estado y las redes de corrupción, la comunidad internacional es la única salida que tiene Honduras*". Realidad Nacional*, Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD), Honduras, <http://cespad.org.hn/2021/04/27/analisis-para-enfrentar-la-captura-del-estado-y-las-redes-de-corrupcion-la-comunidad-internacional-es-la-uni-

ca-salida-que-tiene-honduras/>, acceso 15 de junio de 2021.

Trevizo, P. (16 de mayo de 2019), "Los niños 'El pasaporte de los migrantes' para alcanzar el sueño americano". *Plaza Pública*, Guatemala: Universidad Rafael Landívar, <https://www.hrw.org/es/news/2019/01/23/eeuu-debe-proteger-el-derecho-de-asilo-en-casos-de-violencia-domestica>, acceso 9 de junio de 2021.

UNODC (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2007), *Crimen y desarrollo en Centroamérica, atrapados en una encrucijada,* <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Central-america-study-es.pdf>, acceso 12 de junio de 2021.

UNODC (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2012), *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una evaluación de las amenazas*, <https://www.ugr.es/~redce/REDCE10/articulos/14DouglasDMassey.htm#uno>, acceso 12 de junio de 2021.

Arreglos familiares para enfrentar adversidades de los hogares transmigrantes de las ciudades de La Paz, El Alto y Cochabamba

María del Carmen Ledo García

Introducción

Las migraciones han jugado roles diferentes en la distribución y redistribución espacial de la población y de las actividades económicas de Bolivia a lo largo de su historia. El histórico patrón migratorio prevaleciente en este país ha sufrido cambios no solo en la magnitud, sino en la dirección de las corrientes rural-urbana, urbana-urbana e incluso urbana-rural. Se advierte que existe movilidad en todas direcciones, dentro y fuera del territorio nacional. Durante las últimas seis décadas, las categorías de análisis y los métodos de investigación sobre migraciones han variado considerablemente en relación con la revolución científica y técnica, la globalización y los nuevos paradigmas del desarrollo.

En el ámbito teórico, el enfoque histórico estructural (Singer, 1972: 105) definía las migraciones como un «hecho social». Ello permitió el abordaje de investigaciones sobre la migración interna e internacional con gran profundidad y alcance. Sin embargo, a partir de 1994, se incorporó una mirada transnacional para entender la interacción entre origen y destino. En efecto, el accionar del migrante entreteje múltiples vínculos presentes en la vida cotidiana de los que se van y de los que se quedan, tanto en el país de acogida como en el de origen (Basch *et al.*, 1994), situación que se observa entre los emigrantes bolivianos a Estados Unidos y a España e Italia. En estos casos, se trata de corrientes migratorias que restringen sus vínculos con los lugares de origen debido a la distancia y a que requieren contar con visa de residencia para tener libre circulación en los lugares de destino de la migración.

La emigración internacional de larga distancia en una primera instancia se caracterizó por movimientos sur-norte. Se trataba de la emigración de bolivianos a los Estados Unidos (Ledo, 1986), aunque existió una larga trayectoria de movimientos de tipo fronterizo, sobre todo a Argentina y Brasil (Dandler y Medeiros, 1991; Balán, 1995; Ledo 2002; Souchaud y Baeninger, 2009). Existe una amplia literatura sobre los flujos migratorios de bolivianos a Eu-

ropa y actualizaciones sobre la migración dentro de América Latina (Cortés, 2000 y 2004; Grimson, 2000 y 2005; Hinojosa, 2008 y 2009; Guaygua, 2010; Ledo *et al.*, 2014, entre otros).

La situación de los migrantes limítrofes es diferente. Su movilidad se caracteriza por la complejidad en su circulación en corredores migratorios basada en mecanismos de solidaridad y reciprocidad a través de redes familiares y de padrinazgos, que denotan la configuración predominante de espacios de vida de los migrantes bolivianos (Miranda, 2019: 89). Las evidencias empíricas revelan la preeminencia de la residencia de bolivianos en las periferias urbanas, tanto en el Gran Buenos Aires como en San Pablo, siendo ilustrativo observar que "las áreas de residencia de los bolivianos se ligan íntimamente con los espacios de trabajo, comercio y esparcimiento de la misma colectividad" (Parra García, 2016: 81; Speroni Pereira da Cruz *et al.*, 2019: 170-181). La situación es similar a la que acontece en las áreas donde residían antes de emigrar; se podría decir que se produce un traslado de su ritmo de vida del origen al destino migratorio.

Los principales hallazgos de las investigaciones realizadas durante la primera mitad del siglo XX en Bolivia revelaban el predominio de la migración campo-ciudad en el país. Igualmente, se constataba que la migración internacional receptiva era baja; mientras que una corriente de emigración hacia el exterior —tradicionalmente a países limítrofes como Argentina y a países más lejanos como Estados Unidos— iba cobrando creciente significación. Según la información recuperada en censos de población realizados en algunos países de América Latina, Europa y Estados Unidos, alrededor de 1980 había 160.000 emigrantes bolivianos (Ledo, 1985). De esta cantidad, 73% eligieron como destino a Argentina; 9% a Estados Unidos; 8% a Brasil; 4% a Chile; y 2% a Perú.

Desde los años cincuenta, la emigración desde las zonas rurales bolivianas se había dirigido hacia las zonas agrícolas fronterizas de Argentina. Se trataba de mano de obra campesina, predominantemente de sexo masculino con bajo nivel de estudios. En cambio, la emigración a Estados Unidos, también mayoritariamente masculina, era mano de obra más cualificada (Ledo, 1985, 1986, 2002).

Respecto a la política migratoria, desde el siglo XIX y durante el siglo XX en Bolivia ha existido una postura controlista tanto para el ingreso como para la salida de migrantes. Existe, por una parte, la tendencia de revelar los beneficios de la llegada de migrantes europeos y por otra, la de evitar flujos migratorios no deseados hacia y desde las fronteras bolivianas; se ha tratado de una postura discriminatoria ratificada en diferentes leyes y decretos supremos emitidos por el Estado.

Se puede advertir un cambio de visión del marco normativo migratorio boliviano con la promulgación de la Ley 370 (Ley de Migración del 8 de mayo de 2013). Se reconocen los derechos de los migrantes, de los trabajadores y también se prescribe la protección de los bolivianos en el exterior. En 2017 se promulgó una ley de modificación de la Ley 370 (Ley 997 del 13 de noviembre de 2017), que incluye acciones de discriminación positiva para la promoción de la equidad de género y algunos cambios formales.

Este cambio de visión en el marco normativo migratorio revela la necesidad de establecer espacios institucionales de coordinación que garanticen los derechos de las personas migrantes bolivianas y extranjeras, de conformidad con la Constitución Política del Estado, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado y normas vigentes. Sin embargo, existen conflictos entre el Ministerio de Relaciones Exteriores (Cancillería), que tiene un fuerte componente de la mirada de los bolivianos que salen al exterior, altamente identificada con la Ley de Migración, versus una mirada más controlista de la oficina dependiente del Ministerio de Gobierno, denominada Servicio Nacional de Migraciones (SEMANIG), que busca la seguridad del Estado y es la dominante en la Dirección Nacional de Migraciones, encargada de controlar los servicios migratorios del país. Según la Defensoría del Pueblo, existe el deseo de brindar protección a emigrantes e inmigrantes, pero los problemas de coordinación y visión indicados anteriormente entre ministerios dificultan esa tarea, a lo que se suma la existencia de un reducido número de consulados y de personal encargado de la protección de los migrantes en el ámbito internacional.

El siglo XXI es testigo de la complejidad del fenómeno migratorio y, por ende, de la necesidad de combinar enfoques multisituados cuantitativos y cualitativos de la movilidad humana (Ledo, 2010). Una respuesta a la precarización laboral, las reducidas oportunidades de encontrar trabajo asalariado y el deterioro en la calidad de vida fue la alta emigración pionera femenina hacia España e Italia. Los factores que explican dicha predominancia se inician con la crisis de la economía boliviana de los años ochenta y noventa, que había dejado al descubierto el incremento del desempleo abierto masculino. En dicho contexto, las mujeres bolivianas salieron al mercado del trabajo de bienes y servicios, para conseguir el sustento económico para cubrir las necesidades del hogar. La pérdida de bienestar de las familias migrantes y el endurecimiento de las políticas y control migratorio generaron cambios en los proyectos y trayectorias de la población migrante latinoamericana, que incluyeron el retorno

selectivo y escalonado de sus miembros y también el desplazamiento hacia otros países europeos (Pedone *et al.*, 2014).

Las consecuencias de la crisis socioeconómica afectaron a los contextos de emigración tradicional y se reforzaron otros. Disminuyó sistemáticamente el destino emigratorio hacia Europa y se produjo una mayor direccionalidad hacia países limítrofes. En el caso boliviano, un destino nuevo de los migrantes es Chile, lo que determina una nueva geografía de movilidad cada vez más compleja.

Migración y desarrollo

La organización del territorio boliviano ha sufrido modificaciones importantes en correspondencia con las políticas de carácter económico y social implementadas a lo largo de su historia. En una primera instancia, el patrón rural y predominantemente minero, ubicado en occidente boliviano, que tenía un modelo urbano de primacía de una sola ciudad, La Paz, estuvo vigente en Bolivia hasta la segunda mitad de los años ochenta, versus un corredor económico que integra el occidente y el oriente, a través de tres contextos ecológicos metropolitanos: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Las características de organización de la estructura urbana interna de estas tres metrópolis, son propias de una desigualdad social acentuada, con manifestaciones concretas de segregación y "marginalidad" física. Los más pobres viven en los espacios menos consolidados, carentes de condiciones de habitabilidad, en las zonas más deprimidas y con una situación crítica en el plano de satisfacción de necesidades básicas.

En Bolivia, el resultado de esta nueva configuración urbana ha provocado una alta concentración demográfica. Según el último censo, alrededor de 70% de la población urbana, 60% de la migración interna y alrededor de 70% de los inmigrantes internacionales declararon vivir en las tres regiones metropolitanas (Tabla 1).

Tabla 1
Bolivia. Inmigrantes internos e internacionales según área urbana de residencia, 2012 (%)

Área residencia	Población urbana			Inmigrante interno			Inmigrante internacional		
	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total
La Paz	25	24	25	18	17	18	16	16	16
Cochabamba	16	16	16	20	19	19	20	20	20
Santa Cruz	23	24	23	24	25	25	34	35	35
Metrópolis	64	63	64	62	61	62	71	71	71
Resto urbano	36	37	36	38	39	38	29	29	29
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, 2012, La Paz: INE.

La crisis del modelo de economía de Estado y de acumulación, iniciado en 1952, culminó en un período de una situación generalizada de estancamiento de la economía. Este proceso fue el resultado de una combinación de factores externos e internos, como la recesión internacional, la caída de precios de las materias primas, la deuda externa y la hiperinflación, entre otros. Estos elementos confluyeron en Bolivia en una profunda crisis que estalló en el primer gobierno civil que siguió al cierre del ciclo de dictaduras militares y dieron pie a la adopción del ajuste estructural neoliberal desde 1985. La agudización de la crisis y las medidas de política implementadas para enfrentarla profundizaron las desigualdades económicas regionales y se han incrementado los procesos de redistribución espacial de la población.

La herencia del neoliberalismo fue también la visibilización del desempleo abierto, con el agravante de la persistencia de la subocupación, caracterizado por el pago a trabajadores de bajos salarios y con precariedad laboral. Se puede indicar que la recuperación económica no pudo hacer frente a las más de dos décadas de vigencia de las políticas neoliberales. De esto, se puede indicar, de manera sintética, que los trabajadores bolivianos tienen: trabajos inestables de corta duración (inciertos), jornadas extensas, dependencia, rotación funcional, desprotección social, segregación y bajos salarios.

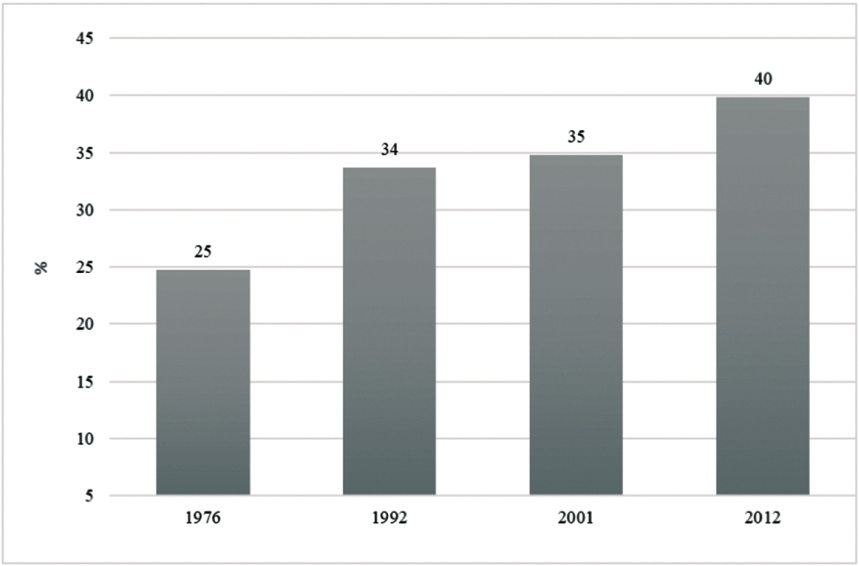
El ajuste estructural produjo profundas modificaciones del perfil de la economía boliviana; tuvo un costo social sin precedentes (por ejemplo, el cierre de las principales empresas estatales y el despido de más de 20.000 trabajadores mineros, cuyas familias se ubicaron en las principales ciudades y en algunas zonas de colonización a partir de 1986) (Ledo, 2002: 55). En 1994, se implementó la Ley de Participación Popular, en el marco de las reformas de segunda generación del Programa de Ajuste Estructural (PAE) y por primera vez en Bolivia, el Estado destinó 20% de la recaudación tributaria a los gobiernos municipales urbanos y rurales, en función del tamaño de su población, situación que fue un detonante de cambios espaciales. Se dio un reordenamiento territorial que determinó el incremento de los flujos migratorios en todas direcciones, en especial retornos de población (temporales y también definitivos) hacia municipios predominantemente rurales.

En consecuencia, la redistribución de población en Bolivia expresa la pérdida de importancia relativa del sector agrícola y la expansión del sector terciario de base esencialmente urbana. La pobreza se trasladó a las ciudades (urbanización de la pobreza), que se han convertido en escenarios de desigualdad y exclusión social. También se observa un incremento de las periferias urbanas, que crecieron al margen de la planificación, a través de una expansión desordenada de las huellas urbanas y de baja densidad, debido a que muchas familias accedieron a la tierra a través de un mercado informal altamente especulativo.

La aplicación de las políticas económicas explica el marcado deterioro de las condiciones materiales de vida de la población y la búsqueda de respuestas a través de la migración interna e internacional para superar las demandas insatisfechas.

Existe un aumento relativo constante de migrantes internos, entre los años censales de 1976 y 2012 (Gráfico 1). Esta movilidad humana hacia las grandes ciudades responde al interés de los pobladores de encontrar trabajo, mejorar sus condiciones de vida, acceder a una adecuada alimentación, salud, vivienda y educación, que en muchas regiones están ausentes. Las mejoras en la infraestructura y las oportunidades se concentran en las tres regiones metropolitanas del corredor económico (Ledo, 2002: 65); de ahí que se produzca una alta direccionalidad migratoria a estas ciudades. Se trata de migración de hombres y mujeres deseosos de vivir con dignidad y con esperanzas de lograr estabilidad y prosperidad.

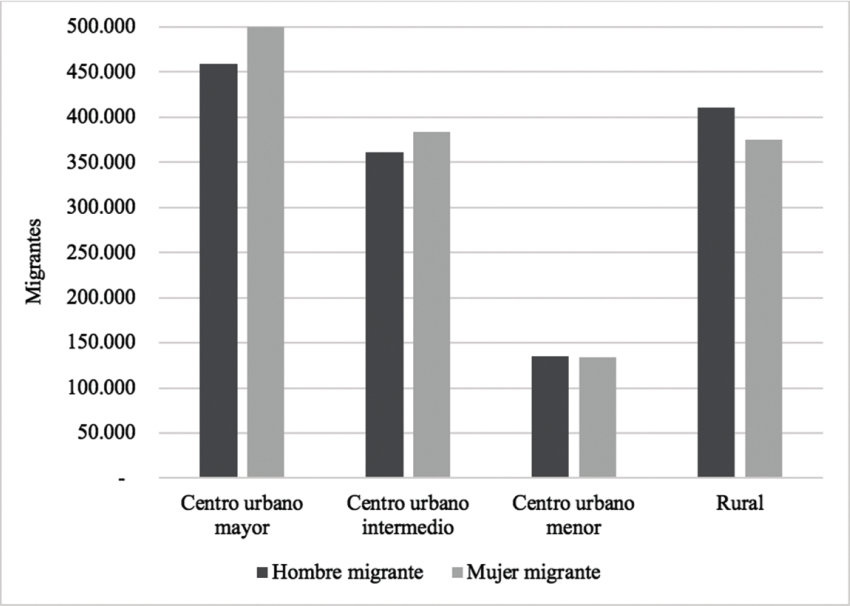
Gráfico 1
Bolivia. Evolución relativa de la condición migratoria interna, 1976-2012



Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1976, 1992, 2001 y 2012, La Paz: INE.

Como ya se adelantó, a partir de la década de los noventa, se produjo en Bolivia un deterioro marcado en la estabilidad laboral en la mayor parte de las familias, lo que puso al descubierto que los recursos generados por la aparente estabilidad económica no habían sido capaces de garantizar el acceso a los mínimos derechos de la mayor parte de los ciudadanos. Como consecuencia, se produjeron procesos de alta movilidad de su población, particularmente de mujeres hacia las ciudades de mayor tamaño, donde podrían existir opciones de trabajo y de producción de bienes y servicios, muchas dirigidas hacia la economía del cuidado; en cambio, los hombres migrantes figuran más en las ciudades pequeñas y en los espacios rurales (Gráfico 2).

Gráfico 2
Bolivia. Distribución de los migrantes según área de residencia y sexo, 2012



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, 2012, La Paz: INE.

Arreglos familiares para enfrentar las adversidades

La respuesta de las familias ha sido variada, recurriendo a una serie de estrategias de superación de los déficits e insatisfacciones de su reproducción cotidiana. Las mujeres tuvieron que salir al mercado de trabajo, particularmente enmarcando sus desempeños en las cadenas globales del cuidado (*Cf.* Pérez Orozco, 2009), para cumplir el rol de proveedora del hogar. Muchas de ellas tomaron la decisión de emigrar hacia países europeos. La mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo se produjo como un mecanismo compensatorio de los ingresos bajos y fluctuantes de sus compañeros. En muchos casos, la ausencia de ingresos en las familias fue indirectamente el mecanismo que obligó a las mujeres a insertarse en el mercado de trabajo (Ledo, 2014: 127).

De este modo, se fue configurando una nueva oleada de migrantes y potencialmente de enormes impactos en el ámbito de sus unidades familiares. Algunos estudios señalan que la típica familia nuclear biparental se modificó hacia formas más complejas de tipos familiares (Ledo, 2009). La Constitución Política del Estado de 2009 reflejó esta complejidad al preferir el uso de "familias", en plural, a diferencia de "la familia", como estaba en los anteriores textos constitucionales.

En consecuencia, los problemas derivados de la informalidad, la precariedad laboral y las adversas condiciones de acceso a los bienes comunes como el agua por cañería dentro de las viviendas, se profundizaron y se constituyen en los factores explicativos de la movilidad en todas direcciones de la población. Tal como se constata en la Tabla 2, la inserción al mercado de trabajo es mayor entre migrantes y la disponibilidad de agua por cañería dentro de la vivienda es mayor entre no migrantes, revelando que los lugares de residencia de migrantes son en áreas de la periferia urbana.

Tabla 2

Bolivia. Distribución de la población según área de residencia, tasa de participación económica y disponibilidad de agua por cañería dentro de la vivienda, por condición migratoria y sexo 2012 (%)

Grado de urbanización y metrópolis	Tasa refinada de actividad económica*				Agua por cañería dentro de la vivienda			
	Migrante	Migrante	No Migrante	No Migrante	Migrante	Migrante	No Migrante	No Migrante
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Ciudad de La Paz	55	71	53	64	84	84	82	82
Ciudad de El Alto	57	78	48	62	53	54	59	60
Ciudad de Cochabamba	53	74	45	60	46	47	52	55
Ciudad de Santa Cruz de la Sierra	58	80	46	66	70	70	71	70
Centro urbano mayor	56	77	48	64	62	63	68	69
Centro urbano intermedio	50	73	42	61	55	56	58	59

continúa ⇨

Centro urbano menor	50	74	42	63	45	44	47	46
Rural	54	80	52	73	15	12	14	13
Metrópoli de La Paz	56	75	50	63	63	64	68	69
Metrópoli de Cochabamba	51	73	44	61	45	46	48	50
Metrópoli de Santa Cruz	57	81	46	66	67	65	69	67
Resto Bolivia	52	77	48	69	38	33	31	26
Total General	53	77	48	66	48	46	45	42

* Tasa refinada de actividad económica (TRAE) = (Población económicamente activa/Población en edad de trabajar) x100.

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, 2012, La Paz: INE.

En las sociedades andinas, ancestralmente se realizaron prácticas de circularidad migratoria, expresadas en la movilidad de su población en diferentes pisos ecológicos: «las migraciones fueron parte de sus prácticas de sobrevivencia y reproducción social» (Hinojosa, 2008: 18) y presumiblemente contribuyen a entender la versatilidad de los migrantes que tienen un pie en Bolivia y otro en el lugar de destino. Así, se encuentran en constante búsqueda de respuesta a sus múltiples demandas insatisfechas.

A partir de 2015 se produjo un punto de inflexión. Se reinstalaron las políticas de restricción a la libre movilidad humana y hubo cambios punitivos en las leyes y normativas migratorias. En este sentido, las políticas migratorias dieron un viraje mediante decretos presidenciales que restringen el acceso a derechos sociales y políticos por parte de la población migrante y facilitan las condiciones para la expulsión de extranjeros/as. Esto se acompaña con campañas mediáticas y discursos que refuerzan la asociación entre migraciones y delitos (Pedone y Mallimaci, 2019). En este contexto interesa conocer hacia dónde se dirige la migración boliviana.

¿Hacia dónde se dirige la migración boliviana?

Respecto a la emigración desde Bolivia, según información del censo de 2012, 92% del flujo de emigrantes declaró haber fijado su residencia en seis

países: Argentina, España, Brasil, Chile, Estados Unidos e Italia. Según área de residencia, se constataron diferencias emigratorias: los emigrantes bolivianos de las zonas urbanas se habían dirigido mayoritariamente a Argentina (36%) y España (34%) (Tabla 3). En cambio, existe mayor concentración en el destino de los emigrantes a la Argentina (61%) y, el segundo destino emigratorio Brasil (18%) de bolivianos procedentes de las zonas rurales (Speroni Pereira da Cruz, 2019: 181). Recién en un tercer lugar aparece España, permitiendo suponer que la emigración en las ciudades tiene diferencias internas que requieren ser visibilizadas. En cuanto a los flujos de salida que tienen un origen urbano, destaca la feminización de la emigración a España. No solo las mujeres fueron las pioneras en este destino emigratorio, sino que, además, la creciente dinámica emigratoria revela la demanda de su mano de obra en la sociedad española, que aumentó durante la primera década del siglo XXI.

Tabla 3
Bolivia. Población emigrante según área de residencia y país de destino, 2012 (Casos y %)

País de destino	Emigrantes por área de residencia (Casos)			Emigrantes por área de residencia (%)		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
1. Argentina	103.809	82.703	186.512	36	61	44
2. España	97.518	19.002	116.520	34	14	27
3. Brasil	39.727	24.613	64.340	14	18	15
4. Chile	21.845	7.176	29.021	8	5	7
5. EEUU	18.304	2.187	20.491	6	2	5
6. Italia	7.684	937	8.621	3	1	2
Subtotal	288.887	136.618	425.505	92	97	94
Resto	25.300	3.726	29.026	8	3	6
Bolivia	314.187	140.344	454.531	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, 2012, La Paz: INE.

El comportamiento de la emigración es diferencial por género, no solamente en relación con la distancia sino con los roles que le toca desempeñar a la fuerza de trabajo que se pone en movimiento. Es ilustrativo el hecho de que los migrantes que tomaron la decisión de ir a Europa (España e Italia) procedan de las ciudades de La Paz y Cochabamba, ciudades donde se produjo una marcada salida de mujeres versus una mayor preponderancia de emigración masculina hacia Argentina, Estados Unidos y Brasil. Justamente esta corriente migratoria tiene coincidencia entre los países que dan origen y los países de destino de la migración internacional.

El peso de la emigración de los pobladores de la ciudad de El Alto a Argentina es significativo. El comportamiento de la emigración es más diversificado desde las ciudades de La Paz y Cochabamba (Tabla 4). La capital política de Bolivia, la ciudad de La Paz tiene como primer destino Argentina y luego España, a diferencia de Cochabamba, donde es visible el peso de la emigración femenina a España (Speroni Pereira da Cruz; 2019: 190).

Tabla 4
Ciudades de La Paz, El Alto y Cochabamba. Distribución de los emigrantes internacionales por país de destino, según ciudades de procedencia y sexo, 2012 (%)

Países	La Paz			El Alto			Cochabamba		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Argentina	30	25	27	42	40	41	25	20	23
Brasil	20	15	18	39	35	37	8	5	7
España	12	19	15	4	8	6	31	41	36
EE. UU.	10	12	11	1	1	1	12	10	11
Chile	7	8	8	6	7	6	6	5	5
Italia	2	3	2	0	1	1	3	6	5
Perú	2	2	2	1	2	1	1	1	1
Resto*	17	16	17	7	7	7	14	12	13
Total	100	100	100	100	101	100	100	100	100

* 235 países

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, 2012, La Paz: INE.

En las siguientes secciones, se asume la definición de hogar por derecho, que considera a todas las personas reconocidas como miembros del hogar, independientemente de donde se encuentren en el momento de aplicación de la encuesta. Se constata que en muchos hogares transmigrantes los familiares en el exterior juegan un rol importante en la toma de decisiones y en las relaciones afectivas entre sus miembros, como se podrá observar en los estudios de caso de las ciudades de La Paz, El Alto y Cochabamba.

Consideraciones de tipo metodológico

Los datos usados en este artículo provienen de dos fuentes. Por una parte, de la encuesta sobre migraciones nacionales e internacionales realizada en la ciudad de Cochabamba, el año 2009 gracias al apoyo económico del Consejo Interuniversitario de la Comunidad Francesa (CIUF) al CEPLAG. Por otra, de la Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas-2013 (ENMIR), llevada a cabo en las ciudades de La Paz y El Alto, e impulsada por la Fundación ESPERANZA, la Comisión Andina de Juristas, el Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, con financiamiento de la Unión Europea.

En ambos casos, se utilizó el concepto de «encuesta de derecho» para incluir como miembros del hogar a los presentes y ausentes durante la recopilación de los datos. La pertenencia por derecho a una unidad doméstica permitió construir la categoría de hogar transmigrante, donde no solamente aparecen los grupos de individuos emparentados entre sí por sangre, adopción o matrimonio. Esto implica afrontar dificultades metodológicas y operativas, por cuanto una familia abarca relaciones más allá de un núcleo de residencia física y de la presencia o ausencia de algunos miembros. El hecho de compartir un presupuesto familiar, a través de las remesas que se envían periódicamente, los convierte en hogares transnacionales. La aplicación práctica de esta acepción de hogar durante la fase de recolección de los datos implicó un esfuerzo para «contabilizar» por derecho como componentes de un hogar a individuos que —sean o no parientes y manteniendo estrechos vínculos con el hogar encuestado— residían en otro país. Se incorporó, al mismo tiempo, a quienes, no siendo parientes, residían en la misma vivienda y formaban parte del grupo doméstico.

En el caso de Cochabamba, la aplicación de la encuesta se inició con la búsqueda de hogares con migrantes a partir de un rastreo a través del método

de muestreo por conglomerados de selección polietápica. En la primera etapa, los conglomerados fueron los 14 distritos de la ciudad de Cochabamba; en la segunda, se censaron –en cada uno de los distritos municipales– los hogares de un tercio de las manzanas elegidas al azar; en la tercera etapa, se eligieron los hogares con algún familiar en el exterior del país; y, en la cuarta, se aplicó el cuestionario. Se registraron un total de 40.000 predios y se encuestó a 16.000 hogares. Se constató que había 5000 hogares con algún migrante transnacional. Los hogares sin migración transnacional fueron registrados en un cuestionario breve (boleta A), en tanto que 2000 hogares que habían declarado tener al menos un familiar en el extranjero respondieron un cuestionario de 21 páginas (boleta B). Dichos hogares fueron denominados «hogares transmigrantes». El propósito de este segundo cuestionario era analizar aspectos de la migración internacional y sus vínculos con los procesos de migración interna, dadas las múltiples interrelaciones que existen entre ambos flujos migratorios. La base de datos reunida y los mapas georreferenciados dan cuenta de los flujos migratorios desde la ciudad de Cochabamba hacia el exterior.

En los casos de las ciudades de La Paz y El Alto, los requerimientos analíticos de los responsables del financiamiento de la EMIR no contemplaban las mismas variables e indicadores del caso de Cochabamba. En coordinación con los financiadores y el equipo técnico, se determinó utilizar también el método de muestreo por conglomerados de selección polietápica. En la primera etapa, los conglomerados fueron los 21 distritos en la ciudad de La Paz y 11 en la ciudad de El Alto; en la segunda etapa se eligió 10% de los manzanos según distritos; vale decir que el universo era de 9226 manzanos en La Paz y 13.216 en la ciudad de El Alto. En cada ciudad existía un número variable de manzanos distribuidos dentro de los distritos, ya que en la tercera etapa se necesitaba censar a los hogares residentes en los manzanos seleccionados; y en la cuarta etapa se inició el rastrillaje en la esquina noroeste de cada manzano con una boleta de una página (boleta A). En el caso de encontrarse personas con algún familiar en el exterior, se aplicaba la "boleta B con migrante" y, en el caso de no contar con familiares en el exterior, la "boleta B sin migrante". Después se continuaba con el recuento en el manzano en todos hogares únicamente con la boleta simple de rastrillaje. En el total de los 4000 hogares encuestados con la boleta amplia, se constata que en alrededor de 1000 hogares existe una correspondencia entre el aquí y el allí, por lo que los denominamos «hogares transmigrantes».

Dada la extrema heterogeneidad estructural vigente en las ciudades de Cochabamba, La Paz y El Alto, el modelo explicativo y multidimensional de

reducción de datos permitió encontrar las complejas interacciones que tiene la migración a través del concurso simultáneo de diversos factores condicionantes de procesos migratorios y de exclusión social. En primera instancia, esto se dio a través de la observación de la forma en que se relacionan las variables y de la evaluación de diversos modelos multivariados. Se constató que el único modelo que permitía articular variables cuantitativas y cualitativas era el análisis generalizado de correlación canónica (GCCA) motivo por el que fue seleccionado. El GCCA busca encontrar la relación simultánea de un conjunto de variables de respuesta Y_i (dependientes) en función de un conjunto X_i de variables explicativas o predictores (independientes). La correlación canónica más grande corresponde a la relación más fuerte entre las variables independientes y dependientes; las correlaciones canónicas subsecuentes corresponden a las relaciones de fuerza decreciente.

La correlación canónica no analiza la relación de una variable aislada, sino de un conjunto de variables (Y_i) con un conjunto de variables (X_i), de forma simultánea. Es un procedimiento que evalúa la relación entre juegos de variables e investiga la relación entre varios ejes temáticos. La ventaja del GCCA es que ofrece, después de un proceso sistemático de reducción de los datos (paso a paso), un conjunto de variables explicativas directamente analizables. Este es un aspecto destacable debido a que previene el sesgo y la manipulación arbitraria en la interpretación de los resultados. Sus resultados se presentan en un número menor de variables y categorías analíticas explicativas. Contribuyen con ello a una mejor explicación de las respuestas, ya que, luego de la interacción simultánea del método de mínimos cuadrados y de máxima verosimilitud, arroja un número reducido de variables y categorías que explican el comportamiento de la realidad estudiada desde una perspectiva multidimensional.

$$y_1 + y_2 + y_3 + \ldots y_n = x_1 + x_2 + x_3 + \ldots x_n$$

Debido a que no se contaba con las mismas variables para los dos casos de estudio, se procedió a la aplicación del modelo para cada caso. En el caso de las ciudades de La Paz y El Alto, el análisis generalizado de correlación canónica (GCCA) permitió las interacciones simultáneas de seis grupos o sets: i) socioeconómico; ii) socioespacial; iii) percepción sobre el impacto de la migración en la familia, en la ciudad y en el país; iv) posición en el ciclo vital; v) características de los emigrantes en países de destino; y vi) el papel de las comunicaciones y de las remesas en países de origen. Las seis dimensiones temá-

ticas fueron incorporadas de manera simultánea a la técnica multivariada del modelo generalizado de correlación canónica GCCA (Ledo, 2002 y 2014), con el fin de lograr una aproximación eficaz a la explicación de la múltiple dimensión de las migraciones en las ciudades de La Paz y El Alto.

En el caso de la ciudad de Cochabamba, se ha podido construir un modelo complejo de la reducción de datos y ha permitido las interacciones simultáneas de nueve grupos o *sets*: i) socioeconómico en origen; ii) socio espacial en origen; iii) condiciones de vida en origen; iv) posición en el ciclo vital en origen; v) vulnerabilidad en origen; vi) características de los emigrantes en los países de destino; vii) el papel de las comunicaciones en países de origen y destino; viii) el rol de las remesas económicas y sociales en países de origen y, finalmente, ix) el impacto producido por la emigración en origen en relación con las responsabilidades y cambio de roles. Los informantes residían en 2000 hogares elegidos en la muestra en la ciudad de Cochabamba. Se identificó, en dichos hogares, a 2475 emigrantes cuyos registros fueron utilizados para aplicación del GCCA. Estos casos del *aquí* y del *allí* se utilizaron para la aplicación del GCCA y para analizar los impactos multidimensionales de la migración internacional en Cochabamba (Drewe, 1986; Drewe y Hulsbergen, 1983 y 1987; Ledo, 2002 y 2014; Leeuw, 1984).

Se quiere encontrar la relación simultánea entre los juegos de variables (*sets*) y reflejar con alto nivel de confianza la magnitud de la multidimensional cara de la migración transnacional en estas ciudades. Se busca ubicar los factores que explican la complejidad social y, por ende, sus resultados podrían ser un instrumento útil para la planificación. Este aspecto será objeto de presentación en los próximos acápites.

Resultados de aplicación del modelo multivariado

La migración transnacional en las ciudades de La Paz y El Alto

En este apartado, se busca conocer la complejidad de la migración transnacional, entender las razones que llevaron a tomar la decisión de emigrar y cuáles son las situaciones de vulnerabilidad producida en los hogares entrevistados con un familiar en el exterior en las ciudades de La Paz y El Alto.

Luego de la aplicación del GCCA se advierte una reducción de 43 indicadores (133 categorías) a 28 variables explicativas (58 categorías). Al presentar

los resultados del análisis generalizado de correlación canónica (Tabla 5), se concluye que se necesita un mínimo de dos dimensiones y se origina un valor de ajuste robusto de 0,9 en dos dimensiones (fit) para lograr una aproximación multivariada y una integración razonable de todas las variables seleccionadas. Los autovalores (eigenvalues) en este análisis bidimensional son 0,5 y 0,4 (Burg, 1988: 12-15; Verdegaal, 1986: 28).

Tabla 5
Ciudades de La Paz y El Alto. Distribución de categorías analíticas de la correlación canónica por dimensión y valores mínimo y máximo perdidos por set, 2013

Resumen del análisis	Conjunto (set)	Dimensión 1	Dimensión 2	Suma
Nivel Socioeconómico	Conjunto 1	0,8	0,5	1,3
Nivel Socio espacial	Conjunto 2	0,4	0,4	0,8
Percepción sobre migración	Conjunto 3	0,9	0,9	1,8
Posición en Ciclo Vital	Conjunto 4	0,2	0,4	0,6
Características del Emigrante	Conjunto 5	0,6	0,5	1,2
Comunicación y remesas	Conjunto 6	0,2	0,7	1,0
Media		0,5	0,6	1,1
Autovalores		0,5	0,4	0,9
Mínimo		0,2	0,4	0,6
Máximo		0,9	0,9	1,8

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta realizada en el marco del Proyecto "Encuesta nacional de migraciones internacionales y remesas", 2013, Cochabamba: CEPLAG-Unión Europea-Fundación Esperanza-CBDHDD y CAJ.

Los resultados se despliegan en dos dimensiones. Por una parte, la primera dimensión presenta la cara de la pobreza, las desigualdades y la vulnerabilidad de los hogares de origen rural, que se encuentran en situación de pobreza residiendo en la periferia urbana de El Alto y que tienen muy bajos niveles educativos, razones que han contribuido en la decisión de alguno de los miembros del hogar a emigrar. En la segunda dimensión, aparecen las oportunidades

representadas por los determinantes de la posición en el ciclo de vida y segregación socio-espacial.

Primera dimensión: pobreza, desigualdad socioeconómica y vulnerabilidad

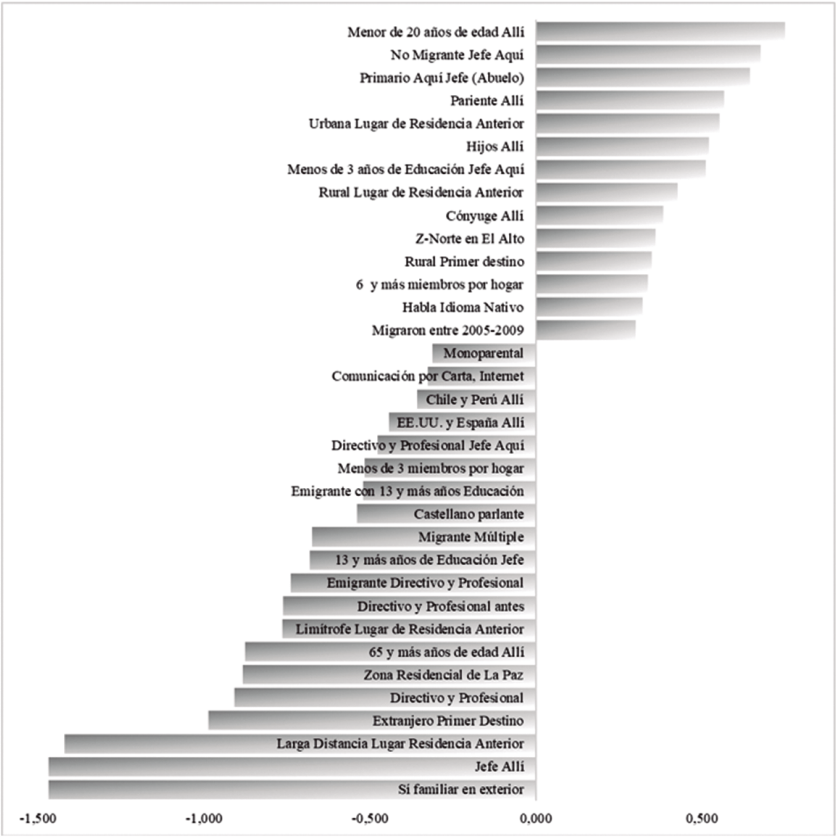
Las características de la pobreza e inequidad en los hogares paceños y alteños se encuentran representadas por 20 variables. Al set 1, denominado posición socioeconómica, pertenecen tres variables: estratificación social, sector de actividad, logros en materia educativa. Al set 2, denominado socio-espacial, pertenecen las variables: lugar del primer destino y residencia anterior, zona de residencia, condición migratoria y país de la emigración. El set 3 incluye las percepciones del impacto de las migraciones en la familia, la ciudad y el país. Luego, en el set 4, tres variables relativas a la posición en el ciclo de vida que corresponde al tamaño del hogar, composición del hogar transmigrante y el idioma como indicador de vulnerabilidad (Gráfico 3). En el set 5, las características del emigrante están representadas por seis indicadores: la edad, el periodo de emigración, la educación, la pertenencia a una estratificación socio ocupacional al momento de la encuesta, anterior a la encuesta y en el país de destino de la emigración. El set 6, que es el último, alude a la comunicación y a las remesas, y está representado por indicadores que capturan la información relativa a los medios de comunicación utilizados y la relación de parentesco en destino emigratorio.

En el ámbito de las categorías analíticas en la primera dimensión del GCCA, se demuestra que los niveles de baja calidad de vida, desigualdad y exclusión social se encontrarían representadas por los hogares cuyos cabezas han declarado vivir en zonas periféricas, ser migrantes de origen rural y hablar idioma nativo. Ellos tienen muy bajos niveles de instrucción (no completaron la educación primaria), presentan un perfil migratorio predominantemente rural, viven en espacios pequeños y con un alto número de personas.

En síntesis, la primera dimensión revela la dicotomía entre precaria posición socioeconómica, alta desigualdad socioeconómica y vulnerabilidad del hogar transmigrante residente de zonas periurbanas de la ciudad de El Alto. En cambio, los hogares que habitan en los barrios residenciales del sur y centro de la ciudad de La Paz concentran los estratos de mayor jerarquía social (directivos y profesionales), tienen altas oportunidades y calidad de vida, cuentan con un ingreso per cápita alto, niveles educativos elevados (más de 13 años), constituyen familias pequeñas de menos de tres miembros, el sostén del hogar es migrantes

de retorno y han nacidos en el extranjero. Se trata de un grupo social cuyo común denominador es la percepción de un ingreso alto y estable, ostentan la posesión de prestigio que les otorga un rango directivo. Los hogares cuyo sostén es un directivo poseen las más altas prerrogativas en términos de acceso y goce de beneficios generados socialmente (fundamentalmente en lo que atañe a la facilidad de servirse de los equipamientos de salud y educación, entre otros). Dadas estas ventajas comparativas, este estrato goza de las mejores condiciones materiales de vida que pueda ofrecer la ciudad de La Paz.

Gráfico 3
Ciudades de La Paz y El Alto. Primera dimensión: pobreza, desigualdad socioeconómica y vulnerabilidad, 2013



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas-2013 (ENMIR).

Segunda dimensión: oportunidades y segregación socioespacial

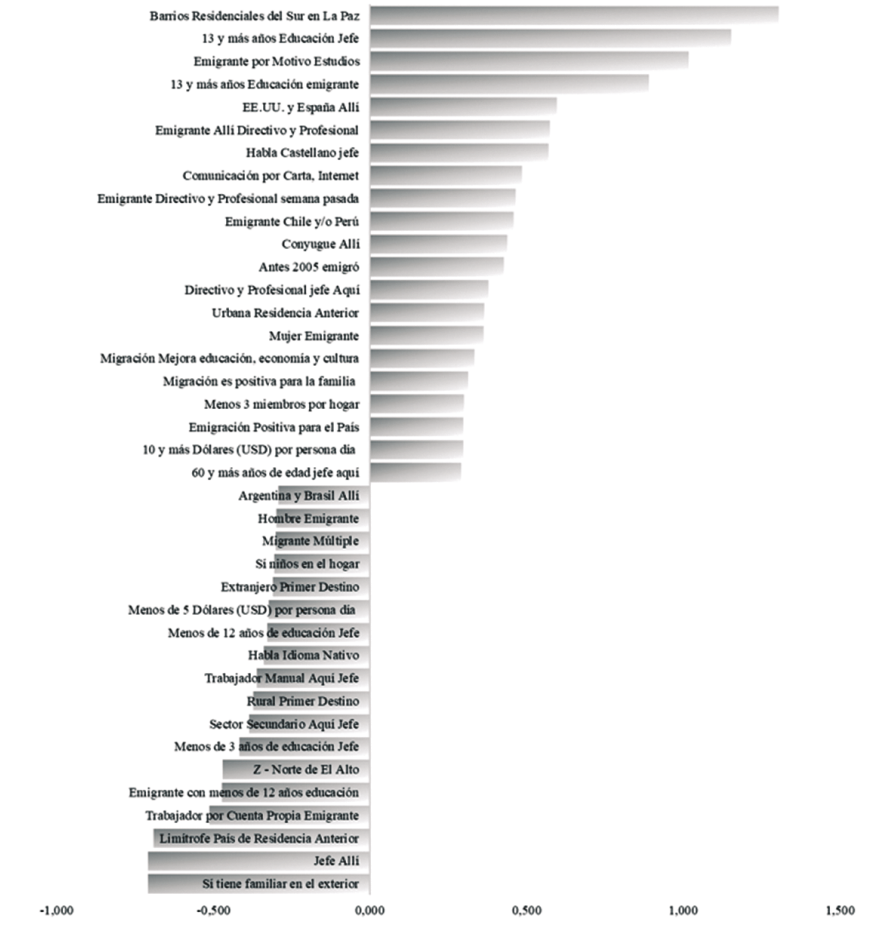
En la segunda dimensión, las características del emigrante, la localización espacial, la posición en el ciclo de vida y el nivel socioeconómico son los factores que cobran importancia. Por una parte, destacan los hogares residentes en los barrios exclusivos del sur de La Paz, los trabajadores directivos y profesionales en los lugares de origen y destino, un alto nivel educativo en la localidad de origen y en la de destino, los que son hispanohablantes, los que se comunican por internet, los emigrantes a Perú, Chile, Estados Unidos y España y con una percepción positiva del impacto de la migración en la familia, la ciudad y el país. Por otra parte, están representados en el cuadrante negativo, las variables relativas a la representación de la familia andina, de trabajadores manuales de la industria en lugares de origen y que tuvieron un primer destino internacional, los residentes de los barrios periféricos de la ciudad de El Alto, con jefes jóvenes, con ingresos estables y alta experiencia migratoria en Argentina y Brasil (Gráfico 4).

La segunda dimensión sintetiza las oportunidades de trabajo cooperativo de las familias pobres, residentes en espacios urbanos marginales en la localidad de origen y en la de destino. Se observan signos de solidaridad familiar y el surgimiento de roles protagónicos encargados a la parentela de la localidad de origen en especial de los abuelos y abuelas (gráfico 4).

Migración transnacional: estudio de caso ciudad de Cochabamba

Los informantes residían en 2000 hogares elegidos en la muestra en la ciudad de Cochabamba. En dichos hogares se identificó a 2475 emigrantes cuyos registros fueron utilizados para aplicación del GCCA. El desafío era reducir los 55 indicadores distribuidos en 156 categorías analíticas a un número representativo de indicadores. Esto se consiguió tras la aplicación del GCCA. Se advierte una reducción a un conjunto de no más de 30 variables explicativas. La aplicación del modelo con datos de 2009 revela que se originaba un valor de ajuste robusto de 0,7 en dos dimensiones (fit). Los autovalores (eigenvalues) en este análisis bidimensional son 0,4 y 0,3 (Van der Burg, 1988: 12-15; Verdegaal, 1986: 28).

Gráfico 4
Ciudades de La Paz y El Alto. Segunda dimensión: oportunidades y segregación socioespacial, 2013



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Migraciones Internacionales y Remesas-2013 (ENMIR).

Tabla 6
Ciudad de Cochabamba. Distribución de categorías analíticas de la correlación canónica por dimensión y valores mínimo y máximo perdidos por set, 2009

Resumen del análisis	Conjunto (Set)	Dimensión 1	Dimensión 2	Suma
Características sociodemográficas del jefe del hogar en el país de origen.	Conjunto 1	0,3	0,2	0,5
Características socioespaciales del lugar de residencia del hogar en origen	Conjunto 2	0,7	1,0	1,7
Características de las condiciones de vida de los hogares en origen	Conjunto 3	0,6	0,9	1,5
Posición en ciclo vital del jefe del hogar en el país de origen	Conjunto 4	0,9	0,6	1,5
Vulnerabilidad del jefe del hogar en el país de origen	Conjunto 5	0,7	0,4	1,2
Características sociodemográficas del emigrante en el país de destino	Conjunto 6	0,7	0,7	1,4
Medios de comunicación utilizados por el emigrante para comunicarse con su familia en origen.	Conjunto 7	1,0	1,0	2,0
Impacto económico y social que ejerce la recepción de remesas en país de origen	Conjunto 8	0,6	0,8	1,4
Impacto producido por la emigración en origen en relación con las responsabilidades, cambio de roles y destino de las remesas.	Conjunto 9	0,3	0,3	0,6
Media		0,6	0,7	1,3
Autovalores (FIT)		0,4	0,3	0,7
Mínimo		0,3	0,2	0,5
Máximo		1,0	1,0	2,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del proyecto Procesos migratorios nacionales e internacionales en la ciudad de Cochabamba, CIUF-CEPLAG-UMSS, 2009.

Los resultados de la aplicación del modelo aparecen en dos dimensiones en el sistema de coordenadas cartesianas (Gráficos 5 y 6). Se evidencia la existencia de múltiples relaciones entre las variables tanto en la primera como en la segunda dimensión, situación que confirma la complejidad de las relaciones entre los nueve grupos o sets incorporados en el modelo analítico.

Primera dimensión: pobreza y desigualdad social y espacial en Cochabamba

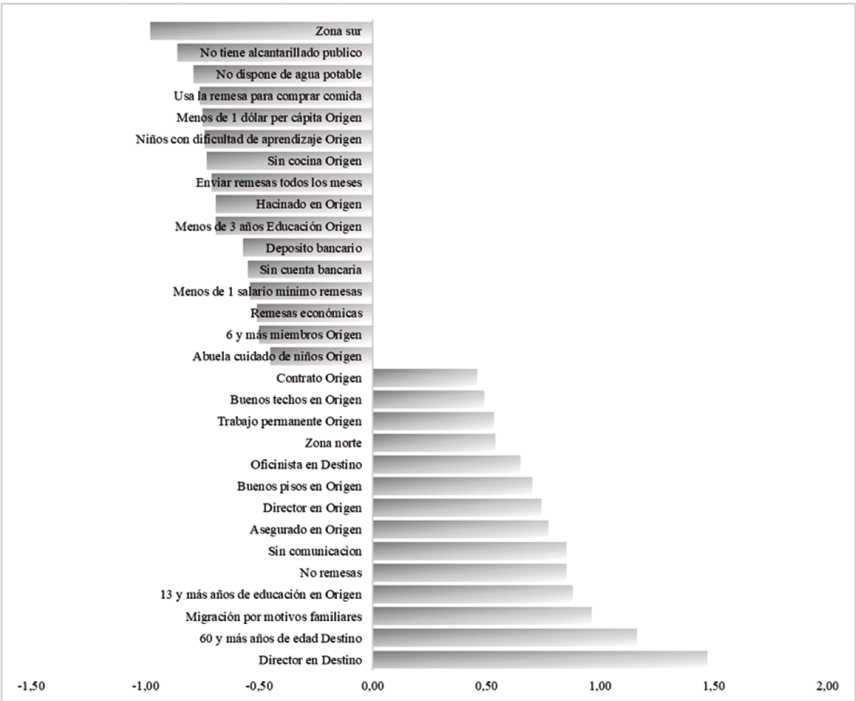
De la simple observación se deduce que los resultados de la primera dimensión revelan que la cara de la pobreza y de la desigualdad en Cochabamba se expresa en el espacio, en el lugar donde viven los hogares. Los resultados de la primera dimensión son diferenciados por el signo de sus factores. La asociación negativa está representada por indicadores que revelan que los hogares pobres residentes en la periferia sur de la ciudad tienen múltiples insatisfacciones de los bienes comunes, lo que deteriora su calidad de vida, su precaria posición socioeconómica y sus reducidas oportunidades de educación y servicios de salud versus los hogares que viven en barrios residenciales del norte que tienen todos los servicios satisfechos y, por ende, tienen una alta calidad de vida, buena posición socioeconómica y buenas oportunidades de educación y salud. Esta dimensión demuestra la clara manifestación del papel que juega el 'espacio' en la explicación de la desigualdad y segregación en el uso y apropiación del espacio urbano (Gráfico 5).

La categoría residencia del hogar en origen en los barrios del sur es la que ocupa el primer lugar; se trata de hogares hacinados, carentes de servicios básicos, con problemas en la calidad constructiva de sus viviendas. Tienen también importante figuración las categorías de utilización de las remesas para la alimentación (subsistencia), situación que descubre la precariedad de las condiciones de vida de estos hogares; se revela que son hogares pobres, que el ingreso por persona diario es de menos de un dólar y que reciben remesas económicas que son enviadas por medio de un sistema financiero, a través de depósito bancario y con una frecuencia de menos de un mes; en consecuencia, la recepción de las remesas sería casi como la obtención de un salario. De esta manera, se visibiliza la función de las remesas en la reproducción cotidiana de sus integrantes.

Las categorías analíticas relativas a la frecuencia del envío y el destino de las remesas cobran relevancia explicativa, ya que las remesas se convierten en

el ingreso que permite la subsistencia cotidiana del núcleo doméstico. Gracias a las remesas, los hogares garantizan los recursos para el sustento de la familia y solucionan una serie de necesidades.

Gráfico 5
Ciudad de Cochabamba. Primera dimensión: pobreza y desigualdad social y espacial, 2009



Fuente: Elaboración propia en base a datos del proyecto Procesos migratorios nacionales e internacionales en la ciudad de Cochabamba», del CIUF-CEPLAG-UMSS, 2009.

Es evidente que ante la ausencia de un salario digno que garantice el sustento del hogar, las emigrantes van al exterior a trabajar como cuidadoras a fin de mandar mes a mes la remesa para la compra de alimentos. Preocupa que también se tornan visibles los factores que aluden al ejercicio de la maternidad intensiva por parte de la abuela que se queda a cuidar a los nietos y a la responsabilidad de hacer frente a todas las dificultades generadas por la emigración de la hija (cuadrante negativo).

En el cuadrante positivo de la primera dimensión, se presentan las categorías de variables que perfilan situaciones de hogares con emigrantes que en origen y en destino trabajan como directivos, o profesionales de 60 y más años de edad. Se trata de una pequeña fracción de emigrantes bolivianos con alto logro educativo, residentes en los barrios residenciales del norte de la ciudad que declaran migrar por motivos familiares y estudios, no mandan remesas dada la situación de solvencia económica en la que se encuentran, gozan de excelente calidad constructiva de sus viviendas y seguridad laboral. La situación saneada de su economía (en origen y destino) le permite a este tipo de migrantes ser parte de la organización social en destino.

Segunda dimensión: factores de riesgo, vulnerabilidad y maternidad a distancia

En la segunda dimensión se observan factores de riesgo, vulnerabilidad y desigualdad (informal/formal) de la maternidad o paternidad a distancia. Allí se han agrupado las variables relativas al impacto producido por el sexo del emigrante y su rol en la jefatura del hogar en origen, la posición en el destino del emigrante, así como los medios de comunicación utilizados. El origen se ratifica como un indicador de vulnerabilidad.

Como todo hecho social, los grupos más vulnerables en origen han sufrido también otros problemas desencadenantes para la salida: altos niveles de pobreza, exclusión social y vulnerabilidad, aspectos que obligaron a una nueva modalidad del ejercicio de la maternidad y/o paternidad a distancia según el sexo del jefe de hogar emigrante. En consecuencia, si se quita el velo del impacto de la emigración, se visibilizan los problemas causados por la salida de algunos miembros nucleares del hogar (Gráfico 6).

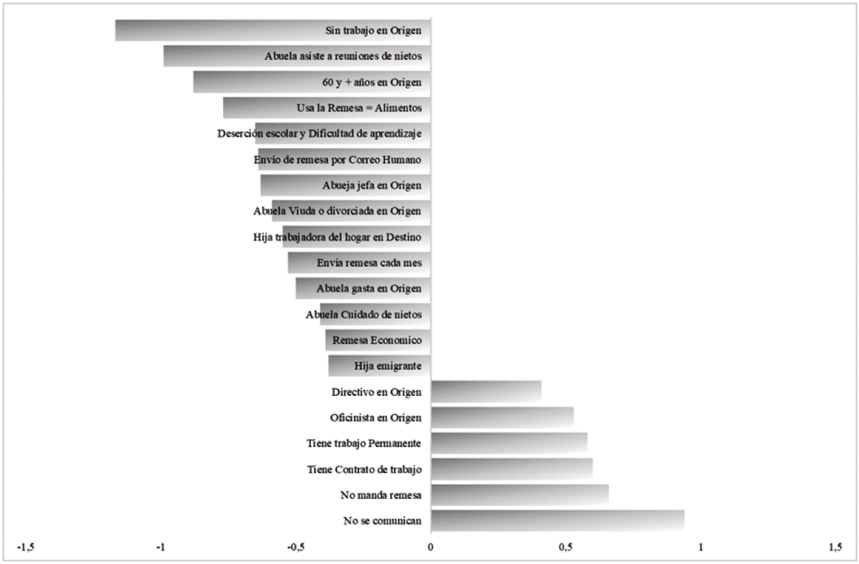
En el cuadrante negativo se encuentran claramente representados los hogares con la hija emigrante y trabajadora en economía del cuidado en el lugar de destino (Hija proveedora); mientras que su madre, es decir la abuela (cuidadora), se queda como jefa de hogar en origen. Esta mujer mayor de 65 años, viuda o divorciada y con condición de desempleada en origen ocupa el primer lugar. Se trata de una demostración de que se reproducen dramáticamente las Cadenas de Cuidado Global (Ledo, 2014). Se trata de hogares de tipo monoparental. El ejercicio de las responsabilidades de cuidado, las tareas domésticas y el gasto son realizados por la abuela.

En la segunda dimensión, queda explícito el ejercicio de la maternidad/paternidad a distancia; se sintetiza la diferenciación de roles en función del sexo y la relación de parentesco del emigrante. Queda al descubierto una amplia gama de impactos, aunque podemos también indicar que muchos de estos mensajes revelan indicadores de pobreza en los hogares con emigrantes al exterior.

Una de las manifestaciones que prevalece en la sociedad boliviana y, en particular, cochabambina, es la división sexual del trabajo productivo y reproductivo. Dicha asignación de roles se torna dramática cuando la madre decide irse al exterior. Esto no modifica sensiblemente su nicho de mercado, ya que pasa de una situación de ejercicio laboral no pagado a realizar las tareas de cuidado a cuenta de un salario; pero ello no impide que siga ejerciendo a distancia su rol de cuidado y reproducción de la fuerza de trabajo y del trabajo doméstico. La mujer, al salir, ha debido re-organizar y complejizar la estructuración de su hogar, visibilizando la necesidad de implementar corresponsabilidad social y pública en el cuidado de la familia (protección, recreación y cuidado de la niñez, adolescencia, tercera edad y personas con discapacidad), la reproducción de la fuerza de trabajo y la urgencia de la búsqueda de acciones que permitan desde la inversión pública la definición de planes, programas, proyectos y servicios que valoricen el trabajo doméstico.

Los hogares en los que la madre está ausente son más vulnerables debido a que la maternidad a distancia implica en origen una serie de arreglos que realiza el jefe de hogar con la participación de otros miembros que están al lado de la madre y complejizan las relaciones familiares. La protección a distancia es ejercida por las emigrantes mujeres que trabajan en destino en ocupaciones relacionadas con el cuidado de personas. Son hogares en los que la abuela obtiene una mayor representatividad, ya que su figura aparece cuando la madre es la que emigra. Las migraciones evidencian una multiplicidad de roles que las mujeres realizan de manera invisible en su vida cotidiana. Se observan signos de ruptura familiar, producidos por la ausencia de los padres y el reemplazo de las abuelas que quedaron al cuidado de los hijos, demostrando el rol protagónico encargado a la parentela de la mujer, en especial de las abuelas, que asumen la sobrecarga que significa la crianza de los nietos.

Gráfico 6
Ciudad de Cochabamba. Segunda dimensión: factores de riesgo, vulnerabilidad y desigualdad de la maternidad a distancia, 2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos del proyecto Procesos migratorios nacionales e internacionales en la ciudad de Cochabamba», CIUF-CEPLAG-UMSS, 2009.

En el cuadrante positivo se concentran los hogares no vulnerables de directivos y profesionales, contratados de manera permanente en origen, se trata de un estrato que tiene a su disposición el usufructo de los beneficios que depara la realización social del producto y, por este motivo, las formas de percepción de sus ingresos se plasman en diversas modalidades de apropiación del producto social. Entre éstas pueden mencionarse: rentas, salarios comparativamente elevados, utilidades no redistribuidas de la empresa privada, interés del capital financiero, participación de las ganancias derivadas de la comercialización o alquiler de activos, gratuidades o privilegios de excepción y retribución a los servicios prestados, lo que determina una excelente calidad de vida.

A modo de conclusión

Los resultados presentados ilustran el impacto ejercido por la ida y vuelta, así como la formación de comunidades de migrantes vinculados por lazos producidos por las corrientes de más antigua data. Argentina, Brasil y Estados Unidos son ejemplos elocuentes de la circularidad de los bolivianos. También se observa la importancia de la migración desde Perú y Chile, aspectos que también se reproducen con la corriente de salida (emigrantes) y muestra cuán relevantes son los puntos de origen de los inmigrantes. Ello nos ayudará a entender que los bolivianos forman parte de comunidades migratorias transnacionales; se han ido engranando procesos de ida y vuelta que se van transformando en función de los avatares de la vida y de las acciones que surgen en materia de políticas migratorias y de políticas económicas. En sus travesías, modifican aquí y allí sus imaginarios familiares, citadinos y también su entorno más inmediato, su vivienda y su paisaje urbano.

Se ha podido constatar la situación de riesgo en la que viven los sectores residentes de los barrios populares de las ciudades de La Paz, El Alto y Cochabamba con agudos índices de pobreza, carencia de servicios básicos e inequidad, motivo que les obliga a emprender la migración a los espacios urbano marginales de los países limítrofes para resolver los problemas de falta de empleo adecuado que permita resolver las necesidades de sus núcleos familiares.

La migración se constituye en una detonante multidimensional de la cara de la pobreza, la exclusión social y la vulnerabilidad vigentes en las áreas urbanas marginales. Dicha demostración se ha realizado utilizando el modelo multivariado que ha permitido encontrar los aspectos relativos a la explicación del fenómeno. Dos importantes conclusiones emergen de la aplicación del modelo generalizado de correlación canónica: 1) Existe una fuerte correspondencia entre el espacio social, físico, socioeconómico y las migraciones, aspecto que permitiría identificar dónde se deben realizar las acciones en materia de planificación; y 2) Encontramos una asociación de la pobreza con la vulnerabilidad y la posición en el ciclo vital, situación que podría permitir identificar a los grupos de mayor riesgo, es decir, determinar con quiénes trabajar.

La ventaja de la construcción de un modelo interpretativo multidimensional consiste en permitir encontrar complejas interacciones, observables en el espacio y de localizar áreas de mayor concentración de pobreza, de privación y deficiencias en la calidad de vida urbana. Por otra parte, el modelo posibilitó identificar a los grupos vulnerables cuya calidad de vida está en riesgos en las

áreas urbanas marginales de las ciudades de El Alto, Cochabamba y La Paz. Ambos aspectos son fundamentales para construir imaginarios hipotéticos de la elaboración de un proceso de planificación urbana sostenible que permita crear las bases para la construcción de ciudades no segregadas, que incorpore el derecho y el respeto de acceso a los servicios más elementales y permita que todos los residentes gocen de las amenidades urbanas en su localidad de origen y en la de destino.

Los resultados de la aplicación del modelo multivariado podrían ser insumos para incidir en la política pública, a través de programas integrales de apoyo a hombres y mujeres migrantes, que tienen destrezas y potencialidades, pero necesitan la protección y de contar con las oportunidades de acceso, goce y disfrute de sus derechos ciudadanos, aspecto que podría ayudar a transformar sus condiciones materiales de vida y de trabajo. Es necesario discutir los cambios en los roles en el contexto doméstico y las necesidades de articulación en las tareas productivas y reproductivas que configuren espacios de convivencia y solidaridad generacional y de género.

Este estudio abre una ventana de desafíos: comprender las nuevas formas de organización compleja de los hogares y familias transnacionales con el fin de sensibilizar a diversos actores. Deberían realizarse estudios en la localidad de origen y en la de destino para poder visibilizar los múltiples arreglos que los hogares transmigrantes deben realizar, así como el impacto que existe en la localidad de origen y en la de destino sobre la familia y la necesidad de una efectiva protección social del Estado.

Bibliografía

Balan, J. (1995), "Household economy and gender in international migration: the case of Bolivians in Argentina", en UN Population Division (orgs.), *International Migration Policies and the Status of Female Migrants. Proceedings of the United Nation Expert Group Meeting on International Migration Policies and the Status of Female Migrants*, *San Miniato, Italy, 28-31 March 1990*, Nueva York: United Nations, pp. 269-294.

Basch, L., Glick Schiller, N. y Szanton-Blanc, C., (1994), *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States*, Langhorne: Gordon and Breach.

Cortes, G. (2000), *Partir para quedarse. Supervivencia y cambio en las sociedades cam-*

pesinas andinas de Bolivia, La Paz: IRD, IFEA y Plural Editores.

Cortes, G., (2004), "Una ruralidad de la ausencia. Dinámicas migratorias en los valles interandinos de Bolivia en un contexto de crisis", en Hinojosa, A. (ed), *Migraciones transnacionales. Visiones de Norte y Sudamérica*, La Paz: Plural Editores, pp. 167-199.

Dandler, J. y Medeiros, C. (1991), "Migración temporaria de Cochabamba, Bolivia, a la Argentina: Patrones e impacto en las áreas de envío", en Pessar, P. (comp.), *Fronteras permeables. Migración laboral y movimientos de refugiados en América*, Buenos Aires: Planeta, pp. 19-54.

De la Torre Ávila, L. (2014), "Más notas sobre el retorno cíclico boliviano. Control y libertad en los proyectos de movilidad entre España y Bolivia", en Solé, C., Parella, S. y Petroff, A. (eds.), *Las migraciones bolivianas en la encrucijada interdisciplinar: evolución, cambios y tendencias*, Barcelona: CER-Migracions, UAB, pp. 127-153.

Grimson, A., (2000), "La migración boliviana en la Argentina", en Grimson, A. y Paz Soldán, E., *Migrantes bolivianos en la Argentina y Estados Unidos. Cuadernos de Futuro Nº 7*, La Paz: PNUD. La Paz: PNUD.

Grimson, A., (2005), "Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur", en Mato, D. (comp.), *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 65-73.

Guaygua, G. (coord.) (2010), La familia transnacional. Cambios en las relaciones sociales y familiares de migrantes de El Alto y La Paz a España, La Paz: PIEB.

Hinojosa, A. (2008), "La visibilización de las migraciones transnacionales en Bolivia", *T'inkazos*, No.25, p. 1-91.

Hinojosa, A., (2009), *Buscando la vida. Familias bolivianas transnacionales en España*, La Paz: CLACSO, PIEB.

Ledo, C. (1985), "Las migraciones internacionales en Bolivia", trabajo final de investigación del primer año del Programa de Maestría en Demografía y Estudios Sociales de la Población, Santiago, CELADE, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/20825?show=full>, acceso 11 de julio de 2021.

Ledo, C. (1986), *Desigualdad social, estructura urbana interna y mortalidad infantil. El caso de Cochabamba*, Santiago de Chile: CELADE.

Ledo, C. (2002), *Urbanisation and Poverty in the Cities of the National Economic Corridor in Bolivia. Case Study: Cochabamba*, Delft: Delft University Press.

Ledo, C. (2009), *Estudio sobre los patrones de migración interna e internacional en Bolivia,* Documento elaborado en el marco del Proyecto Nº BOL/56188, Informe sobre Desarrollo Humano en Bolivia, La Paz: PNUD.

Ledo, C. (2010), *Informe sobre Desarrollo Humano en Bolivia, 2009*, La Paz: Proyecto BOL/56188, Estudio sobre patrones de migración interna e internacional, Bolivia.

Ledo, C. (2014), "Múltiples arreglos del hogar transnacional en la ciudad de Cochabamba", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 106-107, p. 105-128.

Ledo, C., Yépez, I. y Lafleur J.M. (2014), "El Impacto de las migraciones cochabambinas en el marco de las transformaciones globales de las migraciones", en Solé, C., Parella, S. y Petroff, A. (eds.), *Las migraciones bolivianas en la encrucijada interdisciplinar: evolución, cambios y tendencias*, Barcelona: CER-Migracions, UAB, pp. 30-54.

Miranda, B. (2019), "La migración de retorno vista a través de la circularidad. Desplazamientos entre Bolivia y Brasil", *Andamios, Revista de Investigación Social*, Vol. 16, No. 41, p. 257-282.

Parra García, H. (2016), "Hábitat popular boliviano en Buenos Aires. Identidades estratégicas contra la exclusión de la ciudad neoliberal", *Crítica y Resistencias. Revista de Conflictos Sociales Latinoamericanos*, No. 3, pp. 76-92.

Pedone, C. y Mallimaci, A. (2019), "Trayectorias laborales de la población venezolana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", en Blouin, C. (coord.), *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana*, Lima: Themis, PUCP, pp. 129-148.

Pedone, C., Echeverri, M. M. y Gil Araujo, S., (2014), "Entre dos orillas. Cambios en las formas de organización de las familias migrantes latinoamericanas en España en tiempos de crisis global", en Zavala de Cosío, M. E. y Rozée Gómez, V. (eds.), *El género en movimiento. Familias y migraciones*, México: El Colegio de México, pp. 109-138.

Pérez Orozco, A. (2009), *Miradas globales a la organización social de los cuidados en tiempos de crisis I: ¿qué está ocurriendo?* Serie Género, Migración y Desarrollo, Documento de trabajo 5, Santo Domingo: UN-INSTRAW.

Singer, P. I. (1972), "Migraciones internas. Consideraciones teóricas para su estudio", en Muñoz, H. (ed.), *Notas sobre contribuciones teóricas para el estudio de las migraciones internas y el desarrollo*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 51-67.

Souchaud, S. y Baeninger, R. (2009), "Etudier les liens entre les migrations intérieures et internationales en suivant les trajectoires migratoires des Boliviens au Brésil", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 25, No. 1, p. 195–213.

Speroni Pereira da Cruz, T., Rosenfield, C. y Pareja Rubio, S. (2019), "Desencajes y bricolajes de la protección social: las familias transnacionales bolivianas en Barcelona y São Paulo", tesis doctoral, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Sociología.

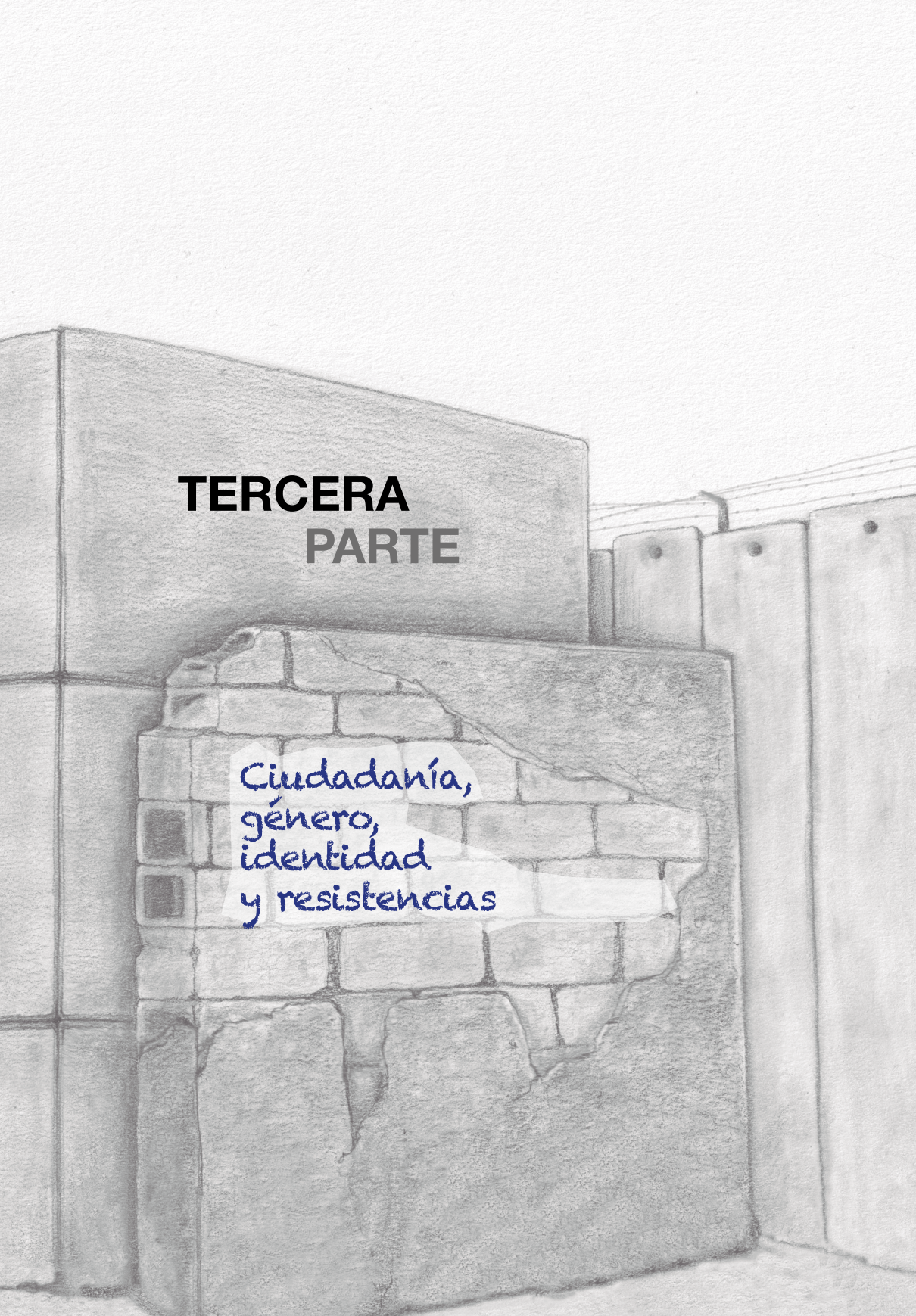
Van der Burg, E. (1988), *Nonlinear Canonical Correlation and some related techniques, Department of Data Theory*, Leiden: University of Leiden and Department of Education, University of Twente, Enschede, DSWO Press.

Verdegaal, R. (1986), *OVERALS (User's guide UG-86-01),* Leiden: University of Leiden, Department of Data Theory.

Leyes

Ley No. 370, Ley de Migraciones (8 de mayo de 2013) (Estado Plurinacional de Bolivia), <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/523NEC>.

Ley Nº 997, Ley de modificación de la Ley No. 370 de 8 de mayo de 2013 (13 de noviembre de 2017) (Estado Plurinacional de Bolivia), <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/1010NEC>.



TERCERA PARTE

Ciudadanía, género, identidad y resistencias

Frontera y trabajo. Desigualdades en la inserción laboral de migrantes en el valle de Azapa (Triple-frontera Andina)

Carolina Stefoni y Lina Magalhaes

Introducción[1]

Los diversos movimientos migratorios hacia Chile han sido parte constitutiva de la historia del país. Sin embargo, no todos han sido igualmente visibilizados o reconocidos. La historia oficial situó a ciertas migraciones, como la europea, en la cúspide del relato sobre progreso y desarrollo. El conocimiento, la racionalidad y la capacidad de trabajo se pensó que venían adosadas a sus equipajes, junto con la posibilidad de blanquear un poco aquellos rostros indios que poblaban la geografía local, o para ser más exactas, blanquear a la elite criolla al posibilitar la incorporación de apellidos franceses, alemanes e ingleses y vestir con ello el naciente proceso de acumulación de capital.

Quienes provenían del continente europeo –principalmente desde finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX– llegaron atraídos por las políticas de colonización y quizá también engañados o fascinados con sueños de tierras y riquezas. Muchos de ellos llegaron al sur del país gracias a la entrega de una serie de beneficios y tierras pertenecientes a los pueblos originarios, como parte de la estrategia estatal para "pacificar la Araucanía".

En el norte del país la historia fue distinta. Allí los extranjeros que llegaron no lo hicieron gracias a las políticas de colonización, sino atraídos por los recursos naturales que proveía la pampa y los valles andinos, así como por las oportunidades de comercio que brindaban los territorios recién incorporados al Estado Chileno (Díaz *et al.*, 2018). El salitre, la plata y el cobre han sido los

1 Esta publicación fue posible gracias al proyecto Fondecyt 1130642 "Migrantes Latinoamericanos en Chile: precariedad laboral e informalidad en enclaves étnicos, agricultura y construcción" (2013-2016) y la investigación en curso Fondecyt 1190056 "Los límites de la violencia de género: experiencias de mujeres migrantes en territorios fronterizos sudamericanos" (2019-2023). Ambos proyectos contaron con financiamiento de la Agencia Nacional de Investigación Desarrollo de Chile (ANID). Agradecemos al Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, Coes (proyecto Conicyt-Fondap 15130009).

minerales que capturan hasta hoy los sueños de fortuna de quienes se aventuraban a viajar a uno de los desiertos más áridos del planeta.

Junto con estas migraciones existió en la región transfronteriza de Chile, Bolivia y Perú un movimiento de personas desde mucho antes de la formación de los Estado-Nación. Esta migración (circular, por temporadas o de largo aliento) ha sido fuertemente visibilizada por los estudios sobre fronteras en los años recientes (Tapia, 2015; Guizardi, 2020). Uno de los lugares de asentamiento de esta población han sido los valles de Azapa y Lluta en la ciudad fronteriza de Arica (Chile).

Los valles poseen distintos modelos productivos y de tenencia de tierra: mientras en Azapa predomina el trabajo agrícola familiar en la pequeña propiedad rural; en Lluta, grandes propiedades de tierra son explotadas por empresas agrícolas transnacionales. Juntos, se caracterizan hoy día por ser importantes abastecedores de alimentos del país, principalmente durante la temporada de invierno, dada sus privilegiadas condiciones climáticas. La posibilidad de exportar hacia la zona central de Chile y el norte chico significó en los últimos años un incremento en la producción. Esto fue posible, entre otras cosas, gracias a la incorporación de nuevas tecnologías y tierras de cultivo hacia el interior de los mismos valles. Su desarrollo ha sido el objetivo de diversas políticas implementadas desde los años sesenta, como fue la reforma agraria. Este mismo proceso ha significado como contraparte un incremento en el precio de la tierra, la llegada de capitales foráneos para la instalación de una incipiente industria semillera y una presión para que pequeños agricultores arrienden sus tierras o bien, comprometan la venta de sus productos a los comerciantes.

En este capítulo buscamos analizar y comprender la organización y estratificación social y laboral que sostiene el crecimiento productivo del valle de Azapa en las últimas dos décadas. Sostendremos que en este tiempo el crecimiento y desarrollo productivo de este valle ha generado un proceso de diferenciación social vinculado, en primer lugar, con las distintas formas de propiedad de la tierra; los sistemas de producción desarrollados y consolidados desde los años sesenta en adelante asociados a las modalidades de arriendo, mediería y custodia (Tapia, 2015);[2] así como del trabajo por día o temporadas. En segundo lugar,

2 Según Tapia (2015: 207), la mediería "consistía en convenios que implicaban el pago de una renta, normalmente en cosechas, correspondiente a la mitad de la producción (González 1998b: 14)", mientras la custodia "corresponde a un acuerdo informal, casi siempre verbal, sobre cuidado y mantención de un predio a cambio de poder explotarlo

esta diferenciación se produce a partir de la articulación entre nacionalidad, origen étnico, género y situación migratoria, ejes que condicionan la estructura social y la posición y lugar que ocupan los habitantes del valle.

El capítulo se organiza en cuatro apartados. En el primero, detallaremos la metodología utilizada y el perfil de los trabajadores y trabajadoras agrícolas que hemos entrevistado. En el segundo, revisamos las principales transformaciones del sistema agrario en el valle de Azapa. En el tercero, analizamos las formas diferenciadas y desiguales de inserción en el sistema productivo de la población que vive y/o trabaja en el valle. Finalmente, en las conclusiones planteamos algunos elementos de reflexión a partir de los hallazgos del estudio.

Metodología y caracterización muestral

Las dos investigaciones que utilizamos en este capítulo son de carácter cualitativo etnográfico. En la primera, se realizaron 14 entrevistas semi-estructuradas a trabajadoras y trabajadores agrícolas y profesionales vinculados con este rubro.[3] El contacto con los entrevistados se realizó a través de visitas al valle de Azapa, conversaciones preliminares y posterior solicitud para realizar las entrevistas. Entre noviembre de 2014 y junio de 2015 se realizaron observaciones participantes en el sector de El Rápido, ubicado en el valle de Azapa, lugar donde concurren los migrantes a esperar que los lleven a trabajar a los predios cercanos.

La segunda investigación ocurrió durante el año de 2019 en la ciudad de Arica – específicamente en el valle de Azapa y en el Terminal Agropecuario local.[4] De ella resultaron 16 relatos etnográficos, un amplio set de fotografías (con un total de 2226 imágenes), grabaciones de videos etnográficos y un total de 30 entrevistas de historia de vida a mujeres bolivianas migrantes.[5] En este

[…]. (González 1998b: 14)."

3 Proyecto Fondecyt 1130642 "Migrantes Latinoamericanos en Chile: precariedad laboral e informalidad en enclaves étnicos, agricultura y construcción" (2013-2016).

4 Proyecto Fondecyt 1190056: "Los límites de la violencia de género: experiencias de mujeres migrantes en territorios fronterizos sudamericanos" (2019-2023).

5 Siguiendo los protocolos éticos, los/las participantes del estudio recibieron un documento de Consentimiento Informado explicitando sus derechos, las finalidades del estudio, instituciones y profesionales involucrados y usos de las entrevistas e informaciones. Se explicó que las colaboraciones serían anonimizadas. Cada persona eligió el seudónimo o las iniciales con las cuales sería identificada.

artículo, nos centraremos precisamente en las entrevistas y en las historias de vida de nuestros/as interlocutores/as que trabajan en el valle de Azapa.

En detalle, nuestra muestra general se compone por 33 mujeres, siendo 28 de ellas bolivianas, tres chilenas y dos chileno-bolivianas. De ellas, 29 provienen de comunidades aymara, excusándose de ese grupo las tres mujeres chilenas y Priscila, que no se autoidentifican como indígenas. La mayoría de nuestras interlocutoras son oriundas de contextos rurales de Bolivia. La agricultura es el principal sector de inserción laboral para las mujeres de la muestra. Nueve mujeres se dedican directamente a la producción agrícola (MQ, Diana, Rosi, XFP, Neni, Basilia, Jasmin, Romualda, Gladys), mientras cinco de ellas (Clavel, Maite, Silvia, Maira y Rosa) trabajan en el sector fabril asociado a la agricultura, en fábricas de cajas para verduras. De las mujeres bolivianas agricultoras, la mayoría (ocho) trabaja en tierra ajena: Rosi y Jasmín trabajan por día como jornaleras; Gladys y XFP trabajan con contrato; Diana, AMQ y Neni son medieras; y Basilia no entra en detalle sobre su condición laboral. La única arrendataria es Romualda, que también posee nacionalidad chilena. Entre las mujeres chilenas, una es propietaria de tierra, otra es mediera y una se desempeña como carguera (revisa la carga de productos agrícolas enviados por camión al sur del país).

El segundo sector de inserción laboral de las mujeres bolivianas es el comercio. Once de ellas se insertan en ese rubro, sea en el comercio al por menor: en puestos callejeros (Casimira, Marcela) o en puestos en el agromercado de Arica (Paloma, FAM, MB, JM, MMQ, JMQ, MMC); o incluso en el comercio mayorista: con la importación/exportación de frutas y verduras (Shanita y XCM). Las demás están empleadas en el sector de servicios (tres) y otras dos son trabajadoras del hogar sin remuneración (Anexo).

Los hombres, a su vez, totalizan once. De ellos, tres son bolivianos y ocho chilenos. Los bolivianos se dedican a la agricultura en calidad de arrendatario, trabajador por día y mediero. Cuatro chilenos también se dedican a la agricultura en el valle: dos son arrendatarios de tierra (Carlos, Samuel), uno es propietario (Francisco) y otro no se conoce su condición de trabajo (Justino). Los demás se desempeñan como funcionarios públicos (Jorge, Marcelo), profesional liberal (Waldo) y estudiante (Rafael) (Anexo).

Producción agrícola en los valles de Azapa y Lluta

La región chilena de Arica y Parinacota, comparte frontera en el norte con Perú y en el este con Bolivia, en una zona denominada Triple-frontera Andi-

na. Integra el norte grande de Chile, cuya conformación jurídico-geográfica actual remonta, primero, a la guerra entre Chile y la Confederación Perú-Boliviana (1836-1839) y, posteriormente a la Guerra del Pacífico (1879-1883), en que nuevamente Chile se enfrenta a los países vecinos. La victoria chilena impone una supremacía étnico-civilizatoria y la conquista de los territorios vecinos de los departamentos de Tarapacá (Perú) y de Antofagasta (Bolivia) (Guizardi, Valdebenito y Mardones, 2020). Su extensión de 16.873 km^2 representa el 2,2% del territorio chileno (Vicuña, Guizardi, Pérez y Rojas, 2015).

Se caracteriza por presentar escasas precipitaciones a lo largo del año, lo que contribuye a que su paisaje sea extremadamente árido, con la excepción de dos oasis agrícolas –los valles de Lluta y Azapa– que se prolongan desde los interiores desérticos hacia el mar, acompañando los cursos de los Ríos Lluta y San José de Azapa (Mapa 1). La región cuenta con dos provincias (Arica y Parinacota) y cuatro comunas (Arica y Camarones en la provincia de Arica, y Putre y General Lagos en la de Parinacota). La capital regional es la ciudad de Arica. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile; (Vicuña *et al.*, 2015: 38) (Mapa 1).

Creada en 2007 –a partir de territorios que pertenecían a la Región de Tarapacá (Ley 20.175) (Vicuña *et al.*, 2015)–, actualmente la región cuenta con una población de 226.068 habitantes (1,3% de la población nacional), de los cuales el 50,2% son mujeres y 49,8% son hombres. De acuerdo con el criterio del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE-Chile, 2018a) el porcentaje de ruralidad en la región es de 8,3%.[6]

El censo 2017 muestra que el 35,7% de su población se identifica como perteneciente a pueblos originarios, muy superior al 12,8% que existe a nivel nacional (INE-Chile, 2018a). De hecho, es la región con mayor porcentaje de personas que se consideran pertenecientes a un pueblo originario de todo el país. El principal pueblo indígena en este caso es el aymara (INE-Chile, 2018a).

6 Definido por el INE-Chile como un asentamiento humano con 1.000 o menos habitantes, o entre 1.001 y 2.000, pero con menos del 50% de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias y/o terciarias (ODEPA, 2019).

Mapa 1
La Triple-frontera Andina y la cuenca de los Ríos Lluta y San José en Arica (Chile)

Fuente: elaborado por Paulo Contreras Osses con datos del proyecto Fondecyt 1190056.

La región también presenta un alto porcentaje de población inmigrante: el 8,2% es extranjera (18.015 personas), lo que representa el 2,4% del total de inmigrantes a nivel nacional (INE-Chile, 2018b).[7] Además, Arica y Parinacota concentran aproximadamente 50% del total de ingresos y salidas terrestres en el territorio chileno (Tapia *et al.*, 2017). La distribución de hombres y mujeres es de 45,1% y 54,9% respectivamente, lo que da cuenta de una mayor presencia de mujeres. Si bien la concentración etaria se produce en el rango 20-44 años, en esta región la población inmigrante presenta una estructura más envejecida que el resto de la población migrante a nivel nacional, lo que coincide con el hecho de que el 15% de la población llegó antes de 1990. La

7 Esta cifra experimenta un incremento en las proyecciones realizadas por el INE-Chile y el DEM para 2020. En dicho informe se indica que habría 28.437 personas en esta región.

comuna que concentra mayor número de migrantes es Arica (97,5% del total regional), finalmente del total de inmigrantes en la región el 43,1% proviene de Bolivia y el 41,2% de Perú (INE-Chile, 2018b).

Con relación a la actividad agrícola, el estudio de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) de 2019, señala que el sector agropecuario-silvícola aporta con el 5,9% del PIB regional, lo que representa un aporte de 1,4% y 1,5% al PIB nacional en estas mismas actividades.

El informe estima que la superficie dedicada al rubro silvoagropecuario era de 6.693 hectáreas, equivalente al 0,2% de la superficie nacional dedicada a este rubro. De ellos, la actividad se concentra fuertemente en las hortalizas (46,2% respecto de hectáreas cultivadas a nivel regional), seguido de frutales (26,5%) y forrajeras (23,4%) (Tabla 1).

Tabla 1
Región de Arica y Parinacota. Superficie regional por rubro silvoagropecuario, 2007

Rubro	Región (ha)	Cultivo/región	País (ha)	Región/país
Hortalizas	3.091,6	46,2%	95.953,7	3,2%
Frutales	1.775,8	26,5%	310.046,5	0,6%
Forrajeras	1.569,2	23,4%	513.190,8	0,3%
Semilleros y almácigos	71,5	1,1%	42.511,1	0,2%
Huertos caseros	52,3	0,8%	16.138,2	0,3%
Viñas y parronales	44,8	0,7%	130.440,8	0,0%
Flores	32,5	0,5%	2.176,4	1,5%
Leguminosas y tubérculos	23,9	0,4%	71.389,6	0,0%
Plantaciones forestales	19,7	0,3%	2.706.038,8	0,0%
Cereales	11,9	0,2%	480.602,6	0,0%
Cultivos industriales	0,0	0,0%	69.998,0	0,0%
Viveros	0,1	0,0%	3.103,1	0,0%
Total	6.693,4	100,0%	4.441.589,7	0,2%

Fuente: ODEPA (2019: 6). Informe sector Agrícola Arica y Parinacota

Entre las especies más cultivadas por la región, destaca el choclo y el tomate de consumo fresco (ODEPA, 2019) (Tabla 2). La superficie dedicada a la producción de estas especies representa el 9,5% y 13,3% del total nacional,

pese a que la región solo contribuye con un 0,2% de la superficie total para el rubro silvoagropecuario. Esto significa que la producción del choclo y el tomate de consumo fresco, poseen un carácter estratégico en la región.

Tabla 2
Región de Arica y Parinacota. Superficie regional hortícola por especie, 2007

Especie	Región (ha)	Especie/región	País (ha)	Región/país
Choclo	1.001,5	32,4%	10.591,6	9,5%
Tomate consumo fresco	843,4	27,3%	6364,4	13,3%
Otros	1.246,8	40,3%	78.997,7	1,6%
Total	-	100,0%	95.953,7	3,2%

Fuente: ODEPA (2019: 6). Informe sector Agrícola Arica y Parinacota

En lo que concierne a los frutales, los cultivos de olivos representan cerca del 83% de la superficie destinada en la región a este rubro (1.512,5 hectáreas), lo que corresponde al 9,8% del total de superficie nacional dedicada a esta especie frutal (ODEPA, 2019).[8]

Estos indicadores dan cuenta de una importancia significativa del sector agropecuario para la economía local. Ello se refleja también en el empleo. El informe de la ODEPA (2021) señala que la participación del empleo en la Agricultura, Silvicultura y Pesca fue a nivel nacional de 7,2% (para el trimestre octubre-diciembre de 2019), mientras que en la Región de Arica y Parinacota este sector representó el 11,9% del empleo. Al desagregar por género, se observa una diferencia relevante, ya que a nivel nacional este sector es más significativo para los hombres que las mujeres (9,5% de los hombres y 3,7% de las mujeres se emplearon en este sector) (ODEPA, 2021). En la región de Arica y Parinacota, en cambio, estas cifras tienden a equipararse (13,9% para hombres y 8,6% para mujeres).

8 Este dato fue elaborado en base al censo agropecuario realizado en 2007. En nuestro trabajo de terreno los agricultores nos indicaron que la producción de aceitunas de Azapa había decaído fuertemente en los últimos años.

Participación diferenciada en el valle de Azapa. Acceso a la tierra, formas de producción y el incremento de trabajadores migrantes por día o temporadas

El desarrollo agrícola del valle de Azapa (junto con el valle de Lluta) ocupa un lugar particular dentro de las grandes transformaciones del sistema agrario nacional. Estas transformaciones comienzan a fraguarse durante la reforma agraria iniciada durante la administración del presidente Eduardo Frei (1964-1970), y profundizada en el gobierno de Salvador Allende (1970-1973). El objetivo central de la reforma agraria fue desmontar el sistema productivo basado en la hacienda colonial y avanzar hacia la modernización del agro en el país (Valdés y Rebolledo, 2015). La reforma agraria logró la expropiación de cerca de 5800 predios agrícolas que totalizaron alrededor de diez millones de hectáreas, lo que representó cerca del 40% de la superficie cultivable y 60% de la superficie de riego de todo el país (Canales, 1996). Junto con ello se promovió la organización del movimiento campesino, su sindicalización y el apoyo técnico y crediticio para que pudiesen poner en producción sus tierras de manera individual o a través de cooperativas. Canales (1996) profundiza en las transformaciones sociales que significó esta reforma, especialmente en relación con la desaparición del inquilinato (que ya venía en declive), la aparición de los parceleros, de trabajadores asalariados permanentes o temporeros y la emergencia de predios de tamaños medianos que lograron en algunos casos disminuir levemente el éxodo de población desde el campo a las ciudades.

La dictadura introdujo una serie de políticas que buscaron hacer retroceder los cambios de la reforma agraria e instalar un nuevo modelo productivo orientado a la exportación, sustentado en una nueva concentración de tierras y basado en el desarrollo del Complejo Agroindustrial (CA). Este modelo permitió integrar verticalmente la cadena productiva e insertarse en el mercado global gracias –entre otras cosas– a la ubicación contra-estacionaria del país respecto del hemisferio norte y a la reforma del código laboral, que abrió la puerta a la flexibilización del trabajo (Gómez y Klein, 1993; Arteaga, 2000; Caro, 2012; Canales, 2013; Valdés, Rebolledo, Pávez y Gerardo, 2014).

Durante este período surge un nuevo actor social en la zona central: las temporeras y temporeros. Gómez (1990) explica la diferencia entre inquilinos y temporeras/os y señala que, si bien ambos coexistieron por algún tiempo, obedecen a procesos distintos. Los inquilinos eran personas que vivían junto a sus familias en pequeños terrenos dentro de los grandes predios de los terra-

tenientes. A los inquilinos se les permitía vivir y explotar la pequeña porción de tierra asignada, a cambio de trabajar el campo del dueño de la tierra. Las y los temporeros en cambio, eran residentes de conglomerados urbanos quienes gracias a la progresiva unificación del mercado laboral urbano y rural, se incorporaron al trabajo agrícola. Esta nueva mano de obra se desplaza territorialmente para vender su fuerza de trabajo, por lo que mantienen relaciones intermitentes con diversos empleadores, lo que contribuye a su desarraigo, atomización y desorganización social (Gómez, 1990).

Un aspecto fundamental del desarrollo del actual sistema agrícola fue la incorporación de las mujeres en las faenas productivas debido al aumento de la demanda estacional de mano de obra. Para Arteaga (2000) esta incorporación femenina es funcional a un sistema de trabajo agrícola flexible y precario de la industria agroexportadora. La necesidad de mano de obra flexible y barata de este sector se encuentra con la necesidad de las mujeres de ingresar al mercado laboral y participar en la renta familiar. La inserción laboral femenina está atravesada, sin embargo, por las desigualdades de género (Mills, 2003; Sassen, 2003; Datta *et al.*, 2010; Sørensen y Vammen, 2016). Oportunidad y desigualdad conforman, así, un fenómeno que Sassen (2001: 103) denomina de "feminización de la supervivencia".

El desarrollo agrícola del valle de Azapa está marcado por algunas de estas grandes transformaciones del agro, pero también por su propia historia. González (1998a) señala que la minería de la plata en el altoandino durante el siglo XVI motivó el desarrollo agrícola de estos valles, impulsado por españoles que se asentaron en las zonas bajas de ambos valles. Durante los siglos XVI y XVIII se apropiaron de las tierras indígenas y desplazaron a los aymara que allí vivían hacia las zonas más altas y menos productivas. El autor agrega que la anexión de este territorio por parte del Estado chileno después de la Guerra del Pacífico, no alteró demasiado esta distribución de la población. Lo que se produjo fue más bien un recambio de propietarios de peruanos a chilenos.

Las transformaciones más profundas ocurrieron a partir de la década del sesenta como consecuencia de la implementación de políticas y programas orientados al desarrollo agropecuario de la zona. Esto fue posible, según Quiroz, Díaz, Galdames y Ruz (2011), gracias al acuerdo entre la Junta de Adelanto de Arica (JAA) (1959-1976), el Ministerio de Agricultura, en coordinación con la Corporación de Fomento (CORFO), la dirección de Riego y la Caja de Colonización Agrícola. En conjunto llevaron adelante el Plan de Desarrollo Agropecuario que permitió ampliar las zonas cultivables, la redistribución parcelaria,

habilitación y legalización de predios y la creación de colonias agrícolas (Quiroz *et al.*, 2011: 158). Un ejemplo de ello fue la construcción del sistema de canalización de las aguas del río Lauca hacia el río San José lo que permitió incrementar el caudal de este último (González, 1998a: 8). Un elemento clave fue la creación de asentamientos y cooperativas en el valle de Azapa con una importante participación de personas indígenas provenientes de las zonas del interior.

Sin embargo, a finales de los setenta y durante los ochenta las políticas neoliberales de la dictadura generaron la parcelación de estos asentamientos y cooperativas lo que puso fin a las áreas de manejo colectivo y el inicio de un sistema de pequeños propietarios agrícolas (González, 1998a: 8). La tabla 3 refleja esta realidad. En el valle existe un alto número de predios menores de 20 hectáreas y pocos con predios grandes, los que, sin embargo, ocupan el 97% del terreno disponible. Los datos dan cuenta de la relación inversa que existe entre la superficie que ocupan los predios pequeños y la superficie que ocupan pocos predios grandes, mayores de 100 hectáreas.

Tabla 3
Región de Arica y Parinacota. Tamaño y superficie de explotaciones agrícolas, 2007

Región	Estrato de tamaño (ha)	Número de explotaciones	Superficie de las explotaciones (ha)
Arica y Parinacota	0 < 20	2.193	6.867,8
	≥ 20 < 50	78	2.241,7
	≤ 50 < 100	30	2.193,8
	100 y más	171	538.840,1
Total Región	-	2.472	550.143,4

Fuente: ODEPA (2019: 5), elaborado a partir de datos del VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal.

De este modo, el valle quedó conformado de la siguiente manera: el sector bajo correspondiente al sector "hacendal" con producción frutícola (algo que ha cambiado en los últimos años); el sector medio en donde se entregaron terrenos a asignatarios de exunidades de reforma agraria; y el sector alto, de más difícil acceso que corresponde a espacios de antigua ocupación indígena, pero de micropropiedad (González 1998a: 11).

La organización social del trabajo agrícola en el valle de Azapa está vinculada con las posibilidades de acceso a la tierra. Héctor González (1998a) identifica diversas formas de acceso a la tierra cuya importancia varía según el origen étnico y nacional de las personas. Estas formas son compra, adjudicación por parte del Estado, herencia, permuta y ocupación. El estudio de González (1998a) señala que la forma predominante en el caso de la población aymara chilena es la adjudicación, seguida de la compra y la herencia. Para los aymara bolivianos, en cambio, sería la compra, seguida de la adjudicación y herencia. Para los no aymara, por su parte, la compra sería la forma prioritaria de acceso a la tierra (González, 1998a: 12).

La compra de tierra por parte de aymaras bolivianos ha requerido de estrategias de largo plazo, ya que por ley no pueden comprar terrenos en las zonas de fronteras. El artículo No. 6 del DL1939 de 1977 establece que las tierras fiscales situadas a 10 km de distancia desde la frontera, sólo pueden ser adquiridas por personas chilenas. En 1993 se introdujo una modificación a esta ley la que establece que el Presidente de la República, mediante decreto supremo y por razones de interés nacional "podrá eximir, nominativa y expresamente a nacionales de países limítrofes, de la prohibición precedente y autorizarlos para adquirir o transferir el dominio […]. De uno o más inmuebles determinados situados en zonas fronterizas (Ley 19.256/1993). Sin embargo, en la práctica esta prohibición sigue operando al interior del valle. Una de las estrategias utilizadas por parte de personas bolivianas para adquirir tierras es esperar a nacionalizarse o bien que sus hijos nacidos en Chile alcancen la mayoría de edad para comprar. Ello les ha permitido ganar un espacio social y económico en la actividad agrícola del valle.

> Entrevistadora: Entonces ¿hay hartos bolivianos que han comprado tierras ahí en el valle?
> Justino: Sí, hay hartos. De hecho, la mayoría de las personas que arriendan o compran son extranjeros, son puros bolivianos. Peruanos serán del 100%, un 20%. Que no es casi nada […]. El gran porcentaje de la gente del valle, son residentes bolivianos. De hecho, si tú ves el tema comercial en el agro, la mayoría son extranjeros o que se han nacionalizados, o que están con sus documentos como corresponde (Justino, chileno. Valle de Azapa).

En cuanto a las formas de explotación de la tierra, González (1997) distingue las modalidades de arriendo, mediería y custodia, las que nuevamente

se encuentran diferenciadas según origen étnico y nacionalidad. De acuerdo con el autor la mediería y el arriendo son un tipo de convenios que implica el pago de una renta. En el caso del primero el monto es variable por cosecha y lo usual es que se pague la mitad de la producción, descontando los insumos y productos en los que se incurrió. Se trata en su mayoría de acuerdos de palabra, lo que genera un gran espacio para desacuerdos, malentendidos y abusos. En el caso del segundo el precio es fijo. La custodia por otra parte, no implica el pago de una renta sino que se entrega la mantención de un predio a cambio de poder explotarlo, y opera habitualmente entre parientes (González, 1998a: 14).

En las áreas interiores dedicadas al autoconsumo el autor observa una mayor prevalencia del sistema de custodia, mientras que los predios con mayor dinamismo y productividad, ubicados en los sectores bajo y medio, se utiliza la mediería y la producción directa por parte de sus propietarios.

En nuestro trabajo de campo también identificamos la mediería y el arriendo como las principales formas para trabajar la tierra. Ambos casos requieren contar con algo más de capital y una experiencia previa en este rubro. Esta forma de inserción está disponible en mayor medida a antiguos habitantes del valle, aymara de nacionalidad boliviana y chilenos residentes en la zona. En el caso de la mediería, el trabajo familiar constituye una estrategia para reducir costos y optimizar ganancias, a costa de la invisibilización del trabajo de las mujeres, quienes quedan subsumidas bajo la categoría estadística de "trabajo familiar no remunerado".

El arriendo es una práctica habitual en la cual se paga un precio predefinido con derecho a explotar la tierra. Quienes arriendan también suelen ser chilenos y bolivianos vinculados de alguna manera con la actividad agrícola. Hay quienes llevan 20 años arrendando parcelas haciendo de esta forma, su propio sistema productivo. Es frecuente que el contrato de arriendo sea por un año –de enero a diciembre–, además una misma parcela puede dividirse entre varios arrendatarios.

Entrevistadora: ¿Hace cuánto tiene la parcela?

Carlos: Uuf, hace unos 20 años.

Entrevistadora: ¿Compró la parcela?

Carlos: No, arriendo solamente.

Entrevistadora: ¿Y sale rentable arrendar?

Carlos: Hay años que sí y hay años que no… la agricultura es una ruleta, hay veces

que no sirve. Pero es así… hay que seguir no más.
Entrevistadora: ¿Y qué extensión tiene la parcela?
Carlos: Diez hectáreas (Carlos, chileno. Valle de Azapa).

Los cambios en el valle de Azapa también se refieren a la composición de la mano de obra y a su organización y participación en los procesos de producción. El incremento de la producción en los últimos años ha llevado a la necesidad de intensificar la incorporación de trabajadores, ya sea bajo la forma de trabajo por día o por temporadas. Estos trabajadores, en su inmensa mayoría, son inmigrantes provenientes de Bolivia y en menor medida de Perú.

Se trata de personas contratadas por un tiempo determinado para realizar labores específicas en los predios. Cuando la extensión de la tierra es pequeña, el trabajo lo realizan los propios arrendatarios o medieros, muchas veces junto con miembros de su familia. Sin embargo, cuando se trabaja extensiones más grandes, se hace necesario contar con más trabajadores. A su vez, la incorporación de tecnologías para riego, el mejoramiento en las técnicas de producción y la emigración hacia la ciudad por parte de la población joven, son factores que también inciden en la necesidad de contar con un mayor número de trabajadores. Esto puede ser bajo la forma de contratos por temporadas o bien buscar a personas para que trabajen por día en actividades específicas.

Como productor agrícola tengo ahí arrendado en el kilómetro 32 una parcela y ahora en la pampa Concordia, donde recién vamos a empezar a ocupar gente acá a uno o dos meses. Ahora ocupamos gente esporádica y después vamos a ser ya permanentes. En el valle de Azapa estoy trabajando ya tres años y entre esos tres años, el primer año trabajé con gente propia, temporeros, por uno o dos días, tres días, a la semana… que iba a buscar gente y los contrataba por el día. El año pasado busqué a una pareja, un par de gente, un matrimonio, y los tenía contratado fijamente, o sea, mensual… y este año trabajé de la misma forma, contraté a otra pareja, fijo durante todo el año y mi señora trabajaba como la mitad de los meses, de 6 meses, 3 meses durante todo el mes, y los 3 meses, tres o cuatro días a la semana (Justino, chileno. Valle de Azapa).

Los trabajadores por día son casi en su totalidad extranjeros provenientes de Perú y Bolivia. Los y las entrevistadas señalan que es prácticamente imposible encontrar a algún chileno dispuesto a trabajar como temporero o por día debido a las extenuantes condiciones de trabajo y porque ellos prefieren

trabajar en la ciudad e idealmente en algún rubro asociados a la minería, en el cual los sueldos tienden a ser superiores:

> ¿Acá en Arica? ¿En el valle?... mira… la mano de obra en el valle, principalmente es pura mano de obra extranjera, todos los trabajadores agrícolas son de Perú o de Bolivia, se da mucho que la gente de Perú, la mayoría son de Tacna, algunos son de Puno, sectores más cerca de Arica, donde ellos trabajan 6 días a la semana o 5, y ellos todas las semanas se regresan a su país, trabajan al día al final… y después viene el tema de los bolivianos. Los bolivianos como están más lejos, para venir ellos sacan pasaporte y ellos generalmente se quedan por tres meses. Entonces los peruanos trabajan casi al día y los bolivianos igual trabajan al día, pero son más a trabajar al mes… mensualmente, fijo en un lugar (Justino, chileno. Valle de Azapa).

Estas distintas modalidades dan cuenta de distintas formas de inserción en el sistema productivo. Sin embargo, no basta este elemento para comprender la estratificación social que se produce en el valle. Para ello es fundamental incorporar los ejes de nacionalidad, etnia, género y condición migratoria (contar o no con papeles), con el objetivo de dar cuenta de los distintos procesos de diferenciación, estratificación y segregación social que sostienen el crecimiento productivo del valle. En conjunto estos ejes irán determinando las facilidades o limitaciones para el acceso a la tierra.

Etnicidad, nacionalidad, género y situación migratoria. Marcas que segmentan la presencia de migrantes

Distinciones y segregaciones en base a la etnicidad y la nacionalidad

La participación laboral de inmigrantes es algo frecuente en el trabajo agrícola en diversos lugares del mundo. Las características de este trabajo, tales como ser extensivo en mano de obra de manera estacional, bajos ingresos y bajo requerimiento de calificaciones, convierten a los trabajadores migrantes, especialmente aquellos en condición irregular y racializados, en "trabajadores ideales", especialmente por los altos niveles de explotación y desprotección de derechos que se producen en este rubro.

La construcción racializada de la población aymara boliviana y peruana está presente en este valle, la que sustenta las prácticas de explotación de los

trabajadores provenientes de estas nacionalidades. En general las y los entrevistados señalan que los chilenos no trabajan bien, no tienen experiencia en este tipo de actividad y que, si llegaran a trabajar, se irían en cuanto tuviesen una mejor oferta. Un funcionario del Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile (INDAP) expresa lo siguiente: "El trabajo en los valles es un trabajo forzado, requiere ñeque[9] […]. El chileno no aguanta, el extranjero sí aguanta, entonces son jornaleros más eficientes" (Jorge, chileno. Arica). Entre los trabajadores agrícolas también predomina el imaginario del y de la aymara como personas más aptas para las actividades agrícolas.

Esta racialización de la población aymara se relaciona con la subalternización que ha realizado el Estado chileno hacia este pueblo, y la etnización que ha hecho de la nacionalidad peruana y boliviana. Esa subalternización de territorios y pueblos ha posibilitado la construcción de un imaginario de superioridad moral y civilizatoria (Stefoni, 2011b; Guizardi *et al.*, 2015), sobre la cual se construye la división social del trabajo en la Triple-frontera Andina.

El discurso de empleadores y parceleros chilenos también construye diferencias racializadas entre trabajadores peruanos y bolivianos, las que permiten asignar funciones distintas dentro del sistema de producción propio del valle. Las personas peruanas tienden a ser contratadas por día o por temporadas y las razones que se entregan es que su interés por el trabajo es más acotado que en el caso de las personas bolivianas. Por contrapartida, las y los trabajadores bolivianos son muy valorados por el conocimiento que tienen de la actividad, porque muchos cuentan con papeles lo que les permite quedarse por temporadas más largas en el valle y por la aparente intención de forjar una trayectoria agrícola allí. Esto último se interpreta como una motivación adicional que tendrían las y los trabajadores bolivianos ya que su objetivo sería sacar los papeles, juntar dinero y comprar un terreno. Este elemento podría actuar como un mecanismo de justificación de la explotación, una suerte de "explotación aceptada" por los propios trabajadores bolivianos, pues ellos tendrían un objetivo mayor que los predispondría a aceptar condiciones laborales extremadamente difíciles. El siguiente entrevistado puntualiza esta diferencia:

> La mayoría de los bolivianos que vienen, vienen con la idea de trabajar, juntar plata y arrendar y después comprarse parcelas y quedarse acá en Arica. La mayoría

9 Coloquialmente en Chile, "ñeque" significa valor, fuerza, coraje.

> lo ha hecho y son súper trabajadores y súper ahorrativos. Ellos pueden estar en una piecita viviendo diez años y de repente se compran una casa tremenda, o sea, no gastan innecesariamente y trabajan bien… en cambio el peruano es al día a día… vive el día a día… está diez años en lo mismo, trabajando al día… no progresa en ese tema, no ve más allá a futuro (Justino, chileno. Valle de Azapa).

En esta entrevista se observa cómo la ética del trabajo se transforma en un elemento de distinción entre trabajadores peruanos y bolivianos. Los primeros vivirían "al día" sin un proyecto de futuro que le permita sacrificar las condiciones del presente (condiciones de trabajo extremas) para obtener una gratificación futura. Los segundos, en cambio, serían capaces de realizar grandes sacrificios materiales y laborales en pos de un proyecto futuro. Esta ética del trabajo asignada a personas bolivianas-aymara les convierte en un sujeto confiable a ojos del empleador chileno, a la vez que les sitúa en un lugar de posible explotación debido precisamente al lugar subalterno y racializado que la sociedad chilena le otorga.

> Cristina: Bolivianos sí, los bolivianos… lo que pasa es que los bolivianos se pueden quedar por tres meses. Y hay mucho boliviano, desde que tengo uso de razón, que hay mucho boliviano que tienen familias acá, que han tenido hijos, han sacado sus papeles, ellos tienen parcelas… hay mucho boliviano en el valle de Azapa que tienen parcelas y ellos traen sus trabajadores, sus familiares de Bolivia. Ellos tienen más garantías que el peruano, que el colombiano, que el ecuatoriano… hay mucho, mucho boliviano… y que han sacado sus papeles y son nacionalizados.
> Entrevistadora: ¿Y hay bolivianos que llegan a tener sus parcelas?
> Cristina: Sí, sí… hay bolivianos que llegan a tener… por ejemplo, la señora J.H. […] ella comenzó como trabajadora y ahora tiene como 40 hectáreas (Cristina, chilena. Valle de Azapa).

Hasta aquí nos hemos referido a la población boliviana como una población aymara. Si bien los entrevistados (chilenos) no establecen esta diferencia o esta precisión, la investigación liderada por Guizardi (2019-2023) sobre mujeres y fronteras, profundiza en la comprensión étnica de la población que compone el valle. Esta pertenencia étnica es clave para comprender sus formas de inserción en el sistema productivo. Las redes de parentesco presentes en este grupo son centrales en el establecimiento de vínculos comerciales, relaciones de confianza y de reciprocidad que sostienen una parte central del sistema productivo.

Esta situación queda reflejada en lo que señala una de nuestras entrevistadas. Liliana trabajó como carguera para un empresario boliviano. Ella relata cómo esta pertenencia le facilitó a su jefe una serie de contactos, acuerdos y confianzas que le permitieron hacer prosperar en su negocio:

> Entrevistadora: ¿Y este embarquero[10] tenía ya sus redes de contacto, acá en la zona? ¿De gente que lo conocía y le venía a vender los productos?
> Liliana: Claro, por lo mismo mi jefe tenía como harta experiencia porque empezó… vino de Bolivia, empezó como agricultor, después como supervisor, después como mediero, después se fue metiendo como comisionista, y después logró ser embarquero. Entonces como que recorrió todo el camino y harta gente lo conocía, porque iba a terreno, de hecho, en Azapa se maneja eso, se va a terreno… por ejemplo, para los zapallos que hubo harta pelea este año, como no había zapallo italiano, decían "ya yo te traigo la caja", entonces me traes la caja y ahí había que llevarle diario para tapar las cajas, era la caja, el diario y más encima ir a buscar el producto. Pero igual les convenía a las personas porque no tenían que bajar de Azapa.
> […]
> Entrevistadora: ¿Y por el hecho de ser boliviano, tú crees que le era más difícil?
> Liliana: No, era más fácil porque él conocía a la gente. De hecho acá hay apellidos que se repiten… que son por unas zonas específicas de Bolivia, entonces si tú eres de apellido tanto, es porque perteneces a este lado. Tienen otro tipo de comunicación. La forma de vestirte… de respeto.
> Entrevistadora: Él usaba todo eso para poder…
> Liliana: Sí, sí… él usaba muy bien eso para acceder a buenos precios y que la gente le vendiera el producto (Liliana, chilena. Arica).

Benencia (2008) estudió una situación similar experimentada por inmigrantes bolivianos en Argentina. El autor señala que las familias bolivianas vivieron y acompañaron el proceso de reestructuración de la producción hortícola de mediados de los años setenta en Argentina, cuando hubo una expansión de la producción, se incorporó tecnología y se diversificaron los productos, aumentando también la calidad. Además, surgieron nuevas formas

10 Embarquero se refiere a una persona que traslada productos en camiones de un lugar a otro.

de organización del trabajo y nuevos territorios productivos. En este escenario, las familias bolivianas se constituyeron en una pieza fundamental de la estrategia productiva para sustentar el proceso de acumulación capitalista. El autor indica que, a principios de la década del 2000, la mayor proporción del total de productores y trabajadores hortícolas en Argentina eran familias de origen boliviano (Benencia, 2008: 16). Sin embargo, el mismo autor señala una contracara de este fenómeno: es decir, que estas redes étnicas se transforman en relaciones clientelares para los inmigrantes que están subordinados. Esto se ve reflejado en que, si bien pueden optar por un empleo, muchas veces dichas redes encubren una relación de explotación. Por último, la idea de 'escalera boliviana' no implica que todos lleguen al último peldaño, sino que más bien se trata de una mayoría que contribuye al éxito de unos pocos (Benencia, 2008: 25).

Género y origen étnico en la división sexual del trabajo agrícola

Identificamos el género como el segundo eje de diferenciación en la inserción laboral productiva en el valle. Debido a la fuerte composición aymara entre los trabajadores y trabajadoras agrícolas, las experiencias de las mujeres migrantes deben ser analizadas bajo la lupa de las categorías analíticas articuladas de género y etnia. Recuperamos para ello los estudios de Gavilán y Carrasco sobre parentesco aymara y las relaciones de género en el norte de Chile (Carrasco, 1998; 2020; Gavilán y Carrasco, 2001; Gavilán, 2002, 2005; 2020), así como los hallazgos recientes de Guizardi (2019-2023) sobre la relación entre parentesco y movilidad femenina en la Triple-frontera Andina.

Así, sobre los cuerpos e historias de las mujeres en el valle operan dos sistemas patriarcales imbricados: el patriarcado aymara y el moderno-occidental o, conforme Segato (2013), el patriarcado de baja intensidad y el de alta intensidad.[11] Los sistemas patriarcales se organizan alrededor de la división sexual del trabajo, que establece funciones propias para hombres y mujeres (Segato, 2016).

11 Investigadoras y militantes feministas como Cabnal (2010), Segato (2013) y Gavilán (2020) reconocen la existencia de relaciones de género desiguales al interior de la organización social precolonial. Sin embargo, la conquista colonial impone una nueva organización social de género que acentúa la diferenciación sexual entre hombres y mujeres, así como las opresiones hacia ellas.

Pese a la heterogeneidad de los grupos sociales aymaras, ellos comparten una estructuración social común: el *chachawarmi*. El *chachawarmi* es la unidad conyugal basada en la dualidad complementaria entre hombre-esposo (*chacha*) y mujer-esposa (*warmi*) (Carrasco, 1998). Es a partir de la celebración del matrimonio que hombres y mujeres se convierten en seres sociales completos y adquieren estatus social (Carrasco, 1998). El sistema *chachawarmi* asigna valores y roles sociales diferentes para el hombre y la mujer adultos, incidiendo en la división sexual del trabajo productivo y reproductivo (Carrasco, 1998; Gavilán, 2005, 2020; Arteaga Böhrt y Domic Ruiz, 2007), y estableciendo relaciones asimétricas entre los cónyuges (Gavilán, 2020). Según esa estructuración, el hombre debe desempeñarse como jefe del hogar, proveedor económico y representante político del grupo familiar, mientras las mujeres deben desempeñarse como buenas esposas, cuidar del hogar, además de contribuir con la renta familiar. Es decir, que la idea de complementariedad se fundamenta sobre la dominación masculina y el poder de los hombres sobre la sexualidad y el trabajo femenino (Gavilán, 2020). Es fundamental comprender la estructuración matrimonial aymara como espacio primero donde fecundan las desigualdades de género que se replican en los espacios públicos.

Además, en el sistema de parentesco aymara operan las lógicas patrilineales y patrilocales, que condicionan la transmisión de la herencia por la línea masculina. De esa forma, la(s) propiedad(es) familiar(es) se transfiere(n) directamente hacia el primero hijo varón, sin que a las hijas les asegure cualquier participación en la herencia familiar. Al casarse, ellas se trasladan al grupo familiar de sus maridos, bajo a la vigilancia, control –y violencia– de sus suegras. El acceso a la tierra familiar será a través de sus cónyuges (Carrasco, 1998; Gavilán, 2005).

Uno de los grandes hallazgos de Guizardi (2019-2023) fue comprobar la relación entre parentesco y movilidad femenina en la Triple-frontera Andina. La antropóloga identificó que la mayoría de las mujeres migrantes bolivianas a las cuales entrevistó se trasladaron a Chile impulsadas por el empobrecimiento provocado por la imbricación entre el sistema patriarcal aymara y el moderno-colonial. Algunas, todavía solteras, fueron expulsadas por sus hermanos de las tierras familiares después del fallecimiento de sus padres, otras se han casado con hombres que, por no ser el primogénito, no tenían acceso a la tierra. Es a partir de esa posición de desigualdad frente al acceso a la tierra que muchas mujeres aymaras ingresan al mercado laboral en el norte de Chile, insertándose principalmente en el sector agrícola gracias a sus redes de parentesco.

Casimira: Sí, yo quiero que recapacite mi hermano porque a veces, o sea, él, con todas las cosas que tenía mi papá, quiso tenerlo todo él, no nos quiso dar nuestra parte a nosotras las mujeres…
Entrevistadora: ¿Tu hermano quedó con toda la herencia?
Casimira: Sí y a nosotros nada. Por eso no quiero ir a veces [a Bolivia] y mejor voy a conseguir con todo mi esfuerzo, todo…digo yo porque son cosas terrenales ¿Cierto? […]
Entrevistadora: ¿Cómo llegaste acá?
Casimira: La verdad, no sabía dónde llegar…mira, subimos al bus que venía acá p'a Chile, o sea, no vine sola, vine con unas amigas, con unas vecinas que tenía allá […] Después conocí en el bus a una señora que venía igual acá a trabajar, igual quería trabajar yo y la conocí a ella y llegamos a una casa al valle…
Entrevistadora: ¿Al valle de Azapa directamente?
Casimira: Sí... y acá empecé a trabajar, y desde que llegué igual había gente que eran de Bolivia, pues…
Entrevistadora: Ah ¿y ellos ya tenían una tierrita?
Casimira: Tenían arrendado, tampoco los conocía, ellos eran de Bolivia. Yo pensé que eran gente chilena así, pero no, ellos también eran de Bolivia y ahí empecé a trabajar…
Entrevistadora: ¿Y en qué trabajaba?
Casimira: En la agricultura, en la chacra, en el tomate, pues […]
Entrevistadora: ¿Y cómo era el diario trabajo?
Casimira: Ufff…para mí fue como que no me gustó mucho…
Entrevistadora: Era muy pesado…
Casimira: Muy pesado…la tierra, no me gustó…
Entrevistadora: ¿Cuántas horas de trabajo por día?
Casimira: Desde la mañana hasta tarde, hasta que entre el sol, como 10 horas o 12, quien sabe…fue duro para mí porque quería puro irme ya […] Porque la tierra, como que allá se trabaja, pero no tanto como aquí. Aquí se trabaja como fuéramos, no sé, como que fuéramos esclavos, digo yo. Allá en Bolivia no es así… es más relajado… (Casimira, boliviana. Valle de Azapa).

En Azapa, las mujeres aymaras migrantes están sometidas a condiciones laborales marcadas por la informalidad, la baja remuneración, la extensa jornada laboral y la exposición al agrotóxico. A ellas se les asigna las funciones relacionadas principalmente a la cosecha, fumigación y riego de los plantíos. A pesar del reconocimiento de las habilidades "naturales" femeninas para el

desarrollo de esas actividades, al vincularse como trabajo de mujeres – "más livianos" –, son, así, menos valoradas y remuneradas:

> A la mujer se le pagaba menos… siempre se le pagaban dos lucas menos a las mujeres… por ejemplo, si está a 15 lucas, a la mujer se le paga como 13. Siempre se le pagan un poco menos a la mujer… sobre todo cuando son pegas[12] que son más brutas… a la mujer más que nada la llevan para sacar tomates. Para sacar tomates y para enrollar, son más delicadas las mujeres para enrollar, el tomate va colgado con una pita, entonces la mujer es más delicada para tratar la mata, los hombres son más brutos, entonces las pueden quebrar... entonces se llevan mujeres... para esas cosas y para el zapallo igual, porque el hombre... es que el zapallo hay que agacharse... hay que estar agachado todo el rato... así… [el entrevistado se agacha y muestra la posición] y así... hay que buscarle las hojas y dispararle unas hormonas... se llaman los hormoneadores. Ahora, algunos que se pusieron más... más… andan con un palito... ya como que lo están cambiando ya... algunos que no... "agáchense... tienen que ver bien la cuestión" (Justino, chileno. Azapa).

Muchas de las mujeres migrantes que trabajan en el campo se quejan de la baja remuneración. Casimira comentó que de recién llegada y sin documentos, recibía 2000 pesos diarios y Rosi, decía recibir 1800 pesos por día cuando recién llegó. Con más años de avecindamiento, Gladys, recibía entre 6000 a 8000 pesos diarios, dependiendo si el propietario de la tierra era boliviano o chileno; y:

> Entrevistadora: ¿Y cuánto te pagaban, día o semana?
> Casimira: Como dos mil pesos, después subió a tres mil o cuatro, cinco, así…
> Entrevistadora: Pero poquito…
> Casimira: Poquito…
> Entrevistadora: Para muchas horas por días…
> Casimira: Sí… (Casimira, boliviana. Valle de Azapa).

Los sistemas patriarcales imbricados despliegan sobre las mujeres la exclusividad del trabajo de cuidado de la casa y de los hijos. Esa responsabilidad impacta en sus condiciones y relaciones laborales. En primer lugar, deben con-

12 Coloquialmente en Chile, "luca" son 1000 pesos y "pega" significa trabajo.

jugar el trabajo productivo con el trabajo reproductivo, lo que hace muy difícil encontrar trabajos formales y menos precarizados, exponiéndolas a situaciones de violencia, abuso y sobrecarga laboral.

En esa conjunción entre trabajo productivo y reproductivo, las mujeres se enfrentan a limitaciones y privaciones laborales, debiendo constantemente cambiarse de trabajo para adecuarse a los tiempos y necesidades del cuidado familiar. Algunas de nuestras colaboradoras, como Rosi, por ejemplo, encuentran en el trabajo por día –régimen laboral más precarizado en la agricultura– una forma de conciliar el cuidado de los hijos/as: "[…] me gustaría trabajar todos los días sin parar, pero con la guagua no se puede…" (Rosi, boliviana. Valle de Azapa). Otras, como es el caso de Marcela, sustituyeron el trabajo agrícola en el valle por el comercio callejero, todavía más informal y flexible. Siendo así, las mujeres van insertándose en los nichos laborales con menor remuneración y ausentes de derechos

> Ahora estoy acá, con esto voy a estar meses no más todavía. En diciembre empecé y como hacía mucho calor ya no tenía pega, mis guaguas estaban chicos también, entonces no se les podía dejar también y entonces "¿qué voy a hacer?", dije. Ya, voy a empezar a vender por estos días hasta que empecé la pega y ahora los niños en la escuela, igual son chicos. Entonces en la pega no me dejan llevar a los niños [...]. Seguiré en esto nomás para poder verlos cuando salen del colegio, los embarco en el bus, estoy detrás de ellos, los estoy viendo [...]. Por eso que ahora estoy en esto. No sé hasta cuando estaré en esta pega tampoco… (Marcela, boliviana. Valle de Azapa).

En algunos casos, las mujeres también son "castigadas" con reducción salarial por tener hijos/as y llevarlos/as consigo al local de trabajo:

> Entrevistadora: ¿Y al patrón no les molestaba que los niños estuvieran ahí?
> Lucila: No po, al patrón le gusta… siempre y cuando, tú tienes que ir de frente, porque tú tienes que decirle: "yo tengo hijos y yo quiero trabajar, ¿cuánto me puedes pagar?" Con hijo te pagan menos sí. Cuando estás con guagua, te pagan menos. Cuando no estás con guagua te pagan más. Y ahí si te conviene, entras a trabajar. A los patrones cuando tienes guaguas te dicen tú puedes acomodarte como cocinera (Lucila, chilena. Valle de Azapa,).

Las mujeres migrantes aymara dedicadas al trabajo agrícola están sometidas a una jornada laboral de aproximadamente 10 a 12 horas: "De sol a sol es",

como comenta Diana. Una vez preguntada si trabaja mucho la mujer aymara, Diana, de nacionalidad boliviana y mediera, contesta sin dudar:

> Sí, trabaja. Tiene que cuidar la guagua, pastorear, escarbar y pisar chuño, sacar la quínoa. La quínoa se mete a un balde y de a poquito para que se ventee y tiene que sujetar ahí, ahora si va a estar descansando, no va a avanzar y si o si tiene que sujetar arriba hasta avanzar la pega. Entonces sí trabajan ellas, igual que el hombre, igual saca cebada, quínoa, papa, pisan tífiales, sacan adobes. Igual nosotros sabemos hacer mayormente todo por igual, trabajamos […]. Nada menos que trabajamos que los hombres igual o nosotros trabajamos más. Llegamos a la casa ¿Qué hacemos? Cocinamos, alistamos la cena, cambiar la guagua para dormir y los hombres manos cruzadas, está echado y más encima el golpe más. (Diana, boliviana. Valle de Azapa).

Rosi y Clavel comparten la misma percepción sobre el trabajo femenino en Azapa:

> Entrevistadora: ¿Cuál piensa o cree usted que es la situación de la mujer boliviana aquí en Arica, que vive en Azapa?
> Rosi: La mujer boliviana trabaja nomás, siempre trabajamos, siempre trabajamos de sol a sol, lavamos ropa, cocinamos, trabajamos… (Rosi, boliviana. Valle de Azapa).

> Entrevistadora: ¿Cómo crees que es la vida de las mujeres bolivianas aquí en la frontera? ¿Es esforzada? ¿Muy difícil? ¿Fácil? ¿Cómo es?
> Clavel: Esforzado, yo creo. Porque tenemos que trabajar siempre, aunque no sea en chacra o en empresa, tenemos que trabajar en la casa, tenemos que hacer siempre con los niños… (Clavel, boliviana. Valle de Azapa).

El trabajo pesado en la agricultura, sumado a la doble o a las múltiples presencias femeninas (Balbo, 1978; Magliano, 2013),[13] impide que las mujeres tengan espacios de ocio, recreación y tiempos de descanso, como nos relatan Basilia y Maira:

13 En los años setenta, las feministas utilizan el concepto de "doble presencia" para señalar que el ingreso de la mujer al trabajo productivo no la libera del reproductivo, sino que implica un duplo trabajo, una presencia dupla tanto en el espacio privado como en el público.

> Sí, solo el trabajo. A veces no nos da de salir con la familia porque trabajamos de lunes a domingo [...] entramos a las ocho y salimos a las siete de la tarde todos los días. Aquí es muy trabajoso, las señoras trabajan todo el día hasta media noche, entonces no hay trabajo fácil aquí. Más que todo en Azapa no hay trabajo que sea, como dicen acá en Chile, ocho horas de trabajo. No es así, cualquier cosa para quien no estudió es muy esforzado el trabajo… (Basilia, boliviana. Valle de Azapa).

> Entrevistadora: ¿Cuándo descansan?
> Maira: Para las mujeres no hay descanso, porque cuando descansamos del trabajo, en la casa hay mucho que hacer: lavar la ropa, todas las cosas que hay en la casa…
> Entrevistadora: ¿Sienten que nunca descansan?
> Maira: Yo al menos sí…tengo que lavar a mis guaguas, tengo que bañarles, si no les enseño ella mismo también me reclama, me dice "mamá no me enseñaste y me fue mal en la prueba", me dice… (Entrevista grupal, Rosa, Silvia, Maira, Maite, bolivianas. Valle de Azapa).

Adentraremos a seguir a otro elemento que, en articulación con los hasta aquí mencionados, refuerzan el lugar de vulnerabilización de la mano de obra migrante femenina en el valle de Azapa.

Situación migratoria: formas de contratación y políticas migratorias

La situación migratoria está profundamente asociada con la disponibilidad de contratos de trabajo y con las políticas migratorias y de fronteras establecidas por el Estado chileno. Hemos visto que el trabajo por día o temporadas se sostiene en una lógica de ahorro de capital por lo que la ausencia de contrato supone un ahorro para el empleador, a costa de la inseguridad para el trabajador. La justificación que utilizan los empleadores es que sería una decisión de los propios trabajadores, tal como vemos en la siguiente cita:

> Entrevistadora: De si hay contrato... cuándo hay contrato...
> Justino: La mayoría de la gente prefiere no hacer contrato... cuando llegan dicen "no, porque yo vengo por la temporada, vengo por unos cuantos meses" y así están 10 años más [risa], "no, si vengo por la temporada" y yo los molesto "vienes por la temporada y hace diez años que estás acá". ¿Cuándo hacen contrato? Cuando tienen hijos, cuando tienen que entrar al colegio, donde le exigen los documentos,

> cuando alguien se enferma o generalmente cuando ellos se enferman se van, a Bolivia o cualquier... pero cuando se enferman los hijos, no. Siempre cuando tienen hijos, buscan la estabilidad. Ahí hacen contrato y también a ellos les complica, pero ellos ven el dinero no más. Por ejemplo, yo les digo "si tienen contrato, van a tener salud y beneficios en general", pero ellos dicen "no, perdemos 50.000 pesos" porque el contrato generalmente se lo hacen por el sueldo mínimo y son "50.000 pesos que nos van a descontar", no lo prefieren. Pero cuando ya se estabilizan acá y quieren quedarse acá, sí quieren contrato (Justino, chileno. Valle de Azapa).

La política migratoria y de fronteras establece un vacío que favorece la no contratación. El marco jurídico que regula las migraciones en Chile es la Ley de Extranjería que rige desde el año 1975 (Stefoni 2011a; Thayer, 2015).[5] Sin embargo, existieron acuerdos especiales para los ciudadanos peruanos y bolivianos, que simplificaron su ingreso y permanencia en el país. En el caso de Perú, existió hasta 2013 un convenio entre las ciudades de Tacna y Arica, el "Convenio de tránsito de personas en la zona fronteriza chileno-peruana de Arica y Tacna", firmado en 1983; y el "Acuerdo para el ingreso y tránsito de nacionales peruanos y chilenos en calidad de turistas con documento de identidad", suscrito en el año 2005, acuerdo que permite que turistas peruanos y chilenos crucen la frontera e ingresen al otro país portando sólo el documento de identidad (Tapia, 2015). En virtud del primero, los chilenos y peruanos residentes en las ciudades respectivas, podían cruzar la frontera con un salvoconducto y permanecer hasta un máximo de siete días en el departamento de Tacna o en la provincia de Arica. Este permiso los habilitaba a permanecer, pero no a realizar actividades con fines de lucro, por lo que el trabajo, sea temporal o permanente, no estaba autorizado. El término de este acuerdo significó que las personas peruanas pueden, como cualquier turista, permanecer en territorio chileno mientras realizan el trabajo. El problema es que esta forma de cruzar también prohíbe la posibilidad de trabajar formalmente, por lo que continúa generando situaciones de precariedad laboral.

El caso de Bolivia es distinto, pues en el año 2009 entró en vigencia el Acuerdo de Residencia de los Nacionales de los Estados Partes del MERCO-

14 Si bien en 2020 se aprobó una nueva ley migratoria, esta todavía no entra en vigor hasta que haya sido elaborado el reglamento correspondiente, cosa que no sucede hasta la fecha de entrega de este capítulo.

SUR Bolivia y Chile, en virtud del cual los ciudadanos de estos países pueden acceder a una visa temporaria por un máximo de dos años (Tapia, 2015). Los ciudadanos que se acogen a esta visa pueden solicitar adicionalmente un permiso especial para trabajar, mientras su visa se encuentra en trámite. Estas regulaciones especiales de Chile hacia los ciudadanos peruanos y bolivianos facilitan su ingreso al territorio nacional, pero se diferencian en cuanto a las condiciones bajo las cuales pueden insertarse en el mercado laboral, condicionando trayectorias laborales muy distintas entre sí.

Recio *et al.* (2006) señalan la importancia de incorporar el marco jurídico y económico que regula el trabajo y las migraciones. Los autores explican que a las empresas les resulta más rentable contratar migrantes –a quienes se les puede pagar salarios más bajos–, que realizar ajustes internos para maximizar las ganancias. Las leyes migratorias de un país favorecen la adaptación de los migrantes a un mercado laboral segmentado en la medida en que crean una gran variedad de estatus legales: una persona migrante puede estar en condición de legalidad, puede estar legal con ciertas condiciones (por ejemplo debe renovar constantemente sus permisos de trabajo), puede estar en trámites de renovación o de legalización, puede estar como turista, o también sin papeles o en condición de refugiado (Recio et al., 2006).

Por tanto, la ausencia de contrato es prácticamente un hecho para aquellos que trabajan por día, y una realidad frecuente para quienes lo hacen por temporada. La necesidad de reducir los costos de producción, por un lado, y la necesidad de trabajar, por otro, generan condiciones propicias para mantener y profundizar las condiciones de informalidad de este sector. El problema en el caso de los trabajadores por día es que, si bien se contabiliza como un trabajo esporádico, lo concreto es que puede transformarse en un trabajo permanente. Es decir, día tras día, temporada tras temporada, eternizando las condiciones más precarias de trabajo. Esta situación lleva a que los trabajadores que llegan desde Perú no sean considerados trabajadores en el lugar donde tienen residencia (puesto que no desempeñan actividad económica allí) y no sean considerados ciudadanos en el país donde trabajan.

Palabras de cierre

La historia de las migraciones posee una diversidad que queda subsumida e invisibilizada bajo la categoría de inmigrantes y nacionales, ambas tan genéricas

como binarias. Situarnos en la frontera norte que separa y une a Chile, Bolivia y Perú nos permitió develar parte de estas heterogeneidades, y comprender que los procesos de inserción se construyen a partir de la intersección de ejes que estructuran la desigualdad y la segregación social.

La relación con la tenencia de la tierra -sea como dueños, arrendatarios/medieros o trabajadores agrícolas-, no es suficiente para explicar la posición que adquieren las y los distintos sujetos que hacen parte del modelo productivo del valle. Para comprender las jerarquías, desigualdades y segmentaciones existentes, es fundamental incorporar los ejes de etnicidad, nacionalidad, género y situación migratoria. Ello nos permitió comprender de mejor manera la forma en cómo se organiza el trabajo agrícola en el valle.

En primer lugar, la pertenencia étnica y nacional condiciona a la división social del trabajo en el valle de Azapa. Las personas aymara de origen boliviano o peruano son consideradas "más aptas" para las labores agrícolas en la medida en que se les relaciona con ser gente "muy trabajadora". Por otro lado, hay una diferencia entre peruanos/as y bolivianos/as, la cual les asigna posiciones diferentes en la jerarquización del trabajo. Peruanos/as normalmente son pensados como poseedores de una situación que favorece su incorporación como trabajadores por día. En cambio, la presencia boliviana se transforma en un trabajador más idóneo al contar con mayor experiencia en el trabajo de la tierra y porque busca quedarse en el valle.

En segundo lugar, el género –asociado a las discriminaciones étnicas– aparece como un marcador de la desigualdad que asigna a las mujeres migrantes aymara funciones y posiciones subalternas en el mercado laboral. El sistema de parentesco aymara patrilineal y patrilocal, así como la unidad matrimonial del *chachawarmi*, asignan roles específicos para las mujeres y les sobrecarga con los trabajos productivo y reproductivo, posicionándolas en una situación de desigualdad y precarización laboral que se refleja en su desempeño en funciones menos valoradas, menos remuneradas y más expuestas a los fertilizantes químicos.

En tercer y último lugar, la situación documental irregular, provocada por la burocratización del Estado chileno, favorece la inserción de los colectivos migrantes en mercados laborales informales, como es el caso de los trabajos por día o por temporada. Para los colectivos migrantes, la informalidad representa ausencia de protección y de derechos laborales, lo que conlleva a condiciones y relaciones de trabajo precarias. Para los empresarios locales, a su vez, representa una oportunidad de reducir costes y aumentar la rentabilidad a través del abaratamiento de la mano de obra.

Observar la forma que adquiere la organización laboral en el valle de Azapa nos permitió comprender que estas formas diferenciadas de emigrar están conectadas con un sistema productivo agrícola que, si bien está en los márgenes del desarrollo agroindustrial del país, mantiene ciertas continuidades con el orden social rural.

ANEXO. Perfil de las/os entrevistadas/os

No.	Seudónimo / Iniciales	Edad	Origen étnico	Nacionalidad	Ocupación	Régimen de Trabajo en la Tierra	Estado Civil	Residencia en Chile
INVESTIGACIÓN 1								
1	Liliana	N/D	N/D	Chilena	Carguera		N/D	Valle de Azapa
2	Jorge	N/D	N/D	Chileno	Funcionario INDAP		N/D	Arica
3	Waldo	N/D	N/D	Chileno	Abogado		N/D	Arica
4	Justino	N/D	N/D	Chileno	Agricultor	N/D	N/D	Valle de Azapa
5	Marcelo	N/D	N/D	Chileno	Inspector del Trabajo		N/D	Arica
6	Cristina	N/D	N/D	Chilena	Agricultora	Propietaria de Tierra	N/D	Valle de Azapa
7	Carlos	N/D	N/D	Chileno	Agricultor	Arriendo	N/D	Valle de Azapa
8	Rafael	N/D	N/D	Chileno	Estudiante		N/D	Arica
9	Francisco	N/D	N/D	Chileno	Agricultor	Propietario de Tierra	N/D	Valle de Azapa
10	Samuel	N/D	N/D	Chileno	Agricultor	Arriendo	N/D	Valle de Azapa
11	José	N/D	N/D	Boliviano	Agricultor	Arriendo	N/D	Valle de Azapa
12	Juan	N/D	N/D	Boliviano	Agricultor	Jornal / por día	N/D	Valle de Azapa
13	Pablo	N/D	N/D	Boliviano	Agricultor	Mediero	N/D	Valle de Azapa

continúa

No.	Seudónimo / Iniciales	Edad	Origen étnico	Nacionalidad	Ocupación	Régimen de Trabajo en la Tierra	Estado Civil	Residencia en Chile
14	Lucila	N/D	N/D	Chilena	Agricultora	Mediera	N/D	Valle de Azapa
INVESTIGACIÓN 2								
1	Casimira	39	Aymara	Boliviana	Vendedora en puesto callejero		Casada	Valle de Azapa
2	Joana	24	Aymara	Boliviana	Locutorios		Soltera	Arica
3	Paloma	56	Aymara	Boliviana	Vendedora Agromercado Arica		Casada	Arica
4	Muñequita mía	22	Aymara	Boliviana	Dueña de casa		Conviviente	Valle de Azapa
5	XFP	24	Aymara	Boliviana	Agricultora	Contrato de trabajo	Conviviente	Valle de Azapa
6	Clavel	27	Aymara	Boliviana	Agricultora		Casada	Valle de Azapa
7	Rosi	32	Aymara	Boliviana	Agricultora	Jornal / por día	Separada	Valle de Azapa
8	Priscila	45	No	Boliviana	Peluquera		Separada	Arica
9	Shanita	49	Aymara	Boliviana	Comerciante		Casada	Arica
10	Marcela	43	Aymara	Boliviana	Vendedora informal		Casada	Arica
11	FAM	N/D	Aymara	Boliviana	Vendedora informal		Casada	Arica
12	MQM	38	Aymara	Boliviana	Dueña casa		Conviviente	Valle de Azapa
13	XCM	N/D	Aymara	Boliviana	Comerciante		Casada	Arica
14	Basilia	32	Aymara	Boliviana	Agricultora	N/D	Casada	Valle de Azapa

No.	Seudónimo / Iniciales	Edad	Origen étnico	Nacionalidad	Ocupación	Régimen de Trabajo en la Tierra	Estado Civil	Residencia en Chile
15	Neni	29	Aymara	Boliviana	Agricultora		Casada	Valle de Azapa
16	EH	29	Aymara	Boliviana	Peluquera		Soltera	Arica
17	Romualda	45	Aymara	Chilena / Boliviana	Arrendataria de parcela familiar y empleadora	Arriendo	Casada	Valle de Azapa
18	Jasmin	37	Aymara	Boliviana	Agricultora	Jornal / por día	Separada	Valle de Azapa
19	Diana	34	Aymara	Boliviana	Agricultora	Mediera	Casada	Valle de Azapa
20	MB	61	Aymara	Boliviana	Propietaria de locales de artesanía		Casada	Arica
21	Rosa	N/D	Aymara y Quechua	Boliviana	Trabajadora de fábrica de cajas para verduras		Casada	Valle de Azapa
22	Silvia	N/D	Aymara	Boliviana	Trabajadora cajas para verduras		Casada	Valle de Azapa
23	Maira	N/D	Aymara y Quechua	Boliviana	Trabajadora cajas para verduras		Casada	Valle de Azapa
23	Maira	N/D	Aymara y Quechua	Boliviana	Trabajadora cajas para verduras		Casada	Valle de Azapa

continúa

No.	Seudónimo / Iniciales	Edad	Origen étnico	Nacionalidad	Ocupación	Régimen de Trabajo en la Tierra	Estado Civil	Residencia en Chile
24	Maite	N/D	Aymara	Boliviana	Trabajadora de fábrica de cajas para verduras	-	Casada	Valle de Azapa
25	JM	69	Aymara	Boliviana	Propietaria de local de venta verduras	-	Casada	Arica
26	MMQ	70	Aymara	Chilena / Boliviana	Vendedora de materialidades rituales aymara	-	Separada	Arica
27	JMQ	61	Aymara	Boliviana	Vendedora de materialidades rituales aymara	-	Separada	Arica
28	AMQ	37	Aymara	Boliviana	Agricultora	Mediera	Casada	Valle de Azapa
29	MMC	N/D	Aymara	Boliviana	Vendedora en feria		Casada	Arica
30	Gladys	28	Aymara	Boliviana	Agricultora	Contrato de trabajo	Conviviente	Arica

Bibliografía

Albó, X. (2000). Aymaras entre Bolivia, Perú y Chile. Estudios Atacameños, No. 19, p. 43-74.

Arteaga, C. (2000), *Modernización Agraria y Construcción de Identidades. Identidad social, identidad laboral y proyectos de vida de temporeras/os frutícolas en Chile. El Palqui 1969-1997*, México DF: FLACSO México/CEDEM.

Arteaga Böhrt, A. y Domic Ruiz, J. (2007), "Ser wawa en los Andes: Representación social de mujeres migrantes Aymaras sobre el niño (a) Aymara", *Ajayu*, La Paz, Vol. 5, No. 1, p. 1-26.

Balbo, L. (1978), "La doppia presenza*", Inchiesta*, Vol. 8, No. 32, p. 3-6.

Cabnal, L. (2010), "Acercamiento a la construcción de la propuesta de pensamiento epistémico de las mujeres indígenas feministas comunitarias de Abya Yala", en ACSUR (ed.), *Feminismos diversos: el feminismo comunitario*, Madrid: Acsur Las Segovia, pp. 11-25.

Benencia, R. (2008), "Migrantes bolivianos en la periferia de ciudades argentinas: procesos y mecanismos tendientes a la conformación de territorios productivos y mercados de trabajo", en Novick, Susana (ed.), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 13-30.

Camacho, G. (2010), *Mujeres Migrantes: trayectoria laboral y perspectiva de desarrollo humano,* Buenos Aires: CLACSO.

Canales, A. (1996), "Cambio agrario y poblamiento regional en Chile", *Estudios Demográficos y Urbanos*, Ciudad de México, Vol. 11, No. 31, p. 173-196.

Canales, A. (2013), "Migración y desarrollo en las sociedades avanzadas. Una mirada desde América Latina", . *Polis*, Santiago, Vol. 12, No. 35, p. 85-117.

Caro, P. (2012), "Magnitud y características de la participación laboral en el empleo temporal agrícola en Chile", *Si Somos Americanos*, Iquique, Vol. 12, No. 2, p. 51-83.

Carrasco, A. M. (1998), "Constitución de género y ciclo vital entre los aymaras contemporáneos del norte de Chile", *Chungara*, Arica, Vol. 30, No. 1, p. 87-103.

Carrasco, A. M (2020), "Diferencias de género a través del curso de la vida entre los aymaras del norte de Chile", *Interciencia,* Santiago, Vol. 45, No. 3, p. 124-131.

Choque, C. (2020), "Indios originarios y forasteros. Interacciones culturales y cambios demográficos en los Altos de Arica y Tacna (siglos XVI y XVIII)", *Estudios Atacameños*, San Pedro de Atacama, No. 64, p. 1-29.

Datta, K., Mcllwaine, C., Evans, Y., Herbert, J., May, J. y Wills, J. (2010), "A migrant ethic of care? Negotiating care and caring among migrant workers in London's

low-pay economy", *Feminist Review,* California, Vol. 94, No. 1, p. 93-116.

Díaz, A., Ruz, R., y Sánchez, E. (2018). "Presencia italiana en el extremo norte chileno. Inmigración y sociedad fronteriza peruano-chilena (Arica 1880-1930)", *Interciencia*, Caracas, Vol. 43, No. 11, p. 751-757.

Gavilán, V. (2002), "Buscando vida: Hacia una teoría aymara de la división del trabajo por género", *Chungara*, Arica, Vol. 34, No. 1, p. 101-117.

Gavilán, V. (2005), "Representaciones del cuerpo e identidad de género y étnica en la población indígena del norte de Chile", *Estudios Atacameños*, San Pedro de Atacama, No. 30, p. 135-148.

Gavilán, V. (2020), "Prácticas matrimoniales y relaciones de género en dos comunidades aymaras del altiplano del norte de Chile", *Estudios Atacameños*, San Pedro de Atacama, No. 65, p. 339-362.

Gavilán, V. y Carrasco, A. M. (2001), "Representaciones del cuerpo, sexo y género: Una aproximación a las categorías andinas de las diferencias", Ponencia presentada en el IV Congreso Chileno de Antropología, Santiago, Chile.

Gómez, S. (1990), "Cambios en la cultura campesina (1965-1990)", *Serie Estudios Sociales,* Santiago*,* No 4. Flacso. Santiago-Chile.

Gómez S. y Klein, E. (1993), "El trabajo temporal en la agricultura Latinoamericana", en Gómez, S. y Klein, E. (eds.), *Los pobres del campo. El trabajador eventual,* Santiago: FLACSO/OIT.

González, H. (1998a), *Características de la inserción de aymaras chilenos y bolivianos en el área de Arica*. Arica: Taller de Estudios Andinos Arica. Serie documentos de trabajo.

González, H. (1998b). *La posición de Aymaras chilenos y bolivianos en la estructura de tenencia de tierra en los valles de Lluta y Azapa*. Arica: Taller de Estudios Andinos Arica. Serie documentos de Trabajo.

González, S. (2006), *Arica y la triple frontera. Integración y Conflicto entre Bolivia, Perú y Chile.* Iquique: Aríbalo Ediciones.

Guizardi, M., Valdebenito, F., López, E. y Nazal, E. (2015), "Condensaciones en el espacio hiperfronterizo: Apropiaciones migrantes en la frontera norte de Chile", en Guizardi, M. (ed.), *Las fronteras del transnacionalismo. Límites y desbordes de la experiencia migrante en el centro y norte de Chile*, Santiago: Ocho libros, pp. 254-257.

Guizardi, M. (2020), "Las mujeres y las regiones fronterizas latinoamericanas", *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, No. 289, p. 70-80.

Guizardi, M., Valdebenito, F. y Mardones, P. (2020), "Feminismos, historiografías y territorios fronterizos. Las guerras y la formación de las Triple-fronteras Andina y

del Paraná (Siglo XIX)", *Estudios Atacameños*, Arica No. 66, p. 175-200.

INE-Chile (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile) (2018a). *Síntesis de resultados Censo 2017,* <https://www.censo2017.cl/descargas/home/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf>.

INE-Chile (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile) (2018b). Características de la inmigración internacional de Chile, Censo 2017,<Recuperado de https://www.censo2017.cl/descargas/inmigracion/181123-documento-migracion.pdf>.

Izcara, S. (2005), "Inmigrantes marroquíes en el sector agrario andaluz", *Estudios Fronterizos,* Mexicali, Vol. 6, No. 12, p. 9-38.

Magliano, M. J. (2013), "Los significados de vivir múltiples presencias: Mujeres bolivianas en Argentina", *Migraciones internacionales*, Tijuana, Vol. 7, No. 1, p. 165-195.

Mills, M. B. (2003), "Gender and inequality in the global labor force", *Annual Review of Anthropology*, California, Vol. 32, p. 41-62.

Ministerio de Relaciones Exteriores (1993). Ley 19256. Modifica artículo 7 del Decreto Ley Nº1939 de 1977, < http://bcn.cl/2cwx7. Accedido el: 17.07.2021>.

Ministerio de Tierras y Colonización (1977). Decreto Ley 1939. Normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado, <http://bcn.cl/2id9i. Accedido el: 17.07.2021>

ODEPA (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias) (2019). *Región de Arica y Parinacota*. Informe Regional 2019, <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2019/03/Arica-y-Parinacota.pdf>.

ODEPA (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias) (2021). *Boletín Bimestral de Empleo Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca. Septiembre-Noviembre 2020/octubre-diciembre 2020.* Febrero. <https://bibliotecadigital.odepa.gob.cl/bitstream/handle/20.500.12650/70691/BEmpleo022021.pdf>.

Quiroz D, Díaz A, Galdames L, Ruz R. (2011), "Campesinos andinos y políticas agrarias durante la Junta de Adelanto de Arica (Azapa, Lluta y la precordillera, 1959-1976), *Idesia,* Vol. 29, No. 2, p. 157-168.

Recio, A., Banyulus, J., Caro, E., y Miguelez, F. (2006), "Migraciones y mercado laboral", *Revista de Economía Mundial*, Madrid, No. 14, p. 171-193.

Sassen, S. (2001), "The excesses of globalisation and the feminisation of survival", *Parallax*, Leeds, Vol. 7, No. 1, p. 100-110.

Sassen, S. (2003), *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid: Traficantes de Sueños.

Segato, R. (2013), *La crítica de la colonialidad en ocho ensayos: y una antropología por demanda,* Buenos Aires: Prometeo.

Segato, R. (2016), *La guerra contra las mujeres,* Madrid: Traficante de Sueños.

Stefoni, C. (2011a), "Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante", en Feldman-Bianco, B.; Rivera Sánchez, L.; Stefoni, C. y Villa, M. I. (eds.), *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: Prácticas, representaciones y categorías,* Quit:, FLACSO-Ecuador/CLACSO/Universidad Alberto Hurtado, pp. 79-109.

Stefoni, C. (2011b), *Mujeres inmigrantes en Chile: ¿Mano de obra o trabajadoras con derechos?,* Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Sørensen, N. y Vammen, I. (2016), "¿A quién le importa? Las familias transnacionales en los debates sobre la migración y el desarrollo", *Investigaciones Feministas*, Madrid, Vol. 7, No. 1, p. 191-220.

Tapia, M. (2015), "Frontera, movilidad y circulación reciente de peruanos y bolivianos en el norte de Chile", *Estudios Atacameños*, San Pedro de Atacama, No. 50, p. 195-213.

Tapia, M., Liberona, N. y Contreras, Y. (2017), "El surgimiento de un territorio circulatorio en la frontera chileno-peruana: estudio de las prácticas socioespaciales fronterizas", *Revista de Geografía Norte Grande*, Santiago, No. 66, p. 117-141.

Thayer, E. (2015), "Precariedad institucional y arbitrariedad: una aproximación al reconocimiento de los migrantes a nivel local en Santiago de Chile", Reunión cerrada en SEREMI de Justicia, Santiago, Chile.

Valdés, X., y Rebolledo, L. (2015), "Género, generaciones y lugares: cambios en el medio rural de Chile central", *Polis,* Santiago, Vol. 42, No. 12, p. 491-513.

Valdés, X., Rebolledo, L., Pavez, J., y Gerardo, H. (2014), *Trabajos y familias en el neoliberalismo. Hombres y mujeres en faenas de la uva, el salmón y el cobre,* Santiago*:* LOM.

Vicuña, J.T., Guizardi, M., Pérez, C., y Rojas, T. (2015), "Características económicas y sociodemográficas de la Región de Arica y Parinacota", en Vicuña, J.T. y Rojas, T. (eds.), *Migración en Arica y Parinacota: Panoramas y tendencias de una región fronteriza,* Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, pp. 37-48.

La repolitización de la cuestión migratoria contemporánea. Elementos para el estudio de la acción política y las luchas migrantes en el Área Metropolitana de Buenos Aires

Laura Calvelo

Introducción

En la construcción de la cuestión migratoria como problema, desde la década de 1990, concurrieron, por un lado, los Estados nacionales regulando la producción de ilegalidad y clandestinización selectiva y, por el otro, los Estados subnacionales implementando políticas nacionales en los territorios locales, ya sea mediante acciones u omisiones en su ejecución (Caggiano, 2011 y 2019). En los ciclos de franca securitización de las políticas, así como en las etapas de reconocimiento del derecho humano a la migración, como fue el caso de la Ley 25871 de 2003 en Argentina, los gobiernos pusieron en juego todos sus recursos jurídicos, legislativos, administrativos y de seguridad para avanzar, retroceder y disputar con las personas migrantes los procesos de exclusión/inclusión política y social. El gobierno de la migración es un dispositivo multiescalar que durante los últimos cuarenta años no ha cesado de complejizarse, entre otros motivos, porque se encuentra subsumido en los alcances del régimen global de control de las migraciones (Domenech, 2017).

Esta forma de conceptualizar el gobierno de la migración permite ver los mecanismos esenciales de su administración, los procesos de ilegalización y, también, la acción migrante en la comprensión de su funcionamiento. El reconocimiento de la acción migrante como acción colectiva organizada y en reorganización permanente, abre un campo de reflexión en torno al derecho a la migración en dos dimensiones: por un lado, como retórica del régimen de control y, por el otro, como reivindicación política de las luchas migrantes. El estudio de las luchas migrantes no forma parte de un abordaje de la migración en sí misma, sino que en ellas encuentra indicios de la construcción de un sujeto político transformador de su régimen de control, interpelando al modelo social como totalidad en disputa.

En este artículo presento algunos elementos para el estudio de la acción política migrante provenientes del abordaje de una dimensión del derecho a

la migración y la movilidad a la que se recurre menos: los derechos políticos de las personas migrantes en las democracias. La investigación de la que provienen los resultados no partió de abordar las organizaciones migrantes, sus líderes y lideresas, sino que consistió en analizar las experiencias sociales y las vivencias personales de las que emergen (o no emergen) las luchas migrantes.[1] Para eso, mantuvimos diálogos y construimos relatos de vida de personas migrantes de diversos orígenes, edades, prácticas políticas y sociales para explorar en las construcciones de subjetividad a nivel local, un asunto sobre el que me interesa señalar dos cuestiones. En primer lugar, resaltar la importancia de la investigación cualitativa en estudios de la acción colectiva migrante en contextos locales. Y, en segundo lugar, señalar la repolitización de la cuestión migratoria que las luchas migrantes llevan adelante, en particular, mediante el reclamo por el "voto migrante", una categoría que fuerza el concepto instituido de ciudadanía, entendida desde la nacionalidad. Lo que en este artículo se señala como repolitización de la cuestión migratoria puede ser interpretado como un accionar colectivo organizado en resistencia a la construcción social de la cuestión migratoria como problema o, lo que es lo mismo, a su politización.

En Argentina, la politización de la cuestión migratoria se gestó a lo largo de una sucesión de gobiernos democráticos desde 1983 y concentró sus embates sobre las y los migrantes de países limítrofes, quienes han sido concebidos como "los nuevos indeseables" (Domenech, 2011) convirtiéndose en el foco de ataques de discriminación, racismo y xenofobia al ser señalados como causantes de la falta de trabajo, la circulación de enfermedades contagiosas y el aumento de la delincuencia y la inseguridad (Caggiano, 2005), en contextos

1 Las luchas migrantes son entendidas en este artículo como "luchas relacionadas con prácticas sociales y políticas que pueden tener a los migrantes o extranjeros como protagonistas, pero que necesariamente están articuladas a políticas o prácticas institucionales, en particular aquellas de control y vigilancia, que los construyen como objeto preferencial o destinatarios específicos –más allá de que respondan a lo que comúnmente se denomina políticas migratorias– o que los excluyen e incluyen debido a ciertas especificidades relativas a la condición migrante" (Domenech y Boito, 2019: 161-162). En un sentido ampliado, son entendidas como prácticas sociales de resistencia o reivindicación de las personas migrantes (a través de su organización en agrupaciones, movimientos, frentes, organizaciones sociales y redes) frente a las políticas de ilegalización, criminalización, detención o deportación, o frente a la discriminación social basada en cualquier atributo relacionado con la condición migratoria. Comprendemos las luchas migrantes como procesos en constante transformación, que pueden reconocer retrocesos organizativos así como avances en la definición del horizonte de posibilidad de sus objetivos.

de empobrecimiento social generalizado inducido por la aplicación de los programas de ajuste estructural durante los años noventa (Calvelo, 2010).

Como parte central de ese proceso, una serie de estigmas discriminadores se desplegaron -particularmente- hacia las y los inmigrantes de Bolivia, Perú y Paraguay. Caggiano (2005) lo reflejó observando tres momentos: (i) alrededor de 1992, con la relación entre migración y enfermedad, cuando la detección de casos de cólera junto con una situación crítica del sistema de salud y de potabilización del agua para consumo humano, responsabilizó a "los inmigrantes" en la transmisión de enfermedades contagiosas; (ii) el año 1995, con la relación entre migración y desocupación, cuando la tasa de desocupación del conjunto de los aglomerados urbanos alcanzó el 18 por ciento, y "los inmigrantes" fueron acusados de "quitarle el trabajo a los argentinos"; y (iii) en 1999, con la relación entre migración e inseguridad, cuando el crecimiento de situaciones de violencia, robos y narcotráfico, relacionó a la migración reciente con la comisión de delitos.

Frente a la persistencia de la política de securitización y a las prácticas de ilegalización sustentadas en el caso argentino por la ley 22439,[2] vigente entre 1981 y 2003, se inició un proceso de repolitización de la cuestión migratoria desde la acción colectiva migrante que recorrió, junto con otros actores sociales, una construcción de largo plazo hacia la sanción de la Ley 25871 de Migraciones en 2003. Esa construcción -colectiva, disputada y plena de tensiones políticas- condensó el trabajo de múltiples actores, de las organizaciones migrantes, del campo académico y de las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la defensa de los derechos humanos en Argentina (Domenech, 2011; Domenech y Boito, 2019; Gil Araujo, 2017).

Una abundante literatura especializada dio testimonio de esa etapa de indagaciones, develaciones y esclarecimientos en torno de los mecanismos de ilegalización migratoria, de la explotación de trabajadoras y trabajadores migrantes, de su discriminación en los sistemas educativos y de salud, con enfoques centrados en los derechos económicos, sociales y culturales de las personas migrantes. Más tarde fue tratado el ejercicio de sus derechos políticos

2 Se trata de la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración de 1981, sancionada durante la dictadura cívico militar (1976-1983), habitualmente designada como Ley Videla.

en el régimen democrático, es decir su derecho a integrar la comunidad política en la sociedad de destino y los alcances de su participación en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

En ese marco se ubica nuestra investigación que se inició con la indagación del alcance de la participación electoral de las personas migrantes en Argentina, para devenir en un estudio de su acción colectiva en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y de las luchas migrantes en contextos locales específicos, en nuestro caso, en la ciudad de Avellaneda del homónimo partido, ubicado en el primer cordón del conurbano bonaerense.

El orden expositivo del capítulo es el siguiente. En primer término, presento el estudio de la participación política de las personas migrantes en los gobiernos federales a través de una línea de investigaciones recientes que señalan la concepción restringida del ejercicio político de la ciudadanía definida según la nacionalidad, la constricción del voto migrante entendido como voto extranjero y la heterogeneidad de su implementación en los gobiernos subnacionales. Por otro lado, trato de mostrar que, a partir de una serie de proyectos dirigidos a la ampliación de los derechos políticos de las personas extranjeras, se abren paso luchas que reivindican el derecho a migrar y al voto migrante como otra forma de ciudadanía posible, ligada a la movilidad y fundada en el lugar de residencia. Luego, describo el uso del método biográfico en estudios migratorios en los que es preciso comprender la construcción del sujeto político migrante y su acción colectiva en contextos locales. Finalmente, abordo lo político en la vida migrante, exponiendo resultados de una investigación cualitativa a partir de relatos de vida de personas migrantes en las que buscamos interpretar, a nivel local, formaciones de subjetividad política en que se anclan luchas migrantes y se repolitiza la cuestión migratoria.

Migración y derechos políticos en el gobierno federal

La acción política dentro del derecho a la migración constituye un tema de interés más reciente que el estudio de la participación política de las personas migrantes en los regímenes democráticos. De acuerdo con Calderón Chelius (2006), durante el siglo XX el estudio de la participación migrante en la organización sindical recibió gran atención, lo mismo que la formación de fuerzas políticas con bases étnicas, como los casos de los irlandeses y cubanos

en Estados Unidos.[3] Por otro lado, despertó interés el voto migrante y el ejercicio electoral de las comunidades inmigrantes en los sistemas políticos; las circunstancias que rodean la naturalización y las limitantes de la condición de extranjería para acceder a los derechos electorales; el análisis de las políticas migratorias y de sus criterios de selectividad, restricción o apertura; y el exilio, las solicitudes de asilo y el refugio, desde la segunda mitad del siglo XX.

En el siglo XXI, los problemas de interés incluyen la transnacionalización de la justicia al ponerse en juego los principios de los derechos humanos y las tensiones de la soberanía clásica; el ejercicio transnacional del voto para elegir candidaturas en los países de origen; los procesos de ilegalización de la migración que excluyen a las personas migrantes de su participación; las organizaciones comunitarias, vecinales, de paisanaje y clubes, que pueden iniciarse como asociaciones sociales, civiles y culturales para luego convertirse en coaliciones o federaciones que agrupan a las organizaciones comunitarias de un mismo origen con fines de representación política (Calderón Chelius, 2006 y 2019).

Entre los principales ejes de interrogación del estudio de la migración y la participación política se encuentran la relación de las personas migrantes con los distintos niveles de la organización política y las autoridades de los países implicados, las expresiones y acciones de incidencia de las personas migrantes en las relaciones de poder, la participación política directa (voto activo y pasivo),[4] [5] el activismo político y la militancia.

Los derechos electorales de las personas migrantes se encuentran sujetos a su nacionalización. En Argentina el estudio de sus derechos políticos se intensificó durante la etapa posterior a la sanción de la Ley 25871 de Migraciones (2003). Según el Código Electoral Nacional (ley 19945), en su artículo 1, son electores nacionales los argentinos nativos y por opción, desde los dieciséis años de edad, y los argentinos naturalizados desde los dieciocho años de edad,

3 En el siglo XX, durante la expansión de la industrialización y la constitución de los mercados internos, la sindicalización de trabajadores migrantes sentó las bases de una intensa actividad política que muchas veces tuvo raíces étnicas, como los casos de italianos, españoles, polacos y japoneses en países de América del Sur, o de judíos, mexicanos y chinos en el caso de Estados Unido (Calderón Chelius, 2006).

4 Derecho a ser elector por medio del voto en el marco de un acto electoral dentro de un proceso democrático.

5 Derecho a ser candidato a ocupar un cargo por medio del voto popular en el marco de un acto electoral dentro de un proceso democrático.

siempre y cuando no tengan inhabilitaciones previstas en la ley. Es decir que, para actuar como integrantes plenos de la comunidad política nacional y acceder al conjunto de las atribuciones consagradas en la Constitución Nacional, es necesario obtener la nacionalidad argentina, ya sea por haber nacido dentro del territorio nacional (caso de las/los argentinas/os nativas/os) o, habiendo nacido en el extranjero, por medio de la solicitud ante un juzgado civil (Ley 346/1869 de Ciudadanía y Naturalización, y sus modificaciones).

Las personas extranjeras con progenitoras/es argentinas/os, pueden obtener la nacionalidad argentina "por opción", en tanto que si no tienen ascendencia directa de una/un ciudadana/o argentina/o, pueden obtener la nacionalidad argentina "por naturalización". La historia de la nacionalización como mecanismo para acceder a la ciudadanía en Argentina ha sido objeto de una línea de estudios fundamentales en el tema que documentó las limitaciones y restricciones de la interpretación de la ciudadanía a partir de la nacionalidad (Gil Araujo, 2017; Pacecca, 2017; Penchaszadeh, 2012; Courtis y Penchaszadeh, 2015, Penchaszadeh y Courtis, 2016; entre otros).

En la organización federal del gobierno de la República Argentina, las personas migrantes no tienen entidad jurídica sino por intermedio de la condición de extranjero o no nacional. La Ley 25781 de Migraciones, en su artículo 11, establece que se "facilitará de conformidad con la legislación nacional y provincial" la participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las "comunidades locales donde residan".[6] En la medida que las personas migrantes conservan su condición de "extranjería", están inhabilitadas para participar de los procesos electorales en todos sus niveles (cargos nacionales, provinciales y municipales) como candidatos (voto pasivo) y como electores (voto activo).

En términos generales, las y los migrantes que no se nacionalizaron solo pueden ejercer como electores a nivel municipal (intendentes), no pudiendo

6 En la reglamentación del Artículo 11 se dispone que "El Ministerio del Interior a través de la Dirección Nacional de Migraciones o por intermedio de convenios que se suscriban con organismos que actúen en jurisdicción Provincial, Municipal o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, adoptará las medidas necesarias para informar a los extranjeros respecto de las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho al voto. Asimismo, promoverá las acciones conducentes a fin de garantizar distintas formas de participación real y efectiva en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales de los extranjeros residentes en ellas" (artículo 11, Ley 25781 de Migraciones de 2003).

ser electores de los cargos de presidenta/e, diputadas/os y senadoras/es (a nivel nacional), y existe un gobierno donde las personas extranjeras no tienen derechos políticos de ningún tipo, el gobierno de la provincia de Formosa.[7] Recién durante la primera década del siglo XXI la Ciudad de Buenos Aires aprobó el voto extranjero al jefe de Gobierno (2000) y cuatro gobiernos provinciales aprobaron el voto extranjero a gobernadores: Tucumán (2007), Córdoba (2008), La Rioja (2008) y provincia de Buenos Aires (2009) (Dirección Nacional Electoral, 2021).[8]

Es decir que el ejercicio pleno de los derechos políticos en Argentina se encuentra reservado a los/as ciudadanos/as por medio del acceso a la nacionalidad.[9] Según Sassen (2003), la estrecha relación entre nacionalidad y ciudadanía deviene de disputas pasadas, conserva resultados de procesos políticos de largo plazo y puede presentar diversas formaciones dependiendo de la organización política. En Europa durante la Edad Media su definición tuvo lugar a partir de la pertenencia a la comunidad política de la "ciudad" (Sassen, 2003: 110). Durante los últimos siglos, el proceso de «nacionalización» de la ciudadanía se desplegó junto con la organización de los Estados nacionales y actualmente podría estar siendo objeto de procesos de desnacionalización parcial en el marco de la creciente articulación de las economías nacionales con la economía global (Sassen, 2003: 112).

Hasta el día de hoy, para las personas extranjeras que viven en Argentina, el derecho al voto es restringido. A las restricciones por la nacionalización para participar en los distintos niveles electorales se suma la necesidad de inscribirse en el padrón electoral. Esto significa que las y los migrantes que deseen votar en su lugar de residencia (en elecciones municipales y/o provinciales, según la

7 Formosa es una provincia ubicada al noreste del país, fronteriza con Paraguay, una de las más pobladas por migrantes paraguayas y paraguayos (4 por ciento de su población, de acuerdo al Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas de 2010, último con datos disponibles sobre migración internacional).

8 El relevamiento de normativas provinciales se realizó a través de los organismos electorales provinciales y de la Dirección Nacional Electoral (2021). Puede consultarse en el Anexo al final del Capítulo.

9 De acuerdo con el relevamiento de normativas en la región latinoamericana, los países con legislaciones que reconocen los derechos políticos de las y los extranjeros residentes son Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela. Solamente en Chile y Uruguay las personas extranjeras pueden participar en elecciones nacionales. En los demás países mencionados sólo pueden hacerlo en elecciones de autoridades locales. El resto de los países no contempla el voto de las y los extranjeras/os.

provincia de residencia legal) deben concurrir con varios meses de anticipación a la Cámara Electoral (u organismo destinado a tal efecto en la provincia) y registrarse como electores. Solo al aparecer empadronados pueden emitir su voto el día de la elección. Las excepciones de este mecanismo se presentan en solo tres jurisdicciones, Ciudad de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires y Santa Fe, que conforman los padrones de electores extranjeros/as en forma automática a partir de los registros de las residencias permanentes.

En relación con el voto pasivo, los requisitos que deben cumplir las personas migrantes para ser candidatas en procesos electorales son definidos por cada gobierno provincial en sus constituciones y códigos electorales. Algunas provincias permiten la postulación de personas extranjeras para cargos legislativos municipales, como la provincia de Buenos Aires, La Rioja, Mendoza, Santa Fe y Tucumán, donde pueden ejercer como concejales municipales (Dirección Nacional Electoral, 2021).

La ampliación de los derechos políticos de las personas migrantes es una disputa política y social. Actualmente su estudio reúne valiosos antecedentes y constituye una línea de investigación multidisciplinaria en curso (Courtis y Penchaszadeh, 2015; Pacecca, 2017; Gil Araujo, 2017; Penchaszadeh y Condorí Mamani, 2017; Penchaszadeh y Rivadeneyra, 2018; Penchaszadeh y Asurey, 2020).

Como parte de esta lucha por la expansión de derechos, durante los últimos cuarenta años se presentaron varios proyectos de ley para habilitar el voto de las personas migrantes a nivel nacional (Gil Araujo, 2017). En 1984 y en 1986 se presentó un proyecto que proponía el voto de las personas extranjeras mayores de 18 años con diez años de residencia ininterrumpida en el país, con empadronamiento voluntario y voto obligatorio una vez que estuviesen empadronadas, pero no llegó a ser debatido en el Parlamento. En 1992 se presentó otro proyecto que elevaba a veinte años la residencia en el país para ser elector; y en 1994 un nuevo proyecto que exigía diez años de residencia. Este último volvió a presentarse en 1996 y en 1998, reconociéndose en su última versión el voto a los extranjeros cónyuges de ciudadanos argentinos o con hijos de nacionalidad argentina. El proyecto no prosperó y, con modificaciones menores, volvió a presentarse en 2000. En 2009 se presentaron tres proyectos más que, con distintas variantes, proponían el derecho al voto activo nacional de las personas extranjeras dada su contribución a la tradición del país como nación inmigratoria y en los reconocimientos de las legislaciones provinciales y municipales que ya lo contemplaban (Gil Araujo, 2017).

El último proyecto de ley fue presentado en 2012, "Modificación de la Ley 19945 del Código Electoral" y planteaba incorporar el voto nacional desde los dieciséis años de edad y a los extranjeros con residencia permanente como electores nacionales. Del debate resultó la modificación de la Ley de Ciudadanía incorporándose el derecho a votar desde los 16 años de edad, pero no avanzó la iniciativa del voto migrante. En el contexto de los debates se hizo presente la Campaña "Aquí vivo, aquí voto",[10] en que organizaciones de migrantes junto con académicos, académicas y organizaciones de la sociedad civil reclamaron la ampliación del voto a nivel nacional para los y las migrantes con residencia permanente en el país, la ampliación de derechos y el reconocimiento de la ciudadanía plural a partir de la separación del derecho al voto de la nacionalidad. El reclamo se refería al derecho a elegir representantes en todos los niveles basándose en el criterio de la residencia, y con conformación automática de padrones electorales (Rho, 2019).

En 2016 se presentó el pre-proyecto "Ley Nacional de Voto Migrante", elaborado con base en el proyecto de 2012 pero con significativos cambios.[11] Proponía que se reconocieran como electores nacionales los extranjeros que acreditaran una residencia permanente, en los términos de la Ley 25871 de Migraciones, desde los dieciséis años de edad y bajo las mismas condiciones que las personas electoras argentinas nativas o naturalizadas. En sus fundamentos se proponía reemplazar el término de extranjero por el de migrante, porque "migrante" visibiliza otra forma de ciudadanía posible, ligada a la movilidad y a la residencia en lugar de la nacionalidad; y porque introduce la dimensión de género (Penchaszadeh y Condorí Mamani, 2017). A su vez planteaba el empadronamiento automático de las y los migrantes con residencia permanente, unificación de padrones y de mesas de votación entre migrantes y nacionales y voto obligatorio, para evitar la discriminación que suponen los mecanismos diferenciados de empadronamiento y votación entre nacionales y extranjeros.

En la misma línea argumental, durante el Segundo Encuentro Nacional de Líderes Migrantes de la Argentina, realizado en 2015, en un debate sobre la nacionalización y la ciudadanía, se manifestó la voluntad de las personas

10 Las presentaciones pueden consultarte en <http://aquivivoaquivoto.blogspot.com/>, acceso 25 de julio de 2021.

11 Se trató de una iniciativa de la Red Nacional de Migrantes y Refugiadxs en Argentina y de la Red Nacional de Líderes Migrantes en Argentina (Penchaszadeh y Condorí Mamani, 2017).

migrantes de ser reconocidas/dos en el ejercicio político "en tanto migrantes, pues si nos nacionalizamos perdemos nuestra condición migrante, nuestra identidad" (Penchaszadeh y Rivadeneyra, 2018: 168).

La baja proporción de naturalizaciones para ejercer derecho al voto en los gobiernos de la región es un hecho reconocido (Calderón Chelius, 2019). Al mismo tiempo, las escasas evidencias existentes señalan que la participación efectiva de las personas migrantes en elecciones es muy baja y que la solicitud voluntaria de empadronamiento la obstaculiza, además de tramitarse bajo distintas modalidades de acuerdo a la provincia de residencia.[12] El empadronamiento automático es ampliamente reconocido como mecanismo para garantizar el derecho al voto.

En el marco de un estudio colaborativo entre academia, organizaciones migrantes y de derechos humanos, una medición realizada a nivel nacional por medio de la consulta a personas migrantes de 18 años y más, mostró que solo el 38 por ciento había votado en elecciones locales y que el 23 por ciento de las personas encuestadas no sabía que tenía ese derecho (CONICET, 2021), en línea con el conocimiento que se tenía sobre 42 y 30 por ciento de participación en las elecciones de 2019 en Ciudad de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires, respectivamente (Penchaszadeh y Asurey, 2020).[13]

El método biográfico en el estudio de la construcción del sujeto político migrante

La investigación de la acción política y de las prácticas de organización colectiva encuentra en el estudio cualitativo una herramienta valiosa para comprender la construcción del sujeto político migrante. El método biográfico, a través de las historias de vida y de los relatos de vida, ofrece la posibilidad de investigar dinámicas subjetivas donde lo migratorio y lo político se suscitan mutuamente.

El uso del método biográfico en ciencias sociales en ampliamente extendido (Sautú, 1999; Balán, 1974; Nash, 1974; entre otros). Aquí nos interesa su aplicación en la investigación de las formas contemporáneas de la migración

12 Ver detalle de la variedad de mecanismos y normativas provinciales en el Anexo al final del capítulo.

13 Un estudio pormenorizado de la participación electoral de las personas migrantes en la Ciudad de Buenos Aires entre 2015 y 2019 puede encontrarse en Penchaszadeh y Asurey (2020).

y la movilidad, la percepción de las fronteras, las condiciones de extranjería, nacionalidad, ciudadanía, la construcción de legalidad/ilegalidad y las luchas de los trabajadores y actores sociales subalternos.

En un estudio sobre memorias de la migración, Velasco y Gianturco ofrecieron una valiosa síntesis histórico-teórica acerca del método biográfico en estudios de la migración remontando sus orígenes a la propia sociología comprensiva en la obra de maestros fundadores como Weber, Dilthey y Schutz y ubicando en los clásicos estudios de Thomas y Znaniecki el primer antecedente de indagación de la subjetividad de los migrantes (Velasco y Gianturco, 2012). Entre 1919 y 1920 Thomas y Znaniecki llevaron a cabo entrevistas biográficas a inmigrantes polacos en Estados Unidos y recopilaron la correspondencia postal con sus familiares campesinos en Polonia.[14] Posteriormente, tras un período de desinterés por el método biográfico en los estudios migratorios, hacia los años sesenta y setenta una nueva etapa de interrogación social fue impulsada por investigaciones de la transformación de la clase obrera y el accionar feminista. En ese contexto se revalorizaron los análisis micro-sociales de la vida privada y el estudio de la dimensión subjetiva para la comprensión de un nuevo sujeto social "desde abajo" (Velasco y Gianturco, 2012: 126).

El método biográfico incluye la reconstrucción de historias de vida y de relatos de vida de personas migrantes y no migrantes para elaborar comprensiones multiespaciales del sujeto migrante contemporáneo (Velasco y Gianturco, 2012). El trabajo de Velasco y Gianturco ofrece una estimulante invitación a poner en práctica el método biográfico como herramienta apropiada para captar "las formas ondulatorias más que lineales o circulares" (2012: 117) de la vida migrante, incluyendo en esa interpretación a migrantes y no migrantes que comparten entornos de vida donde la migración es definitoria de lo social. Desde sus respectivas trayectorias de investigación señalaron una "ondulación vital" en la experiencia de la movilidad espacial que integra múltiples espacialidades conectadas por movimientos multidireccionales traducidos en eventos biográficos y enlazados en formas vitales complejas.[15] La experimentación del

14 El método biográfico también aparece en entrevistas a inmigrantes mexicanos realizadas en 1926 y 1927 por Manuel Gamio como parte de una investigación sobre relaciones laborales del Chicago urbano (citado por Velasco y Gianturco, 2012).

15 Las autoras construyeron biografías de personas mexicanas indígenas viviendo en Estados Unidos y de personas de nacionalidad italiana viviendo en Túnez, cada una por su parte, entre fines del siglo XX y principios del siglo XXI.

tiempo y del espacio puede ser captada utilizando el método biográfico como una multiespacialidad que hace presente lo fragmentario y múltiple de la globalidad junto con los particularismos propios de lo local.

El método biográfico distingue entre la historia de vida y el relato de vida. La historia de vida es el recuento escrito de la vida personal basado en conversaciones, entrevistas o documentos de vida, como cartas y diarios, bajo una modalidad colectiva (de grupo, organización o comunidad) y es producto de la interpretación del investigador. Lo que importa es la vida personal en su contexto histórico (Velasco y Gianturco, 2012: 119). En cambio, el relato de vida es el recuento oral y personal de la vida completa o de un fragmento de vida a lo largo de una entrevista o varias, transcriptas con fines analíticos. En ambos, la palabra hablada o escrita es el medio de acceso a la subjetividad, a los eventos biográficos y a los hechos sociales, asunto no principalmente técnico sino que supone una visión teórica, ética y epistemológica de la realidad social y de su estudio.[16]

Velasco y Gianturco proponen utilizar el método biográfico (en lugar del enfoque biográfico) tanto en la historia de vida o el relato de vida. El método biográfico descansa en la narración de eventos y en la conexión de sentido entre ellos, y tiene una serie de principios. En primer lugar, escuchar la voz de quien habla, en el sentido de captar la perspectiva o mirada de la narradora o del narrador, traspasando la actitud interrogativa (propia de la curiosidad científica) hacia una actitud expectante (de escucha más que de pregunta). Se espera captar lo impredecible en las reflexiones que ponen en juego palabras-vectores de acciones, saberes y normas, a través de los cuales se captan procesos sociales. El método necesita de una "verdadera actividad social, cognitiva y participativa" donde entrevistador/a y entrevistado/a mantienen una constante relación humana. En segundo lugar, la actitud expectante debe acompañarse de "comprensión empática" de familiarización con el entorno de significación (o contexto de significados), utilizando instrumentos metodológicos complementarios.[17] En

16 El método biográfico pone en cuestión la relación de la investigadora o del investigador con el sujeto de estudio, asunto que recupera clásicos planteos epistemológicos sobre la dicotomía sujeto/objeto y sobre la condición "analizable" del conocimiento científico al igual que los demás modos de conocimiento social. Ubica, al mismo tiempo, la relación con los sujetos de investigación como una "relación humana" en la que, al tratar de captar la construcción subjetiva de los sujetos de investigación, se reconoce la agencia del narrador tanto en el pasado narrado como en la construcción del momento de investigación (Geertz, citado por Velasco y Gianturco, 2012).

17 En una etapa preliminar o preparatoria, se trata de instrumentos como la observación,

tercer lugar, el relato biográfico conforma un mundo vital autocontenido, construido por la persona en el momento de su narración, el cual es recortado por los intereses del investigador a partir de los ejes de análisis definidos en el problema de investigación. Los ejes analíticos corren en tiempo y espacio y se expresan concretamente en nudos o eventos biográficos que delinean claves y trayectorias para acceder a la "totalidad" del relato.[18] En cuarto lugar, no interesa sólo la relación causal entre eventos sino (principalmente) la conexión de significados entre ellos para articular la totalidad vital. Y el quinto principio es el reconocimiento de los impulsos que la memoria encuentra en lo proyectivo, en el porvenir, para reconstruir episódicamente un pasado, cuestión que lleva a diferenciar lo vivido de lo relatado: lo sustantivo es la forma en la que se reconstruyen y reinterpretan los significados simbólicos de las experiencias de vida específicas que se están relatando. En síntesis, establecer una relación empática, aspirar a reconstruir la individualidad como totalidad vital que filtra los procesos sociales en dimensiones específicas, vislumbrar la lógica de la conexión de significados y el registro de la ficción en la historia o relato biográfico (Velasco y Gianturco, 2012: 122-123).[19]

En la frontera que divide México de Guatemala y Belice, una investigación sobre movilidades transfronterizas e inserción laboral de personas de origen guatemalteco en Chiapas, Tabasco y Campeche, estados de México colindantes con Guatemala, reveló narraciones que evocan las experiencias vitales de las personas migrantes, sus condiciones de vida, de movilidad y de trabajo, y en las que se pueden identificar situaciones de exclusión social, desigualdad y

las entrevistas y la lectura de estudios empíricos, lo que permitirá comprender cómo los sujetos interpretan la realidad en la que viven.

18 Velasco y Gianturco recomiendan mantener más de dos sesiones de encuentro y aclaran que el relato se produce en una secuencia no lineal, sino "iterativa, circular e incremental" con un objetivo específico que sirve de guía y que va modificándose sucesivamente. Incluso sugieren considerar la lectura y discusión del material producido con la narradora o el narrador.

19 La propuesta retoma la perspectiva del sociólogo italiano Franco Ferrarotti, para quien la historia de vida no es un método o una técnica más, sino una perspectiva de análisis única. Ferrarotti (2007) destaca la perspectiva personal como punto de observación de la sociedad en general e insiste en conectar la biografía individual, lo vivido, con las características estructurales de la situación histórica para salir de la dupla estructura/individuo vistos como polos opuestos. Para Ferrarotti, la discusión sobre la representatividad de la muestra a entrevistar pierde valor dado que "analizar una parte es analizar el todo". A su vez la historia de vida presupone una relación de confianza entre entrevistadoras/es y entrevistadas/dos a través de una co-investigación en la que la/el investigador/a se encuentra con el impedimento de "atrincherarse tras un armamento metodológico preconstituido y es a su vez un "investigado" (Ferrarotti, 2007: 26).

discriminación, así como sus repercusiones en la vida familiar (Rojas Wiesner y Winton, 2020). Las autoras explican que, si bien el número de personas guatemaltecas viviendo en México es bajo, su presencia como "trabajadoras y trabajadores que van y vienen o viven por temporadas" se inscribe en la historia del territorio fronterizo y revela su complejidad. La investigación seleccionó veinticinco testimonios que fueron transcriptos literalmente y puestos en disponibilidad para su estudio y para evidenciar la necesidad de conocer la diversidad de experiencias de una presencia migratoria que "no es un dato o un agregado, y que hay que acercarse a esos diferentes espacios y a sus historias de vida para superar estereotipos sociales y generalidades académicas" (Rojas Wiesner y Winton, 2020: 12).

El uso del método biográfico también es revalorizado por otros autores para conocer trayectorias de vida individuales y familiares, y para descifrar recomposiciones de lo social en contextos locales transformados por el empobrecimiento y la fragmentación que exigen evitar la mirada desde la homogeneidad de categorías anacrónicas del análisis sociológico (Mallimaci y Giménez Béliveau, 2006; Marroni, 2017).

Recuperando esta perspectiva de trabajo, en nuestra investigación de la acción política en la vida migrante, trabajamos con relatos de vida obtenidos por medio de entrevistas en profundidad, visitas a centros comunitarios y espacios públicos mencionados en los relatos de vida de migrantes en Avellaneda. El objetivo final fue reconstruir modos de acción política y comprender elementos de la construcción del sujeto político en el curso de vida migrante, lo que llamamos relatos del curso vital: en qué modalidades y bajo qué circunstancias la acción política aparece en la experiencia vital de las y los migrantes que llegan hasta el Área Metropolitana de Buenos Aires, más precisamente, a la ciudad de Avellaneda y sus alrededores en la zona sur del conurbano bonaerense.[20]

20 Se construyeron relatos de vida de veintiuna personas migrantes de distintos géneros, llegadas desde países de América Latina, Europa y África a lo largo de los últimos cincuenta años (Bolivia, Chile, Colombia, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela, Ghana, Alemania, Francia, Italia y Ucrania). Al momento de ser entrevistadas, las personas migrantes residían en la Ciudad de Avellaneda y sus alrededores. La producción de los testimonios tuvo lugar durante 2019 como parte de una investigación en la que confluimos docentes y estudiantes del Departamento de Ciencias Sociales de UNDAV (desde 2021, Departamento de Cultura, Arte y Comunicación), dirigida por la autora de este capítulo. El análisis de los testimonios concluyó en 2020 durante el período de pandemia por Covid-19.

Se construyeron los relatos de vida a partir de una guía de entrevista que orientaba el diálogo en referencia al contexto de crianza, a los hechos sobresalientes de la juventud y la adultez, a las circunstancias que rodearon la migración en sí misma, los desplazamientos, el contacto con las autoridades migratorias y los emergentes de la acción política, tales como la nacionalización, la participación electoral, comunitaria, en movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil y de la colectividad, así como la militancia política propiamente dicha. Las entrevistas fueron interpretadas y traspasadas a un esquema del curso vital en el cual fueron representados momentos, hitos o eventos mencionados en los testimonios que le daban sentido y encadenamiento al relato biográfico migrante. En el esquema del curso vital fueron plasmadas cuatro dimensiones (analíticas) que se desprenden de la vida migrante como integridad vital: el tiempo social, el tiempo familiar, el tiempo individual y el tiempo migratorio y político.

Ha sido claro que en todo momento se trabajó con "memorias" de personas migrantes que accedieron a conversar en el marco de la investigación. Se hace la aclaración para notar que, por un lado, se trabaja con reconstrucciones de la memoria, y por otro lado, con la memoria de personas migrantes que permanecen en la zona de estudio y que accedieron a dialogar con las y los investigadores.[21] Al subrayar que la fuente es la "memoria" se apunta a valorizar la densidad subjetiva de los relatos accedidos y a dejar aclarado que no se trata de una narración de hechos mientras estos acontecen, sino de su retención, selección, reelaboración y resignificación en el diálogo entre narradoras/es y narratarias/os. A lo largo de las entrevistas, se pudo notar que emergían y se reiteraban relatos de los mismos acontecimientos sociales en las voces de distintas personas migrantes, lo que condujo a realizar otras indagaciones y entrevistas en espacios públicos (tales como la estación ferroviaria), centros culturales y comunitarios.

21 La experiencia de trabajo con la memoria de personas en procesos migratorios extensos se retoma de su estudio en el marco de una encuesta a migrantes de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay realizada en Argentina entre 2002 y 2003 (Calvelo 2001 y 2011). Si bien se trató de una encuesta por muestreo a personas en hogares con migrantes, una de sus dimensiones más desafiantes para el relevamiento de información fueron las trayectorias migratorias. En el marco de esa experiencia pudimos aprender que la memoria migratoria está indivisiblemente sujeta a los eventos vitales; y que el contexto cultural de significación define y nombra las rutas seguidas, las referencias a lugares, parajes y pueblos, cuya existencia es históricamente contingente, lo mismo que la biografía personal.

Las entrevistas se realizaron durante el año 2019 a personas migrantes de 20 a 70 años de edad, nacidas en países regionales y extrarregionales, llegadas al país desde los años setenta mediante cualquier tipo de vía.[22] Se trató de testimoniar relatos de vida de migrantes residentes (principalmente) del partido de Avellaneda,[23] si bien se tomaron algunos testimonios de personas cuyas vidas transcurrieron entre Avellaneda y otras zonas cercanas dentro del AMBA, e incluso de la Ciudad de Buenos Aires, de la que Avellaneda se encuentra separada por el Riachuelo, un puente principal (el Puente Pueyrredón) y otros puentes de menor porte (el puente Nicolás Avellaneda, el viejo Puente Pueyrredón, el puente Bosch y el puente Victorino de la Plaza).

El objetivo de la tarea realizada fue conocer la acción política y acción colectiva, tanto por medio del ejercicio del voto (activo, es decir como electores) como a través de la participación en las luchas migrantes. Se buscó abordar una memoria social a través de experiencias y eventos de la vida migrante retomando los principios del método biográfico en los estudios migratorios de acuerdo con Velasco y Gianturco (2015).

22 La selección de las personas para la construcción de los relatos de vida apuntó a migrantes de distintos géneros que vivieran en Avellaneda, provenientes de países regionales y extrarregionales, con distinta antigüedad de llegada a Argentina y situaciones migratorias diversas, nacionalizadas y no nacionalizadas. La búsqueda no se restringió a personas con trayectoria de militancia en organizaciones o movimientos sociales, sino que fue amplia.

23 El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) está conformada por la Ciudad de Buenos Aires y por cuarenta municipios de la provincia de Buenos Aires, entre los que se encuentra el partido de Avellaneda, colindante con la Ciudad de Buenos Aires a través del Riachuelo. El AMBA ocupa un territorio de aproximadamente 3833 km2, concentra el 35 por ciento de los habitantes del país y es el núcleo central del sistema urbano argentino. El partido de Avellaneda, con una población de 356 mil personas aproximadamente hacia 2020, constituye un espacio donde la presencia y la experiencia migratoria es intensa, habiendo alcanzado las personas migrantes casi el 8 por ciento, según el último Censo de Población (2010) (INDEC, 2021: https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Censo-Provincia-3-999-06-035-2010, acceso 24 de mayo de 2021). Tanto por su cercanía con el Puerto de Buenos Aires como por haber sido un territorio de talleres y fábricas, durante el siglo XX fue masivamente habitado por migrantes ultramarinos llegados hasta los años cincuenta, principalmente italianos, españoles y polacos. Desde la segunda mitad del siglo XX, Avellaneda ha sido lugar de destino de migración de la región sudamericana y también africana, principalmente personas caboverdeanas. Además de territorio migratorio es un espacio social ferroviario y fabril, con presencia de una importante traza de vías y tránsito de formaciones, y de barrios donde permanecen en pie grandes talleres y establecimientos industriales inactivos desde que las políticas de ajuste estructural y apertura económica de los años noventa desmantelaron el tejido productivo local.

Lo político en la vida migrante

La historicidad de las luchas migrantes refleja una experiencia organizativa recorrida a partir de las transformaciones del régimen de control y de las políticas de ilegalización desde finales de los años ochenta y da lugar a prácticas de ciudadanía fundadas en el ser migrante (Varela Huerta, 2013). En forma coherente con Gil Araujo y Rosas (2019) y con Rho (2019), identificamos tres etapas en la experiencia de organización y movilización migrante.

Una primera etapa iniciada durante los años noventa y que llega hasta 2003, desarrollada en torno de la derogación de la Ley Videla (ley 22439/1981) y de los debates por la elaboración del Proyecto de la nueva ley.[24] En ese período, surgen las organizaciones de migrantes en forma integrada a los movimientos de desocupados y piqueteros,[25] en el contexto de una situación social crítica en la que las demandas se concentraban en el alimento, la vivienda y el trabajo.

La segunda etapa abarcaría el período que se inicia con la sanción de la ley 25871 (2003) hasta su reglamentación (decreto 616/2010), durante el cual las organizaciones migrantes acompañaron la implementación de medidas y programas de regularización, tales como el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria (decreto 836/2004, habitualmente conocido como Programa Patria Grande). Llegaría hasta 2012 aproximadamente.[26]

24 Ley 25871 es considerada un hito en el campo organizativo migrante en Argentina ya que el proceso hasta su sanción dio lugar al despliegue de la organización migrante y, a partir de ella en 2003, su campo se amplificó integrándose con otras luchas y movimientos sociales.

25 Desde mediados de la década del noventa, sobre todo desde 1996, en Argentina comenzaron a producirse multitudinarios cortes en las rutas del interior del país que tuvieron como protagonistas a los pobladores de comunidades enteras y de los que surgió el nombre "piquetero", entendido como organizador del "piquete" o "corte de ruta". Se trata de un movimiento social y de una nueva experiencia social comunitaria de los trabajadores desocupados ante el colapso de las economías regionales y la privatización de las empresas públicas del ajuste estructural de esa época. Constituye una forma de organización territorial gestada en el Gran Buenos Aires dentro de las transformaciones del mundo popular durante el proceso de desindustrialización y empobrecimiento de la sociedad argentina desde los años setenta (Svampa y Pereyra, 2003).

26 La delimitación del momento final de esta etapa permanece en discusión, ya que entre 2010 y 2015 transcurren —en simultáneo— procesos de distinto orden (institucionalización de luchas del período anterior y gestación de nuevas luchas con recambios intergeneracionales entre migrantes y cambios intergeneracionales de madres/padres migrantes hacia sus hijas e hijos).

Y una tercera etapa desde 2016, en un contexto conservador de securitización de las políticas y criminalización de las y los inmigrantes en el que se consolidaron organizaciones existentes y se formaron otras nuevas organizaciones frente a la entrada en vigencia del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70 del 27 de enero de 2017, en adelante DNU 70/2017, que dejó en suspenso varios principios de la ley 25871.[27] Tras el objetivo central de su derogación,[28] se desplegaron los elementos más característicos de las luchas migrantes a partir de la organización de redes que enarbolaron demandas específicas de la identidad migrante reconfigurando el campo de sus luchas en Argentina (Rho, 2019 y 2021; Domenech y Boito, 2019) y destacándose el rol de las mujeres en los liderazgos y en la movilización de redes (Gavazzo, 2018; Gil Araujo y Rosas, 2019; Sassen 2003).[29]

Con presencia de jóvenes migrantes e hijos de migrantes y junto a organizaciones con mayor trayectoria, a principios de 2017 se formó el Bloque de Trabajadores Migrantes,[30] un espacio de articulación y acción de las luchas migrantes. Se organizó la Campaña Nacional Migrar no es Delito,[31] lanzada

27 El DNU 70/2017 amplió las causales para la cancelación de residencias y para ordenar expulsiones, incluyéndose los delitos menores y sin condena firme. Por otro lado, redujeron los plazos para ejecutar órdenes de expulsión a costa del derecho de defensa y del debido proceso. Al mismo tiempo, limitó el derecho a la reunificación familiar y el arraigo social ante órdenes de expulsión. Y restringió el acceso a la Comisión del Migrante (órgano encargado de la defensa publica ante órdenes de expulsión) sólo en los casos de carencia demostrable de medios económicos (Rho, 2019). El Decreto completo puede consultarse en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/271245/norma.htm>, acceso 12 de noviembre de 2021.

28 El DNU 70/2017 fue finalmente derogado en 2021 por el decreto 138/2021, del 5 de marzo de 2021. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/241471/20210305>, acceso 12 de noviembre de 2021.

29 Entre éstas: Red Nacional de Líderes Migrantes en Argentina (2014); Red de Migrantes y Refugiadxs en Argentina (2012); Asociación de Mujeres Unidas Migrantes y Refugiadas en Argentina (AMUMRA, 2005).

30 El Bloque de Trabajadores Migrantes surgió a partir de la organización del primer Paro Migrante en marzo de 2017. Confluye en distintas causas con el Polo Obrero, el Frente de Organizaciones en Lucha (FOL), el Frente Popular Darío Santillán, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), la organización Barrios de Pie, el Movimiento Socialista de los Trabajadores (MST), entre otros.

31 En la Campaña Migrar no es Delito confluyeron las acciones de organizaciones de y para migrantes contra el DNU 70/2017, especialmente de organizaciones de derechos humanos como CAREF y AMUMRA, organizaciones piqueteras y de trabajadores desocupados como la Federación de Organizaciones de Base, el Frente de Organizaciones en Lucha, el Frente Popular Darío Santillán, el Movimiento Popular La Dignidad y el Polo Obrero (Rho, 2019 y 2021).

en enero de 2018, y se organizaron Migrantazos y Paros Migrantes (realizados el 30/3/2017 y el 9/4/2018).[32] Los Migrantazos fueron movilizaciones convocadas alrededor de situaciones puntuales, como denunciar proyectos provinciales de arancelamiento de servicios de salud y educación para migrantes (5/3/2018); exigirle al gobierno que aceptara el fallo que declaró inconstitucional el DNU 70/2017 y que no apelara en la Corte Suprema (9/4/2018); y denunciar expulsiones de migrantes, la implementación de un sistema de tramitación de la radicación de extranjeros a distancia (RaDEx-Módulo de Radicación a Distancia de Extranjeros) y el encarecimiento de los aranceles migratorios (13/3/2019).

La acción colectiva migrante en el AMBA se intensificó desde 2017. A una movilización previa con intensa participación de mujeres que tuvieron un rol de liderazgo en la formación de organizaciones y redes, se sumó el estímulo de la lucha contra la creación de un centro de retención de inmigrantes. Sus luchas por la ampliación de derechos pusieron en cuestión la vinculación entre nacionalidad y ciudadanía dando lugar a prácticas de ciudadanía más allá del estatus legal, tal como lo señalan Gil Araujo y Rosas (2019) sosteniendo que la acción colectiva de las mujeres migrantes constituye una práctica de ciudadanía en permanente reconfiguración.[33]

En los relatos de vida de las personas migrantes se hace presente el universo cotidiano de trabajadores, desocupados, piqueteros y organizaciones sociales en tiempos de empobrecimiento y movilización. En nuestro estudio buscamos vislumbrar conexiones de significado entre las referencias a acontecimientos sociales, familiares, personales, migratorios y políticos. No nos interesó hallar conexiones "causales" entre hechos sociales y eventos personales, sino buscar lazos de significado entre ellos, teniendo presente la distinción de contexto cultural de significación y contexto situacional de producción del relato (Velasco y Gianturco, 2012: 136).

La acción política aparece velada en los relatos de vida de las personas migrantes. Primero son los impulsos familiares y las circunstancias del trabajo las que configuran una sociabilidad marcada por "lo apremiante": recomponer un lazo o un grupo familiar; sostener la crianza y la educación de las y los hijos

32 En torno de la organización del paro surgieron nuevas organizaciones de migrantes, como el Bloque de Trabajadorxs Migrantes y Ni Una Migrante Menos, así como la Campaña Migrar no es Delito (Rho, 2021).

33 En la misma línea se encuentran los hallazgos de Varela Huerta (2013) en Barcelona.

que quedaron en el lugar de origen; ponerse a salvo de una crisis económica o política; conseguir sustento y "techo". Los derechos políticos emergen en el diálogo como una construcción más compleja o más sutil, menos re-conocida dentro de una serie de estructuras comunes (que describiremos a continuación) y que recorren los relatos componiendo la vida migrante en la ciudad durante las últimas cuatro décadas. El siguiente análisis presenta la interpretación de los contenidos de los relatos de vida en formato narrativo. Se utilizan las comillas para resaltar los términos literales. La reiteración de hechos sociales en la voz de las y los migrantes entrevistadas/os fue apoyada con la cita de antecedentes de estudio, toda vez que fue posible.

> La "vivienda", representada por el anhelo de tener un techo "más o menos" seguro, alquilado, rentado y, en lo sucesivo, una "casita propia" que se construye, eventualmente, con materiales desechados, en predios o zonas abiertas, otras veces es una vivienda alquilada con otras personas migrantes. La precariedad en la tenencia de la tierra y la vivienda se emparenta con la amenaza de "los desalojos". Aparecen mencionados los desalojos del Parque Indoamericano, ocurridos en diciembre de 2010 en la zona sur de la Ciudad, cuando un reclamo por condiciones habitacionales derivó en un violento desalojo de aproximadamente 300 personas, en su mayor parte migrantes. Durante los enfrentamientos con la policía fueron asesinadas tres personas, una mujer y dos varones de origen boliviano y paraguayo (Canelo, 2015).[34]

> Las "inundaciones", en una primera época, y los "incendios", más recientemente, que "te hacen perderlo todo", destruyendo viviendas frecuentemente precarias, que "llevó años de trabajo levantar". Los incendios constituyen una figura extrema del peligro habitacional y de la explotación, en alusiones a incendios en los talleres de costura donde trabajadoras y trabajadores migrantes producen y viven en condiciones de esclavitud. En este sentido resuenan en la memoria los incendios de los talleres de la calle Luis Viale (en 2006) y de la calle Páez (en 2015) en la Ciudad de Buenos Aires, donde murieron niños, adolescentes y una mujer de origen boliviano (Groisman, 2019).

34 Canelo señala que a pesar de la precaria situación ambiental del predio, entre 1995 y 2010 se había convertido en un espacio de sociabilidad y recreación de migrantes paraguayos y bolivianos, llegando a reunir cada fin de semana aproximadamente seis mil hombres y mujeres de distintas edades, algunas de ellas residentes en los barrios del entorno y otros en zonas más alejadas del conurbano bonaerense (Canelo, 2015).

La amenaza social, representada por la "discriminación", que constituye un peligro constante, inminente e incondicional; siempre puede reaparecer y se relaciona con la estigmatización, la xenofobia y la violencia en los barrios y asentamientos. En los relatos se mencionan los asesinatos de Marcelina Meneses y su bebé de diez meses de edad en la estación Avellaneda (actualmente Estación Darío Santillán y Maximiliano Kostecki) el 10 de enero de 2001. Marcelina era una mujer boliviana de 31 años que viajaba en el Tren Roca hacia la estación de Avellaneda para asistir con su hijo Joshua al hospital Perón (ex Finochietto) y, en un acto de violencia xenófoba de algunos pasajeros (y ante la inacción del guarda) fue empujada y arrojada del tren en movimiento, muriendo Marcelina y el bebé al caer en las vías.[35]

La inseguridad, cuestión explícita o implícita en los relatos de vida, por la detención y la expulsión, propia o ajena, ligada en el período reciente al DNU 70/2017, como lo testimonia el caso de Vanessa Gómez Cueva, una migrante peruana detenida, separada de sus hijos y expulsada del país en 2019.[36]

"El tren, la estación de ferroviaria y las vías", elementos propios del contexto urbano de Avellaneda; el tren que aparece ligado al desplazamiento cotidiano para trabajar; las vías donde perdieron la vida Marcelina Meneses y su bebé al ser arrojados en un acto xenófobo con el tren en movimiento en enero de 2001. La estación de Avellaneda de la línea ferroviaria Roca aparece en los relatos como un espacio

35 Información obtenida en una entrevista realizada en junio de 2019 a Reina Torres, cuñada de Marcelina Meneses, fundadora a cargo del Centro Integral de la Mujer Marcelina Meneses, un centro comunitario dedicado a la defensa, atención y acompañamiento de mujeres migrantes que funciona en la casa donde vivía Marcelina y su familia en Ezpeleta (Quilmes, Provincia de Buenos Aires). De acuerdo con el testimonio de Reina, los asesinatos de Marcelina y su bebé continúan impunes, pero su nombre se convirtió en bandera de las organizaciones migrantes.

36 Vanessa Gómez Cueva tenía más de 15 años de residencia en Argentina y vivía en La Plata con sus tres hijxs menorxs de edad. Fue detenida y expulsada del país junto con el menor de ellos (de 2 años de edad) en febrero de 2019 por la autoridad migratoria, quedando los otros dos sin su madre (de 5 y 14 años de edad). Una lucha de las organizaciones migrantes y de derechos humanos que llevaron el caso hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos logró que la Dirección Nacional de Migraciones emitiera una disposición autorizando su ingreso al país "por razones excepcionales de índole humanitaria" en septiembre del mismo año. Es un caso que expone el accionar de las medidas de securitización y avasallamiento del interés superior del niño, ya que la expulsión de la madre dejó a dos menores separados de ella. <https://www.cels.org.ar/web/2019/09/vanessavuelve-levantan-la-prohibicion-de-reingreso-de-una-migrante/>, acceso el 30 de noviembre de 2020.

de enorme densidad, centralidad y ambigüedad simbólica, ya que allí fueron asesinados en junio de 2002 los jóvenes militantes piqueteros Maximiliano Kosteki y Darío Santillán,[37] por fuerzas de seguridad durante una represión a la movilización de las organizaciones sociales. Ocho años después, en las vías cercanas a la misma Estación, fue asesinado Mariano Ferreyra (octubre de 2010), un joven militante del Partido Obrero en una manifestación en reclamo por mejores condiciones de trabajo para trabajadoras y trabajadores de la línea ferroviaria Roca. En la Estación se encuentra una base del "Frente Popular Darío Santillán", donde funciona una cooperativa de trabajo con mujeres paraguayas, bolivianas y peruanas militantes del Frente, que llevan adelante un comedor y una cooperativa de confección de "guardapolvos"[38] y otras prendas.

Las mujeres como protagonistas del hecho migratorio, como organizadoras de comedores y merenderos en los barrios, tendiendo lazos de solidaridad y protección, incluso con figuras "mártires" como Marcelina Meneses,[39] presente y conmemorada desde un mural en la Estación Darío Santillán y Maximiliano Kosteki (Avellaneda). Irrumpe en este sentido la Campaña Ni una Migrante Menos, organizada desde el primer Paro de Mujeres del 8 de marzo de 2017, con un rol decisivo del Bloque de Trabajadores Migrantes junto con otras organizaciones (Gavazzo, 2018; Gil Araujo y Rosas, 2019; Rho, 2021).

El "comedor del barrio", espacio de sociabilidad, afiliación social y reconstrucción de lazos solidarios, donde se encontró protección en situaciones adversas,

37 De acuerdo con los relatos, la situación se conoce como Masacre de Avellaneda y ocurrió el 26 de junio de 2002. Un llamado a la movilización de las organizaciones de trabajadores y piqueteros por aumento de salarios, subsidios para desocupados y alimentos para comedores populares, fue reprimida brutalmente por la policía, la gendarmería y la prefectura, cuando las columnas movilizadas intentaron subir al Puente Pueyrredón que conecta Avellaneda con la Ciudad de Buenos Aires. Como resultado de los enfrentamientos los dos jóvenes del Movimiento de Trabajadores Desocupados fueron asesinados a quemarropa por las fuerzas de seguridad en el interior de la Estación de Avellaneda. Posteriormente, la Estación fue renombrada Estación Darío Santillán y Maximiliano Kosteki, en su homenaje y en señal de memoria.

38 En Argentina el término "guardapolvo" hace referencia a los uniformes escolares.

39 Como parte de la acción de las organizaciones migrantes, en el año 2012 la ley 4409 instituyó en la Ciudad de Buenos Aires el 10 de enero como "Día de las Mujeres Migrantes" en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en memoria de Marcelina Meneses, para visibilizar y concientizar sobre los crímenes de odio, la discriminación, la violencia y la xenofobia hacia las mujeres migrantes.

como "haberlo perdido todo", y donde algunas personas empezaron a trabajar y "ayudar". En "El Patio Cultural" en la Isla Maciel, un espacio de base de la organización "Hagamos lo Imposible" del Frente de Organizaciones en Lucha (FOL), trabaja un grupo de mujeres paraguayas que acuden con sus hijas e hijos y se forman en cursos de género. En la Villa Tranquila se encuentra un comedor del Polo Obrero al que asisten mujeres paraguayas, pero también bolivianas y peruanas.

La "educación" como horizonte de vida, como aseguramiento y como derecho: puede ser la propia educación, en el caso de las y los más jóvenes, o la educación de la descendencia. Y también la educación como reparación entre personas adultas que "sueñan con estudiar".

Una "carta", un "trámite", una "resolución", una "nota de un funcionario", un "DNI" (Documento Nacional de Identidad), representando la vinculación con la autoridad migratoria, local, política, figuras ambivalentes en parte idealizadas, temidas, sobre-estimadas o directamente rechazadas, inalcanzables, en casos donde permanecen visibles las huellas de los mecanismos de ilegalización, habiendo enfrentado laberintos burocráticos parcialmente comprensibles o completamente incomprensibles para las y los migrantes.

En los relatos de la vida migrante se hace presente el universo cotidiano de los trabajadores desocupados, de los talleres "fundidos", de las fábricas "quebradas" o "cerradas", de los piqueteros y las organizaciones sociales. La historia social reciente permanece soterrada en los diálogos y reaparece en una serie de figuras de subjetividad que componen una trama simbólica estableciendo campos de posibilidades de acción política y participación electoral. La percepción de la normativa para participar de elecciones es incompleta y difusa, y la noción de la representación política (por medio de candidatas o candidatos propios) casi siempre permanece ausente. Es perceptible la fuerza de la nacionalización, en unos casos, e igualmente intensa la actitud de permanencia en la condición de "extranjería" cuando se tiene la residencia permanente.

Ciertos eventos biográficos fijan una experiencia de contacto con el sistema político (como una carta o una nota de una autoridad nacional o provincial invitando a votar como extranjera/o). Sin embargo, aparecen acontecimientos sociales críticos (asesinatos de migrantes o jóvenes trabajadores, represiones locales o procesos políticos en el país de origen, incendios y desalojos) con

la capacidad de revelar identificaciones y afiliaciones con lo colectivo, dirimiéndose en esa "colectividad" la adscripción a organizaciones sociales que no diluye el ser migrante como reivindicación.

Tanto el género como la edad pueden diferenciar experiencias en la acción política, tal como lo indican los antecedentes citados (especialmente en lo referido al rol de las mujeres en la movilización y la organización de redes). Ahora bien, es necesario profundizar más en los testimonios y estudios, sobre todo para comprender influencias de las regiones de origen y mecanismos de la militancia en jóvenes migrantes o hijas e hijos de migrantes y sus organizaciones.

Las interpretaciones nos llevan a proponer que en la acción política migrante reflejada en los relatos de la vida aparecen tres formaciones socioculturales que hemos llamado el "voto nacionalizado", el "voto extranjero" y el "voto migrante". Estas configuraciones[40] expresan relaciones sociales en las que toman existencia concreta posicionamientos frente a problemas centrales de la vida migrante, en particular "lo laboral", "la solidaridad comunitaria" y "la nacionalidad". Veamos cómo se definiría cada una de estas formaciones.

El "voto nacionalizado" representa un ejercicio de la ciudadanía instituida, inculcada, heredada o aprendida, en la que la nacionalización aparece en el horizonte de lo deseable para "igualar", para "votar igual que una argentina o un argentino", ratificándose la importancia de obtener la nacionalidad argentina y salir de la condición de extranjera/extranjero. En estos relatos de vida, las personas migrantes se empeñan en "trabajar y emprender personalmente", en "resistir el esfuerzo laboral" como un desafío que cruza la vida migrante, como un "empeño" que la define como "destino", permaneciendo ausente o débilmente representada la dimensión social comunitaria.

En el "voto extranjero" las personas migrantes conservan su residencia permanente y su condición de extranjeras y extranjeros, en cursos vitales donde el esfuerzo personal laboral es muy importante para progresar socialmente, tanto como conservar una extranjería persistente en la que se mantiene en ejercicio

40 Este uso de la noción de configuración puede asimilarse a la propuesta de espacio social con lenguajes y códigos compartidos, horizontes instituidos de lo posible y lógicas sedimentadas del conflicto, propuesta por Grimson (2011). La diferencia de nuestro uso radica en la construcción de relaciones sociales (y sus variantes) más que de configuraciones culturales propiamente dichas. Ver Grimson, 2011: 171-177.

un ser migrante pasivo pero duradero. La ciudadanía se practica en forma restringida acotada al voto local.

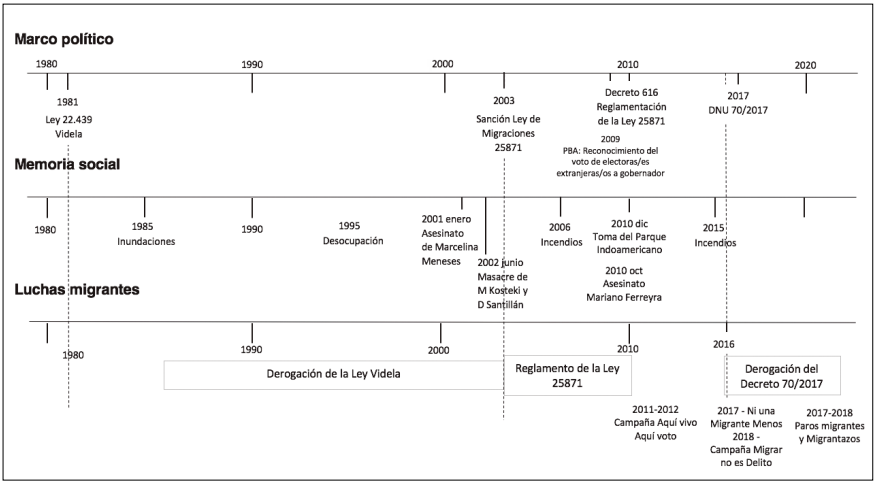
El "voto migrante" se impulsa como utopía en cursos de vida marcados por los apremios y el esfuerzo, en trayectos vitales modificados (a veces abruptamente) por adversidades (acontecimientos que cambian el rumbo), dando lugar al desarrollo de prácticas solidarias colectivas, en sentido político y económico, en las que se ejerce un ser migrante activo, reivindicatorio del derecho a la migración y al voto migrante como lucha, componente donde reside el sustrato más singular de las luchas migrantes propiamente dichas. En su movilización sobresale el rol de las mujeres (tal como se vio en Gil Araujo y Rosas, 2019), las campañas por el voto migrante y el reclamo de derechos políticos con base en el criterio del lugar de residencia.

Esta última figura de subjetividad es central para entender particularidades de las luchas migrantes en Argentina y los anclajes subjetivos de la acción colectiva que las nutren, ya que introduce una modificación del campo de lo posible, un cambio en la concepción jurídica y política de la ciudadanía. En esta configuración subyace lo más novedoso y característico de la construcción del sujeto político migrante y la repolitización de la cuestión migratoria desde la acción misma del sujeto.

Las formaciones socioculturales propuestas no deben valorarse como figuras mutuamente excluyentes, sino como relaciones sociales coexistentes en el tiempo, que pueden combinarse o registrar desplazamientos en la vida de una misma persona migrante y, desde ya, entre personas y grupos de personas. Se trata de una tipología apoyada en la figura del voto para denotar algo más abarcativo: la presencia del sujeto político migrante como totalidad que en su acción o inacción modifica (o conserva) relaciones sociales en las que lo migratorio acrecienta su alcance, resignificando la ciudadanía como práctica y repolitizando la cuestión migratoria contemporánea desde esa misma acción.

En el siguiente Esquema de trabajo hemos representado las tres etapas en la experiencia de organización y movilización migrante, definidas por los cambios en el marco político y las luchas migrantes. En cada etapa, hemos registrado referencias de la memoria social surgidas en los testimonios de los relatos de vida construidos.

Esquema 1. *Cambios del marco político, fragmentos de la memoria social y períodos de las luchas migrantes 1980- 2019*



Fuente: Elaboración propia.

Reflexión final

En la investigación de la acción política en la vida migrante hemos trabajado desde la perspectiva de la construcción subjetiva recepcionando una memoria que forma parte de otras luchas de movimientos sociales de trabajadores, desocupados y piqueteros. En la construcción nos mantuvimos en la perspectiva de las y los migrantes y de sus organizaciones, omitiendo el estudio de las organizaciones "para" migrantes, según la diferenciación propuesta por Caggiano (2011). Sin embargo no debe perderse de vista que las organizaciones "para" migrantes desarrollan un trabajo fundamental, tanto a nivel jurídico como político, en la defensa de sus derechos humanos y constituyen en sí mismas una dimensión de investigación necesaria.[41]

41 Las organizaciones de migrantes y las organizaciones para los migrantes están relacionadas entre sí y, a su vez, mantienen relaciones con otras instituciones sociales, con los gobiernos y con los organismos internacionales.

La politización de la cuestión migratoria contemporánea alrededor de la ilegalidad y la ilegalización (Rojas Wiesner y Basok, 2020) y, más recientemente, las "políticas de la hostilidad" que espectacularizan, expanden e intensifican el control migratorio (Domenech, 2020), encuentran en las luchas migrantes construcciones de resistencia que desafían al régimen global de control y, sobre todo, a nuestros conceptos para comprenderlas.

En las distintas luchas migrantes de reivindicación de derechos y, en particular, del derecho a la migración y la movilidad, reside una "condición migrante" o una "identidad migrante" en la que la ciudadanía se ejerce más allá de su condición jurídica, y donde el ser migrante no constituye ante todo o meramente un lugar de desamparo, sino que instituye nuevas afiliaciones sociales repolitizando la cuestión migratoria y dando paso a la interpelación de la ciudadanía definida desde la nacionalidad.

Domenech y Boito (2019) plantean como hipótesis que las luchas migrantes en Sudamérica presentan singularidades respecto de las luchas en América del Norte y en Europa, idea que hemos tratado de seguir en una indagación de elementos para la comprensión de la acción política y la construcción de resistencias locales.

El abrevar de la ciudadanía en la nacionalidad no alcanza a clausurar otras vías de su recreación, que encuentran en el ser migrante (y en particular en el derecho a serlo) una fuente de forzamiento hacia su ampliación. La reducción de las personas migrantes a una condición de "objetos" desde las políticas de ilegalización, clandestinización y explotación, no conduce (principalmente) hacia búsquedas de nacionalización, es decir, hacia la salida de la condición migratoria. Pensamos que una persistente disposición a permanecer en el "ser migrante" puede interpretarse como disposición insubordinada duradera, como una condición que se reivindica y que abona el sustrato de las luchas migrantes en nuestra región.

Bibliografía

Balán, Jorge (1974): *Las historias de vida en ciencias sociales. Teoría y técnica*. Cuadernos de investigación social. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires.

Caggiano, Sergio (2005): *Lo que no entra en el crisol: Inmigración boliviana, comunicación intercultural y procesos identitarios*. Prometeo Libros. Buenos Aires.

Caggiano, Sergio (2011): "La cuestión migratoria: reconocimiento de derechos, iden-

tidades nacionales y (ausencias de) género", en Jelin Elizabeth, Caggiano Sergio y Mombello Laura, *Por los derechos. Mujeres y hombres en la acción colectiva*. Nueva Trilce. Buenos Aires.

Caggiano, Sergio (2019): *Las migraciones como campo de batallas. Desigualdades, pertenencias y conflictos en torno a la movilidad de las personas*. Miño y Dávila. Buenos Aires.

Calderón Chelius, Leticia (2006): "El estudio de la dimensión política dentro del proceso migratorio", *Sociológica*, año 21, número 60, enero-abril, pp. 43-74. Universidad Autónoma Metropolitana. Distrito Federal, México.

Calderón Chelius, Leticia (2019): "Esas cosas invisibles: los derechos político-electorales de las personas extranjeras en México", *Odisea*, Revista de Estudios Migratorios. Nº 6, 1 de octubre de 2019. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

Calvelo, Laura (2001): "Medición de la movilidad espacial de los extranjeros en Argentina en el marco del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001: La encuesta complementaria sobre migraciones internacionales", VI Jornadas de Estudios de Población (AEPA): Neuquén.

___ (2010): "Migraciones internas e internacionales en los tiempos del ajuste", en *El costo social del ajuste (Argentina, 1976-2002)*, Tomo I, Susana Torrado compiladora. Edhasa. Buenos Aires.

___ (2011): "Inmigración y emigración internacional en Argentina. Problemas de medición y estimación". XI Jornadas Argentinas de Estudios de Población (AEPA). Ciudad de Neuquén, 21 al 23 de septiembre.

___ (2012): "La migración internacional en Argentina hacia 2010", REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana. Año XX, Nº 39. Jul-Dez 2012. ISSN 1980-8585. Centro Scalabriniano de Estudos Migratorios. Brasilia.

Canelo, Brenda (2015): "Espacios disputados: Migrantes y agentes estatales ante el Parque Indoamericano", Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales; Revista Ciencias Sociales; 88; 4-2015; 62-67.

CONICET (2021): Anuario Estadístico Migratorio de Argentina 2020. Debandi, Natalia; Nicolao, Julieta; Penchaszadeh, Ana Paula, compiladoras. Consejo Nacional Investigaciones Científicas Técnicas. Ciudad de Buenos Aires.

Courtis, C. y Penchaszadeh, A.P. (2015): "El (im)posible ciudadano extranjero. Ciudadanía y nacionalidad en Argentina", Revista SAAP, vol. 9, Nº 2, pp. 375-394.

Dirección Nacional Electoral (2021): Portal extranjeros residentes en Argentina < https://www.argentina.gob.ar/interior/extranjeros-residentes-en-argentina>, acceso 10 de septiembre de 2021.

Domenech, Eduardo (2011): "Crónica de una 'amenaza' anunciada. Inmigración e 'ilegalidad': visiones de Estado en la Argentina contemporánea", en *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: Prácticas, representaciones y categorías*. Coordinado por Bela Feldman-Bianco *et al*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO: Universidad Alberto Hurtado.

Domenech, Eduardo (2017): "Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo", Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política, Campos dos Goytacazes, Vol. 8, No. 1, p. 19-48.

Domenech, E. y Boito, M.E. (2019): "Luchas migrantes en Sudamérica: reflexiones críticas desde la mirada de la autonomía de las migraciones", en Mezzadra Sandro, Cordero Blanca y Varela Amarela. *América Latina en movimiento. Migraciones, límites a la movilidad y sus desbordamientos*. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Domenech, Eduardo (2020): La "política de la hostilidad" en Argentina: detención, expulsión y rechazo en frontera [The "politics of hostility" in Argentina: detention, expulsion and border rejection]. Estudios Fronterizos, 21, e057.

Ferrarotti, Franco (2007): "Las historias de vida como método", *Convergencia*. Revista de Ciencias Sociales, vol. 14, núm. 44, mayo-agosto, 2007, pp. 15-40. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México

Gavazzo, Natalia (2018): "Ni una migrante menos: generación y género entre las mujeres migrantes organizadas en Buenos Aires", en Gaviria Mejía, Margarita Rosa (Org.), *Migrações e direitos humanos: problemática socioambiental*. Editora da Univates, Río Grande do Sul.

Gil Araujo, Sandra (2017): "Extranjeros en la Nación. Una exploración por los proyectos de ley sobre voto de los extranjeros en las elecciones presidenciales en Argentina (1984-2012)", *Revista Temas de Antropología y Migración*, Nº 8, Edición Especial, pp. 10-25.

Gil Araujo, S. y Rosas, C. (2019): "La acción colectiva de las mujeres migrantes como práctica de ciudadanía. Apuntes conceptuales y avances de investigación en el AMBA", en XIV Jornadas Nacionales de Historia de las Mujeres y IX Congreso Iberoamericano de Estudios de Género, 29 de julio a 1 de agosto, Universidad de Mar del Plata. Argentina.

Grimson, Alejandro (2011): *Los límites de la cultura. Críticas de las teorías de la identidad*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Groisman, L.V. (2019): "Jóvenes migrantes costureros: experiencias formativas, relaciones generacionales y subjetivación política en la Ciudad de Buenos Aires",

Odisea. Revista de Estudios Migratorios Nº 6, 1 de octubre. ISSN 2408-445X

INDEC (2021): Resultados del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010 en línea: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-CensoProvincia-3-999-06-035-2010>, acceso 24 de mayo de 2021.

Nash, June (1974): "Paralelos revolucionarios en una historia de vida", en J. Balán, *Las historias de vida en ciencias sociales. Teoría y técnica*. Cuadernos de investigación social. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires.

Mallimaci, F. y Giménez Béliveau, V. (2006): "Historia de vida y métodos biográficos", en Vacilachis de Gialdino, Irene (coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa, Barcelona.

Marroni, María Da Gloria (2017): "¿Dar voz al Otro? Los métodos biográficos y las narrativas de los migrantes: un debate ejemplar en ciencias sociales", TLA-MELAUA, Revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. ISSN 1870-6916. Nueva Época, año 10, Nº 41, octubre/marzo, pp. 202-221.

Pacecca, M.I. (2017): "Electores extranjeros en la provincia de Buenos Aires. La regulación del derecho al voto en los siglos XIX, XX y XXI", Revista *Temas de antropología y Migración*, Nº 8, Edición Especial, pp. 41-68.

Penchaszadeh, A.P. (2012): "Migraciones y derechos políticos: ¿democratización y extensión de la ciudadanía o nuevas formas de la extranjerización en democracia?", en S. Novick (Ed.). *Migraciones y políticas públicas*. Buenos Aires: Catálogos.

Penchaszadeh A.P. y Courtis, C. (2016): "Sujetos políticos migrantes y el dilema de la naturalización ¿variaciones posnacionales?", *Colombia internacional*, Nº 88, 159-182.

Penchaszadeh, A.P. y Condorí Mamani, S. (2017): "Ciudadanía migrante en Argentina. ¿Hecho o proyecto?", *Revista Temas de Antropología y Migración*, Nº 8, Edición Especial (pp. 26-40).

Penchaszadeh, A.P. y Rivadeneyra Palacios, L. (2018): "Debates actuales en torno al voto migrante en la Ciudad de Buenos Aires", *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VI, Nº 11, 165-190.

Penchaszadeh, A.P. y Asurey, V. (2020): "Ciudadanía migrante en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Inmigración y derechos políticos en clave local". *Revista Andina de Estudios Políticos* 10 (1): 52-74.

Rho, M.G. (2019): Nuevas configuraciones de las "luchas migrantes" en Argentina. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. <https://www.aacademica.org/000-023/675>, acceso 15 de octubre de 2021.

___ (2021): "Paro migrante en Argentina: el trabajo como subjetividad política. Si somos americanos", *Revista de Estudios Transfronterizos*, 21(2), 146-169.

Rojas Wiesner, M.L. y Basok, T. (2020): "'Legalidad ilegal' y precariedad: la perspectiva desde el sur de México", en *Sociologías*, Porto Alegre, año 22, Nº 55, set-dez, p. 74-103.

Rojas Wiesner, M.L. y Winton, A. (2020): *Contornos: historias de vida y trabajo entre Guatemala y México*, Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial, A. C. Ciudad de México.

Sassen, Saskia (2003): *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Traficantes de Sueños. Madrid.

Sautú, Ruth (comp.) (1999): *El método biográfico. La reconstrucción de la sociedad a partir del testimonio de los actores*. Buenos Aires, Editorial Belgrano.

Svampa, M. y Pereyra, S. (2003): *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Biblos, Buenos Aires.

Varela Huerta, Amarela (2015): "Luchas migrantes: un nuevo campo de estudio para la sociología de los disensos Andamios". *Revista de Investigación Social*, vol. 12, Nº 28, mayo-agosto, pp. 145-170.

Velasco, L. y Gianturco, G. (2012): "Migración internacional y biografías multiespaciales: una reflexión metodológica", en *Métodos cualitativos y su aplicación empírica: por los caminos de la investigación sobre migración internacional*. Marina Ariza y Laura Velasco coordinadoras. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales; El Colegio de la Frontera Norte.

Anexo: Requisitos para ejercer el voto extranjero según gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (circa 2021)

Provincia	Edad y Residencia	Inscripción al padrón	Leer y escribir en el idioma*	Condiciones	Cargos
Buenos Aires	18 años de edad. 2 años de residencia inmediata en el municipio	Empadronamiento automático	Sí	Contribución que no baje de los $200 (pesos argentinos)	Todas las categorías provinciales, municipales, consultas populares y plebiscitos
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	16 años de edad. Ser residente permanente. Tener domicilio en la ciudad registrado en el DNI	Empadronamiento automático	-	No tener inhabilitaciones que establece el Código Electoral de la Ciudad	Jefe/a de Gobierno – Legisladores/as y Comuneros/as
Catamarca	18 años de edad. 4 años en el municipio al momento de incribirse al padrón	Sí	Sí	No tener las inhabilidades previstas por la ley	Cargos municipales
Chaco	18 años de edad. 2 años de residencia inmediata en el municipio	Por solicitud en la Junta Empadronadora municipal	Sí, comprobable	-	Cargos municipales

Provincia	Edad y Residencia	Inscripción al padrón	Leer y escribir en el idioma*	Condiciones	Cargos
Chubut	18 años de edad. 3 a 5 años de residencia inmediata en el municipio	Por inscripción en el padrón especial suplementario de extranjeros/as a cargo de cada municipio.	Sí	Ejercer actividad licita Ser contribuyente Tener cónyuge o hijos argentinos Ocupar cargo directivo en asociación reconocida	Cargos municipales
Corrientes	18 años de edad. 2 años de residencia inmediata en el municipio	Inscripción voluntaria en el Registro Especial de Electores Extranjeros	Sí	-	Cargos municipales
Córboba	18 años de edad. Más de 5 años de residencia permanente en la provincia y 2 en el municipio	Inscripción voluntaria en el Juzgado Electoral	-	Estar casado con ciudadano argentino Ser padre o madre de hijo argentino Ejercer actividad lícita Ser contribuyente por pago de tributos	Cargos electivos provinciales y municipales

Provincia	Edad y Residencia	Inscripción al padrón	Leer y escribir en el idioma*	Condiciones	Cargos
Entre Ríos	18 años de edad. 2 años de residencia inmediata en el municipio	Inscripción voluntaria en el el padrón de extranjeros de la circunscripción de residencia	Sí	Ser contribuyente por pago de impuestos directos o contribuciones Estar casado con argentina/o Ser padre/madre de hijos argentinos Ejercer profesión liberal o industria lucrativa	Cargos municipales
Formosa	Las personas migrantes no tienen derechos políticos en Formosa				
Jujuy	21 años de edad. 2 años de residencia inmediata en el municipio	Inscripción voluntaria en el padrón municipal que corresponde a la residencia.	-	Ser contribuyente	Cargos municipales
La Pampa	18 años de edad. 6 años de residencia en la provincia y 3 en el municipio (comprobable en el DNI)	Inscripción voluntaria el Registro de Electores Extranjeros del Tribunal Electoral provincial	-	No encontrarse comprendidos en algunas de las causales de inhabilidad electoral	Cargos municipales

Provincia	Edad y Residencia	Inscripción al padrón	Leer y escribir en el idioma*	Condiciones	Cargos
La Rioja	18 años de edad. 2 años de residencia en la provincia	Inscripción en el Tribunal Electoral provincial	Sí	-	Todas las categorías provinciales y municipales
Mendoza	18 años de edad. 2 años de residencia inmediata en el municipio	Inscripción en las oficinas municipales		-	Cargos municipales
Misiones	18 años de edad. 3 años de residencia permanente en el municipio	Inscripción en el Registro Especial de Electores Extranjeros hasta sesenta días antes de las elecciones	Sí	Ejercer actividad lícita. Ser contribuyente directo Tener cónyuge o hijo/a argentino/a	Categorías municipales, derechos de iniciativa, referéndum y destitución
Neuquén	18 años de edad. 2 años de residencia inmediata en el municipio	Inscripción voluntaria mediante solicitud ante el Juez de Paz	-	No tener inhabilitaciones por el art 3º de la ley 165 ni haber sido condenado por delitos contra la soberanía nacional	Cargos municipales

Provincia	Edad y Residencia	Inscripción al padrón	Leer y escribir en el idioma*	Condiciones	Cargos
Río Negro	18 años de edad. 3 años de residencia inmediata en el municipio	Inscripción voluntaria ante la Junta Electoral Provincial	-	Comprobar 3 años de residente por constancia laboral (o) ser contribuyente de servicios públicos	Cargos municipales
Salta	18 años de edad. 2 años de residencia en el municipio al momento de inscribirse	Inscripción voluntaria ante el Registro Civil	Sí	No tener ninguna de las inhabilidades establecidas por la ley electoral de la Provincia. Abonar contribución municipal o fiscal no inferior a veinte pesos anuales o ejercer una profesión liberal.	Cargos municipales
San Juan	18 años de edad. Más de 2 años de residencia inmediata y continua en el municipio	Inscripción voluntaria por solicitud ante Juez de Paz	-	-	Cargos municipales
San Luis	18 años de edad. 1 año de residencia inmediata en el municipio	Por inscripción voluntaria	-	-	Cargos municipales

Provincia	Edad y Residencia	Inscripción al padrón	Leer y escribir en el idioma*	Condiciones	Cargos
Santa Cruz	18 años de edad. 3 años de residencia inmediata en el municipio que vota	Por inscripción voluntaria ante la Junta Electoral Provincial	-	-	Cargos municipales
Santa Fe	18 años de edad. 2 años de residencia continua y efectiva en el municipio o 1 año en las comunas	Empadronamiento automático	Sí	Condiciones que determinen las leyes orgánicas de Municipalidades y Comunas.	Cargos municipales
Santiago del Estero	18 años de edad. Más de 2 años de residencia inmediata en el municipio	Inscripción voluntaria ante el Municipio	-	Tener documento nacional de identidad de extranjero	Cargos municipales
Tierra del Fuego	18 años de edad. Mínimo de 5 años de residencia en el municipio (en Río Grande mínimo 10 años)	Inscripción voluntaria, diferencias en Municipio de Ushuaia y de Río Grande	Sí	Contribuyente municipal o con diez (10) años de domicilio real para quienes no sean contribuyentes y acrediten buena conducta	Cargos municipales

Provincia	Edad y Residencia	Inscripción al padrón	Leer y escribir en el idioma*	Condiciones	Cargos
Tucumán	18 años de edad. Más de 2 años de residencia inmediata en la provincia	Inscripción voluntaria en el Registro Provincial de Electores Extranjeros, de la Junta Electoral	-	-	Gobernador/a, Vicegobernador/a, Legisladores/as Provinciales, Intendentes/as Municipales, Concejales/as y Convencionales Constituyentes

* Saber leer y escribir en el idioma nacional.

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento a través de los organismos electorales provinciales y de la Dirección Nacional Electoral (2021).

Normativas

Buenos Aires: Constitución de la Provincia de Buenos Aires; Ley 5109 - Electoral de la Provincia de Buenos Aires; Ley 6769 - Orgánica de Municipalidades; ley 11700.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; ley 6031 - anexo Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Catamarca: Constitución de la Provincia de Catamarca; Ley 4628 - Electoral de la Provincia de Catamarca; Decreto Ley 4640.

Chaco: Constitución de la Provincia de Chaco; leyes 3081, 4169, 4332.

Chubut: Constitución de la Provincia de Chubut; Ley 46 XVI - Corporaciones Municipales.

Corrientes: Constitución de la Provincia de Corrientes; Ley 2498 - Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Corrientes.

Córboba: Constitución de la Provincia de Córdoba; Ley 8102 - Orgánica de Municipios y Comunas: Ley 9571 - Código Electoral de la Provincia de Córdoba.

Entre Ríos: Constitución de la Provincia de Entre Ríos; Ley 10027 - Orgánica de Municipios de la Provincia de Entre Ríos.

Jujuy: Constitución de la Provincia de Jujuy; Ley 4164 - Código Electoral de Jujuy.

La Pampa: Decreto 525/91; ley 1197.

La Rioja: Ley 6843 - Orgánica de Municipalidades; Ley 8212 – Extranjeros.

Mendoza: Constitución de la Provincia de Mendoza; Ley 1079 - Orgánica de Municipalidades; Ley 2551 - Electoral de la Provincia de Mendoza.

Misiones: Constitución de la Provincia de Misiones; Ley XI Número 6 - Electoral de la Provincia de Misiones.

Neuquén: Ley 3053/2017 - Electoral de la Provincia de Neuquén.

Río Negro: Constitución de la Provincia de Río Negro; Ley 2431/2011 - Código Electoral de la Provincia de Río Negro.

Salta: Constitución de la Provincia de Salta; Ley 1349/1933 - Orgánica de Municipalidades de Salta; Ley 6444/1987 - Régimen Electoral de la Provincia de Salta.

San Juan: Ley 1268/2014 - Código Electoral de la Provincia de San Juan.

San Luis: Ley 0349/2004 XII - Régimen Municipal.

Santa Cruz: Constitución de la Provincia de Santa Cruz; Ley 55/1958 - Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Santa Cruz; Ley 1753/1985 - Régimen Electoral de la Provincia de Santa Cruz.

Santa Fe: Constitución de la Provincia de Santa Fe; Ley 13461/2015.

Santiago del Estero: Constitución de la Provincia de Santiago del Estero; Ley 6.908/2008 - Código Electoral de la Provincia de Santiago del Estero.

Tierra del Fuego: Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Ley 423/1008 - Orgánica de Municipalidades. Régimen Electoral - Municipio de Ushuaia. Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Ushuaia. Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Río Grande.

Tucumán: Constitución de la Provincia de Tucumán; Ley 7948/2007 - Registro provincial de electores/as extranjeros/as.

Algunos apuntes sobre la investigación en movilidad humana en Uruguay a partir de procesos de diálogo sociedad civil-academia

Pilar Uriarte Bálsamo

Introducción

Este artículo tiene como punto de partida una experiencia de trabajo en movilidad humana durante el período 2014-2019 en la Ciudad de Montevideo-Uruguay, que combina investigación con militancia a partir de la colaboración entre academia y sociedad civil. Este proceso se enmarca dentro de la propuesta de integralidad llevada adelante por la Universidad de la República, en la que se busca articular las actividades de investigación, extensión y enseñanza en el desarrollo de líneas de trabajo que incorporen docentes / investigadores, estudiantes y egresados universitarios y actores diversos de sociedad civil y estado, con trayectorias de trabajo y formación diversa (Tommasino y Rodríguez, 2010).

Esta perspectiva, transversal a las diferentes áreas de conocimiento desarrolladas en la institución, adquiere características específicas en cada experiencia de trabajo, dependiendo del campo o área temática y los actores con los que se entabla el diálogo. Un elemento a veces poco considerado, pero central, está en la posibilidad de acompasar las temporalidades de los colectivos involucrados, combinando las exigencias de los marcos de la tarea universitaria, con las dinámicas y ciclos del trabajo en otros espacios (Gómez Caraballo *et al.* 2019).

El presente artículo aborda una experiencia concreta de trabajo en torno a movilidad humana, describiendo el proceso y sus especificidades. Busca trascender el mero relato para incorporar una reflexión de corte teórico-metodológico en torno a las potencialidades de este tipo de aproximaciones. Proponemos que el diálogo entre actores sociales en sus diferentes roles, universitarios, sociedad civil, estado, habilita espacios de interacción que posibilita superan las limitaciones identificadas en mayor o en menor medida en el campo de los estudios migratorios. Permite driblar algunas de las dificultades del trabajo con población en situación de movilidad internacional generalmente orientadas por demandas de la sociedad receptora.

Es así que se abordan algunos de los desafíos que se presentan cuando los equipos de trabajo conformados por locales (representantes de la sociedad receptora a los ojos de sus interlocutores) buscan entablar diálogos con personas que encuentran sus derechos restringidos, debido a la no pertenencia nacional y otros mecanismos de exclusión, raciales, de género y clase. La construcción de procesos de trabajo dialógicos, que vinculen las exigencias de producción de conocimiento en un marco académico, con los intereses, necesidades y expectativas de otros actores sociales puede prevenir algunas de las formas de violencia que esas interacciones implican, construyendo contextos de diálogo, no exentos de las relaciones de poder que constituyen toda relación social, pero sí un poco más igualitarios y reflexivos.

Posteriormente se analizan algunas de las negociaciones entre asociación civil y academia para llevar adelante una agenda común de trabajo, que en un principio puede parecer un acuerdo, pero que puede esconder perspectivas y objetivos disímiles. En algunos casos las temporalidades y dinámicas de trabajo propuestas que apuntan a unos u otros objetivos pueden estar pautando las tensiones entre proyectos que buscan coordinarse.

En un tercer momento, se abordan problemas de orden teórico que comprenden la construcción de las preguntas y objetivos perseguidos, muchas veces enmarcados en el pensamiento de estado (Sayad, 2008). Focaliza en la identificación de diferentes expresiones del nacionalismo metodológico (Llopis Groig, 2017) en el desarrollo de las iniciativas de investigación. La reflexión en torno a este concepto es central en el estudio de la movilidad humana, dado que adquiere características singulares en función de que es la propia existencia de los estados nacionales la que construye el dato empírico que caracteriza al fenómeno abordado (Gil Araujo, 2018).

Dos grandes ejes: género y acceso a la vivienda articularon gran parte del proceso de diálogo, que ejemplifican esas dos direcciones de construcción de la agenda de investigación. Un tercer eje, que integra el trabajo de enseñanza y extensión a partir de la experiencia previa, se estableció en el último periodo de trabajo y orienta algunas de las consideraciones finales. De esta forma, el análisis de una experiencia de trabajo en concreto, pretende mostrar la importancia de la retroalimentación en los procesos de investigación y extensión para el desarrollo de perspectivas teóricas y metodológicas adecuadas a un objeto de investigación específico, evitando lecturas instrumentalistas y unidireccionales.

Investigar en movilidad humana ¿dónde comenzar?

Al igual que en muchos otros casos, la migración reciente en Uruguay se presenta como un fenómeno hipervisibilizado por la prensa y la opinión pública. La cobertura de prensa tiende a sobredimensionar su importancia y señalando su presencia en diferentes eventos, y la opinión pública suele darle lugares protagónicos en análisis en torno a mercado laboral y previsión, dinámicas demográficas, o incluso cuestiones de identidad nacional y cultural. La concentración en zonas céntricas de la ciudad y los usos del espacio público, vinculados a formas de marcación étnico-racial construidas por la sociedad receptora aumentan la percepción de su presencia (Fossatti y Uriarte; 2018). Esto también es reforzado en los medios de comunicación, a partir de "metáforas hídricas" (Santamaría, 2002), que acentúan la idea de la migración como una "invasión" (Olivera y Giordano, 2020).

Sin embargo, la investigación en movilidad humana implica una serie de desafíos en torno a la construcción de un diálogo y el establecimiento de interlocuciones que logren profundizar más allá de los marcos preestablecidos para los encuentros locales / extranjeros. A pesar de su hipervisibilidad, los y las migrantes son habitualmente caracterizados como una "población oculta" (Cárdenas y Yañez, 2012). Se trata de poblaciones de difícil aproximación mediante los instrumentos estadísticos construidos para la medición del conjunto de una sociedad. Por tratarse de grupos pequeños y en muchos casos dispersos territorialmente, es difícil establecer la representatividad de la muestra con la que se trabaja y la confiabilidad de los resultados obtenidos. Una dificultad adicional se presenta con herramientas como la Encuesta Continua de Hogares, ampliamente utilizada en el país, cuya muestra se construye a partir de la selección y aplicación en hogares particulares sin incorporar viviendas colectivas (Prieto y Montiel, 2020). Como veremos más adelante, este tipo de viviendas representan una de las estrategias habitacionales y domésticas más extendidas entre la población migrante (Fossatti y Uriarte, 2018). En muchos casos, para superar estas limitaciones se apela a estrategias como el muestreo conducido por encuestados (Cárdenas y Yañez, 2012), que permitan inferir la confiabilidad de la muestra en relación a la población sin conocer el marco muestral. La aplicación de este tipo de técnicas implica la participación activa de personas migrantes, técnicamente denominadas "semillas" que inician el proceso de muestreo, que pueden ser reclutados mediante pagos u otro tipo de beneficios económicos.

Estas dificultades están lejos de ser exclusivas de las aproximaciones cuantitativas. El trabajo a partir de diseños de investigación cualitativos, imponen dificultades diferentes en términos concretos, pero similares en su conformación y que refieren a las características del fenómeno a ser investigado. En gran medida, se trata de poblaciones que enfrentan condiciones de vida extremadamente precarizadas, con extensos horarios de trabajo, mal remunerados y de altas exigencias; con pocas opciones para habitar espacios domésticos y de ocio dignos. Parece razonable que estas personas estén poco dispuestas a participar de propuestas de investigación que implican largos tiempos de interacción. Particularmente para las aproximaciones etnográficas, en que esos tiempos parecen no tener actividades pautadas previamente o un objetivo definido con claridad, el establecimiento de un vínculo de trabajo prolongado resulta difícil.

Ligado a las condiciones de vida, se trata de una población que enfrenta situaciones de violencia explícita o velada en casi todos los ámbitos de relacionamiento con la sociedad receptora, manifestada en diversas formas de desvalorización del otro o exclusión del colectivo y señalización de no pertenencia. Si bien esas violencias responden a muchas formas de exclusión social, estructuradas en jerarquías raciales, de género y clase; la no pertenencia nacional, enunciada en términos de extranjería, "inmigridad" o distancia cultural condensa todos esos sentidos (Sayad, 2010; Delgado, 2003). Esas estructuras de discriminación son previas y mayores al vínculo establecido para una investigación en concreto. Cuando los equipos están conformados por investigadores de la sociedad receptora, determinan en gran medida el tipo de relacionamiento que se construye, el proceso de investigación y el tipo de resultados que pueden obtenerse.

Por último, un elemento que resulta fundamental en este análisis es el lugar que el Estado y las diferentes formas de institucionalidad, —que en muchos casos los equipos de investigación— representan a los ojos de sus interlocutores. La situación de desplazamiento internacional impone la necesidad de justificar frente al Estado, la presencia y permanencia en territorio. A diferencia de lo que plantean las dicotomías documentado/indocumentado, con/sin papeles, regular / irregular, las personas atraviesan por diferentes situaciones, transitando entre el estatuto regular y situaciones más o menos irregulares en determinados momentos (Jardim, 2017). Así como el orden estatal "pone bajo sospecha" al extranjero, en muchos casos las personas migrantes tienden a desconfiar del Estado y sus representantes, así como a ser cautelosos al brindar información que, bajo ciertas circunstancias, podría ponerlos en peligro.

Esto no significa proponer que un proceso de investigación esté más "contaminado" que otro en función del tipo de aproximación o que presente un "sesgo" que inevitablemente condicione sus resultados. Al contrario, partimos de la noción de que no existen condiciones neutrales de producción de conocimiento o condiciones de producción distanciadas de las relaciones sociales en que éste se conforma. Sin embargo, somos conscientes que, en el caso específico de la investigación en torno a migraciones, la pertenencia nacional puede implicar un obstáculo específico, que de no ser considerado y debidamente trabajado puede detener el proceso de investigación en discursos prediseñados en función de aquello que las personas entrevistadas piensan que esperamos escuchar.

Diálogos sociedad civil-academia

A diferencia de otros países de la región, Uruguay se incorpora tardíamente a las dinámicas de movilidad regional como país receptor (Bengochea, 2018). Con un discurso nacionalista construido en torno a los aportes de las migraciones europeas de fines de siglo XIX y comienzos del siglo XX, y una realidad de casi medio siglo de expulsión de población a países de la región, Europa y Estados Unidos; la reversión del saldo migratorio y el continuado ingreso de migración latinoamericana se presentó como un fenómeno inesperado en la segunda década del siglo XXI (MIDES, 2017), que implicó la necesidad de adaptarse a estas nuevas dinámicas, tanto en la investigación social como en las intervenciones sociales (Uriarte, 2020).

A pesar de la fuerza del fenómeno de emisión de población y su protagonismo en el marco de los fenómenos de movilidad, es importante resaltar que durante la década de los noventa y la primera de los dos mil, existió un flujo de ingreso de población latinoamericana, poco significativo en términos numéricos pero que integraba un tipo de dinámicas de movilidad regional que después se intensificaron. A partir de 2009, las situaciones de vulnerabilidad en el retorno de nacionales también comenzaron a ocupar espacios importantes. Estudios en demografía muestran un incremento en el retorno desde países europeos, principalmente España y Estados Unidos, que encuentran dificultades en el acceso a empleo, que disminuyen a medida que aumenta el tiempo de permanencia (Koolhaas, 2016).

En ese contexto, la movilidad humana y el acceso a derechos de la población migrante, eran temas poco abordados, tanto por las políticas públicas

como por las acciones de la sociedad civil. A partir de 2011 el aumento en el ingreso de población latinoamericana al país es significativo. A pesar de que los datos en torno al ingreso y residencia de población migrante en el país son escasos y presentan dificultades para su comparación y seguimiento, es posible mostrar algunos de esos procesos a partir de datos estadísticos y administrativos generados por el estado. Según los datos del informe del Ministerio de Desarrollo Social, en 2011 el aumento en el ingreso de población está protagonizado por Perú y República Dominicana (MIDES, 2017). En torno al 2015 se suman las corrientes migratorias de Cuba y Venezuela. Para 2017 las personas que llegan de Venezuela representan el 55% del total de personas migrantes recientes (con menos de cinco años en el país), sobrepasando a Cuba con un 16,5% y República Dominicana con el 7,5%. En abril de 2021 se estima un total de 19.000 migrantes de Venezuela en Uruguay. En 2018 el número de solicitudes de residencias de origen venezolano superó, al de argentinas, históricamente el origen de población con mayor presencia en el país (Prieto y Montiel, 2020).

Las condiciones de vida de la población migrante en el país muestran altos grados de precariedad y dificultades en el acceso a derechos básicos: no discriminación, vivienda digna, educación, convivencia familiar y comunitaria, acceso al trabajo en igualdad de condiciones que los nacionales y, por último, el derecho a la regularización de la situación migratoria. Trabajos cuantitativos a partir de encuesta continua de hogares señalan importantes brechas en el acceso al mercado laboral, en la cobertura de seguridad social, en el desfase entre trayectorias educativas y la inserción laboral, y en diferencias salariales, todos elementos que se acentúan para las mujeres migrantes. Es posible afirmar que en términos laborales la población migrante se encuentra expuesta a una desigualdad sistémica con relación a los no migrantes (Prieto y Márquez, 2019). Por otro lado, también es posible identificar diversas dimensiones cotidianas en que la precariedad material y la violencia simbólica afectan de forma específica a la población migrante. Se trata de un complejo de desigualdad interseccional en el que se imbrican el origen nacional a través de la etiqueta "inmigrante"; la discriminación racial a partir de la atribución de la pertenencia a una raza o un espacio geográfico desvalorizado (Uriarte y Ramil, 2017).

La experiencia de trabajo sobre la que se construye este texto se desarrolla en torno al diálogo con la Asociación Idas y Vueltas, una de las pocas organizaciones que toma el derecho a la movilidad humana y el acceso a derechos de la población migrante como objetivo de trabajo, y referente en la temática a ni-

vel nacional. Se trata de una Asociación Civil que surge en 2004, vinculada al contexto fuertemente expulsor del Uruguay de ese período. Nominada como "asociación de familiares y amigos de migrantes", se pensó como un espacio de intercambio y fortalecimiento de redes desde el país hacía los uruguayos en el exterior. Así como la frase, su logo con un mapa del país en el centro y dos flechas, refleja el espíritu de ese momento y la visión dicotómica con que entonces se pensaban las dinámicas de movilidad humana en el país: "inmigrantes" que llegan al territorio nacional, "emigrantes" que "salen" del país, y un fuerte componente nacional/territorial como bisagra y articulador de esos movimientos. Con el transcurso de los años fue acompañando las transformaciones de las dinámicas de movilidad.

A partir de 2009, y cada vez con mayor frecuencia, la Asociación comenzó a atender las necesidades de la población inmigrante, en principio vinculadas a requerimientos de documentación e información sobre inserción en el mercado laboral. El invierno del año 2011 es rememorado por sus integrantes como un año de quiebre en el trabajo, debido a la llegada cada vez mayor de personas de República Dominicana, con necesidades extremas de alimentación y abrigo. Desde ese momento la llegada de personas a los encuentros de la Asociación fue creciendo ininterrumpidamente y sus orígenes se fueron diversificando, incorporando mayoritariamente a personas de Cuba y de Venezuela, ampliándose el trabajo paralelamente a la diversificación de las demandas.

Al mismo tiempo, las transformaciones en las dinámicas demográficas están acompañadas por transformaciones en los abordajes y temáticas investigadas. Es posible identificar un campo de estudios clásico en torno a inmigración, seguido por el estudio de la emigración, principal problema abordado desde los años setenta hasta los primeros años del siglo XXI, los que fueron acompañando "picos" de salida de personas como consecuencia de crisis económicas, financieras y políticas (Arocena, 2009). El retorno de la población nacional, las políticas tendientes a favorecerlo y sus posibles impactos en el desarrollo nacional también fueron de interés para la comunidad científica desde la segunda mitad de la década de los ochenta en el marco del retorno del régimen democrático en el país (Taks, 2006). En un momento de fuerte protagonismo de las investigaciones sobre emigración y retorno, aparecen algunos antecedentes de estudio de la inmigración que parten, en general, de considerar la excepcionalidad de esos movimientos en relación a la emigración.

Si bien se produjeron investigaciones sobre los flujos de ingreso de población durante ese período, entre los que se destacan los estudios de mujeres

andinas trabajadoras del servicio doméstico (Zeballos Videla, 2017) y de varones peruanos en el complejo de la pesca (Lepratti Souza, 2016), este tipo de trabajos no llegaron a conformar un campo de estudios hasta entrado el segundo quinquenio del siglo XXI. Este proceso pasó por varias etapas. En principio, fue necesario constituir este tipo de dinámicas migratorias como un objeto de investigación legítimo en el marco de los estudios migratorios. Esto implicó validar la constatación de que el territorio nacional estaba, de hecho, atravesado por dinámicas de movilidad humana actuales, con personas de la región y de otras partes del mundo residiendo en el país de forma permanente o transitoria. Posteriormente, fue necesario presentar la idea de que esas personas podrían ser consideradas "inmigrantes" de la misma forma que los europeos llegados durante los siglos XIX y XX, independientemente de su cantidad, motivaciones y proyectos de permanencia en el país. También se debió legitimar que esos fenómenos debían considerarse cuestiones dignas de ser abordadas por las políticas públicas, analizadas y comprendidas por las ciencias sociales, con el mismo grado de interés que despertaban los procesos de movilidad de los nacionales. En ese proceso, la presión de la sociedad civil para pautar la agenda y el debate en torno a movilidad, tuvieron un importante papel.

El proceso de trabajo entre la Asociación Civil Idas y Vueltas y el Núcleo de Estudios Migratorios y Movimientos de Población (NEMMPO)1 comenzó en 2014, con la incorporación de estudiantes de la Licenciatura en Ciencias Antropológicas a las actividades de la Asociación en el marco de prácticas de formación profesional con un fuerte énfasis en la Extensión Universitaria. La propuesta inicial fue apoyar las actividades a partir de identificar necesidades o demandas en las que, más allá de las actividades propias de la práctica antropológica —observación participante, entrevistas, etc.—, los y las estudiantes pudieran aportar. El contrato inicial se conformó más o menos informalmente en los siguientes términos: "ustedes nos dejan hablar con los migrantes, nosotros les damos una mano en lo que precisen". Las y los estudiantes se integraron en todo tipo de actividades, apoyo en la redacción de cartas y formularios, confección de *currículums vitae*, acompañamiento en la realización de trámites en diversas instancias, documentación, inscripción en centros educativos o de

1 Departamento de Antropología Social de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República.

salud, entre otros. Rápidamente esas actividades se convirtieron en instancias de campo muy enriquecedoras y mucho más estimulantes que la realización de entrevistas grabadas y la observación participante puertas adentro del local de la Asociación (Gómez Caraballo *et al.*, 2019).

Poco a poco, lo que inició como un intercambio funcional comenzó a profundizarse. Las demandas de la Asociación se hicieron cada vez más elaboradas. Ya no se trataba únicamente de acompañar en la inscripción de hijos e hijas en centros educativos sino de comprender los mecanismos por los cuales una inscripción se hacía mucho más sencilla para una mujer no nacional cuando era acompañada por una estudiante de antropología uruguaya. O de comprender los "ruidos" en la comunicación entre operadores del sistema de salud y mujeres dominicanas que impedían que ellas asistieran a los controles pediátricos o incluso ni supiesen cuándo hacerlos.

Al mismo tiempo, la demanda desde la antropología a la Asociación comenzó también a establecerse en un camino de ida y vuelta. De identificar necesidades el trabajo pasó a ser el de construir demanda (Sutz, 2010), en la búsqueda de que la agenda de investigación pudiera acompasar los intereses del campo de los estudios migratorios, siempre dinámico y ensayando nuevas aproximaciones, con la necesidad de producir un conocimiento aplicable y socialmente significativo. Dos grandes ejes articularon el proceso de diálogo, que ejemplifican esas dos direcciones de construcción de la agenda de investigación. Un tercer eje, que integra el trabajo de enseñanza y extensión a partir de la experiencia previa, se estableció en el último período de trabajo y orienta algunas de las consideraciones finales.

Vivienda: de la intervención al diagnóstico

Una de las líneas de trabajo a analizar se construyó en torno a vivienda y migración, partiendo de las precarias condiciones de vida en lo que en el medio local se denomina "pensiones" y que representan una diversa gama de locales comerciales que ofrecen habitación por pagos diarios, semanales o mensuales, con importantes grados de informalidad y situaciones de abuso en su funcionamiento (Fossatti y Uriarte, 2018). Las pensiones fueron y continúan siendo la principal solución habitacional para quienes llegan a la ciudad, a pesar de sus condiciones y de los dispersos esfuerzos realizados a nivel departamental por mejorarlas o construir alternativas.

En este caso, el proceso de investigación comenzó en 2016, a partir de la demanda por parte de personas migrantes directamente involucradas en el desalojo de una pensión donde residían. Estas personas, vinculadas a la Asociación, llevaron su inquietud a ese espacio, y a partir de allí se organizó un equipo de trabajo que integraba en sus objetivos y composición a la sociedad civil y la academia. El propósito inicial de este equipo era realizar una transición organizada hacia otras alternativas habitacionales, un poco más estables, un poco más dignas; pero fue transformándose en un proyecto de mayor alcance. Mediante el "boca a boca", entre personas viviendo en pensiones, comenzaron a llegar a la Asociación un número creciente de denuncias, a uno de los pocos espacios de encuentro con la sociedad uruguaya, más allá de los institucionales. Comenzamos así a trabajar hacia un relevamiento de las pensiones existentes en la zona, en busca de conocer y difundir sus precarias condiciones edilicias, sanitarias y de funcionamiento. Simultáneamente, las denuncias por estafas llevaron a la incorporación del consultorio jurídico de la Facultad de Derecho, que acompañó procesos administrativos y judiciales, con la expectativa de mejorar las condiciones de vida en estos locales, denunciar las situaciones de violencia y generar impacto en la opinión pública. En ese punto, el papel de la Asociación para poner el tema en pauta fue fundamental a través de los vínculos con la prensa. Así, un proceso de trabajo que partió de la intervención concreta, transitó a la denuncia de un problema de mayor alcance.

A partir del interés que despertó la temática a nivel mediático y gubernamental, dio comienzo una nueva etapa de labor centrada en el relevamiento, el diagnóstico y la elaboración de recomendaciones. Integrantes de la Asociación junto con los investigadores fueron convocados para sistematizar el conocimiento de las pensiones dada su experiencia previa y tomando en cuenta las dificultades para producir resultados de otras formas de aproximación. Se trataba de una realidad inaprensible para otros abordajes, ya que si bien las denuncias hicieron visible para el conjunto de la sociedad lo que anteriormente permanecía "opaco" (la violencia sistemática a la que era sometida la población migrante y nacional en ese tipo de establecimiento), el acceso a esos espacios para investigar continuaba inaccesible a diseños de investigación que buscaban identificar las pensiones a partir de registros administrativos o barridos zonales.

La mayoría de las pensiones en las que vive la población migrante no cuenta con registro o habilitación de la administración departamental y no puede

ser considerada como tal por los investigadores y funcionarios públicos, dado el elevado grado de irregularidad / ilegalidad de su funcionamiento. A esto se suma el pasaje de manos entre responsables, administradores y dueños, los elevados costos, diversos abusos y las dinámicas de ocupación de edificios, que constituyen delitos contra la propiedad privada. La alta movilidad, tanto de personas migrantes como locales, entre pensiones, y el dinamismo de los arreglos domésticos y familiares, también dificultaban la estimación de cuántos y quiénes vivían en esas pensiones. Un detalle no menor para el diseño de investigaciones que buscaban cuantificar o relevar las condiciones de vida al interior de estas viviendas, es la violencia que este tipo de intervenciones externas genera sobre sus habitantes. La presencia de "personas de fuera" observando, registrando o simplemente compartiendo espacios íntimos, podría representar amenaza de denuncia, ya no sólo de las pensiones y su funcionamiento, sino de otras actividades e intercambios. Al contrario, trabajar desde la demanda permitió superar -siempre parcialmente- algunas de estas dificultades, debido a que la mayoría de ellas se generaban en la necesidad de "salir a buscar" las pensiones que, para este caso, era el punto de partida. Por otro lado, la interlocución no necesariamente se establecía dentro de las pensiones, permitiendo neutralizar en parte esas posibles violencias.

Hasta aquí vimos el proceso que fue de la intervención concreta, a la denuncia, la sistematización de un diagnóstico y recomendaciones para su abordaje. La construcción de una pregunta de investigación fue posterior, y requirió de una elaboración más compleja; sólo posible por estar orientada en torno al trabajo de campo, pero incorporando gran parte de los presupuestos que orientaban la demanda por saber más acerca de las pensiones. Ese momento implicó la redacción de informes de investigación y artículos científicos en los que los actores académicos tuvieron más protagonismo.

Desde el inicio del trabajo, un supuesto común a todos los actores locales - gobierno, sociedad civil, investigadores, dio forma y constituyó el problema a ser abordado: "las pensiones son un mal necesario". Esa frase, muchas veces escuchada en campo, implica una doble valoración negativa. Por un lado, que este modelo de habitación colectiva está vinculado a las precarias condiciones edilicias, sanitarias, de funcionamiento y convivencia en las que funcionan. La idea de una vivienda colectiva en el modelo de las pensiones, con condiciones dignas de vida, no aparecía como algo existente o posible, quedando fuera del campo de posibilidades culturalmente imaginables (Grimson, 2011). Así, las pensiones desde el imaginario local, cultural e

históricamente informada, se constituían en sí mismas como un mal, un espacio en el que no sería deseable habitar.

Por otro, la idea de que este tipo de viviendas colectivas —sea en la experiencia concreta de las pensiones o en cualquier otro modelo— representaban una opción necesaria, a pesar de no deseada. Utilizada como alternativa frente a la imposibilidad de acceder a otros modelos de vivienda. Imaginadas como espacios inequívocamente precarios, su existencia se presenta como necesaria, dado que las condiciones para el acceso a otro tipo de vivienda organizados en torno a grupos familiares nucleares y por períodos extensos de permanencia (en el molde del contrato de alquiler o compra) son inaccesibles. La opción por lo colectivo aparece, también culturalmente configurada en el imaginario local, como una estrategia de reducción de costos económicos frente a lo individual/familiar; y como algo a ser modificado en la medida en que los recursos puedan ser destinados a tal fin. Poco margen había en ese imaginario para pensar los espacios domésticos colectivos, como alternativas positivas, que brindan posibilidades de tejer redes que van mucho más allá de la asistencia o potenciación de los recursos y que implican formas de concebir la vida cotidiana y el entramado social; por tanto, formas de organización elegidas y en las que se busca permanecer.

Fue necesario desacoplar los dos términos de esa afirmación: un mal necesario, para poder comprender mejor las formas en que las personas migrantes organizaban su cotidiano en las pensiones y sus expectativas y aspiraciones en torno a las mejoras en las condiciones de la vivienda. La resistencia a cambiar hacia otras soluciones habitacionales, como el alquiler o la compra, el tránsito de información y la alta movilidad de la población entre pensiones, en función de su precio y condiciones, o de la organización de redes apoyo, y rapidez y las formas en que la vida cotidiana se organizaba dentro de ellas una vez iniciados los trámites de denuncia y clausura administrativa, pasaron de sorprendernos, a darnos claves analíticas para hacer preguntas y construir respuestas en torno a qué significa vivir en las pensiones y en qué medida sus condiciones de precariedad son consideradas por sus habitantes como vulneración de derechos. Solo así fue posible pensar que las pensiones no tienen por qué ser un mal, estar en tan condiciones tan precarias, o ser tan violentas en su funcionamiento; al tiempo que la denuncia o el trabajo por la mejora de sus condiciones, a través de inspecciones y/o sanciones, no necesariamente implica su cierre y la falta de cobertura para sus habitantes. En muchos casos, la suspensión o clausura administrativa de los establecimientos comerciales, que no lleva al desalo-

jo, sino al cese de la obligación de pago; permitiendo la organización de sus habitantes y la mejora en las condiciones de funcionamiento. Las pensiones "están mal" (en malas condiciones), y no son buenas ofertas habitacionales, pero podrían mejorar a partir de un plan de acciones concretas sobre ellas, implementado con mucho más éxito si se basa en la construcción de un canal de denuncias seguro y efectivo; que a partir de la inspección o el relevamiento.

Por otro lado, decir que las pensiones son necesarias, que de hecho lo son para la población migrante que habita en Montevideo, no debería —como hacía hasta el momento— implicar la negación de que también pueden representar una opción por modelos de organización colectivas de la vida y las tareas domésticas, en otros formatos muy diferentes del imaginado por investigadores y operadores locales.

Género: entre (las) mujeres y la organización

La segunda línea de trabajo conjunta que se propone analizar en el artículo refiere a género y migración. Se trata de otro de los procesos fuertes de trabajo con población migrante, pero al contrario de la experiencia anterior, no se construyó a partir de la demanda de las personas migrantes; sino de una inquietud, conjunta, aunque dispar, entre la Asociación y el núcleo de investigación.

Una de las características más señaladas de los flujos migratorios contemporáneos refiere a la "feminización" de las migraciones; expresión que tiene diversas lecturas. Por un lado, en términos de composición de la población migrante, encontramos una mayor presencia de mujeres entre algunos orígenes de la población migrante (MIDES, 2017; Prieto y Márquez, 2019). En este sentido, los flujos están feminizados en la medida en que el número de mujeres aumenta. Otra lectura para la idea de feminización, va en el sentido de que las mujeres que participan de esos procesos de movilidad lo hacen a partir de proyectos propios (personales o familiares) en los que la migración constituye una estrategia en busca de mejora de las condiciones de vida, con grados relativos de autonomía en relación a sus parejas, padres u otros integrantes del núcleo familiar (Urruzola Astiazarán, 2019). Por último, el proceso de feminización refiere también al lugar que las investigaciones sobre migración han dado a las mujeres dentro de esos procesos sociales (Ariza, 2004). Más allá de los números y las formas en que las mujeres han integrado los flujos migratorios, muy recientemente la investigación ha volcado su mirada hacia ellas, en

tanto protagonistas de sus desplazamientos. Las especificidades de los procesos de movilidad cuando son emprendidos por mujeres, los lugares particulares que cobran la familia en el lugar de origen a partir del envío de remesas, la forma en que se integran a cadenas globalizadas de cuidados, o las cuestiones relativas a la posibilidad de constituir familias en los lugares de destino, entre otros han sido, solo muy recientemente, de interés de la producción de conocimiento (Gregorio Gil, 2012).

A partir de 2012 y 2013, la presencia de mujeres migrantes en la Asociación se hizo notoria, y el tipo de cuestiones que estas traían, así como sus formas de participación llamaron la atención de sus integrantes. Junto con ropa de abrigo, información en torno a vivienda, trabajo y documentación, otras cuestiones eran puestas en pauta específicamente por las mujeres (Uriarte y Urruzola, 2018). Situaciones vinculadas a dinámicas familiares, acceso a salud y educación para los niños y niñas nacidos en Uruguay, necesidades de hijos e hijas que quedaron en el país de origen, violencias, acoso y abusos laborales específicos. Sin embargo, a pesar de su presencia y la demanda activa por acompañamiento y búsqueda de soluciones, la participación de las mujeres en la Asociación no crecía más allá de cuestiones concretas.

El encuentro entre los integrantes de la Asociación mayoritariamente nacionales, y la población migrante —varones y mujeres— ha sido un tema en cuestión en el trabajo colectivo. Las interacciones eran, y en parte todavía son, proyectadas automáticamente a un marco en el que existen "solicitantes" de algún tipo de ayuda o asistencia y "dadores" de esa ayuda. Esos roles preestablecidos van más allá del contexto concreto de trabajo y se elaboran en los marcos de un pensamiento nacional en el que extranjeros / inmigrantes son vistos como personas deficitarias en relación a los nacionales, plenos en el ejercicio de sus derechos. La búsqueda por identificar, transformar y trascender esas matrices de pensamiento, propone construir una agenda en la que la dimensión política incorporada en las consignas de migrar como derecho a partir de la oposición a las visas y otros mecanismos de irregularización, y la denuncia de los diferentes mecanismos de criminalización/victimización de la población migrante se hagan carne en las interacciones cotidianas.

Pero si la pertenencia nacional configura formas de relacionamiento y delimita espacios de participación, otras formas de desigualdad y jerarquías sociales, en este caso la de género, también aparecen como determinantes de la participación en diversos espacios sociales, incluyendo el de Idas y Vueltas. En diversas ocasiones se implementan en la Asociación charlas o talleres vin-

culados a temáticas que se entienden de interés para las personas migrantes: derechos laborales, procedimientos frente a situaciones de racismo o discriminación, acceso al sistema de salud o educación entre otros. Esas charlas tienen lugar fundamentalmente en el Espacio bienvenid@s, que funciona los miércoles en la mañana y centraliza el flujo de información y gran parte de los recursos técnicos y materiales de los que dispone la Asociación. La participación en esas instancias de encuentro, y sobre todo el uso de la palabra en público parecían vedados para las mujeres migrantes, o por lo menos, así lo veíamos desde la perspectiva local.

Del diálogo entre integrantes del núcleo y de la Asociación surgió la idea de incentivar la participación de las mujeres, y un grupo de estudiantes de antropología, que de a poco se iría ampliando a más mujeres jóvenes nacionales y migrantes, comenzó una convocatoria llamada "Mujeres de todos lados". Esa propuesta tomaba la provocación de las personas estrechamente vinculadas al espacio de los miércoles, pero no a partir de dinámicas de participación en esos encuentros, sino de la construcción de un dispositivo de trabajo diferente, en la lógica del funcionamiento "entremujeres". Esta propuesta se fundamentaba en la idea de que son las propias dinámicas de interacción de los espacios mixtos, monopolizadas por varones con formas de participación que retienen y no circulan la palabra, las que anulan u obturan la participación de las mujeres. La construcción de espacios de diálogo, donde las lógicas de expresión estén basadas en el cuidado, la escucha y participación horizontal; fortalecer las tramas de solidaridad y dar lugar a preocupaciones, intereses y expectativas diferentes a las de la agenda política y social de la Asociación, estructurada en el eje derechos/reivindicaciones, eran sus objetivos (Urruzola Astiazarán, 2019). Sin embargo, esa no era necesariamente la idea inicial de los integrantes de la Asociación.

El espacio comenzó a funcionar los sábados de tarde, con una propuesta "exclusiva" para mujeres. La idea de fortalecer la participación a partir de un espacio propio y "cerrado" a la presencia de varones —migrantes o nacionales—, generó muchísimas inquietudes entre integrantes de la Asociación que valoraban la propuesta como excluyente o incluso discriminatoria. Durante los tres años de funcionamiento del espacio, esta fue una tensión constante, manifestada pocas veces en cuestionamientos directos, pero frecuentemente en comentarios y bromas hacia las participantes, así como en las formas de distribuir los espacios físicos y tiempos de la casa donde funciona la Asociación.

Sin embargo, esta no fue la única tensión presente en este trabajo. La necesidad de mantener un equilibrio entre mujeres nacionales y mujeres migrantes

en los encuentros también fue un tema de discusión. Como fue mencionado, la posibilidad de generar espacios de diálogo y participación horizontal entre nacionales y migrantes debe ser pensada y construida a partir de dispositivos que busquen neutralizar la tónica general de interacciones, caracterizada por la imposición de lo nacional sobre lo extranjero/migrante. En ese marco, y con las dificultades de convocatoria que un espacio como este puede representar para las mujeres migrantes, la integración de mujeres nacionales era limitada.

Como en otros espacios de la Asociación, la demanda de atención se establece en dos sentidos. Por un lado, la posibilidad de brindar atención a la población migrante, dinamizando redes de información, acceso a empleo o acompañando la tramitación de documentos. Por otro, abriendo espacios para la participación de la sociedad local, que con diferentes iniciativas desea colaborar con los procesos de integración de la población migrante, apoyando voluntariamente las tareas de la Asociación o incorporando proyectos, espacios de práctica profesional, entre otros. La gestión de ambas demandas implica disponer de recursos humanos, tiempos y espacios específicos. Esto hace, que, en algunos casos, la voluntad de los nacionales de "ayudar" termina restando a los recursos destinados a la población migrante. En este caso en particular, esa tensión se volvió evidente, frente a la necesidad de resguardar un espacio de participación con un diseño específico, en el que la participación entre mujeres nacionales y migrantes debería sostenerse de forma balanceada.

Un tercer elemento de tensión se presentó en la "utilidad" de este espacio de mujeres también estuvo en cuestión, en la medida en que no parecía tener objetivos concretos, ni ajustarse a la agenda específica de reivindicación de derechos, sea de las personas migrantes o de las mujeres. Charlas sobre salud sexual y reproductiva se alternaban con talleres de maquillaje y peinado; colectas solidarias para alguna compañera sin trabajo o información sobre patronas y derechos laborales, con paseos a Colonia del Sacramento o Piriapolis. Sin embargo, la riqueza de los encuentros residía justamente en esa libertad de intercambiar cuestiones vinculadas al ser mujer desde las experiencias de cada una de las participantes; preguntar, cuestionar y provocar formas de ser mujer, madre, pareja; hablar abiertamente de aborto, religión, moral, solidaridad, proyectos y futuro. Si bien los resultados no parecían volcarse directamente a una mejora en la tarea de la Asociación, el tiempo fue mostrando cómo esta forma de trabajo sostenía formas de participación y organización para movilizarse en torno a situaciones de abuso en pensiones, o reclamar mecanismos de reunificación familiar.

Por otro lado, más allá del fortalecimiento del espacio y del grupo de mujeres que participaban, otras cuestiones en torno a desigualdades de género seguían preocupando a la organización de diferentes formas. Por un lado, la constatación de violencia intrafamiliar hacia niños, niñas y mujeres; violencia en ámbitos laborales e institucionales y diversas formas vinculadas a la explotación sexual, trata y tráfico, que de una forma u otra se hacían visibles y requerían de intervenciones especializadas. Por otro, la necesidad de re-pensar las dinámicas de trabajo internas, a la luz de una reflexión en torno a formas de micro-machismo y reproducción de estructuras patriarcales en las interacciones cotidianas. Generar un espacio de trabajo al interior de la organización, para abordar estas temáticas, elaborar protocolos de trabajo, construir estrategias de atención, derivación a servicios especializados y seguimiento para situaciones de particular vulnerabilidad implicó - más allá de la participación de todos los involucrados - un proceso de distanciamiento entre las propuestas, necesidades y objetivos de dos iniciativas que, apuntando a cuestiones de género, se destinaban a públicos diferentes. Se hizo visible entonces la necesidad de construir diferentes espacios de enunciación y la presencia de diferentes "voces", con intereses diferentes. Esto, que en abstracto parece una obviedad, representó un aprendizaje en términos académicos y políticos: la Asociación podía enunciar sus mensajes, y legítimamente "hablar por las personas migrantes". Al contrario, las personas migrantes, no necesariamente buscaban hablar por la Asociación o identificaban los postulados políticos de ésta como propios.

En la experiencia de trabajo con vivienda, las formas de participación y trabajo entre población migrante, sociedad civil y academia desdibujaron sus límites para dar visibilidad a la situación y potencia al reclamo. En este caso, al contrario, fue necesario desacoplar esas voces o espacios de enunciación, reconociendo aquello que muchas veces ha sido señalado por las ciencias sociales y abordado por la literatura vinculada a migración, en relación a la posibilidad de "hablar en nombre de otros" o "dar voz" a quienes supuestamente no la tienen. Nuevamente los marcos de pertenencia y participación en la sociedad nacional, se hacían presentes y podían ser analizados para comprender en profundidad las formas en que condicionan nuestra expectativas de conocer y actuar sobre los contextos de movilidad humana; para este caso, específicamente en lo que refiere a las expectativas de participación, igualdad de oportunidades y construcción de proyectos de migración personal, familiar y social para las mujeres, construidas en procesos históricos, sociales, políticos y de clase muy específicos.

Agendas de investigación, violencia simbólica y otros caminos posibles

En la medida en que los procesos migratorios fueron ganando espacio en la agenda pública y la cobertura de medios, y la lucha de las mujeres cobró relevancia en términos sociales y políticos, las mujeres migrantes comenzaron a ser visualizadas como una "población de interés", para el desarrollo de proyectos de intervención e investigación. Las temáticas de vivienda fueron también generando interés, en la medida en que los procesos de desalojo de pensiones en zonas céntricas de la ciudad fueron aumentando. Otras temáticas, vinculadas a la documentación y mercado laboral, también formaron parte de la cobertura mediática. La Asociación Idas y Vueltas, comenzó a ser cada vez más consultada como fuente de información calificada constituyéndose en una actora de referencia en la temática. Simultáneamente, comenzaron a llegar solicitudes para la realización de diferentes trabajos de investigación, desde equipos consolidados en diferentes áreas de conocimiento que buscaban incorporar la temática de migraciones, hasta estudiantes de grado o secundaria, que por iniciativa personal o incentivados por sus docentes buscaban ensayar sus primeras experiencias de investigación a partir de esta temática. En pocos años, las dinámicas de movilidad humana pasaron de ser un fenómeno desapercibido y de poco interés a ser un área de interés y desarrollo estratégico para la producción local de conocimiento, no solo en ciencias sociales, sino también en disciplinas vinculadas al área de la salud o las artes. Esta transformación se vincula con el aumento en el número de personas que ingresan al país, impactando en diferentes ámbitos sociales, así como a un aumento en la cobertura de prensa local en torno a la temática (Olivera y Uriarte 2021).

En ese contexto, aparece nuevamente la ambivalencia generada entre la hipervisibilidad del fenómeno y las dificultades para su abordaje de campo. Idas y Vueltas aparecía a los ojos de investigadores y estudiantes como una mediadora ideal con la población migrante; pero esa mediación implica destinar tiempo y recursos humanos a un trabajo no prioritario. Con el transcurso del tiempo vimos que implicaba además algunas cuestiones éticas en relación al tipo de vínculo establecido con la población migrante y a la forma en que se piensa la producción de conocimiento, que era necesario pensar con mayor detenimiento.

Dado que para el momento en que "la migración se puso de moda" la organización disponía de su propio equipo de universitarios, mayoritariamente antropólogos y antropólogas, fue natural que la demanda de otros investigado-

res fuera derivada a sus integrantes; que comenzamos a organizar instancias de capacitación y sensibilización sobre la temática, entrevistas colectivas con estudiantes y todo tipo de reuniones con investigadores y profesionales. Esto dio lugar a una tercera línea trabajo y reflexión en torno a la investigación en contextos de movilidad humana y que refiere por un lado a las formas en que desde la academia demandamos a la sociedad civil por espacios de trabajo; y por el otro a las formas en que construimos nuestros intereses de investigación, recortamos nuestros objetos de estudio, "preguntamos" al fenómeno que queremos investigar, y por elevación, a las personas con que dialogamos para ello.

Sobre el primero de estos términos, resultó inquietante identificar cómo el contacto realizado se dirigía casi exclusivamente a instancias de trabajo funcionales a las propuestas de los equipos de investigación/docencia, sin una búsqueda por conocer las necesidades o propuestas de la Asociación. Sea en la procura de la población objetivo para un proyecto de investigación; sea en la necesidad de abrir espacios de práctica profesional e incluso actividades de extensión, las actividades, tiempos, poblaciones a ser abordadas se construían inequívocamente en función de las necesidades propias. Las características casi uniformes del vínculo entre equipos de investigación y la Asociación hizo que fuera común el comentario entre sus integrantes de que desde fuera eran vistos como "una góndola en un supermercado de migrantes".

Un segundo elemento identificado a partir de esta aproximación de los y las académicos/as a los ámbitos de trabajo de sociedad civil refiere a la imposición de herramientas conceptuales y categorías analíticas previas, proyectadas sobre los procesos sociales a ser analizados. Migración y movilidad son definidas por la existencia de fronteras nacionales y límites políticos atravesados. Gran parte de las herramientas con que se buscaba abordar el problema estaban construidas ajustándose a esas definiciones de migración, en el marco de un pensamiento de Estado. Así, los diseños de investigación estaban caracterizados por una impronta fuertemente nacionalista, construidos en torno al Uruguay y su territorio como unidad contenedora de lo social.

Uno de los intereses más presentes en las investigaciones refiere a la elección del país como destino. Vinculada a la sorpresa anteriormente descrita en torno al "retorno" de la inmigración al Uruguay, esta pregunta se construye a partir de una conceptualización de los procesos de movilidad humana en el molde clásico de los procesos de emigración/inmigración, con un lugar de salida y uno de destino definitivo, enfatizando la permanencia en detrimento del movimiento y la posibilidad de establecer múltiples destinos y escalas.

Otra de las características de esas demandas fue la construcción de recortes en función del origen de la población, preestablecido la pertenencia nacional como aquella que define los procesos de integración/exclusión de la población migrante en la sociedad de destino. La preeminencia de lo nacional en relación al análisis de lo social se percibe también en la construcción de los recortes empíricos a partir del país de origen de las poblaciones estudiadas. Dominicanos, venezolanos, cubanos, "africanos" son incorporados como categorías naturalizadas a partir de las cuales parece válido proponer entradas analíticas. Es así que llegaron a la Asociación consultas solicitando, por ejemplo, contactos con "mujeres cubanas que vivan en el barrio de la aguada" para estudiar la forma en que tejen sus redes de solidaridad, entre otros recortes de carácter nacional.

Otra de las formas de preeminencia de lo jurídico-estatal en relación a lo social refiere al trabajo a partir de las categorías de regularización de la permanencia en el territorio. A la naturalización de los orígenes por país y nacionalidad se suma el recorte por categorías jurídicas y administrativas: refugiados *versus* inmigrantes, legales *versus* indocumentados, entre otras. Esas categorías construidas en negociaciones de lo social, que pueden resultar extremadamente significativas en contextos específicos, deben considerarse como datos a ser indagados en campo, y no como un punto de partida o presupuesto del diseño de investigación. La preponderancia de las categorías jurídicas en relación a otras entradas analíticas, como el ordenamiento racializado o las trayectorias laborales y educativas, proyectan sobre las personas migrantes y sus actitudes personales, más que en los mecanismos sociales de exclusión, la explicación de los procesos sociales a ser analizados.

A modo de cierre

Habitualmente se llama la atención sobre formas concretas en las cuales las agendas de investigación pueden derivar en violencia sobre la "población objetivo". Por un lado, la violencia simbólica que acumula con otros procesos cotidianos de marcación de diferencias, a partir de la construcción y renaturalización de la extranjería cuestionando orígenes y motivaciones de la migración: "¿de dónde sos?"; "¿por qué Uruguay?". Y percepciones de los y las migrantes en relación a la sociedad receptora y los procesos de acogida, "¿qué haces acá?"; "¿te gusta?".

Por otro, la violencia material en investigaciones extractivas (Restrepo, 2016) generadas en procesos de trabajo que implican realización de entrevistas y cuestionarios extensos que, en muchos casos, involucran costos de traslados y alimentación para los investigados, o aplicación de formularios –en algunos casos de corte casi policial– con la intromisión en espacios privados/domésticos (Althabe y Hernández, 2004).

Por último, la exotización y re-extranjerización (Frigerio, 2005) en procesos de "esencialización" de la alteridad a partir de la construcción de objetos de conocimiento que sobredimensionan las diferencias en clave étnico-racial, lingüístico-cultural, religiosa o nacional.

A lo largo de este texto buscamos identificar mecanismos por medio de los cuales las agendas de investigación construyen abordajes cerrados e impositivos sobre los fenómenos a ser trabajados o, por el contrario, abren la interlocución y generan espacios para captar y comprender las realidades personales, construyendo diálogos sin imponer una sola alternativa para mejorar sus condiciones de vida.

La construcción de tales procesos de trabajo implica la superación de las formas de violencia mencionadas y, fundamentalmente, la construcción de un intercambio real, crítico y no romantizado, al tiempo que implicado y comprometido con el trabajo personal y colectivo, social y político que las personas despliegan en su vida cotidiana. Esto representa no solo una forma de respeto hacia quienes trabajan en colaboración con nosotros, sino mejores condiciones para llevar adelante nuestras investigaciones, comprender y generar herramientas que permitan pensar en los desafíos que impone la movilidad humana.

Bibliografía

Althabe, Gérard y Hernandez, Valeria (2004), "Implication et réflexivité en anthropologie", en *Journal des anthropologues*, No. 98-99, p. 15-35.

Ariza, M. (2004), "Obreras, sirvientas y prostitutas. Globalización, familia y mercados de trabajo en República Dominicana", en *Estudios Sociológicos*, XXII, No. 1, p. 123–149.

Arocena, F. (2009), "La contribución de los inmigrantes en Uruguay", en *Papeles del CEIC. International Journal on Collective Identity Research*, No. 2, <https://ojs.ehu.eus/index.php/papelesCEIC/article/view/12253>

Bengoechea, J. (2018), "Los movimientos migratorios de población sur - sur en

América Latina: características del sistema migratorio y factores asociados a la migración, 1960 – 2010", tesis presentada para optar por el grado de Doctora en Estudios de Población en el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México, Ciudad de México, 7 de agosto de 2018, <https://colmex.userservices.exlibrisgroup.com/view/delivery/52COLMEX_INST/1285041560002716>

Cárdenas, M. y Yánez, S. (2012), "Nuevas formas de muestreo para minorías y poblaciones ocultas: muestras por encuestado conducido en una población de inmigrantes sudamericanos", en *Universitas Psychologica*, Vol. 11, No. 2, p. 571-578.

Delgado, Manuel (2003), "¿Quién puede ser "inmigrante" en la ciudad?", en Manuel Delgado, Danilo Martucelli, Walter Actis, Ismael Palacín y Pedro Sáez, *Exclusión y diversidad cultural*, Donostia: Tercera prensa, pp. 9-24.

Frigerio, Alejandro (2005), "Migrantes exóticos: Los brasileros en Buenos Aires", en *RUNA, Archivo para las ciencias del hombre*, Vol. XXV, p. 97-121, <https://doi.org/10.34096/runa.v25i1.1257>

Fossatti, L. y Uriarte, P. (2018), "Viviendo sin derecho. Migraciones latinoamericanas y acceso a la vivienda en Montevideo", en *La Rivada*, No. 11, pp. 42-60.

Gil Araujo, Sandra (2018), "Las políticas migratorias como herramientas de construcción social. Categorías en disputa", en *Revista Temas de Antropología y Migración*, No. 10, p. 83-85.

Gómez Caraballo, G., Curbelo, M., y Uriarte, P. (2019), "De aquí y de allá. Migraciones contemporáneas en el Uruguay: Proyecciones de una línea de trabajo integral a partir de la experiencia de un Espacio de Formación Integral*", en Integralidad Sobre Ruedas*, Vol 5, No. 1, p. 40–54, < https://doi.org/10.37125//ISR.5.1.5>

Gregorio Gil, C. (2012), "Tensiones Conceptuales en la relación entre género y migraciones. Reflexiones desde la etnografía y la crítica feminista", en *Papers: Revista De Sociologia*, Vol 97, No. 3, p. 569-90, <https://www.raco.cat/index.php/Papers/article/view/255851>

Grimson, Alejandro (2011), *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*, Buenos Aires: SXXI Editores.

Jardim, D. (2017), *Imigrantes ou refugiados. Tecnologias de controle e as fronteiras*. Jundiaí: Paco.

Lepratti Souza, P. (2016), "Fronteras líquidas trabajadores del mar peruanos en Montevideo. Contextos, sujetos y trayectorias de la inmigración en el Uruguay del siglo XXI", tesis de maestría, Montevideo, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, en <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/17006/1/Lepratti%20%20Souza%2C%20

Patricia.pdf>, acceso el 14 de octubre de 2018.

Llopis Goig, R. (2007), "El 'nacionalismo metodológico' como obstáculo en la investigación sociológica sobre migraciones internacionales", en *Empiria. Revista de metodología de ciencias sociales*, No. 13, p. 101-120, <https://doi.org/10.5944/empiria.13.2007.1161>.

Koolhaas, Martín (2016), "Magnitud y selectividad de la migración de retorno en Uruguay (1986-2015)", en *Revista Latinoamericana de Población*, Vol. 10, No. 18, p. 107-133

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2017), *Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas*. Montevideo: MIDES.

Olivera, M. y Giordano (2020), "Prensa, titulares y metáforas. Ríos de tinta corren sobre el fenómeno migratorio en Uruguay", en *Migramedios, Observatorio de Medios sobre Movilidad Humana en Uruguay*, <https://migramedios.com.uy/index.php/prensa-titulares-y-metaforas-rios-de-tinta-corren-sobre-el-fenomeno-migratorio-en-uruguay/>

Olivera, M., y Uriarte, P. (2021), "Sirios y presos de Guantánamo", en *Estudios sobre el mensaje periodístico*, Vo. 27, No. 1, p. 191-203.

Prieto, V. y Montiel, C. (2020), "Inclusión social de niños, niñas y adolescentes vinculados a la inmigración en Uruguay". Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, Uruguay, Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, *Observatorio de Movilidad, Infancia y Familia en Uruguay*, <https://omif.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/11/Inclusion-Social-inmigracion-Uruguay_web.pdf>

Prieto, V. y Márquez, C. (2019), "Inclusión social de inmigrantes recientes que residen en viviendas particulares de Uruguay", documentos de trabajo, Programa de Población, FCS, Udelar, <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23222/1/DT%20UM-PP%2004.pdf>

Restrepo, Eduardo (2016), *Etnografía: alcances, técnicas y éticas*, Bogotá: Envión editores.

Santamaría, E. (2002), *La incógnita del extraño. Una aproximación a la significación sociológica de la «inmigración no comunitaria»*, Barcelona: Anthropos.

Sayad, Abdelmalek (2008), "Estado, nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración", en *Apuntes de Investigación del CECYP*, No. 13, p. 101-116.

Sayad, Abdelmalek (2010), *La doble ausencia*. Barcelona: Anthropos.

Sutz, J. (2010), "La integralidad de las funciones universitarias como espacio de pre-

guntas recíprocas", en Arocena, Rodrigo *et al.*, *Integralidad: tensiones y perspectivas*, Cuadernos de Extensión No. 1, Montevideo: Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio (CSEAM), U de la República, p. 43-59.

Taks, J. (2006), "Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada", en *Theomai*, Vol. 14, p. 139-156, <http://www.redalyc.org/html/124/12401412/> acceso el 14 de octubre de 2018.

Tommasino, H y Rodríguez, N. (2010), "Tres tesis básicas sobre extensión y prácticas integrales en la Universidad de la República", en Arocena, Rodrigo *et al.*, *Integralidad: tensiones y perspectivas*, Cuadernos de Extensión No. 1, Montevideo: Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio (CSEAM), U de la República, p. 19-42.

Uriarte, P. y Ramil, R. (2017), "Racismo epistemológico y antropologías locales, reflexiones sobre una experiencia", en *Horizontes críticos sobre afrodescendencia en el Uruguay contemporáneo, Anales de la Primera Jornada sobre Afrodescendencia en Uruguay*, . Montevideo: MIDES, pp. 31-39

Uriarte, P. (2020), "Cada uno puede tener la opinión que quiera", en *RUNA, Archivo para las ciencias del hombre*, Vol 41, No. 1, p. 17-36, <https://doi.org/10.34096/runa.v41i1.7992>

Uriarte, P. y Urruzola (2018), "Las mujeres, los niños y las niñas también migran. Corrientes migratorias latinoamericanas en Uruguay desde una perspectiva de género", en *Encuentros Latinoamericanos*, No. 2, p. 23-48.

Urruzola Astiazarán, Juana. (2019), "Las palabras no entienden lo que pasa: dilemas ético-políticos en la construcción de un trabajo antropológico", en *Revista Uruguaya de Antropología y Etnografía*, Vol. 4, No. 1, p. 51-61, <https://dx.doi.org/10.29112/ruae.v4.n1.5>

Zeballos Videla, Mabel (2017), "De Chiclayo a Montevideo. Usos y prácticas de trabajadoras peruanas de/en la ciudad de Montevideo, Uruguay, 2000-2015", en *Etnografías Contemporáneas,* Año 3, No. 5, p. 92-119.

Los desafíos de la pandemia por Covid-19 para la movilidad humana. Reflexiones a partir del contexto brasileño

Tania Tonhati, Lorena Pereda,
Leonardo Cavalcanti y Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira

Introducción

El evitar aglomeraciones, el distanciamiento social, la regulación de la circulación de personas mediante toques de queda, los confinamientos (*lockdowns*) y, finalmente, el cierre de fronteras son algunas de las medidas que diferentes países han puesto en práctica desde el inicio de la pandemia en 2020 y que continuaron en 2021. El objetivo de estas medidas ha sido atenuar los efectos de la pandemia por Covid-19, especialmente la ocupación de los hospitales y el colapso de los sistemas de salud, mientras se esperaba por el desarrollo y aplicación de las vacunas (IPEA, 2020).

Durante 2020, mientras tales medidas fueron implementadas y las poblaciones las iban incorporando en sus rutinas, los efectos del virus no demoraron en hacerse visibles, especialmente sobre el ámbito de la movilidad. Muchos trabajadores han pasado a usar y habituarse al *home office*, las escuelas adoptaron prácticas que van desde clases online a la reducción de la presencia física, las reuniones familiares han sido reducidas y las reuniones virtuales han ido tomando cada vez más espacio, entre otros aspectos que buscan limitar la movilidad interna dentro de los países. En Brasil, sin embargo, destacan los impactos de la pandemia por Covid-19 sobre la movilidad entre los países con la finalidad de evitar el contagio del virus. Ello porque a lo largo de los años, Brasil se ha convertido en un receptor de inmigrantes de los más variados. A partir de 2010, este tema tomó suma importancia debido a la llegada de los y las nacionales de Haití y, más recientemente, de Venezuela, por las fronteras norte del país.

En el ámbito nacional e internacional, el cierre temporal de fronteras terrestres, marítimas y aéreas fueron medidas con efectos limitantes sobre la movilidad de las personas. Como consecuencia inmediata, la circulación de turistas, el tránsito de personas en las zonas de frontera, de trabajadores y de migrantes, así como la realización de sus proyectos migratorios, también

se vieron interrumpidos. De hecho, el virus se globalizó, desconociendo las fronteras y las políticas restrictivas de movilidad, lo que llevó a muchos inmigrantes y refugiadas/os a la inmovilidad, a postergar sus proyectos migratorios o a quedarse varios días y meses en estado de tránsito.

En este contexto, con el presente capítulo buscamos, en primer lugar, contextualizar el impacto de la crisis sanitaria causada por la pandemia por Covid-19 sobre las migraciones internacionales en Brasil. Para tal fin, el texto presenta de forma sucinta los datos producidos por el Observatorio de las Migraciones Internacionales (OBMigra) sobre los movimientos fronterizos y registros migratorios en Brasil, y sobre las solicitudes de refugio e inserción laboral para ilustrar el impacto de la pandemia en los flujos migratorios en el país. Esta información resulta del análisis de las bases de datos oficiales de la Policía Federal, del Ministerio de Economía y de Justicia y Seguridad Pública, que pueden ser encontradas a mayor detalle en el informe anual 2020 del OBMigra.[1] En segundo lugar, reflexionamos sobre los desafíos para las políticas migratorias promulgadas a partir de la pandemia por Covid-19. Para tal propósito, se recurrió a referencias bibliográficas sobre el tema en cuestión para secundar nuestros planteamientos y analizar específicamente los desafíos para las políticas migratorias. Al final, presentamos algunas consideraciones sobre lo que creemos es relevante para futuras investigaciones sobre esta temática.

Impactos de la pandemia por Covid-19 sobre la movilidad con base en registros oficiales brasileños

Movimiento en las fronteras y registros migratorios

A partir de los datos analizados por el OBMigra, especialmente a partir del informe anual 2020 (Cavalcanti, Oliveira y Macêdo, 2020a), presentamos de forma agregada los impactos de la pandemia por Covid-19 sobre los flujos migratorios

1 Estas bases de datos son compartidas por estos órganos gubernamentales al Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para su tratamiento y, posteriormente, son compartidas al OBMigra para su análisis, consolidación y elaboración de tabulaciones, así como para la diseminación de información. Este proceso es resultado del Acuerdo de cooperación técnica firmado entre las instituciones mencionadas. Para saber más de las bases de datos consultar: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>.

en Brasil. Los análisis del Observatorio sobre el movimiento en las fronteras y registros migratorios son realizados a partir de dos bases de datos oficiales de la Policía Federal, institución que tiene el mandato constitucional para la gestión de las fronteras y registros de inmigrantes y refugiados en el país. Para el presente capítulo utilizamos las siguientes bases de datos: 1) Sistema de Tráfico Internacional (STI), una base de la Policía Federal desarrollada para registrar datos sobre la entrada y salida de personas en el país a través de puestos de control fronterizo (fronteras terrestres, puertos y aeropuertos). De esta forma, el sistema registra todo tipo de posibles visados de entrada, incluidos los otorgados por motivos de visita. 2) Sistema Nacional de Registro Migratorio (SISMIGRA), un registro administrativo de la Policía Federal cuyo contenido hace referencia a los inmigrantes que solicitaron el registro para la emisión del Registro Nacional Migratorio (RNM). Las variables extraídas en esta base de datos, permiten establecer el perfil del inmigrante, incluyendo sexo, país de nacimiento y Unidad Federativa de residencia, entre otros, además del desglose a nivel municipal.

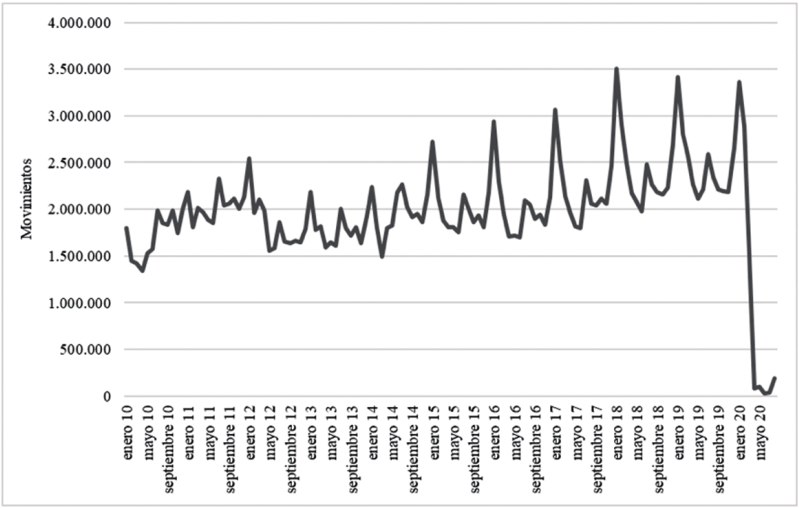
Además de estas bases de la Policía Federal, también utilizamos los datos sobre mercado de trabajo provenientes del Ministerio de Economía. Los análisis del Observatorio sobre inserción laboral de los inmigrantes fueron producidos a partir del cruzamiento de las bases de datos del Ministerio de Economía: CAGED (Cadastro General de Empleados y Desempleados), RAIS (Relación Anual de Información Social) y CTPS (Tarjeta de Trabajo y Previdencia Social). El Observatorio hizo un trabajo de armonización y emparejamiento de estas tres bases de datos. Este procedimiento de emparejamiento muestra que hay una ganancia considerable en la inserción de los migrantes en el mercado laboral formal en Brasil, tanto en relación con el stock como con el movimiento. La información de las diferentes bases del Ministerio de Economía, al ubicarse en una misma base de datos pareada, permite un análisis conjunto y una mayor identificación de los migrantes en la base del CAGED. Para más detalles sobre el tratamiento estadístico de los datos, así como las limitaciones y potencialidades del uso de cada base, ver Quintino *et al.* (2020).

Cavalcanti y Oliveira (2020), en el capítulo del informe destinado a analizar la pandemia por COVID-19, observan que el movimiento fronterizo fue fuertemente impactado desde el inicio de la pandemia. De acuerdo con los autores, se registró una tendencia descendente desde el mes de enero de 2020, teniendo en cuenta que el virus fue detectado en China en diciembre de 2019 y que, rápidamente, se propagó a otras partes del mundo, comenzando en Asia y Europa. En ese momento, había iniciativas para discutir el cierre de fronteras en varios países.

Con el aumento de la diseminación del virus a nivel global y las medidas restrictivas de movilidad, los registros de los inmigrantes que ingresaron a Brasil por los diferentes puestos de frontera comenzaron a disminuir en febrero; su caída se intensificó en abril, antes de las restricciones impuestas por las autoridades brasileñas, y mantuvo esa velocidad de disminución en mayo. Como puede verse en el Gráfico 1, en el mes de enero de 2019 se registraron casi 3,5 millones de movimientos en las fronteras brasileñas, que luego se redujeron hasta muy por debajo de los 500 mil en mayo de 2020.

Es importante mencionar que los movimientos por las fronteras brasileñas considerados en el siguiente gráfico incluyen las tipologías de clasificación:[2] turista, tránsito, residente, temporario, fronterizo, no nacionales, deportados, expulsados o extraditados. O sea que no todos los movimientos corresponden solo a personas migrantes. De igual manera, también se debe tomar en consideración que por movimientos de frontera se entienden los movimientos tanto de entrada como de salida del país.

Gráfico 1
Brasil. Movimientos en el país por los puestos de frontera, por mes de registro, 2010-2020

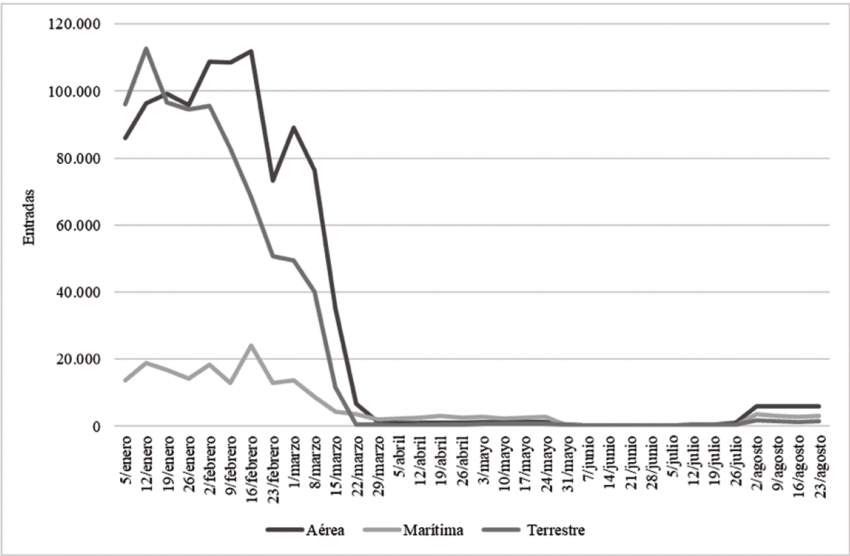


Fuente: Cavalcanti y Oliveira (2020: 19).

2 Para saber más sobre estos conceptos, ver Cavalcanti *et al.* (2020a: 251) y Cavalcanti *et al.* (2017).

Para los mismos autores esta reducción era evidente ya desde febrero y, especialmente, en los registros de entradas por vías terrestres. Como puede verse en el Gráfico 2, sólo en agosto de 2020 las entradas a través de los tres tipos de frontera empezaron a incrementarse. El mayor número de las entradas aéreas se explica por el tratamiento diferenciado en las normativas que las regulan. La entrada aérea se flexibilizó antes que las otras.

Gráfico 2
*Brasil. Entradas de no brasileños por los puestos de frontera, según semana de registro y tipo de frontera, 2020**



Fuente: Cavalcanti y Oliveira (2020: 21) (*meses de enero a agosto de 2020).

El análisis de los movimientos fronterizos en Brasil, por estatus migratorio, muestra que residentes, temporarios y turistas fueron las categorías que se vieron más impactadas durante los primeros meses de la pandemia. La Tabla 1 muestra este comportamiento durante los cinco primeros meses del 2020. El saldo del grupo con estatus de turistas quedó negativo a partir de febrero (-65.246), con destaque para el mes de marzo, en el cual se tuvo un número

mucho mayor de salidas que de llegadas (-134.364 saldo). En los meses de abril y mayo de 2020, como se demuestra en la Tabla 1, todas las categorías que clasifican las formas de entrada en el país, presentaron saldos negativos. Hubo, por tanto, menos entradas y más salidas de personas. O sea, el movimiento en las fronteras brasileñas presentó un saldo negativo, lo que no sucedía en los últimos 10 años.

Tabla 1
Brasil. Entradas y salidas del territorio brasileño por los puestos de frontera, por mes de registro, según tipología de clasificación, enero a mayo de 2020.

Tipología	enero 20			febrero 20		
	Entrada	Salida	saldo	Entrada	Salida	saldo
Brasileño	791.442	772.770	18.672	585.219	592.363	-7.144
Residente	64.176	39.280	24.896	44.812	35.364	9.448
Temporario	35.451	24.854	10.597	36.441	31.645	4.796
Tránsito	77.659	76.629	1.030	73.546	74.761	-1.215
Fronterizo	698	736	-38	211	280	-69
No nacionales deportados, expulsados o extraditados	6	12	-6	6	26	-20
Turista/visita turismo	750.457	723.862	26.631	672.014	737.260	-65.246
Total	1.719.909	1.638.112	81.797	1.412.275	1.471.703	-59.428

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del OBMigra, a partir de los datos de la Policía Federal, Sistema de Tráfico Internacional (STI), enero a mayo de 2020.

(continuación)

Tipología	marzo 20			abril 20		
	Entrada	Salida	saldo	Entrada	Salida	saldo
Brasileño	408.590	262.840	145.750	31.410	8.548	22.862
Residente	28.425	23.926	4.499	1.267	3.291	-2.024
Temporario	18.187	19.533	-1.346	440	955	-515
Tránsito	58.699	63.899	-5.200	16.167	16.324	-157

Fronterizo	273	296	-23	5	2	3
No nacionales deportados, expulsados o extraditados	3	25	-22	2	161	-159
Turista/visita turismo	241.243	375.607	-134.364	386	7.490	-7.104
Total	755.421	746.128	9.293	49.678	36.774	12.904

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del OBMigra, a partir de los datos de la Policía Federal, Sistema de Tráfico Internacional (STI), enero a mayo de 2020.

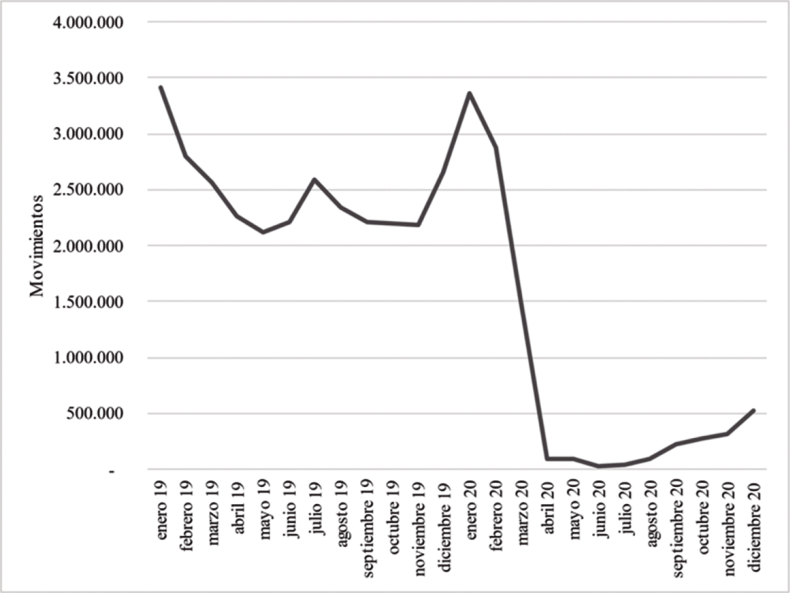
(continuación)

Tipología	mayo 20		
	Entrada	Salida	saldo
Brasileño	30.755	17.970	12.785
Residente	1.867	5.055	-3.188
Temporario	904	1.606	-702
Tránsito	17.216	17.191	25
Fronterizo	2	3	-1
No nacionales deportados, expulsados o extraditados	0	185	-185
Turista/visita turismo	401	5.309	-4.908
Total	51.146	47.319	3.827

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del OBMigra, a partir de los datos de la Policía Federal, Sistema de Tráfico Internacional (STI), enero a mayo de 2020.

La tendencia de disminución y ligero aumento del movimiento por los puestos de frontera brasileños se confirma con los datos del Informe Mensual de diciembre 2020 del OBMigra. Como se ve en el Gráfico 3, 2020 terminó con un volumen de movimientos por las fronteras bastante menor que el volumen de diciembre de 2019.

Gráfico 3
Brasil. Movimientos por los puestos de frontera, por mes de registro, 2019-2020



Fuente: Cavalcanti *et al.* (2020b: 46).

Por otro lado, la Tabla 2, muestra que fueron brasileños y turistas los que más se movieron por entre las fronteras entre los meses de noviembre y diciembre de 2020.

Tabla 2
Brasil. Entradas y salidas por los puestos de frontera, por mes de registro, según tipología de clasificación, diciembre 2019 y noviembre y diciembre 2020

Tipología de clasificación	diciembre / 19		
	Entrada	Salida	Saldo
Brasileño	665.454	787.922	-122.468
Residente	43.275	71.078	-27.803
Temporario	33.929	37.673	-3.744

Tránsito	81.630	79.935	1.695
Fronterizo	504	523	-19
No nacionales deportados, expulsados o extraditados	1	15	-14
Turista/visita turismo	507.890	345.992	161.898
No especificado	12	6	6
Total	1.332.695	1.323.144	9.551

Fuente: Cavalcanti *et al.* (2020b: 43).

(continuación)

Tipología de clasificación	noviembre / 20			diciembre / 20		
	Entrada	Salida	Saldo	Entrada	Salida	Saldo
Brasileño	94.713	65.978	28.735	183.742	101.248	82.494
Residente	11.585	11.768	-183	13.559	24.533	-10.974
Temporario	6.721	4.473	2.248	8.090	7.527	563
Tránsito	31.233	31.367	-134	36.288	36.309	-21
Fronterizo	5	7	-2	10	3	7
No nacionales deportados, expulsados o extraditados	0	322	-322	0	376	-376
Turista/visita turismo	36.567	26.233	10.334	77.270	38.694	38.576
No especificado	1	0	1	2	0	2
Total	180.825	140.148	40.677	318.961	208.690	110.271

Fuente: Cavalcanti *et al.* (2020b: 43).

Además de la disminución de los movimientos en los puestos fronterizos, también fue posible observar una reducción en el número de registros de inmigrantes y refugiados en el país. Cavalcanti y Oliveira (2020) analizaron la serie histórica 2000-2020 sobre los datos de la base del Sistema de Registro Nacional Migratorio (SISMIGRA). Esa base de datos abarca todo el conjunto de inmigrantes y refugiados regularizados en Brasil. El análisis fue emprendido de acuerdo con la fecha de entrada en el país, considerando todos los registros hasta agosto de 2020. Los autores resaltaron la importancia de notar que la fecha de entrada en el país no necesariamente coincide con la fecha de obtención del registro migratorio. Destacan que, generalmente, hay un hiato entre esas dos

fechas. Por esa razón, los datos presentados no contemplan a todos los inmigrantes y refugiados que entraron en el país hasta el momento, pero presentan el recorte por fecha de entrada de todos aquellos que se registraron hasta el momento. Incluso con la diferencia temporal entre entrada y registro fue posible observar también una reducción en los registros de inmigrantes en el país. Con la revisión del total de los registros efectuados hasta agosto de 2020, pudo verse que Brasil recibió 75% menos inmigrantes regularizados entre enero y agosto de 2020 comparado con el mismo período en 2019. La diferencia entre los inmigrantes con estatus de residentes, en los meses de enero a agosto de 2020, fue de 84% en comparación con 2019. Esa reducción fue menor entre los grupos de inmigrantes fronterizos (78%) y temporarios (74%).

Solicitudes de refugio

La pandemia y la crisis sanitaria también impactaron la dinámica de las solicitudes de refugio en Brasil.[3] Los volúmenes mensuales volvieron a parecerse a los registrados hace diez años. El análisis de los datos del Sistema de Tráfico Internacional- Medidas de Alertas y Restricciones Activas (STI-Mar), realizado por Cavalcanti y Oliveira (2020), muestra la caída brusca de estos números.

En los últimos cinco años, la dinámica de las solicitudes de refugio en Brasil se transformó debido a la llegada de los inmigrantes venezolanos vía el estado de Roraima, en el norte del país. El Gráfico 3 muestra que, en 2019, Brasil tuvo un pico en el registro de solicitudes de refugio, próximo a los 9 mil en el mes de noviembre. No obstante, deja ver también el trayecto de descenso a partir de 2020, más específicamente en el mes de marzo de 2020, cuando la pandemia comienza a afectar fuertemente a Brasil, y las medidas de control y el cierre de las fronteras son iniciados.

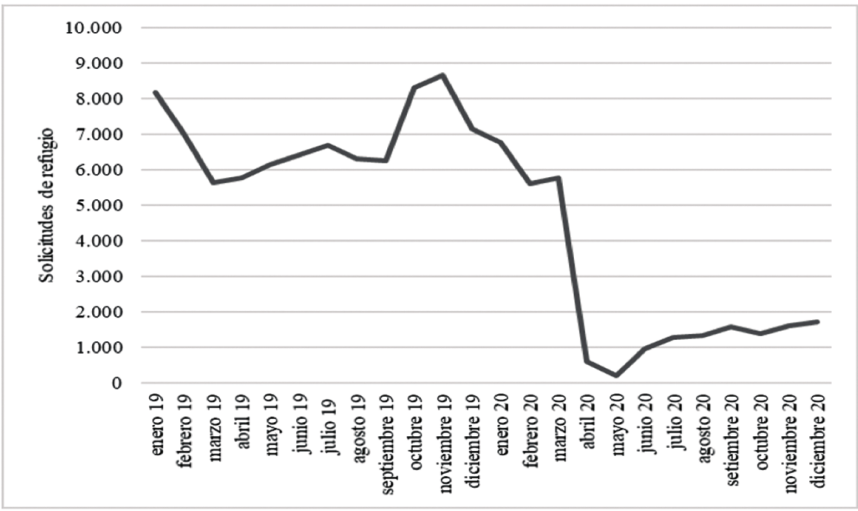
Según los autores, 5614 y 5771 solicitudes de refugio fueron requeridas en febrero y marzo de 2020, respectivamente. Esos números cayeron bruscamente a 609 en abril y a 208 en mayo, volviendo a subir levemente a 955 en junio, 1285 en julio y 1341 en agosto. No obstante, las solicitudes de refugio se

3 Los análisis del Observatorio sobre las solicitudes de refugio son realizados a partir de los datos sobre solicitudes de asilo que se obtienen extrayendo parte de la base de datos STI-MAR (Sistema de Tráfico Internacional - Módulo de Alertas y Restricciones), a cargo de la Policía Federal.

mantuvieron aún en niveles distantes de la situación pre-pandemia. La caída acumulada en las solicitudes de refugio entre 2019 y 2020, considerando los meses de enero a agosto de 2020, fue de 56,7%. Si consideramos solamente a los venezolanos, que en los últimos cinco años fue el colectivo de inmigrantes que más solicitó refugio en Brasil, la caída en ese grupo fue de 63,2% comparando con 2019 (enero a agosto). Otros grupos solicitantes de refugio también sufrieron una caída como, por ejemplo, los cubanos, indios, chinos y sirios.

El Gráfico 4, extraído del Informe Mensual de diciembre 2020 del OBMigra nos sirve como apoyo para poder visualizar la caída de los números de las solicitudes de refugio entre 2019 y 2020. Aunque el volumen es menor en comparación con las solicitudes de 2019, es posible ver un incremento leve en los meses de junio y septiembre de 2020.

Gráfico 4
Brasil. Número de solicitudes de refugio, por mes de registro, 2019-2020



Fuente: Cavalcanti *et al.* (2020b: 53).

Inserción laboral de inmigrantes y refugiados

Los impactos de la pandemia por Covid-19 también fueron sentidos en la inserción laboral de los inmigrantes y refugiados en Brasil. La inserción laboral es medida a través de la dinámica de las admisiones y despidos, en este caso, de

los inmigrantes y refugiados. Es decir, de la obtención o despojo del vínculo formal de empleo.

Según Cavalcanti y Oliveira (2020), en los dos primeros meses de 2020 (enero y febrero), el volumen de admisiones de inmigrantes fue mayor en comparación con el mismo período de 2019, mientras que el volumen de despidos fue menor, resultando en saldo positivo de creación de puestos de trabajo para inmigrantes. Ese escenario cambió totalmente a partir de abril de 2020. Fue en ese mes cuando el impacto de la pandemia se inició de forma más fuerte. El volumen mensual de admisiones cayó en casi 60%, mientras los despidos continuaron en un nivel semejante al de 2019. Eso causó una disminución en la creación de puestos de trabajo para los inmigrantes. Fueron más de 3000 puestos de trabajo menos para los inmigrantes solamente en el mes de abril.

En los meses de mayo y junio de 2020, el volumen de las admisiones volvió a crecer, pero fue un crecimiento menor que el de los mismos meses del año anterior (2019). Por otro lado, el volumen de los despidos también cayó, con lo que el saldo de los puestos de trabajo fue positivo en el mes de junio. En el agregado de 2020, considerando el período de enero a agosto, el saldo de empleabilidad quedó positivo, pero 25% menos que en el mismo período de 2019.

Como se ve, en el año 2020 hubo una reducción de las entradas de inmigrantes, lo cual nos lleva a pensar en una menor demanda de esta población sobre el mercado de trabajo formal brasileño. Es difícil atribuir una única causa para esta reducción, pero es posible suponer que esta menor inserción fue también consecuencia de la disminución de puestos de trabajo, ya sea porque muchas empresas cerraron o quebraron y no tuvieron más capacidad de oferta, es decir de crear empleos debido al cierre de comercios que no eran de primera necesidad.

En ese sentido, los datos analizados nos permiten examinar el impacto del contexto de pandemia sobre la absorción del mercado de trabajo formal brasileño considerando variables como sexo, nivel educativo, unidades de la federación, nacionalidad y grupo ocupacional. Al respecto, Cavalcanti y Oliveira (2020) demostraron que los efectos de la pandemia fueron más intensos proporcionalmente para las mujeres que para los hombres inmigrantes en el mercado formal de trabajo. El volumen de admisiones hasta junio de 2020 fue de 27,5% menos para las mujeres que en 2019, la reducción para los hombres fue de 16,1%. Con respecto a la creación de puestos de trabajo, ambos permanecieron positivos en la suma de enero a junio de 2019 y 2020. Sin embargo, la caída en relación a 2019 fue de 15,2% para los hombres y 47,9% para las

mujeres, demostrando, que las mujeres inmigrantes fueron más afectadas en términos de empleabilidad que los hombres inmigrantes.

Con relación al nivel educativo formal, los datos analizados por Cavalcanti y Oliveira (2020) demostraron que, en el primer semestre de 2020, en comparación con el mismo período en 2019, hubo más contrataciones en los grupos de inmigrantes analfabetas y con grado de instrucción hasta Fundamental Completo. Por su parte, los grupos con Educación Media Completa o Incompleta tuvieron caídas en los saldos de inserción laboral, pero se mantuvieron positivos en 2020. Y los inmigrantes con Enseñanza Superior Completa pasaron a presentar saldo negativo en 2020, teniendo en cuenta que la caída en las admisiones fue mayor que la caída de los despidos. O sea, los inmigrantes con alta escolaridad fueron más impactados en términos de no ser insertados en el mercado de trabajo formal, que los inmigrantes con escolaridad más baja.

Entre las Unidades de la Federación (UFs), los estados que tuvieron mayor reducción en el saldo de creación de puestos de trabajo fueron los de la región Sudeste y Nordeste. São Paulo, por ejemplo, fue el estado con un saldo positivo en el primer semestre de 2019 con más de 1000 admisiones que despidos; no obstante, en el mismo período de 2020, presentó un saldo negativo con más de 1136 despidos que admisiones. Por su parte, los estados de la región Sur, en 2020, registraron aumento del saldo (que ya era positivo en 2019), siendo ésta la única región que presentó tal característica. En el Norte, región con los estados que son puerta de entrada de muchos inmigrantes, en particular de los venezolanos, el volumen de despidos aumentó en 3,4%, mientras las admisiones cayeron 23,2%.

Entre las nacionalidades, los dos principales colectivos de inmigrantes presentes en el mercado formal de trabajo en Brasil en la última década (haitianos y venezolanos), fueron menos afectados en términos de empleabilidad por la crisis. De acuerdo con Cavalcanti y Oliveira (2020), comparando los meses de enero a junio de 2019 y 2020, es posible notar que el volumen de haitianos admitidos y despedidos es muy similar (respectivamente 3,5% y 3,3% menos en 2020). Por lo tanto, el saldo de creación de puestos de trabajo fue muy semejante en los dos años. En el caso de los venezolanos, a pesar del aumento de las admisiones de 44% en 2020, hubo un aumento proporcionalmente mayor de los despidos, de 108%. Aun así, el saldo de puestos de trabajo para los venezolanos hasta el mes de junio de 2020 fue bastante próximo a lo observado en 2019. Para otros colectivos como los paraguayos, argentinos y bolivianos, los saldos observados en 2020 fueron negativos, o sea, hubo más despidos que admisiones.

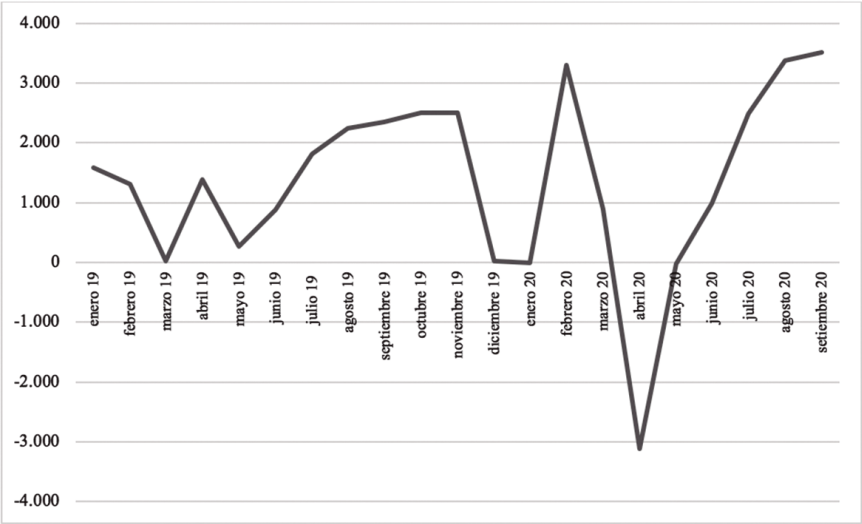
Los datos también revelan que los impactos fueron desiguales dependiendo del perfil del trabajador y, en especial, del sector de actividad. El sector que más admitió inmigrantes en 2020 fue el de frigoríficos, en el que desempeñan labores relacionadas con el sacrificio de cerdos y aves. Esas actividades admitieron 57% más y despidieron 5,7% menos inmigrantes en el primer semestre de 2020 en comparación con 2019. Por otro lado, el sector de restaurantes y similares fue duramente afectado por la pandemia y, con la reducción del consumo de alimentos fuera de casa, ese sector admitió 46% menos inmigrantes, pasando a presentar saldo negativo en el primer semestre de 2020. El sector de construcción de edificios también registró caídas en las admisiones, pero como las caídas fueron similares, el saldo se mantuvo semejante en los primeros semestres de 2019 y 2020.

En suma, como lo demuestran Cavalcanti y Oliveira (2020), los inmigrantes hombres fueron menos afectados en el mercado de trabajo (con un 15,2% de reducción) frente a las mujeres (47,9%). Asimismo, los grupos de inmigrantes con menores niveles de escolaridad sufrieron menos el impacto de la pandemia en el mercado de trabajo. Para los inmigrantes de mayor escolaridad, la caída en las admisiones fue mayor que la de los despidos. De esa manera,

> [los grupos más afectados entre los inmigrantes fueron en su mayoría] mulheres, pessoas de escolaridade mais elevada residindo na região Sudeste e trabalhando em setores de comércio e serviços como restaurantes e lanchonetes. (Cavalcanti, Oliveira y Macêdo 2020a: 38).

El Gráfico 5 revela la caída abrupta de los empleos creados para los inmigrantes en 2020, así como la tendencia a la subida después del mes de mayo. Puede decirse que esta inclinación positiva se da debido a las normas tímidas del gobierno para la suspensión momentánea de la movilidad laboral para evitar el contagio de la población en general. Al contrario, hubo una continuación de las medidas que permitían la apertura de establecimientos comerciales no esenciales, lo que significó el regreso de muchos trabajadores a los locales y al mercado de trabajo. Lamentablemente, los protocolos seguidos para estos desbloqueos no siempre han sido estrictos (como el uso obligatorio de máscaras, el distanciamiento social, el avance de las campañas de vacunación, etc.), por lo que el número de casos de contagio y de muertes continuó en ascenso en el país.

Gráfico 5
Brasil. Puestos de trabajo creados para inmigrantes, por mes, 2019-2020



Fuente: Cavalcanti *et al.* (2020b: 32). Se consideraron los datos disponibles al momento de redacción de este artículo.

En síntesis, la presentación de los datos muestra, aunque de manera embrionaria, algunos de los efectos inmediatos que la pandemia por Covid-19 provocó sobre la movilidad, registros, solicitudes de refugio y empleabilidad de las migraciones para y en Brasil. Sin embargo, es necesario seguir monitoreando los datos durante la pandemia para analizar los impactos en la vida de los inmigrantes y refugiados en el país.

Brasil ha mantenido una producción de políticas para la gestión de flujos migratorios constante y, aunque muchas veces fue solo para ir respondiendo sobre presión, se consiguió la promulgación de normas en busca de la regularización de inmigrantes en el país (por ejemplo, vistos humanitarios, concesión de refugio, acuerdo Mercosur, etc.).

Sabiendo que las políticas de acogida e integración no presentan el mismo ritmo de formulación de las regulaciones de gestión del flujo de inmigración (Cavalcanti, Pereda, de Macêdo y Tonhati, 2020c), emprendemos en el siguiente apartado una reflexión sobre los desafíos para la elaboración de políticas migratorias frente a la pandemia por Covid-19.

Desafíos para las migraciones internacionales y política migratoria a partir de la pandemia por Covid-19

Los datos presentados anteriormente, a partir de la realidad brasileña, demuestran que la pandemia por Covid-19 tiene múltiples impactos, en términos de movilidad fronteriza, registro migratorio, solicitudes de refugio y mercado de trabajo.

No obstante, se sabe también que hay otros procesos y etapas del ciclo migratorio que se han visto aún más deteriorados a raíz de la pandemia y que tienen consecuencias sobre los derechos humanos de las personas migrantes. Es importante mencionar que no son problemas o desafíos nuevos los que se presentan actualmente. Al contrario, el deterioro de las condiciones de vida de los migrantes viene sucediendo desde antes de la crisis sanitaria en los procesos de integración, en el acceso a los servicios, con las situaciones de racismo y xenofobia.

En esta sección del texto, destacamos los posibles impactos y desafíos para las políticas migratorias. La pandemia tiene y podrá tener impactos también en términos de políticas migratorias en diferentes países de emigración, de tránsito y de destino de inmigrantes. De hecho, en el período anterior a la pandemia y más precisamente en las últimas décadas, ya se habían intensificado en diferentes países los discursos y retóricas anti-inmigración. Diferentes autores se han esforzado por interpretar las razones por las que un mundo cada vez más globalizado, paradójicamente, produce políticas migratorias marcadas principalmente por la contención y restricción de la movilidad de migrantes y refugiados (Rumford, 2006; Sata*, et al.*, 2020).

De hecho, más recientemente se ha producido una intensificación de las medidas restrictivas en las fronteras, con la ampliación de muros y barreras, que señalan un resurgimiento de discursos basados en la soberanía nacional de cada Estado, donde las fronteras constituyen uno de los escenarios más visibles de la paradoja del creciente "nacionalismo" en un mundo supuestamente globalizado (Smith y Guarnizo, 1998).

La imagen de las fronteras como vías de intercambio económico-comercial, social, político, cultural y como espacios de "carácter sociohistórico" (Grimson, 2000: 10), ha sido ampliamente discutido en los estudios sobre migración (Knowles, 2017; Roose *et al.* 2020). En estos se procura demostrar que las fronteras no deben ser vistas como líneas estrictamente divisorias que marcan el "fin del espacio territorial de un país y el inicio del otro" (Carrión, 2011: 52). Al contrario, se argumenta que las fronteras son espacios de ne-

gociación y que son productos de un nacionalismo que tiende a estar predispuesto hacia sentimientos xenofóbicos, enraizados en la violencia simbólica y en mecanismos de exclusión (Sheller y Urry, 2006). Con estas ventanas de clasificación, las fronteras surgen como concepto, como una idea analítica, y también como construcciones físicas y concretas que escenifican símbolos nacionales que, finalmente, repercuten en la imagen sobre los inmigrantes (Ingold, 2008).

En este sentido, en las últimas décadas las políticas de flujo migratorio en muchos países se han caracterizado por contener o prevenir la permanencia y entrada de migrantes no deseados en las fronteras nacionales, bajo el *paradigma de la sospecha* o sobre miedos vinculados a la migración (Shamir, 2005).

Con la pandemia por Covid-19, aquí argumentamos que estas percepciones –aumento de la retórica anti-inmigración, fortalecimiento de las fronteras nacionales y el paradigma de la sospecha sobre los inmigrantes– tienden a incrementarse. Desde el inicio de la crisis sanitaria global, los sentimientos de rechazo y xenofobia no demoraron en mostrarse. Nacionales de China relataron cómo eran discriminados y considerados portadores del virus, objetivo de ofensas, y de diversos preconceptos y estereotipos. En Francia, se tuvo que crear una campaña para sosegar los hostigamientos hacia ellas, llamada de #JeNeSuisPasUnVirus (#NãoSouUmVírus).[4] Sin embargo y a pesar de estos esfuerzos, el temor hacia los inmigrantes no cesó y se trasladaron a otros ámbitos, como el comercial. La desconfianza hacia los productos de origen chino o asiático por estar posiblemente contaminados o por portar el virus, también se incorporó a los relatos periodísticos.[5]

Estos ejemplos muestran que las tareas de gestión y de interpretación de la migración, durante y post pandemia, encontrarán diversos desafíos. En esta parte del presente capítulo vamos a destacar tres desafíos, que creemos están impactando directamente la vida de los inmigrantes. El primero que salta a la vista y que queremos resaltar, surge de la relación entre la migración y la salud. Después resaltaremos algunos desafíos en relación con el mercado de trabajo y,

4 Ver: *Coronavírus: como o surto está espalhando antigos preconceitos sobre a China e seus hábitos culturais.* <https://www.bbc.com/portuguese/geral-51305487>, último acceso 15 de enero de 2021.

5 Ver: *Coronavirus: cómo la epidemia de coronavirus provocó una oleada de miedo y resentimiento hacia China en el mundo.* <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51573435>, último acceso 15 de enero de 2021.

finalmente, haremos reflexiones sobre los probables aumentos en las políticas restrictivas para la movilidad humana.

La relación entre la migración y la salud no es nueva, sin embargo, este campo no ha sido estudiado a profundidad dentro de los estudios migratorios, como señala Padilla (2017: 274):

> Si bien los estudios migratorios se consolidan como un área de conocimiento interdisciplinar, el campo de "salud y migración" es más reciente. En Europa, la preocupación inicial por este tema surgió, sobre todo, desde la perspectiva de la salud pública y la medicina tropical, que a menudo expone a los inmigrantes como el "otro" con enfermedades raras, peligrosas y contagiosas. El objetivo se basó en conocer los riesgos asociados y no en el bienestar de esa población. El interés de las ciencias sociales por el tema de la salud y la migración condujo al desarrollo de estudios sobre temas más amplios que consideran los determinantes de la salud y las condiciones sociales y culturales que van más allá de lo epidemiológico, adoptando una perspectiva más humanista, empática e intervencionista. Sin embargo, el intento de diálogo entre la biomedicina y la salud pública con visiones holísticas y de integración social está todavía en pañales.

Aquí pretendemos argumentar que la pandemia por Covid-19 replanteará el debate entre migración y salud, y ganará más espacio y relevancia dentro de los estudios migratorios. Como ha sido destacado por Padilla (2017), los estudios en esa línea se concentran, mayormente, en influir en el *policy-making*, o sea, son estudios centrados en la identificación y análisis de las llamadas buenas prácticas, y que en su mayoría sirven para llamar la atención acerca de la importancia de mejorar el acceso a los servicios de salud de los inmigrantes. A pesar de que reconocemos la importancia de debatir, en el momento presente de la pandemia, el acceso y la accesibilidad de los inmigrantes a los sistemas de salud públicos (por ejemplo, esa es una cuestión importante para el caso brasileño), demandan reflexiones más amplias. Es preciso pensar cómo las políticas migratorias deben avanzar más allá de la visión del inmigrante como riesgo, "el *otro* portador de enfermedades raras, peligrosas y contagiosas",[6] como destaca Padilla (2017: 274), específicamente de la salud pública, sistemas de salud y, en general, del bienestar.

6 Traducción propia.

Así, por un lado, la pandemia trajo el desafío de repensar las políticas de movilidad y migraciones, que proyectan en el "otro" la posibilidad de "contagio" de los nacionales. Esas percepciones, como vimos arriba en los ejemplos, fueron diseminadas al principio de la pandemia, y precisan ser combatidas para que no haya un aumento de la retórica antinmigración y de movimientos xenofóbicos. Por otro lado, en el campo de la salud y migración es relevante que se amplíe la información de cómo la población migrante y refugiada está siendo afectada por la pandemia, sobre la cantidad de casos y fallecidos entre esta población, sobre el acceso y la accesibilidad a la salud, sobre si las diversidades culturales y étnicas son consideradas en los tratamientos. Esas son algunas indagaciones que componen los desafíos para pensar los impactos de la pandemia en las políticas migratorias y que precisan ser respondidas con estudios para entender mejor la relación migración y salud.

Además, creemos importante la creación de más esfuerzos para hacer más visibles las contribuciones de los migrantes en los sistemas de salud y, por ende, sobre la mitigación de los efectos de la pandemia en los países de la región. Al mismo tiempo, habría que destacar que muchos y muchas migrantes tienen un papel fundamental como trabajadores en servicios esenciales en el sector de salud (médicos, paramédicos, enfermeras/os), servicios de aseo y cadenas de suministro de alimentos en los países de destino, lo que a su vez los hace uno de los grupos más expuestos al virus.

Los sistemas de salud y sanitarios de los países se ven desafiados tanto en la gestión y en la calidad de atención, no solo por la llegada de nuevos inmigrantes pacientes sino también por el arribo de inmigrantes profesionales médicos. Puede decirse que hay una cierta oposición o recelo hacia los inmigrantes calificados, pero no hay dudas de que la llegada de estos migrantes favorece positivamente el debate sobre la integración intercultural, la diversidad lingüística y la humanización de la atención.

Uno de los ejemplos más expresivos de lo dicho anteriormente es el programa Mais Médicos (PMM) que buscó la mejora del Sistema Universal de Salud (SUS), a través de la mejor distribución de médicos entre las regiones de Brasil, del fortalecimiento de la atención primaria, de la contribución para la formación médica y educación permanente, y de la promoción del intercambio de experiencias entre extranjeros y brasileños (Santos *et al.*, 2016). Con ello, podemos decir que los y las migrantes han contribuido y continúan contribuyendo sustancialmente en el campo de la salud y migración.

Sin embargo, contra una perspectiva más *humanista y empática* (Padilla, 2017) en la relación migración y salud, notamos que la pandemia ha dificultado el acceso a la salud por parte de los inmigrantes. Aumentaron las exigencias, como el porte de más documentos, por ejemplo, seguros de salud, para intentar contrarrestar esa desconfianza en crecimiento hacia las personas que lleguen de otros países, en especial, para los flujos oriundos de países periféricos. La posibilidad del recrudecimiento de las políticas volcadas a estos países considerados menos desarrollados, aumentan al mismo tiempo el aspecto contractual de las jerarquías globales entre los Estados. Si se vuelve a la perspectiva lineal y unidireccional sobre los flujos migratorios, se abre el espacio a soluciones unilaterales, o regímenes migratorios que buscan el mantenimiento de las posiciones privilegiadas de y entre los Estados (Zolberg, 1999: 83). Argumentamos que es preciso que se estudie constantemente el espacio a transacciones bilaterales, regionales para los flujos que ahora son cada vez más heterogéneos, multidireccionales, multipolares e, inclusive, reversibles. En fin, aumentarían las posibilidades de modelos de gobernabilidad migratoria en busca de soluciones más colaborativas, del *beneficio compartido* o del *desarrollo*, en vez de políticas más rígidas y de *seguridad* (Mármora, 2002).

El segundo desafío en las tareas de gestionar y pensar de la migración, durante y post pandemia, como producto inmediato del contexto de pandemia y crisis sanitaria, son los impactos en el mercado de trabajo. Es notable el efecto económico sobre la población nacional en general, y sobre las poblaciones migrantes usualmente más vulnerables, como mostramos arriba con los datos referente a los inmigrantes en Brasil, que perdieron puestos de trabajo en el año de 2020. Hay diversas medidas que están siendo implementadas que están permitiendo la reducción de salarios, disminución de las horas laborales y demás derechos laborales, o sea, tornando los trabajos formales más precarios.

Más allá del mercado laboral formal, que en el caso brasileño fue fuertemente impactado por la pandemia, como quedó demostrado en el estudio de Barbosa, Tonhati y Herrera (2020), muchos inmigrantes, especialmente los venezolanos en Brasil, tenían como principal actividad laboral pequeños emprendimientos en la calle, principalmente, en los sectores de alimentación y salones de belleza, peluquerías/manicure. Esos sectores fueron fuertemente afectados por los cierres necesarios para la contención de los contagios, y por la falta de políticas públicas orientadas para el sector de pequeños empresarios.

Con relación a la inserción laboral, los impactos de la pandemia por Covid-19 para los inmigrantes han sido profundos. El desafío para la gestión

migratoria, en el caso brasileño, es pensar políticas que incluyan a los inmigrantes micro-empresarios en líneas de crédito bancario específicas. Además, es necesaria la aclaración de que los inmigrantes y refugiados tienen derecho a recibir los auxilios financieros de emergencia. Los desafíos económicos de la pandemia atraviesan las fronteras, ya que la precarización del trabajo y la disminución de los ingresos de los inmigrantes afectan el envío de remesas para familiares en el país de origen. O sea, la pandemia impactó la construcción de prácticas transnacionales como el envío de remesas, y, postergó reunificaciones familiares, viajes de reencuentros y/o el retorno al país de origen.

Finalmente, el tercer desafío para la gestión de la migración, durante y post pandemia, que queremos adicionar en este capítulo, trata del posible aumento de políticas restrictivas para la concesión de permisos y visas de entrada en los países de destino. En ese sentido, hay preguntas que precisarán ser respondidas a lo largo de este proceso, como, por ejemplo: ¿cómo serán las políticas de visas y entrada con relación a las vacunas? ¿Serán exigidos comprobantes de vacunación? ¿Todas y cualquier vacuna será aceptada como comprobante de inmunización contra el Covid-19? ¿Serán exigidos planes de salud más específicos y de larga duración? ¿Serán exigidos exámenes comprobatorios de no contagio? Será necesario repensar las políticas de biometría, entrevistas presenciales para las visas, y de los centros de detención, los cuales son generalmente espacios pequeños divididos entre diversas personas.

Es preciso tener en cuenta que los proyectos migratorios acontecen también fuera de tal regularidad (visas y entradas regulares) y en condiciones de aún más vulnerabilidad. Ya que por más que se establezcan leyes restrictivas habrá formas de movilidad que se queden sin regular. Para Martínez y Stang (2005: 62), las políticas restrictivas y los movimientos migratorios se contradicen pues continúan produciéndose. Siendo las normativas propuestas favorables o desfavorables a la entrada de inmigrantes, ellas conllevan a la búsqueda de alternativas migratorias por aquellos que no pueden hacerlo de forma regular.

De tal manera, el "policy making" no detiene la afluencia migratoria pero ciertamente puede influir sobre la posibilidad de obtener protección, respeto de derechos, libre circulación e integración estatal/formal. Así, además de los aspectos que ya están marcando las políticas migratorias en general, como la securitización, el aumento de deportaciones, el chovinismo del Estado de bienestar y el tratamiento de la inmigración como una situación que genera "problemas" sociales, las políticas restrictivas que producen más irregularidad

migratoria pueden incrementarse y ser más limitantes durante la pandemia y también en la post pandemia.

También al reflexionar sobre estos flujos en vulnerabilidad, se requerirá revisar aún más el papel que tienen las fronteras como lugares de tránsito, los espacios y abrigos temporarios que se establecen en ellas. Asimismo, porque se convertirán en lugares de espera prolongada por causa de la contención de sus movilidades, donde tendrán lugar intercambios de experiencias y formas de migrar inseguras. Para esa población de migrantes más vulnerables, que tienden a migrar por caminos que no pasan por el retiro previo de documentación, será necesario asegurar condiciones dignas de tránsito y prevenir la intervención de coyotes y pasadores que quieran aprovecharse de la situación de los inmigrantes. ¿Cómo evitar que esas personas en tránsito, o en abrigos, no sean contagiadas por el virus? ¿Cómo los refugiados podrán ser acogidos en este contexto de pandemia? Igualmente, quizás sea necesaria la revisión del tipo de atención de los agentes migratorios en los puestos de frontera, pues al aumentar la desconfianza y el miedo, la posibilidad de propias interpretaciones y de graves violaciones a los derechos de los migrantes puede agudizarse.

Sin duda, el papel de los gobiernos, promoviendo políticas públicas de acogida adecuadas, de las asociaciones de inmigrantes, religiosas, organizaciones no gubernamentales e instituciones en general será de fundamental ayuda para sobrepasar los problemas mencionados, pues la llegada es solo una de las etapas de la migración. Las condiciones de vida ofrecidas a los migrantes como una vivienda digna, buenas condiciones de trabajo, de acceso a servicios (salud, vacunas, educación, empleo) en las sociedades de destino, muchas veces dependen de las informaciones que estos organismos e instituciones consiguen mediante el trato más directo con los inmigrantes. La inclusión de los migrantes en la sociedad receptora hace necesaria la relación de diversas áreas sociales.

Según Cavalcanti *et al*. (2017), la gestión del Estado sobre las migraciones internacionales se vuelve policéntrica; cuenta con la participación de las asociaciones de inmigrantes, religiosas, organizaciones no gubernamentales. La activa participación de la sociedad civil también tendrá un papel importante en el auxilio de los inmigrantes para superar los desafíos impuestos por la pandemia. Además, el papel de los líderes comunitarios también es esencial puesto que actúan como puentes de comunicación de las emergencias y demandas desde y para sus comunidades.

Como se va viendo, la discusión sobre cómo serán las políticas migratorias durante y en la post pandemia trae nuevos desafíos para pensar las migracio-

nes contemporáneas. Las medidas de cómo debemos lidiar con la movilidad humana y las migraciones deben ser revisadas y esa situación las hace más urgentes si se quiere una oportuna gestión de la migración. Asimismo, para una respuesta pertinente a este contexto, es y serán importantes los esfuerzos para producir más conocimiento sobre los flujos migratorios y gestionarlos de forma regional, a partir de la colaboración entre diferentes países. Solo así se podrá tener una respuesta coordinada y en concordancia con las características y necesidades de estas poblaciones.

Con esta reflexión buscamos sondear el comportamiento y las características de las políticas migratorias. Sin embargo y, en síntesis, podemos imaginar que a lo largo de la crisis sanitaria las migraciones internacionales constituyen uno de los fenómenos sociales que deben sufrir un importante impacto, durante la pandemia y en la pospandemia. Tanto las políticas de flujo migratorio, como las políticas de integración de inmigrantes al interior de los estados nacionales sufrirán consecuencias aún imprevisibles, pero con certeza dependerán del avance o contención del virus.

Consideraciones finales

Este texto se propuso demostrar, a partir del caso brasileño, cómo la pandemia por Covid-19 impactó en diferentes sentidos las migraciones y los inmigrantes. Se pudo observar que la pandemia ya ha impactado la movilidad de inmigrantes en Brasil y que hubo una abrupta reducción en los meses de abril y mayo de 2020. El avance transfronterizo del virus ha impuesto una "inmovilidad" global que afectó fuertemente interrumpiendo proyectos migratorios de inmigrantes y refugiados.

El caso brasileño es uno entre tantas otras realidades nacionales igualmente afectadas por la pandemia. Sabemos que sus efectos sobre la migración internacional están siendo contundentes no solo para la etapa de llegada de los inmigrantes, sino también en la movilidad y en los procesos de instalación de inmigrantes y refugiados.

En consecuencia, el impacto también puede llegar al campo de la formulación de las políticas migratorias, marcadas por el endurecimiento de las restricciones fronterizas y (re) construcción de nuevas fronteras. Se han cerrado fronteras, se han establecido medidas restrictivas de control de viajes que irán endureciendo y sofisticando las políticas, pues la actual crisis por Covid-19

también nos muestra otros impactos subsecuentes. El virus se ha vuelto global y sistémico afectando todas las áreas sociales, como los sistemas de salud, la economía, las relaciones laborales y los sistemas culturales. En ese sentido, son diversos entornos que están cambiando y convirtiéndose en espacios inseguros para las y los inmigrantes. Entre otras consecuencias que se van desencadenando del impacto directo de la pandemia, los inmigrantes se encuentran más expuestos a situaciones de vulnerabilidad.

No obstante, la participación de órganos de gobierno y de otras instituciones, comunidades migrantes y organizaciones será clave para la formulación de políticas de protección. Serán necesarias la gestión regional y la cooperación entre los países para una política migratoria acorde con los desafíos contemporáneos. La combinación de niveles y escalas para gestionar mejor las migraciones es fundamental.

Llamamos aquí la atención sobre la necesidad de seguir analizando los flujos migratorios en este período de pandemia y, especialmente, los datos que se producirán en la post pandemia. Al mismo tiempo hay que analizar críticamente las políticas migratorias construidas o reformuladas a partir de la pandemia.

Por otro lado, también es menester examinar los reflejos de la crisis sanitaria sobre las condiciones sociales y económicas de la mayoría de los inmigrantes, especialmente de quienes aún no se han regularizado en el país de destino, que han venido enfrentando serias dificultades a lo largo de su proceso migratorio. Por ello, también llamamos la atención sobre la necesidad de construir estudios con la mirada atenta a los impactos del Covid-19 en la empleabilidad de inmigrantes que no cuentan con los permisos de trabajo y residencia. Además de la realización de investigaciones que tengan una mirada específica para los impactos de la pandemia en las mujeres migrantes y en la inserción educacional de niños, niñas y adolescentes inmigrantes y refugiadas.

Bibliografía

Barbosa, L., Tonhati, T. y Herrera, M. (2020), *Desafios, limites e potencialidades do empreendedorismo de refugiados(as), solicitantes da condição de refugiado(a) e migrantes venezuelanos(as) no Brasil*, Cátedra Sérgio Vieira de Melo – UnB y Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), Brasília, DF: ACNUR, 2020.

Carrión, F. (2011), *Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos*, Quito: FLACSO.

Cavalcanti, L., Botega, T., Tonhati, T. y Araújo, D. (2017), *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: SciELO–Editora Universidade de Brasília, <https://doi.org/10.7476/9788523013400>.

Cavalcanti, L. y Oliveira, W. (2020), "Os efeitos da pandemia del COVID-19 sobre a imigração e o refúgio no Brasil: uma primeira aproximação a partir dos registros administrativos", en Cavalcanti, L., Oliveira, T. y Macêdo, M., *Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais, Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral, Brasília, DF: OBMigra, p. 17-39. < https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/OBMigra_RELAT%C3%93RIO_ANUAL_2020.pdf>

Cavalcanti, L., Oliveira, T. y Macêdo, M. (2020a), *Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais, Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral, Brasília, DF: OBMigra. < https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/OBMigra_RELAT%C3%93RIO_ANUAL_2020.pdf>

Cavalcanti, L., Oliveira, T., Furtado, A., Dick, P., Quintino, F. y Macêdo, M. (2020b), *Acompanhamento de fluxo e empregabilidade dos imigrantes no Brasil: Relatório Mensal do OBMigra*, Año 1, No. 12, dezembro de 2020, Brasília, DF: OBMigra. <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/Relat%C3%B3rios_Mensais/OBMigra_DEZ_2020.pdf>

Cavalcanti, L., Pereda, L., Macêdo, M., y Tonhati, T. (2020c), "Os desafios da nova política migratória brasileira diante do fluxo migratório haitiano", *Politica Globalidad y Ciudadanía,* Vo. 6, No. 11, p. 124-145, <http://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC/article/view/130>.

Grimson, A. (2000), *Fronteras, naciones e identidades: la periferia como centro,* Buenos Aires: CICCUS.

Ingold, T. (2008), "Bindings against boundaries: entanglements of life in an open world". *Environment and Planning*, Vol. 40, No. 8, p. 1796-1810, <https://doi.org/10.1068/a40156>.

IPEA (2020), *Covid-19 e Medidas Legais de Distanciamento Social:* Isolamento Social, Gravidade da Epidemia e Análise do Período de 25 de Maio a 7 de Junho de 2020 (Boletim 5), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Knowles, C. (2017), "Mobilidade", en Cavalcanti, L., Botega; T., Tonhati, T. y Araújo, D. *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: SciELO – Editora Universidade de Brasília, p. 490-495.

Mármora, L. (2002), *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires: OIM-Paidós.

Martínez Pizarro, Jorge y Stang Alva, Maria Fernanda (2005), Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada. *Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional*. NU. CEPAL. CELADE. Serie Seminarios y Conferencias - CEPAL No. 45.

Padilla, B. (2017), Saúde e migrações: metodologias participativas como ferramentas de promoção da cidadania, Interface – *Comunicação, Saúde, Educação (Botucatu)*, Vol. 21, No. 61, p. 273-284.

Quintino, F., Dick, P., Furtado, A. y Costa, L. (2020), "Notas metodológicas", en Cavalcanti, L., Oliveira, T. y Macêdo, M., *Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais, Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral, Brasília, DF: OBMigra.

Roose, J., Karolewski, P. I. y Sata, R (2020), "Introduction: patterns and implications of migration and rebordering", en Sata, R., Roose, J. y Karolewski, P. I., *Migration and border-making: reshaping policies and identities,* Edinburgh University Press, p. 1-34.

Rumford, C. (2006), "Introduction: Theorizing Borders, Thinking about Borders", *European Journal of Social Theory,* Vo. 9, No. 2, p. 155–169.

Santos, João Bosco Feitosa dos, Maciel, Regina Heloisa Mattei de Oliveira, Lessa, Maria das Graças Guerra, Maia, Ana Laís Lima Nunes, y Guimarães, Emanoella Pessoa Angelim. (2016), "Médicos estrangeiros no Brasil: a arte do saber olhar, escutar e tocar", *Saúde e Sociedade*, Vol. 25, No, 4, p. 1003-1016, <https://doi.org/10.1590/s0104-12902016163364>.

Sata, R., Roose, J. y Karolewski, P. I. (2020), *Migration and border-making: reshaping policies and identities,* Edinburgh University Press.

Shamir, R. (2005), "Without Borders? Notes on Globalization as a Mobility Regime", *Sociological Theory*, Vol. 23, No. 2, p. 197-217.

Sheller, Mimi y John Urry (2006), "The new mobilities paradigm", *Environment and Planning A*., Vol. 38, No. 2, p. 207-226.

Smith, P. y Guarnizo, E. (1998), "The locations of transnationalism", en Smith, P. y Guarnizo, L.E., *Transnationalism from below*, London: Transaction

Urry, J. (2003), "Social networks, travel and talk", *British Journal of Sociology*, Vol. 54, No. 2, p. 155– 175.

Zolberg, A. (1999), "Matters of state: Theorizing Immigration Policy", en Hirschman, C., Kasinitz P. y DeWind. J., *The Handbook of International Migration: The American Experience,* New York: Russell Sage Foundation.

Sobre los/as autores/as

Velia Cecilia Bobes León (Flacso-México) es doctora en Sociología (El Colegio de México). Profesora Investigadora (FLACSO-México), miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II, miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Líneas de investigación: migración, ciudadanía, sociedad civil. Autora de numerosos artículos, capítulos y libros. Sus libros más recientes son: *Política migratoria y derechos de los migrantes en México* (2018); *El cambio constitucional en Cuba* (2017); *Política migratoria en México: Legislación, imaginarios y actores* (2016); y *Cuba ¿Ajuste o transición? Impacto de la reforma en el contexto del restablecimiento de las relaciones con Estados Unidos* (2015). Correo electrónico: cbobes@flacso.edu.mx

Laura Calvelo (UNDAV-Argentina) es docente investigadora del Departamento de Cultura, Arte y Comunicación (UNDAV) y de la carrera de Sociología (UBA). Magister en Demografía Social (Universidad Nacional de Luján) y licenciada en Sociología (UBA). Se desempeñó en la producción de información migratoria en Argentina y en el seguimiento de la agenda de población y derechos en la región. Líneas de investigación: sociología de las migraciones; estudio de las políticas de control poblacional; procesos de movilidad y luchas migrantes en la región; derecho a la movilidad y la migración. Integrante de la Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA) y de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP). Correo electrónico: lcalvelo@undav.edu.ar

Ximena Cardoso Ramírez (UBA-Argentina) es licenciada en Ciencia Política y maestranda en Gobierno (UBA). Líneas de investigación: género, políticas públicas, ambientalismo. Ha publicado numerosos artículos en revistas y foros especializados. Correo electrónico: xime.luna9@gmail.com

Manuel Ángel Castillo García (El Colegio de México) es maestro en Desarrollo Urbano. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA, El Colegio de México). Sus líneas de investigación son inmigración en México; políticas migratorias en los países de la región Norte y Centroamérica; movilidad transfronteriza en la frontera México-Guatemala. Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas, y el capítulo (en coautoría con Martha L. Rojas) "Un balance de

la inmigración y de la migración de tránsito en México" en *Dinámica demográfica de México en el siglo XXI* (2020). Correo electrónico: castillo@colmex.mx

Leonardo Cavalcanti (Universidad de Brasilia y Observatorio de las Migraciones Internacionales) es coordinador del Observatorio de las Migraciones Internacionales (OBMigra), doctor en Sociología, profesor de la Universidad de Brasilia. Línea de investigación: estudios comparados sobre migraciones latinoamericanas, con énfasis en la perspectiva transnacional de las migraciones, mercado de trabajo, globalización y multiculturalismo. Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas. Correo electrónico: leocavalcanti@unb.br

María Paula A. Cicogna (UBA-Argentina) es doctora en Antropología con certificación posdoctoral en Ciencias Humanas y Sociales y licenciada en Ciencia Política (UBA). Investiga hace dos décadas aspectos vinculados a las políticas públicas y derechos humanos en contextos de movilidad humana, con énfasis en desplazamiento forzado. Publicó un capítulo de libro sobre "Los derechos humanos a la luz de la movilidad humana a lo largo de la historia argentina" (2020). Correo electrónico: mariapaula.cicogna@uba.ar

Carla Golé (FFyL-UBA y Conicet) es licenciada y profesora en Antropología (UBA) y becaria Doctoral del CONICET. Investiga sobre territorio, identificaciones étnicas, conocimiento, memoria y actividades productivas con comunidades mbya del sudoeste misionero. Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas. Correo electrónico: carlagole@gmail.com

Carmen Gómez Martín (Flacso-Ecuador) es doctora en Sociología por la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris (2010). Profesora titular del Departamento de Sociología y Estudios de Género (FLACSO-Ecuador), trabaja la línea de investigación sobre Sociología de la globalización, desigualdades sociales y migraciones internacionales. Sus principales publicaciones se encuentran relacionadas con dos campos de las migraciones internacionales: asilo/refugio y desplazamientos forzados; y los estudios críticos sobre migraciones cualificadas. Correo electrónico: cgomez@flacso.edu.ec

María del Carmen Ledo García (CEPLAG-UMSS-Bolivia). PhD, catedrática Titular e investigadora de la Universidad Mayor de San Simón. Directora del Centro de Planificación y Gestión de la UMSS. Tiene numerosas publicaciones

en migraciones internas, internacionales y transnacionales, pobreza, desigualdad social, inequidad, vulnerabilidad, urbanización, contaminación ambiental, acceso al agua, saneamiento básico y mortalidad infantil. Publicó numerosos artículos en revistas especializadas. Correo electrónico: carmenledo@gmail.com

Luciana Litterio (UBA-Argentina) es magister y especialista en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental y licenciada en Ciencia Política con orientación en Relaciones Internacionales (UBA), con estudios de posgrado sobre integración regional, migraciones internacionales y protección de refugiados. Líneas de investigación: políticas públicas, migraciones internacionales e integración regional. Correo electrónico: luchilitterio@hotmail.com

Lina Magalhães (UDESC/INTE-Universidad Arturo Prat, Chile) es licenciada en Derecho (Universidade Federal Fluminense, Brasil) y magíster en Estudios Urbanos (FLACSO-Ecuador). Actualmente es doctoranda en el Departamento de Geografía de la Universidade do Estado de Santa Catarina (Brasil). Investigadora Asociada del Instituto de Estudios Internacionales (INTE), de la Universidad Arturo Prat (Chile). Trabaja temas sobre migración, género y fronteras. Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas. Correo electrónico: linamachadomagalhaes@gmail.com

Schwarz Coulange Méroné es doctor en Estudios de Población (El Colegio de México). Actualmente trabaja como investigador independiente. Su línea de investigación cubre temas tales como Migración haitiana en América Latina, Integración de migrantes, y Políticas migratorias. Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas. Correo electrónico: schwarzcoulange@gmil.com

Carolina Oviedo (UBA-Argentina) es especialista en derecho penal (UTDT) y maestranda en derecho constitucional y derechos humanos (UP). Líneas de investigación sobre control de convencionalidad en derechos de pueblos indígenas, violencias por razón de género y personas desplazadas por motivos ambientales. Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas y es columnista en la revista *Quorum*. Correo electrónico: oviedocarolinabelen@gmail.com

Lorena Pereda (Observatorio de las Migraciones Internacionales-OBMigra) es maestra en Ciencias Sociales (Departamento de Estudios Latinoamericanos

de la Universidad de Brasília (ELa/UnB). Actualmente se desempeña como investigadora del Observatorio de las Migraciones Internacionales (OBMigra). Líneas de investigación: Migraciones internacionales, fronteras. Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas. Correo electrónico:lorena.obmigra@gmail.com

Marimar Ángeles R. es artista visual, especializada en dibujo, ilustración y pintura. Su trabajo aborda temas en torno a la vida en el campo, la familia, la identidad y las mujeres. Su atracción hacia los objetos y el cuerpo humano es una constante en sus creaciones con técnicas tradicionales, tales como el grafito, la tinta china y la acuarela. Le interesa con sus ilustraciones y dibujos, recrear sensaciones, historias y espacios; contar memorias desde la reinvención de ellas mismas y retomar los objetos y sus significados para trabajar con la poesía gestual de los trazos y los planos. El concepto de hogar es quizá el eje central de sus creaciones en los últimos años y desde ahí genera narrativas visuales y planteamientos poéticos con el dibujo y la pintura. Correo electrónico: marimarangelesr@gmail.com

Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira (Observatorio de las Migraciones Internacionales, IBGE) es coordinador de estadística del Observatorio de las Migraciones Internacionales (OBMigra). Investigador del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Doctor por el Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Estatal de Campinas-IFCH / UNICAMP. Máster en Planificación Urbana y Regional por el Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional. Licenciado en Estadística por la Universidad Estatal de Rio de Janeiro. Líneas de investigación: migración internacional, migración interna y tendencia poblacional. Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas. Correo electrónico: tadeu.obmigra@gmail.com

Leduan Ramírez Pérez (Flacso-México) es investigador independiente. Líneas de investigación: migración, derechos humanos, transnacionalismo. Autor de diversos artículos. Correo electrónico: leduanrape87@gmail.com

Martha Luz Rojas Wiesner (El Colegio de la Frontera Sur-México) es doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Investigadora Titular de El Colegio de la Frontera Sur (Ecosur), Unidad San Cristóbal de Las Casas, como integrante del Grupo Académico Estudios en Migración y Procesos Transfronterizos del Departamento Sociedad y Cultura. Líneas de investigación: Movilidades fronterizas y transfronterizas, con énfasis en la partici-

pación de mujeres; Vulnerabilidades y exclusión social de migrantes en contextos fronterizos; Condiciones de vida y de trabajo en procesos migratorios; derecho a la movilidad y la migración. Integrante de la Sociedad Mexicana de Demografía (SOMEDE) y de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP). Correo electrónico: mrojas@ecosur.mx

Úrsula Roldán Andrade (Universidad Rafael Landívar-Guatemala) es doctora en Geografía, directora del Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales de la Vicerrectoría de Investigación y Proyección de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Sus líneas de investigación son: políticas y planes nacionales y regionales sobre migraciones, institucionalidad pública y sujetos migrantes. Correo electrónico: uroldan@url.Edu.Gt

Carolina Stefoni (Universidad de Tarapacá-Chile) es socióloga (Pontificia Universidad Católica de Chile), magister en Estudios Culturales (Universidad de Birmingham) y doctora en Sociología (Universidad Alberto Hurtado). Académica de la Universidad de Tarapacá-Chile e investigadora del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES). Actualmente dirige el proyecto Fondecyt "Rutas y trayectorias de migrantes venezolanos a lo largo de América del Sur" y es co-investigadora en el proyecto "Los límites de la violencia de género: experiencias de mujeres migrantes en territorios fronterizos sudamericanos". Correo electrónico: cstefoni@gmail.com

Luis Eduardo Thayer Correa (Universidad Católica Silva Henríquez-Chile) es doctor en Sociología Universidad Complutense de Madrid, profesor titular (Universidad Católica Raúl Silva Herníquez, Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y Económicas. Ha dirigido diversas investigaciones centradas en el proceso de integración de los migrantes en las sociedades de destino. Complementariamente al desarrollo de la agenda de investigación ha sido consejero y presidente del Consejo Nacional de Migraciones (COSOC) del Departamento de Extranjería y Migración, es miembro de la Catedra de Migraciones y Racismos contemporáneos de la Universidad de Chile. Dirige el Observatorio de Políticas Migratorias. Actualmente es investigador titular del proyecto Anillos MAD Migraciones y Acceso a Derechos (SOC180008). Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas. Correo electrónico: eduardo.thayer@gmail.com

Tânia Tonhati (Universidad de Brasilia y Observatorio de las Migraciones Internacionales) es profesora del Departamento de Sociología (Universidad de Brasilia-UnB), doctora por la Universidad de Londres (Goldsmiths). Líneas de investigación: género, mujer inmigrante, familia transnacional y mercado de trabajo. Colabora como investigadora del Observatorio de las Migraciones Internacionales (OBMigra). Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas. Correo electrónico: taniatonhati@gmail.com

Pilar Uriarte (Universidad de la República-Uruguay) es doctora en Antropología Social (Universidad Federal do Rio Grande do Sul, Brasil). Profesora Adjunta del Departamento de Antropología Social y coordinadora del Centro de Estudios Interdisciplinarios Migratorios de Facultad de Humanidades (Universidad de la República, Uruguay). Integra el Sistema Nacional de Investigadores (SNI-ANII). Sus trabajos se centran en las áreas de movilidad humana, políticas públicas, mecanismos de discriminación y derechos humanos. Ha sido responsable de diversos proyectos de investigación y extensión en el área. Correo electrónico: pilar.uriarte@gmail.com

Esta obra surgió de una iniciativa espontánea y colaborativa durante el primer año de la pandemia por Covid-19; en momentos de excepcionalidad en los que el confinamiento y los cierres de fronteras hacían evidente un quiebre de los sistemas de movilidad que dejaba en suspenso los delicados (y a veces precarios) mecanismos y equilibrios que preservan el cumplimiento de los derechos humanos de las personas migrantes y en movilidad. Inmovilidad, migración en reversa y remigraciones fueron categorías que dejaron en claro la desprotección de la migración, e incluso el refugio. Es lo que nos impulsó a compartir estudios que, desde distintos países, realidades y trayectorias académicas, observaban el derecho a la migración y la movilidad compartiendo el enfoque de su reivindicación, de su defensa y la comprensión de las luchas migrantes como impulsos de emancipación, de justicia y de verdad.

El conjunto de contribuciones reunidas es un verdadero mosaico regional, experiencias donde el derecho a la migración y la movilidad se constituye como un eje de disputas económicas y políticas transformadoras de las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

UNDAV ediciones
UNIVERSIDAD NACIONAL DE AVELLANEDA

ECOSUR

ISBN 978-987-8994-04-8
9 789878 994048