



**CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS
SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL**

DEFENDER LA DIGNIDAD HUMANA

UNA MIRADA DESDE LA ANTROPOLOGÍA A LAS ORGANIZACIONES DE LA
SOCIEDAD CIVIL DEFENSORAS DE DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y
SOLICITANTES DE ASILO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

T E S I S

QUE PARA OPTAR AL GRADO DE
MAESTRA EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL

P R E S E N T A

MARINA LIZ BELTRAN

DIRECTORA DE TESIS:

DRA. PATRICIA EUGENIA ZAMUDIO GRAVE

XALAPA, VERACRUZ, DICIEMBRE DE 2021

AGRADECIMIENTOS

A las organizaciones y las defensoras de personas migrantes que me compartieron experiencias y reflexiones sobre su trabajo cotidiano, logros y desafíos. A las migrantes que compartieron sus testimonios. A los funcionarios y funcionarias que aportaron su perspectiva y experiencias.

A Conacyt por la posibilidad material de llevar adelante los estudios de maestría.

A las personas que conforman Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-Golfo), especialmente a Vicki, por el esfuerzo y acompañamiento en el pase forzado a la virtualidad que nos tocó transitar.

A les docentes y compañeros de la Maestría en Antropología, especialmente a les de la línea de investigación Políticas, Procesos Sociales y Desigualdades por los comentarios, preguntas y reflexiones que orientaron y enriquecieron este trabajo.

A mi asesora de tesis, la Dra. Patricia Zamudio por la lectura minuciosa, las preguntas difíciles y el impulso para buscar respuestas. Por la confianza y la calidez humana.

A mis lectoras, Dra. Leticia Calderón, Dra. Elba Coria y Dr. Ernesto Isunza por los comentarios que me ayudaron a mejorar planteo de preguntas, redacción y reflexiones en torno a mi tema de investigación.

A les que acompañaron este viaje de cerca, Dani, Pedro, Irene y César.

A les que acompañaron este viaje de lejos, Anto, Edu y Cami.

A mis viejos y mi hermano.

ÍNDICE

Introducción.....	5
Perspectiva del reconocimiento.....	6
Enfoque relacional.....	7
Seguridad, soberanía estatal y derechos humanos.....	7
Coordenadas y punto de partida.....	9
Sobre la autora y sus condiciones de producción.....	11
Metodología.....	11
Contenido de los capítulos.....	12
Capítulo 1. COMENZAR EL VIAJE. El contexto y sus actores.....	15
La movilidad humana en México: entre la historia y el presente.....	16
El siglo XX: de país de origen a país de tránsito.....	16
El siglo XXI: la migración centroamericana en tránsito.....	20
Especificidades del último lustro: Trump, AMLO y la llegada de las caravanas.....	27
La pandemia y sus consecuencias.....	30
Organizaciones defensoras y la gestión de la movilidad.....	33
Entre la ayuda al prójimo y la defensa de derechos.....	37
Organizaciones interlocutoras.....	42
Instituto para las Mujeres en la Migración (Imumi).....	42
Sin Fronteras I.A.P.....	47
Proyecto Casa Refugiados (PCR).....	48
Recapitulando.....	50
Capítulo 2. ACHICAR LA BRECHA. Los derechos y su garantía.....	52
Derechos humanos.....	53
La movilidad en papel.....	56
Normativa y organismos internacionales.....	56
Normativa nacional mexicana e instituciones encargadas de aplicarlas.....	62
Normativa de la Ciudad de México.....	67
Entre la normativa y la práctica.....	70
Ser igual, ser diferente: el racismo como problema.....	76
Recapitulando.....	79
Capítulo 3. SER RECONOCIDA. Políticas de selección y redes para trabajar	81
De clasificaciones y categorías: en la práctica.....	82
De clasificaciones y categorías: en teoría.....	88
El gobierno humanitario.....	91
Mirada interseccional y reconocimiento.....	95
Ser reconocidas para defender derechos.....	100
Redes: incidencia de contención y de coyuntura.....	103
Recapitulando.....	110
Capítulo 4. VINCULAR(SE). Prácticas y estrategias de defensoría.....	113
Acceder a derechos: algunas dificultades.....	114
Detención.....	114

Regularización documental.....	118
Acceder a derechos: algunas soluciones.....	120
Incidencia como intervención.....	122
El vínculo con ACNUR.....	129
Incidencia como influencia.....	134
Incidencia directa.....	136
Incidencia indirecta.....	142
Defender derechos en la Ciudad de México.....	146
El rol del estado en el acceso a derechos.....	150
Recapitulando.....	158
Conclusiones	162
Bibliografía.....	170
Anexo metodológico. ANTROPOLOGÍA EN PANDEMIA. ¿Qué podemos aprender?..	186

Introducción

La defensa de los derechos de las personas migrantes es la defensa de los derechos humanos, y principalmente este principio de dignidad humana sin importar quién eres, eres una persona, sin importar de dónde vienes, eres una persona, y esa persona tiene derechos (Elba Coria, defensora, 25 aniversario de Sin Fronteras).

Así definía una abogada defensora de los derechos de personas migrantes y solicitantes de asilo el trabajo que llevan adelante las organizaciones de la sociedad civil que serán el foco de esta investigación. La defensa de los derechos humanos de las personas en movilidad en México se constituye en una actividad con una trayectoria de al menos treinta años en el país, que se ha ido profesionalizando y ganando capacidad de interlocución e incidencia en las políticas estatales. A lo largo de este trabajo me referiré a las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la defensa de los derechos de las personas migrantes y solicitantes de asilo como organizaciones defensoras en tanto su trabajo se orienta a la garantía de derechos de estas poblaciones a través de distintas estrategias. A las personas que trabajan en estas organizaciones, atendiendo a su propia denominación, las llamaremos defensores/as.¹ Entre estas organizaciones encontramos una heterogeneidad de actividades -asistencia humanitaria, asistencia y acompañamiento legal, incidencia en políticas públicas- así como diversidad de motivaciones, nivel de institucionalización, formas de organización, capacidad de interlocución, etc. Esta heterogeneidad es consecuencia de la forma en que se han desarrollado las organizaciones de la sociedad civil en México y más específicamente, aquellas dedicadas a la defensa de derechos humanos de las personas en movilidad.² También es consecuencia de las particulares características que ha adquirido la movilidad internacional en México y los modos en que la misma ha sido gestionada por el estado³ mexicano. El comentario citado al comienzo del párrafo refiere no sólo al trabajo que llevan adelante las organizaciones defensoras, sino

1 Al hablar de interlocutores, funcionarias, refugiados en general el uso de pronombres femeninos y masculinos será indistinto. En muchas ocasiones predominará el femenino para referirme a las defensoras, ya que la mayoría de mis interlocutoras dedicadas a la defensa de derechos son mujeres.

2 Al hablar de personas en movilidad me refiero tanto a personas migrantes como refugiadas.

3 La noción de estado fue definida por Abrams (1988) como la “idea del estado”, es decir, aquello que oculta la existencia de relaciones de poder reales. De esta concepción se deriva el pensar al estado como un conjunto de instituciones que ejercen el poder, aunque no de manera homogénea. En esta línea propone hablar del estado, y no el Estado con mayúscula.

también a la perspectiva desde la cual trabajan: la visión de los derechos humanos como universales y la migración como un derecho.

Esta investigación está guiada por la pregunta: ¿Cuál es el rol de las organizaciones de la sociedad civil defensoras de personas migrantes y solicitantes de asilo en la garantía de derechos para estas poblaciones en la Ciudad de México? La misma será abordada a través de dos enfoques teóricos principales, que expongo a continuación.

Perspectiva del reconocimiento

Honneth (1997), a partir de una lectura de Hegel, propone la existencia tres esferas de reconocimiento: derecho, amor y solidaridad. Siguiendo esta caracterización, Zamudio (2017) explica que las organizaciones defensoras trabajan en tres aspectos en relación con las personas en movilidad. En primer lugar, el reconocimiento de derechos en el plano jurídico, la consagración en la normativa, que puede considerarse universal en tanto no se dirige sólo hacia la persona concreta a quien se está ayudando, sino que se procura extender el reconocimiento hacia todos los que comparten la misma condición. En segundo lugar, en el plano personal, el reconocimiento como seres humanos con necesidades específicas, dignidad y valiosos en sí mismos. Por último, en el plano de la solidaridad, su reconocimiento como parte de la comunidad y los aportes que realizan a ella.

Con base en estas tres esferas de reconocimiento analizaré el trabajo llevado adelante por las organizaciones defensoras. Dicho trabajo consiste en acciones de intervención para la resolución de necesidades vitales de sus beneficiarias -asistencia humanitaria, asistencia legal- y acciones de influencia para la construcción de políticas públicas, cambios en la normativa y modificaciones de prácticas de distintos funcionarios. Estas acciones dan como resultado el reconocimiento de derechos por parte del estado, de la sociedad en general y de las personas en relación consigo mismas. Veremos que la garantía de los derechos de las personas migrantes y refugiadas no implica sólo su reconocimiento en la normativa, sino que este debe traducirse en la garantía de forma práctica. Las organizaciones defensoras trabajan para reducir la “brecha” que existe entre el reconocimiento normativo y lo que ocurre en la vida cotidiana de las personas. Parte de este trabajo consiste en la intervención en el diseño e implementación de políticas públicas, para lo cual requieren ser reconocidas como interlocutores valiosos por distintas instancias estatales.

Enfoque relacional

Desarrollado en Isunza Vera y Hevia (2006), me permite pensar en los vínculos que se establecen entre las organizaciones de la sociedad civil y distintos interlocutores. Esta propuesta considera a los sujetos (individuales o colectivos) como actores con capacidad de saber y de decidir que pueden actuar de forma estratégica. Esta perspectiva habilita el estudio de las políticas públicas desde su diseño hasta su implementación a través del estudio de las relaciones sociedad-estado. Para esto, proponen el concepto de “interfaz socio-estatal” definido como aquellos espacios en los cuales actores de la sociedad civil y el estado intercambian información, poder o bienes y servicios (Isunza y Gurza, 2018). El foco de análisis está puesto en estas interacciones en las cuales se actualizan relaciones sociales, así como las consecuencias de las mismas para los actores involucrados.

A partir de este enfoque abordaré los vínculos que las organizaciones defensoras establecen con distintos actores estatales y no estatales, para lograr la garantía de derechos. Entre los interlocutores estatales se destacan actores como el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) en el ámbito federal y la Comisión de Derechos Humanos (CDH) de la Ciudad de México en el ámbito local. Entre los actores no estatales, se considerarán los vínculos con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), además de las vinculaciones entre distintas organizaciones de la sociedad civil y de estas con las personas a quienes se dirige su trabajo. El enfoque relacional me permitirá pensar en las prácticas y estrategias de los diferentes actores, en relación con la normativa y los modos en que esta se materializa en prácticas cotidianas. Se identificarán contradicciones, omisiones, falta de recursos, que impiden la garantía de derechos y las intervenciones de los distintos actores para resolver estas problemáticas, es decir, para reducir la “brecha” existente entre la normativa y la práctica.

Seguridad, soberanía estatal y derechos humanos

Para comprender el trabajo de las organizaciones defensoras y su rol en la garantía de derechos de las personas migrantes y refugiadas es necesario tener en cuenta el papel del estado. En este trabajo partiremos de considerar que los estados-nación han asumido la obligación y el compromiso de garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran en su territorio. Por lo tanto, los agentes estatales son los actores con los cuales las organizaciones

dialogan, negocian y disputan en su reclamo para de garantizar derechos para las personas beneficiarias de su trabajo.

En este punto debemos considerar que los estados-nación tienen como característica el ser soberanos, es decir, la capacidad de decidir sobre su territorio, sus recursos y sus habitantes sin la interferencia de terceros países. Nos encontramos asimismo con un sistema de derechos universal, que rige para todos los seres humanos sin distinción, independientemente de dónde se encuentren o cuál sea su estatus jurídico-administrativo. En este sentido, podemos decir que existe una tensión entre la soberanía estatal y el reconocimiento de los derechos humanos que atraviesa todas las discusiones en materia migratoria al menos desde principios del siglo XX.⁴ Es decir, los estados asumen obligaciones morales (Carens, 2002) y legales de respeto a los derechos humanos al firmar distintos tratados y convenciones internacionales. Sin embargo, algunos autores sostienen que más allá de las obligaciones morales que se generan con respecto a la garantía de derechos, un estado puede tener buenas razones para no querer recibir personas en su territorio con base en ciertos criterios. Por ejemplo, el hecho de poseer recursos limitados y no poder cumplir con sus obligaciones de garantizar derechos a su propia población y a la población extranjera que se encuentre en su territorio. Esto debe ser analizado a cada momento considerando los argumentos de distintos actores. Cabe aclarar que, en el caso que estamos analizando, la garantía de derechos no sólo implica la recepción de las personas migrantes y solicitantes de asilo en México, sino también su integración y la posibilidad de acceso a la salud, el trabajo y otros derechos.

Por otra parte, la noción de soberanía estatal fácilmente puede solaparse con políticas de seguridad y criminalización de la población extranjera debido a que, en el afán de controlar el ingreso a su territorio, el estado-nación puede incurrir en prácticas que violan los derechos de las personas migrantes. Me servirá en este punto el concepto de “políticas de control con rostro humano” (Domenech, 2013) para pensar el gobierno de las migraciones a nivel internacional, y cómo las mismas pueden fluctuar entre un discurso de derechos humanos y prácticas de control y seguridad. En este sentido buscaré analizar las políticas de gestión de la movilidad internacional por parte del gobierno mexicano tal como es presentada por los agentes estatales y por las organizaciones defensoras. Estos actores en más de una ocasión

4 No tengo herramientas para abordar las discusiones en torno a si los derechos humanos representan un límite a la soberanía estatal Sin embargo, retorno la idea de tensión entre soberanía estatal y derechos humanos porque creo que me permite explicar algunas de las discusiones que se me fueron presentando y generar cuestionamientos al respecto. A lo largo del trabajo profundizaré sobre esta idea.

poseen interpretaciones diferentes, e incluso contrapuestas, respecto a la violación o no de derechos. Así, ciertas disposiciones y prácticas estatales son presentadas por el estado como parte de su legítimo derecho soberano, pero las organizaciones defensoras consideran que violentan los derechos de las personas en movilidad. Veremos que existen distintos argumentos morales en torno a qué políticas se corresponden con el respeto a los derechos humanos, al mantenimiento de la soberanía o el desarrollo de la seguridad como paradigma de control de las migraciones.

Para abordar estas discusiones encontramos que se complementan las perspectivas teóricas antes expuestas. La primera perspectiva me permite enfocarme en las distintas aristas del proceso de reconocimiento, identificando actores y responsabilidades, mientras que la perspectiva relacional me permite pensar en los modos de vinculación entre agentes estatales y de la sociedad civil en distintos niveles: internacional, federal y local. Así, el reconocimiento de los derechos en normativa requerirá luego de la concurrencia entre distintos actores, decisiones y acciones que determinarán la posibilidad de que los mismos se concreten, es decir, sean garantizados de forma práctica. En este proceso, y aunque el estado es el responsable de la garantía de derechos, intervienen las organizaciones defensoras y organismos internacionales para vigilar y promover su garantía. Encontraremos que estos actores dialogan, negocian y disputan, guiados en ocasiones por interpretaciones distintas de la normativa de derechos humanos, la idea de soberanía estatal y cómo ambas deben convivir en la puesta en práctica cotidiana de políticas públicas.

Por otra parte, veremos que este reconocimiento jurídico en distintos niveles contribuye al reconocimiento de la población migrante y refugiada por parte de la sociedad mexicana, como parte valiosa de la misma. Así, debemos tener en cuenta que tanto la normativa como las prácticas estatales están influidas por (y contribuyen a crear) este reconocimiento de la sociedad receptora. Por último, se debe considerar que las personas titulares de los derechos forman parte del proceso de garantía de los mismo, por lo cual analizaremos la forma en que son interpelados por los distintos actores que intervienen en el desarrollo de las políticas de gestión de la movilidad internacional.

Coordenadas y punto de partida

La temporalidad del análisis estará centrada en el pasado reciente, fundamentalmente desde 2018 a 2020. Durante 2018 se produjo la llegada de las caravanas de migrantes

centroamericanos las cuales representaron un desafío para el estado y la sociedad civil para la recepción e integración de estas personas en México. Por otra parte, el cambio de administración en el ámbito federal enfrentó a las organizaciones defensoras de personas migrantes y solicitantes de asilo con una reconfiguración en su vínculo con los actores estatales.⁵ Más recientemente, la pandemia ha venido a producir algunos cambios en las prácticas de defensoría, por lo tanto, esto también será tomado en cuenta. Aún así, para comprender la forma en que se configura la política pública de gestión de la migración en la actualidad será necesario historizar más en profundidad algunos procesos específicos. Esto me permitirá explicitar las problemáticas que se han generado en torno a este tema y las respuestas que distintos actores han generado en relación con las mismas. Además, será necesario historizar el origen de las organizaciones defensoras para entender el trabajo que llevan adelante en el presente. Las tres organizaciones de las cuales hablaré a lo largo del trabajo se encuentran en Ciudad de México. Como capital del país concentra parte importante de las instancias federales de toma de decisión en materia de derechos humanos y políticas públicas para la gestión de la movilidad, por lo cual las defensoras pueden acceder más fácilmente a ciertos espacios de interlocución. Además, la Ciudad cuenta con normativa e instancias de tomas de decisión enfocadas en el acceso a derechos para las personas en movilidad, lo cual configura una dinámica específica con respecto a la forma en que estas son integradas a la sociedad de destino.

El punto de partida de mi investigación, es decir, la primera organización con la que contacté y que me abrió puertas a otras interlocutoras, fue el Instituto para las Mujeres en la Migración (Imumi). Se trata de una organización defensora con sede en la Ciudad de México que trabaja desde hace diez años en la defensa de las mujeres en la migración y sus hijos e hijas, considerando que esta población posee características específicas que pueden encontrarla en situación de vulnerabilidad. Imumi nació como una organización dedicada sobre todo a la asistencia legal y la incidencia en políticas públicas tanto para el acceso a la documentación de regular estancia como a diversos derechos como la salud, educación y trabajo. En la actualidad posee varias áreas que se ocupan de temas específicos: derecho migratorio mexicano, derecho migratorio estadounidense, asilo, niñez, etc.

5 Este cambio será tenido en cuenta para explicar algunas de las prácticas que se llevan adelante en la actualidad, pero no se espera ni es el objetivo de este trabajo realizar un análisis acabado en relación con cambios de mayor alcance que actualmente se están transitando en el vínculo sociedad civil defensora de derechos-estado.

A partir de las referencias de esta organización, fui conociendo a otras que trabajan en la Ciudad de México, específicamente a Sin Fronteras y el Programa Casa Refugiados, con cuyos defensores también llevé adelante algunas entrevistas. Además, a partir de las defensoras de las organizaciones me contacté con funcionarios quienes son sus interlocutores en el proceso de defensoría y miembros de organismos internacionales. Así también pude conocer a usuarias que Imumi atiende. La historia de una de estas usuarias, a quien nombraré como Suyapa, me permitirá articular a lo largo de este trabajo algunas de las problemáticas que enfrentan las personas en movilidad en México. Las referencias a los hechos ocurridos en la vida de esta mujer hondureña, sus desafíos para acceder a derechos como la regularidad migratoria o un trabajo formal, así como sus necesidades y deseos, me permiten conectar el trabajo llevado adelante por las organizaciones defensoras con las vidas de las personas por las que trabajan. La historia de Suyapa, expuesta a modo de relato al principio de cada capítulo y recuperada a lo largo de los mismos, me permitirán reflejar algunos límites y desafíos, así como resultados concretos del trabajo de defensoría.

Sobre la autora y sus condiciones de producción

Ser migrante y estudiar sobre la migración ha provocado varios movimientos que sin duda influyen en mi producción. Por un lado, la conciencia del abismo que separa mi situación personal como extranjera en México de la situación de las personas migrantes o solicitantes de asilo con las que trabajan mis interlocutoras de las organizaciones defensoras, me ha permitido reflexionar sobre la multiplicidad de condiciones que imposibilitan o dificultan el acceso a derechos. En este sentido, en lo que sigue espero reflejar cómo las políticas públicas de gestión de la migración se configuran no sólo en relación con la dicotomía nacional-extranjero, sino también atravesadas por cuestiones raciales, socio-económicas y de género. Por otra parte, mi reciente contacto con el campo de estudio de las migraciones en México implicó el desafío de adentrarme en la comprensión tanto de la historia de la migración en este país como del marco legal que la regula. Al mismo tiempo, la experiencia en este campo de estudio en Argentina me ha permitido contrastar experiencias y generar preguntas con base en mis conocimientos previos y preconcepciones. En este sentido, conceptos como el de “políticas de control con rostro humano” que ha sido pensado para el contexto del cono sur serán propuestos para el análisis de las políticas de gestión de la migración en México, aunque con algunas salvedades que explicaré más adelante.

Metodología

La metodología seguida en este trabajo es de tipo cualitativa. Las circunstancias en las cuales se desarrolló la investigación, más precisamente el trabajo de campo, han sido bastante especiales y seguramente condicionarán el contenido y el análisis de este trabajo de tesis. En marzo de 2020, la pandemia del Covid-19 llegó a México, imponiendo un régimen de “sana distancia” y trabajo virtual que se extiende hasta la actualidad. Por lo tanto, una investigación que originalmente se pretendía presencial, etnográfica en su sentido más clásico, con observación- participante y entrevistas, pasó al plano virtual. En este sentido, uno de los ajustes más importantes fue la eliminación de la observación presencial de mi campo de estudio, privilegiando en cambio las entrevistas virtuales a través de diversos medios como llamadas, videollamadas, Whatsapp y correo electrónico. Esto configuró las posibilidades de interacción con mis interlocutoras y recortó la posibilidad de llevar adelante un trabajo más pensado en conjunto, el intercambio se centró más bien en preguntas y respuestas a partir de lo cual ir pensando algunos temas que había definido previamente.

Por otra parte, y en función de lo antes mencionado, se privilegió el trabajo de archivo a través de la revisión y sistematización de estadísticas, informes de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, normativa de nivel local, nacional e internacional. Así también, la consulta permanente de redes sociales y noticias periodísticas durante el tiempo de trabajo de campo, que se extendió entre los meses de septiembre de 2020 a enero de 2021. A lo largo de los capítulos serán especificadas algunas de las condiciones en que se fue llevando adelante el trabajo de campo.

Contenido de los capítulos

A lo largo de este trabajo el objetivo será dar cuenta del rol que cumplen las organizaciones defensoras en el acceso a derechos para personas migrantes y solicitantes de asilo en la Ciudad de México. En el **primer capítulo**, desarrollaré la forma en que se ha configurado la migración en México a lo largo de la historia y el rol que las organizaciones han cumplido en este proceso. Definiré su pertenencia a la sociedad civil y el vínculo que establecen con el estado para intervenir en la construcción, implementación y monitoreo de políticas públicas de gestión de la movilidad. En este apartado expondré el surgimiento y desarrollo de las organizaciones defensoras hasta llegar a la forma de trabajo actual y caracterizaré a las organizaciones a partir

de las cuales estructuraré el análisis: Imumi, Sin Fronteras y el Programa Casa Refugiados (PCR).

En el **segundo capítulo** expongo la normativa internacional, nacional y local que establece los derechos de las personas migrantes y solicitantes de asilo. Expondré entonces algunos cuestionamientos que lleva adelante la sociedad civil en relación con estas normativas. Veremos que en ocasiones se producen disputas entre las organizaciones defensoras y la autoridad migratoria en relación con la posibilidad de mantener la soberanía del estado mexicano y el respeto a los derechos humanos, con los que este último se compromete a través de la firma de tratados y convenciones internacionales. Aquí explicaré la existencia de una “brecha” entre el reconocimiento normativo de los derechos y su puesta en práctica. Por último, repasaré las condiciones de recepción e integración de las personas extranjeras en México en relación con la construcción de igualdad y diferencia con el ser mexicano.

En el **tercer capítulo**, explicaré cómo se configura en la actualidad la recepción de personas extranjeras en México y cómo esto se encuentra atravesado por construcciones internacionales en relación con la gestión de la movilidad. Así, se crean no sólo obligaciones legales sino también parámetros morales con base en los cuales los países construyen su política de recepción de poblaciones extranjeras. En México, los procesos de selección y contención de las poblaciones terminan por dejar fuera a personas con escasos recursos económicos, que no puedan demostrar la condición de refugiados. Frente a esta situación las organizaciones defensoras, que trabajan desde una perspectiva moral que sostiene el derecho a tener derechos, trabajan para ampliar las condiciones de reconocimiento, así como para mejorar la aplicación de las políticas públicas. Veremos en este sentido que el reconocimiento de las defensoras también es necesario para convertirse en interlocutoras válidas frente a funcionarias estatales, y las estrategias utilizadas para lograr este objetivo.

En el **capítulo cuatro** desarrollaré las prácticas llevadas adelante por las organizaciones defensoras en dos partes. La primera, prácticas de intervención en relación con las beneficiarias de su trabajo, es decir, la asistencia humanitaria y asistencia y acompañamiento legal. En segundo lugar, analizaré la intervención como influencia en relación con los funcionarios estatales a fin de lograr cambios en la normativa y en las prácticas cotidianas para garantizar el acceso a derechos. Además, en este apartado se considerarán procesos de incidencia indirecta a través de actores como los medios de comunicación. Ambos tipos de acción serán presentados a través de las problemáticas de la detención y acceso a documentación de regular estancia,

específicas de la población en movilidad. Asimismo, desarrollaré el trabajo llevado adelante en relación con las autoridades de la Ciudad de México y algunos resultados en términos de acceso a derechos, especialmente aquellos necesarios para la integración de las personas en la sociedad de destino. Por último, daré cuenta de los vínculos que se establecen entre distintas agencias estatales que se relacionan con la gestión de la movilidad en México.

En las **conclusiones** retomo algunas discusiones y preguntas que quedan pendientes de los capítulos. En el **anexo metodológico** detallo mi “trabajo de campo” y profundizo sobre las condiciones de desarrollo del mismo. En este sentido, planteo algunas preguntas en torno al trabajo de campo virtual y en relación con la posibilidad de llevar adelante un trabajo antropológico en pandemia.

Capítulo 1

COMENZAR EL VIAJE. El contexto y sus actores

Suyapa es una mujer hondureña que actualmente vive en México con sus hijos, una niña y un niño. Es originaria de Honduras pero vivió durante algunos años en Estados Unidos con quien era su pareja, un varón de nacionalidad mexicana. La salida de su país natal fue motivada, entre otras circunstancias, por la violencia que había vivido su familia. Sus hijos nacieron en Estados Unidos.

Hace algunos años su pareja, que vivía de forma irregular en Estados Unidos, volvió a México y ya no pudo regresar. Entonces, ella y sus hijos se trasladaron a este país. Suyapa llegó con la idea de casarse para adquirir la estancia regular en México, pero luego de un tiempo comenzó a ser violentada por su pareja, por lo que el casamiento nunca llegó a concretarse. Actualmente, no quiere regresar a su país porque siente que no tendría oportunidades para ella y para sus hijes.

La historia de Suyapa es compartida por miles de mujeres y varones provenientes de Centroamérica y el Caribe que, por distintas razones, abandonan su país natal para buscar rehacer su vida en Estados Unidos. Encontramos referencia también a la situación del padre de sus hijos, mexicano que migró hacia Estados Unidos. Por último, vemos la situación de su hija y su hijo, nacidos en Estados Unidos y actualmente viviendo en México, con derecho a la nacionalidad mexicana por parte de su padre. Todas estas situaciones nos remiten al desarrollo histórico de la migración en México y las poblaciones que participan de la misma.

La migración internacional puede definirse como el “Movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual y a través de una frontera internacional hacia un país del que no son nacionales”.⁶ Esto implica que la persona se traslada para desarrollar su vida cotidiana en un espacio distinto al que previamente habitaba, por un periodo de tiempo que generalmente se empieza a considerar a partir de los seis meses en adelante. En este sentido, “Los viajes temporales al exterior con fines de ocio, vacaciones, negocios, tratamiento médico o peregrinación religiosa no cambian el país de residencia habitual” (DAES, 1998: 9). Teniendo

6 Fuente: <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion#migracion-internacional> Consultado: 20/02/2021.

en cuenta esta definición, expondré en primer lugar la historia de la migración internacional en México y el rol que las organizaciones defensoras han tenido a lo largo del mismo. En segunda instancia, en este capítulo abordaré el lugar de las organizaciones defensoras en tanto parte de la sociedad civil, lo cual me permitirá definir las y situarlas en relación con las agencias estatales y otros actores relevantes para su trabajo. También se relacionarán con el desarrollo de las políticas públicas de gestión de la movilidad. Por otra parte daré cuenta del modo en que se fueron desarrollando las organizaciones defensoras de personas migrantes y solicitantes de asilo en México, a qué necesidades respondieron (responden) y la formación de redes. Por último caracterizaré a Imumi en relación con su origen y trayectoria de trabajo, así como a Sin Fronteras y el Programa Casa Refugiados, organizaciones de la Ciudad de México cuyo trabajo tomaré como referencia a lo largo del análisis.

La movilidad humana en México: entre la historia y el presente

En la actualidad México es definido en diversas normativas y análisis como país de origen, tránsito, retorno y destino. Para entender dicha caracterización debemos examinar su historia migratoria. México comparte con Estados Unidos 3 169 km de frontera norte y con Guatemala y Belice 965 y 278 km, respectivamente, en la frontera sur. La relación con sus vecinos del norte y del sur es fundamental para entender los modos en que el gobierno mexicano ha gestionado la movilidad internacional de personas a lo largo de la historia. En este sentido, debemos tener en cuenta que la política migratoria en México se vincula en gran medida con las políticas adoptadas por Estados Unidos. Esto no quiere decir que México no tenga la autonomía o soberanía necesaria para tomar decisiones en materia migratoria, sino que las mismas no pueden ser pensadas de forma independiente a las decisiones de su vecino del norte, tal como será evidenciado a lo largo de esta historización.

El siglo XX: de país de origen a país de tránsito

Actualmente, encontramos unos 11 000 000 de mexicanos viviendo en Estados Unidos,⁷ lugar hacia donde se dirige más del 98% de las personas mexicanas que abandonan el país (Durand, 2011). Este movimiento, que data de fines del siglo XIX, se compuso durante las primeras décadas sobre todo de población masculina en edades productivas que migraban para trabajar en labores agrícolas. Así, México puede caracterizarse en primer lugar como país de origen, y

⁷ Personas nacidas en México o con padres mexicanos.

también de retorno ya que durante estas décadas predominó el trabajo por temporadas. En este sentido Durand (2007) nos habla de 56% de los migrantes que sólo fueron una temporada a trabajar a Estados Unidos. Esto previno la despoblación de las comunidades de origen.

A lo largo de las primeras décadas del siglo XX, se firmaron algunos acuerdos en relación con la movilidad de trabajadores migrantes entre funcionarios de ambos países, para el traslado de personas a través de la frontera, de acuerdo con las necesidades de trabajadores en Estados Unidos. El gobierno de las migraciones por parte de este país se ha basado en un modelo pragmático en el cual “la inmigración ha operado como una bisagra que, en tiempos de estabilidad política, auge económico, o en circunstancias como los conflictos bélicos, se abre para reclutar inmigrantes, mientras que, en épocas recesivas o de crisis política, se promueven percepciones negativas hacia los inmigrantes desde el poder y, con ello, medidas restrictivas cuyo propósito es limitar los flujos de inmigrantes (García Castro, 2018: 48).

El acuerdo bilateral más importante de la primera mitad del siglo XX fue el Programa Bracero (1942-1964). El mismo, representó un cambio en relación con las anteriores formas de contratación que eran llevadas adelante por privados. Durante los veinte años que duró el programa, los gobiernos de México y Estados Unidos negociaron las condiciones de traslado de los trabajadores mexicanos al otro lado de la frontera, los cuales generalmente eran contratados para realizar labores agrícolas. Este acuerdo permitió mejorar las condiciones de contratación y salarios para los mexicanos que ingresaban al país con documentación en el marco del Programa, aunque no se eliminó el cruce de trabajadores de forma irregular, los cuales no entraban en el convenio.

Luego de finalizado el Programa Bracero en 1964, el cruce de la frontera con Estados Unidos se mantuvo tanto de forma regular como irregular. La movilidad hacia este país ha conocido avances y retrocesos en cuanto a las posibilidades de regularización para las personas migrantes, decantando hacia finales de siglo en políticas de control más cercanas al paradigma de seguridad nacional y las restricciones al ingreso, que se consolidarán ya entrado el siglo XXI. Uno de los últimos grandes esfuerzos realizados por Estados Unidos para documentar a los migrantes que vivían de forma irregular en el país fue la sanción de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés), en 1986 (Salmón Gómez, 2014). La misma fue sancionada en un momento histórico en que la migración comenzó a ser considerada un problema de seguridad nacional, y con ella se pretendía saturar el mercado de trabajo con los migrantes que se encontraban en el país, mientras que se prevenían nuevas

entradas de personas en situación irregular. Sin embargo, el programa no dio los resultados esperados y tuvo consecuencias imprevistas en tanto, por una parte, favoreció la llegada de nuevos migrantes por reunificación familiar a partir de los que ya se encontraban en el país. Por otra parte, continuaron ingresando migrantes que llegaban de forma irregular, y el endurecimiento de los controles fronterizos cortó con el proceso de migración circular. Así se generó un nuevo contingente de personas en situación irregular que habitaban en el país, lo cual además fue favorecido por la necesidad de trabajadores de baja calificación (Durand, 2013; García Castro, 2018).

En 1994, se firmó entre México y Estados Unidos el Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLCAN). A pesar de que este pretendía disminuir los flujos migratorios de México hacia Estados Unidos, esto no sucedió. Por el contrario, la crisis económica de mediados de la década de 1990 provocó un aumento del número de migrantes mexicanos, y nuevas regiones del país, que previamente no tenían una historia migratoria, se sumaron a la misma (Salmón Gómez, 2014; Prieto Díaz, 2017). A los y las mexicanos/as que buscaban migrar hacia el norte debe agregarse en esa década el incremento en el número de personas centroamericanas -aunque también podemos encontrar en menor cantidad migrantes de Sudamérica, Asia y África- que pretendían atravesar el país para llegar a Estados Unidos.⁸ Así, México se convirtió no sólo en un país de origen y retorno, sino también de tránsito. Estas personas utilizaron en gran medida el tren conocido como “La Bestia” para trasladarse hasta la frontera norte (Salmón Gómez, 2014). En este contexto, en 1993 se crea el Instituto Nacional de Migración (INM) que será hasta la actualidad el encargado de poner en práctica diversas políticas de gestión de la movilidad internacional en México, entre otras, en relación con el control de los flujos de migrantes irregulares.

Por otra parte, la firma del TLCAN implicó la apertura de México al escrutinio internacional en materia de derechos humanos, lo que obligó al gobierno realizar algunas reformas en las prácticas autoritarias que venía sosteniendo hasta ese momento. En este contexto, en 1990 se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y comienza la creación de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos (Aguayo Quezada, 1994). Estos organismos de control se encuentran vigentes en la actualidad y, si bien su actuación tiene

8 Este éxodo surge tras los acuerdos de paz y la inestabilidad política, económica y social que ha prevalecido y que se ha profundizado desde entonces en Centroamérica. Según Salmón Gómez (2014) el ajuste de los mercados de trabajo posteriores a los acuerdos de paz sumado a las desigualdades estructurales forzaron la migración masiva.

claroscuros y en ocasiones ha sido cuestionada⁹ por miembros de organizaciones defensoras y periodistas, se han convertido en actores significativos en los procesos de denuncia de violación a los derechos humanos de personas migrantes y solicitantes de asilo.

Ya en este momento la situación de las personas en tránsito comenzó a delinarse como problema público, en tanto aumentaba el número de migrantes que atravesaban el país y se hacían más visibles sus necesidades. Así, desde fines de la década de 1980 surgen las primeras organizaciones de la sociedad civil que brindaban asistencia humanitaria a las personas en movilidad: casas del migrante y albergues. Se trataba de personas motivadas por ideales similares y el deseo de prestar ayuda a quienes lo necesitaban, en muchos casos relacionados con la Iglesia católica y sus nociones de caridad cristiana. Muchas de estas organizaciones surgieron en las cercanías de las rutas que las personas migrantes utilizaban para trasladarse. Por otra parte, en la década de 1990 surgieron algunas organizaciones en la capital del país dedicadas a la incidencia en políticas públicas y la asistencia legal a personas en movilidad. Las mismas trabajaban desde una perspectiva de derechos humanos, buscando poner en la agenda pública la cuestión de la migración y el asilo, y producir cambios en los modos en que desde el estado se abordaban estos temas.

Hablamos de México hasta ahora como país de origen, retorno y tránsito. Para finalizar este apartado me interesa mencionar el lugar que ha tenido durante el siglo XX como país de destino. Como explica Palma Mora (2005), durante todo este período la población extranjera que habita México no ha llegado a constituir el 1% de la población. Sin embargo, esta autora menciona una variedad de comunidades nacionales que habitaron y habitan el país, entre los que destacan por su importancia numérica estadounidenses, españoles, alemanes, franceses, italianos y japoneses. Asimismo, menciona la migración de trabajadores estacionales provenientes de Guatemala que durante todo este periodo se asentaron en la frontera sur del país. Por otra parte, suelen identificarse tres momentos históricos en los cuales México otorgó asilo a grupos de población muy específicos. En primer lugar, casi 25 000 personas provenientes de España exiliadas durante el franquismo. En segundo lugar, exiliadas de países latinoamericanos, sobre todo del cono sur, en las décadas de 1970 y 1980, muchas de las cuales volvieron a sus países al finalizar los gobiernos dictatoriales. Por último, en la década de 1980,

9 Un ejemplo de cuestionamiento a la actuación de la CNDH queda reflejado en el artículo "Tortura, asesinatos, violaciones: lo que CNDH ha ocultado sobre secuestros a migrantes en 2019 y 2020" publicado en el diario Animal Político el 1 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2021/02/migrantes-cndh-informe-oculto-secuestros-tortura-asesinato-violaciones/> Consultado: 14/04/2021.

México enfrentó la llegada de solicitantes de asilo guatemaltecos/as que huían de la guerra civil. Luego de concluida la misma, el 75% de las personas que habían buscado asilo en México volvió a su país de origen, mientras que el resto permaneció e incluso adquirió la nacionalidad mexicana. La llegada de la población guatemalteca motivó la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) en 1983, institución que actualmente cumple un papel central en la política pública de gestión del asilo en México. Fueron estas tres instancias históricas de recepción de solicitantes de asilo las que han construido el imaginario de México como país solidario en la recepción de extranjeros (Calderón Chelius, 2016).

En este punto, cabe definir a qué nos referimos cuando hablamos de solicitantes de asilo y refugiados. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 definen como refugiado a cualquier persona que

Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados).

Cuando una persona es refugiada, solicita asilo en otro país, el otorgamiento del asilo, es el reconocimiento de esta condición de refugiado/a.¹⁰ Por otra parte, el concepto de “asilo político” se trata de una figura que se extendió en los países latinoamericanos en el siglo XX para aquellas personas perseguidas por motivos políticos y que podían solicitar protección internacional incluso sin cruzar la frontera (Sin Fronteras, 2016a).

El siglo XXI: la migración centroamericana en tránsito

A partir de 2001 y como consecuencia del ataque a las Torres Gemelas, se consolidó en Estados Unidos una política de seguridad nacional y control del terrorismo, lo cual redundó en mayores restricciones para la entrada al país y la criminalización de la migración. La

¹⁰ Las organizaciones defensoras de derechos trabajan tanto con solicitantes de asilo como con personas que ya han obtenido el reconocimiento de la condición de refugiado.

asociación de la migración con la seguridad nacional había comenzado ya en la década de 1970 y se potenció en el nuevo siglo. Esto se vio reflejado en nuevas disposiciones en Estados Unidos, que aumentaron el presupuesto y las funciones de los organismos encargados del control fronterizo (García Castro, 2018). Asimismo, este proceso se vinculó con la firma de acuerdos y tratados bi o multi laterales con México y países de América Central que implicaron la trasferencia de recursos para mejorar el control de las fronteras (Salmón Gómez, 2014).¹¹

Como mencionamos en el apartado anterior, hacia mediados de la década de 1990, México comenzó a convertirse en un país de tránsito para migrantes que pretendían llegar a Estados Unidos, al tiempo que continuaba la migración de su propia población. Las medidas de seguridad y control implementadas por Estados Unidos, afectaron no sólo la migración de mexicanos hacia este país sino que también comenzaron a impactar en las acciones de México a través de la firma de estos acuerdos para la trasferencia de recursos a fin de mejorar el control de sus fronteras, algunos de los cuales mencionaremos a continuación. La atención comienza a dirigirse entonces a la frontera sur del país, por la cual ingresaban migrantes centroamericanos. Sin embargo, tal como dijimos al comienzo del apartado, no es posible pensar las políticas mexicanas de control de la migración como simple reflejo de las políticas estadounidenses. Para explicar la situación actual de la migración en México debemos considerar algunas de las especificidades históricas de este país.

Durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), el gobierno mexicano emprendió un proceso al que denominó “guerra contra el crimen organizado”. Esto consistió en la militarización de la seguridad¹² (Sánchez Ortega, 2020) a partir de considerar que gran parte del país se encontraba cooptado por el crimen organizado, fundamentalmente dedicado al narcotráfico. Estas acciones redundaron en el aumento de los niveles de violencia provocados por los enfrentamientos entre carteles y con las fuerzas estatales. Así, aumentaron los niveles

11 Si bien la agenda de seguridad venía siendo impulsada por Estados Unidos en la región desde años anteriores, los ataques terroristas de 2001 legitimaron dicha agenda y situaron el tema de la seguridad como una prioridad. En el año 2002, por ejemplo, se creó el Grupo de Alto Nivel para la Seguridad Fronteriza (GANSEF) entre México, Guatemala y Belice con el propósito de coordinar esfuerzos contra el terrorismo, el crimen organizado, entre otros. En el año 2005 se firmó el “Acuerdo regional sobre procedimientos migratorios CA-4 para la extensión de la visa única centroamericana. Alcances del tratado marco y la movilidad de personas en la región”, el cual según Salmón Gómez (2014) contribuyó a limitar la migración de la población más pobre proveniente de Centroamérica.

12 La autora sostiene que en México se ha militarizado progresivamente la seguridad pública, es decir, se incorporan las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad de las que solían ocuparse las fuerzas civiles, o subordinan estas últimas a la autoridad militar. La estrategia de combate al crimen organizada llevada adelante por el gobierno de Calderón (2006-2012) es considerada dentro de este proceso como la legalización e institucionalización de este proceso.

de inseguridad para la vida cotidiana de las personas en México, incluida la población en tránsito (Salmón Gómez, 2014). En 2008 además se puso en marcha la Iniciativa Mérida, un convenio bilateral con Estados Unidos que implicó la transferencia de recursos tecnológicos y capacitación a funcionarios públicos para el control del narcotráfico. Este acuerdo, en línea con la política de “guerra contra el narcotráfico” emprendida por el gobierno se basó, según autores como Estrada (2012), en una visión errónea de las causas de este problema. Así, los recursos de este programa se dirigieron principalmente a las fuerzas armadas mexicanas. Los resultados de este plan de control del narcotráfico no fueron los esperados por distintas razones relacionadas con su planeamiento e implementación.¹³ Para el tema que estamos analizando, tuvo como consecuencia la diversificación de las actividades del crimen organizado lo cual dio lugar a la extorsión y secuestro de personas migrantes. Asimismo, aumentaron las denuncias por violaciones a los derechos humanos de parte del ejército mexicano (Haugaard *et. al.*, 2011).

El aumento de los niveles de violencia en México durante este periodo se puede correlacionar con una baja en la migración en tránsito entre 2006 y 2009, cuando se produjo una caída del 70% con respecto al máximo histórico de entre 390 000 y 430 000 migrantes, alcanzado en 2005. El tránsito se mantuvo en niveles bajos hasta que comenzó a repuntar en el año 2012 (ITAM, 2014). La baja del número de migrantes puede atribuirse además a la menor demanda de mano de obra en Estados Unidos como producto de la crisis económica de 2007, que no sólo redujo el tránsito, sino que vino acompañada de un proceso de retorno de migrantes mexicanos que habían vivido de forma irregular en este país (Durand, 2011; García Castro, 2018). En este mismo contexto, entre 2000 y 2010 se habilitaron nuevos centros de detención, 21 bajo el formato de estación migratoria (en comparación con las 3 que había hasta 1999) y 9 estancias provisionales en donde alojar a migrantes irregulares (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019).¹⁴ Si bien durante este periodo se denuncia mayormente la

13 Un análisis en profundidad sobre las consecuencias de este programa requeriría de más espacio y no aporta al tema que estoy investigando. Para más información se puede consultar la nota “La Iniciativa Mérida y la seguridad ciudadana en México y Centroamérica” publicada por WOLA el 19 de marzo de 2008. Disponible en: <https://www.wola.org/es/2008/03/la-iniciativa-merida-y-la-seguridad-ciudadana-en-mexico-y-centroamerica/> Consultado: 03/05/2021.

14 “Las Estaciones Migratorias son lugares establecidos o habilitados por la Secretaría de Gobernación por conducto del Instituto Nacional de Migración para el alojamiento temporal de las personas en contexto de migración que no puedan acreditar su situación migratoria regular. Como se señaló anteriormente, el alojamiento en ellas puede fluctuar entre 15 y 60 días hábiles”(CNDH, 2019: 43). Las estancias provisionales son “*la instalación física que el Instituto establece o habilita para alojar de manera provisional a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria regular; hasta en tanto sean trasladados a una estación migratoria o sea resuelta su situación migratoria*”. Adicionalmente las Normas las clasifican de acuerdo a sus características físicas en: I. Estancias provisionales A, que permiten una estancia máxima de cuarenta y ocho horas, y II. Estancias provisionales B, que permiten una estancia máxima de siete días”

violación a los derechos humanos y el recrudecimiento general de la violencia, la creación de más estaciones para detener personas que transitaban por México de forma irregular nos habla de la importancia que empieza a cobrar este fenómeno y los intentos del estado mexicano por contenerlo. Lo cual ocurre a pesar de que en 2008 se modifica la Ley General de Población (LGP) para que la migración pase a ser una falta administrativa y no un delito penal.

La migración en tránsito por México de forma irregular se ha compuesto principalmente de personas provenientes del norte de Centroamérica y el Caribe, sumándose a partir de 2016 personas provenientes de Venezuela. Estas poblaciones son las principales demandantes de la atención de las organizaciones defensoras con las cuales llevé adelante mi investigación. En el relato que presentamos al inicio del capítulo, Suyapa nos cuenta que su salida de Honduras estuvo motivada por situaciones de violencia que afectaron a su familia, así también explica que no quiere volver porque siente que en su país natal no tendría oportunidades de desarrollarse y de darle un futuro a sus hijos. Este relato se repite en numerosas personas provenientes de Centroamérica y se vincula con el desarrollo histórico de esta región, a la cual me referiré a continuación.¹⁵

Las personas migrantes provenientes de países del norte de Centroamérica: Honduras, Guatemala y El Salvador, así como de Nicaragua, se han trasladado históricamente a través de México de forma irregular, para llegar a Estados Unidos.¹⁶ Sin embargo, el volumen de estos flujos migratorios sólo empezó a ser significativo en la década de 1990. Según el análisis publicado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la migración centroamericana a través de México se incrementó entre mediados de la década de 1990 y 2005, para luego producirse una caída del 70%, tal como mencionamos más arriba. La salida de personas de estos países puede explicarse por causas diversas, entre ellas, “la precariedad laboral, la pobreza, la violencia y, en algunos países, la inestabilidad política. A estos problemas se han ido sumado otros fundamentalmente económicos, derivados de los efectos de la caída de los precios del café y de los desastres ocasionados por fenómenos naturales en la

(CNDH, 2019: 48). Más allá de las definiciones presentadas en documentos oficiales, las llamadas estaciones migratorias son centros de detención migratoria, según las definen documentos internacionales (IDC, 2018). Se trata de un eufemismo utilizado por la Ley de Migración (2011), que también llama “asegurar” a detener, “presentar” a formalizar la detención, y “alojamiento” a la estancia de las personas en las estaciones migratorias, como veremos más adelante.

15 Cuando analice más en profundidad las solicitudes de asilo veremos que a los solicitantes de estos países se suman un número importante de personas provenientes de Haití, Cuba y Venezuela. Sin embargo, no las incluyo en este análisis debido a que los procesos históricos de estos países, así como su contexto actual no pueden igualarse junto a los que haré referencia en este apartado.

16 Las causas de la falta de documentación serán analizadas en profundidad en los capítulos siguientes.

región, como el huracán Mitch en 1998, el terremoto en El Salvador en 2001 y el huracán Stan en 2005” (ITAM, 2014: 10). A esto debe sumarse en algunos grupos la consolidación de redes que han permitido a los migrantes insertarse en el país que eligen como destino, en este caso, Estados Unidos.

2014 estuvo marcado por la llegada de más de 36 000 niños, niñas y adolescentes (NNA) no acompañados, provenientes de Centroamérica a la frontera sur de Estados Unidos. Esta migración puede explicarse por las situaciones de expulsión en los países de origen, entre las que se destacan la violencia producida por las pandillas y el temor al reclutamiento, los abusos sexuales y violaciones, secuestros, extorsiones y violencia generalizada (HRW, 2016). Además, se puede relacionar con la situación de pobreza e inseguridad alimentaria, siendo que Honduras, Nicaragua y Guatemala poseían en 2012 algo más del 50% de su población bajo la línea de pobreza (Canales y Rojas, 2018). Asimismo, algunos autores consideran que la migración fue fomentada por “la percepción de que se les permitirá permanecer en el país. Puede ser que los contrabandistas también estén promoviendo esta idea en busca de más clientes. [Sin embargo] El gobierno de Obama ha dejado claro que su política de control migratorio no ha cambiado, y, de hecho, la infraestructura fronteriza y la fuerza de trabajo han incrementado en la última década” (Thale, 2014: s/n). Es decir, se considera que los rumores de que serían recibidos alentaron a NNA a salir de sus países -más bien, a sus cuidadores a enviarlos hacia Estados Unidos- y emprender el viaje atravesando México. Sin embargo, esto no sucedió ya que muchos de ellos fueron regresados a sus lugares de origen.

La llegada de niños niñas y adolescentes no acompañados se relacionó con la implementación por parte del México del Plan Frontera Sur en 2014.¹⁷ El mismo tenía como objetivo contener el paso de migración en tránsito por México que ya había comenzado a repuntar en 2012. Así, Estados Unidos transfirió recursos para equipamiento y capacitación de fuerzas policiales mexicanas, así como del servicio de aduanas. A su vez, México aumento la presencia de agentes de policía en la frontera sur y se incrementaron los operativos de revisión migratoria móviles. Por otra parte, las acciones se centraron en impedir que las personas migrantes abordasen el tren de carga conocido como “La Bestia”, a partir de la construcción de

17 “La intención explícita de EE.UU. de apoyar a México para que impida que los migrantes lleguen a la frontera entre México y EE.UU. se desprende claramente de las declaraciones sobre la ayuda de EE.UU. En una audiencia ante el Senado estadounidense en julio de 2014, el embajador Thomas Shannon, asesor especial del Departamento de Estado, declaró que uno de los aspectos de la estrategia de EE.UU. para hacer frente a la migración de niños no acompañados de Centroamérica era mejorar “la capacidad de México y Guatemala de interceptar a los migrantes antes de que crucen a México y entren en las rutas de tráfico establecidas que trasladan a los migrantes a nuestra frontera” (Isacson et. al., 2015: 17).

muros que impiden el acceso al mismo y de controles en las paradas. En conjunto, esto dio como resultado un aumento de la cantidad de detenciones de centroamericanos del 85%, entre 2014 y 2016¹⁸ (Isacson *et. al.* 2015; 2017). Al mismo tiempo, disminuyeron las detenciones por parte de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos. En este sentido, “México detuvo a un 67 por ciento más menores no acompañados provenientes de El Salvador, Honduras y Guatemala entre octubre de 2014 y septiembre de 2015 que durante el mismo periodo el año anterior, las autoridades de los Estados Unidos detuvieron a un 45 por ciento menos durante este mismo periodo”¹⁹ (Isacson *et. al.*, 2015: 3). El aumento de los controles ha implicado asimismo una diversificación de las rutas migratorias para evitar los retenes y controles migratorios a lo largo del territorio, así como el encarecimiento de los viajes debido al aumento del pago de sobornos e incremento de los riesgos afrontados en el tránsito.

La implementación del Plan Frontera Sur con el creciente número de detenciones y el aumento de las dificultades para transitar por el territorio tuvo correlación también con el aumento de solicitudes de asilo en México, que creció 311% entre 2014 y 2016 (Isacson *et. al.*, 2017), lo cual continuaría incrementándose en los años siguientes. En algunos casos las personas solicitantes de asilo tenían deseo de permanecer en el país, en muchos otros, la solicitud de asilo fue vista como una estrategia con el fin de arribar a Estados Unidos. Los operativos de revisión migratoria en distintos puntos del territorio por parte del Instituto Nacional de Migración, han sido denunciados por algunos autores como Díaz Prieto (2016) como procedimientos caracterizados por su arbitrariedad y falta de rendición de cuentas. Además, distintas publicaciones (Durand, 2019a; Isacson *et. al.* 2015; 2017) refieren al uso excesivo de la fuerza por los agentes encargados del control migratorio, tanto en la persecución de las personas migrantes como en los esfuerzos para evitar que aborden el tren de carga. Así, en el afán de evitar la llegada de migrantes a la frontera estadounidense, las autoridades mexicanas llevan adelante prácticas que aumentan la vulnerabilidad de las personas que transitan el territorio, en la medida en que, en el afán de evitar los controles, eligen caminos cada vez más peligrosos. Esto se suma a la presencia del crimen organizado que ha contribuido al recrudecimiento de la violencia (Díaz Prieto, 2016).

18 En el período julio 2013-junio 2014 (previo a la implementación del Plan Frontera Sur) la autoridad migratoria mexicana detuvo 97 245 personas, para el período julio 2015-junio 2016 se llegó a 179 644 personas detenidas (Isacson *et. al.* 2017).

19 El número de detenciones de NNA no acompañados por Estados Unidos se redujo de 51 705 en el periodo octubre 2013-septiembre 2014 a 28 387 detenciones en el periodo octubre 2014-septiembre 2015. Por el contrario, el número de NNA no acompañados detenidos por México se incrementó de 9 594 a 16 038 para el mismo periodo (Isacson *et. al.*, 2015).

La llegada de niños, niñas y adolescentes no acompañados a México en 2014 se vinculó además con algunos cambios en la normativa del país, en particular con la sanción de la Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (en adelante, Ley NNA), en diciembre de ese año. Esta legislación estableció la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), el cual está abocado a la creación de políticas públicas para la protección de la niñez. Uno de sus grupos de trabajo se orienta específicamente a la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes o solicitantes de la condición de refugiados. La Ley NNA ha requerido hacer modificaciones en la Ley de Migración (LM)²⁰ para lograr la armonización entre ambas, de hecho, la última se realizó en 2020. En este sentido, la sanción de la Ley NNA se trató de un paso importante ya que las organizaciones han recurrido a la misma para poner en cuestión actuaciones del INM o incluso de la COMAR cuando consideran que la forma en el que implementan sus políticas no contribuye a garantizar en la práctica los derechos de NNA. Más adelante retomaré este tema.

Ya entrado el siglo XXI, muchas de las organizaciones defensoras que habían iniciado sus actividades en las décadas anteriores continuaron y consolidaron las mismas. Además, surgieron otras nuevas dedicadas tanto a la asistencia humanitaria, como a la asistencia y acompañamiento legal e incidencia en políticas públicas.²¹ Así también se crearon organizaciones especializadas en el litigio estratégico y algunas organizaciones y centros de derechos humanos se volcaron a trabajar en el tema migratorio.²² Por otra parte, surgieron redes de organizaciones como el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM), que realizó un proceso de incidencia para la sanción y reglamentación de una Ley de Migración (LM) que reconociera en la normativa los derechos humanos de las personas en movilidad.

20 La Ley de Migración reemplazó a la Ley General de Población en el año 2011, estableciendo los lineamientos de la política migratoria, las condiciones para entrar y permanecer en el país y las funciones de la autoridad migratoria. Fue la primera ley en abordar específicamente el tema de la migración en México. A lo largo de este trabajo analizaremos su proceso de sanción, sus implicancias y cuestionamientos.

21 La ampliación de las actividades de las organizaciones defensoras y el surgimiento de otras nuevas puede vincularse con el contexto de violencia y violación a los derechos de la población migrante que se registró a partir de la “guerra contra el crimen organizado”. El trabajo de registro de casos fue luego un insumo fundamental para los reclamos y denuncias que condujeron a la sanción de la nueva Ley de Migración en 2011.

22 PCR, por ejemplo, que había comenzado sus actividades en la década de 1990, se consolidó como asociación civil (A.C.) y se incorporó como socio de ACNUR en el área de Asistencia Humanitaria. En 2010 Imumi comienza sus actividades dirigidas a la asistencia legal e incidencia en políticas públicas. En 2011 se crea la Fundación para la Justicia y el Estado de Derecho orientada a la incidencia y al litigio estratégico, entre otros, en temas referidos a los derechos de las personas en movilidad. Este mismo año se funda La 72, un albergue ubicado en Tenosique (Tabasco) que se ha convertido en referencia no sólo por su trabajo de asistencia humanitaria sino por su proceso de incidencia con las autoridades. En los próximos apartados ampliaré sobre el desarrollo histórico de las organizaciones defensoras.

Esto se concretó en 2011, cuando se adecuó la legislación nacional a los estándares internacionales de derechos humanos a los cuales México se había comprometido con la firma de diversos tratados y convenciones internacionales (Salmón Gómez, 2014). En un apartado posterior profundizaré sobre las características de la LM y sus implicancias en la generación de políticas públicas de gestión de la movilidad en el país, asimismo detallaré algunas cuestiones sobre su puesta en práctica.

Durante 2018 y 2019, los países del norte de Centroamérica, aún se encontraban atravesados por situaciones de violencia²³ y pobreza que obliga(ba)n a las personas a huir. En este sentido “encontrar un único motivo por el cual se decide dejar el país de origen resulta complicado, pues estamos hablando de una estructura desigual que imposibilita a las personas en situación de movilidad a permanecer en condiciones dignas en sus países de origen. Resulta apropiado revisar las desigualdades no sólo desde un factor sino desde el cúmulo de estos y las consecuencias derivadas de esa estructura que perpetúa las desigualdades” (Gómez Navarro, 2020: 29). Es decir, las condiciones de vida en estos países, que tienen como consecuencia la expulsión de una parte de su población, se mantienen hasta la actualidad. Como veremos en los apartados siguientes, en los últimos años la imposibilidad de acceder a Estados Unidos está obligando a muchas personas provenientes de esta región a permanecer en México.

Especificidades del último lustro: Trump, AMLO y la llegada de las caravanas

A partir de la llegada al gobierno de Donald Trump (2016-2020) aumentaron las presiones sobre México para detener el paso de migrantes y así evitar que solicitaran asilo en Estados Unidos.²⁴ De hecho Trump, en su campaña política anterior a las elecciones utilizó una retórica anti-inmigrantes, prometiendo la construcción de un muro en la frontera sur del país (Durand,

23 Una muestra de 480 personas que Médicos Sin Frontera (MSF) entrevistó al darles atención médica y psicológica en México, refleja que el 61,9 % de las personas migrantes y refugiadas estuvieron expuestas a alguna situación de violencia durante los dos años anteriores a la salida de su país. Además, “cerca de la mitad (42,5 %) de las personas entrevistadas reportaron haber sufrido la muerte violenta de un familiar en los dos años anteriores, el 16,2 % habían sufrido la desaparición de un familiar y un 9,2 % habían tenido a un familiar secuestrado. El 35,83 % de las personas entrevistadas habían sido amenazadas con fines de extorsión, un 26,9 % habían sido víctimas de algún tipo de agresión y un 5 % referían haber sufrido tortura en los dos años anteriores a su salida del país. El 45,8 % de las personas entrevistadas citaron al menos un evento relacionado con la exposición a situaciones de violencia como determinante para tomar la decisión de migrar” (MSF, 2020: 5).

24 Esto quedó de manifiesto a mediados de 2019 cuando el gobierno mexicano se vio obligado a contener el paso de las caravanas provenientes de Centroamérica ante la amenaza de la aplicación de aranceles a sus productos por parte de Estados Unidos.

2019a).²⁵ Ante estas dificultades para acceder a Estados Unidos, México se ha convertido en país de destino para muchas personas que no pueden o no quieren regresar a sus países, y que en muchos casos, permanecen aquí esperando una oportunidad para ingresar al país del norte, como veremos más adelante en el caso de Suyapa. En este sentido, el número de solicitantes de asilo que había comenzado a crecer en 2014, alcanzó su máximo en 2019, al recibir más de 70 000 solicitudes presentadas ante la COMAR.

A estas políticas de aumento del control en la gestión de las migraciones, tanto por parte del gobierno mexicano como del gobierno estadounidense, se suma la situación de violencia descrita en el apartado anterior. La misma es ejercida tanto por el crimen organizado como por los mismos agentes estatales, lo cual deja a las personas migrantes en situación de mayor vulnerabilidad. Asimismo, veíamos que las condiciones en los países de Centroamérica, caracterizadas por la generalización de la violencia y la falta de oportunidades económicas, impulsan a muchas personas a abandonar sus países para buscar otros lugares en donde reconstruir sus vidas. Dadas estas condiciones, 2018 y 2019 estuvieron marcados por una forma de migración conocida como “caravanas”, integradas por cientos de personas que se mueven juntas como modo de hacerse visibles y protegerse de la violencia del camino. Históricamente, las madres de migrantes desaparecidos y el Viacrucis del Migrante²⁶ han atravesado México en forma de caravanas como forma de denunciar la peligrosidad de las rutas migratorias y, en el caso de las madres, buscar a sus hijos desaparecidos. Las caravanas de 2018 y 2019 que se formaron de modo independiente a las anteriores han sido entendidas por distintas autoras como una respuesta a un contexto de violencia en origen y en destino, y permitieron reflejar los reclamos de estas personas que migraban en conjunto en torno a la búsqueda de oportunidades para rehacer sus vidas (París Pombo y Montes, 2020).

En octubre de 2018 comenzó a formarse una caravana en San Pedro Sula, Honduras, que partió hacia México el día 12. En el camino se fueron sumando personas hasta ser aproximadamente 4 000 a la llegada a la frontera México-Guatemala. La llegada de caravanas a México se registró los días 19 y 29 de octubre de 2018 y más tarde, el 2 de noviembre²⁷, ya habiendo ganado las elecciones el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Compuestas en su mayoría por hondureños/as, estas caravanas cobraron una importante visibilización

25 En algunas partes de la frontera México-Estados Unidos ya existían barreras físicas (muro) para evitar el paso. La propuesta de Trump era extender estas barreras y que el mismo fuera pagado por México.

26 Se trata de una movilización político-religiosa, organizada por la iglesia católica, que se realiza al menos desde el año 2010.

27 Según información de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2019).

mediática y pusieron en la agenda pública el tema de la movilidad humana en México, obligando al gobierno entrante a tomar medidas apresuradas para atender a las miles de personas que ingresaban al país. En este sentido, predominó en un primer momento una retórica de derechos humanos (Varela, 2019) y la disposición a entregar Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH), política que se extendió durante los primeros meses de 2019, en el cual llegaron nuevas caravanas (Peters y Meléndez, 2019). Esta medida fue criticada por las organizaciones defensoras en tanto las TVRH sólo tienen vigencia durante un año si no subsisten las causas por las cuales se las otorgó y, en la práctica, no permiten trazar un proyecto de supervivencia a largo plazo.

Durante la llegada de caravanas de migrantes en octubre y noviembre de 2018, las organizaciones defensoras cumplieron un papel significativo tanto en la frontera sur como también en la Ciudad de México y en la frontera norte. Se llevaron adelante acciones de asistencia humanitaria y asistencia legal. En particular, la situación en la capital del país implicó un trabajo de coordinación entre la administración saliente y la entrante, así como diversas secretarías, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y organizaciones defensoras que trabaja(ba)n en la Ciudad. En los capítulos que siguen profundizaré en la descripción de este evento en particular, ya que tuvo consecuencias de largo plazo en los modos de interlocución entre la sociedad civil y el estado en la Ciudad de México.

En junio de 2019, luego de las presiones estadounidenses que amenazaban con aplicar aranceles a los productos mexicanos, la política migratoria cambió y se volvió más restrictiva. Además se desplegó la Guardia Nacional (GN) en la frontera sur para controlar la movilidad internacional, aumentando la cantidad de “aseguramientos” y “devoluciones”²⁸ (Durand, 2019b). Si bien los acuerdos entre el ejército y el INM para que el primero colaborase en operativos de detención data de varios años atrás, el despliegue de la GN fue consecuencia de la firma de una Declaración Conjunta entre México y Estados Unidos. En la misma, México se compromete a: “incrementará significativamente su esfuerzo de aplicación de la ley mexicana a fin de reducir la migración irregular, incluyendo el despliegue de la Guardia Nacional en todo el territorio nacional, dando prioridad a la frontera sur. México está tomando acciones decisivas para desmantelar las organizaciones de tráfico y trata de personas, así como sus redes de

28 En la LM se llama “aseguramiento” al inicio del proceso de detención que culmina con la persona “alojada” en una estación migratoria. Las “devoluciones” se refieren a las deportaciones y al “retorno asistido”. Estos conceptos figuran entrecomillados en tanto considero que se trata de eufemismos que esta normativa utiliza para no definir exactamente las acciones que implican. En los próximos apartados explico mejor las implicaciones de estos conceptos y los cuestionamientos que las defensoras formulan es torno a los mismos.

financiamientos y transporte ilegales”.²⁹ En este fragmento, la migración irregular se asocia con la presencia de organizaciones de tráfico y trata de personas. En este sentido, el control de las fronteras pasa a ser una cuestión de seguridad, al menos en este acuerdo. Ya veremos más adelante que las organizaciones defensoras y los agentes estatales pueden tener visiones contrastantes en cuanto a las acciones orientadas a conservar la soberanía de México y en torno a la cuestión de si estas acciones avasallan los derechos de las personas.

La Declaración Conjunta amplió los alcances del Migrant Protection Protocols (MPP), también conocido como “Quédate en México”, que se puso en marcha en enero de 2019. A partir de la firma de este protocolo las personas solicitantes de asilo en Estados Unidos son enviadas a México a esperar la resolución de sus casos. Esto ha dado lugar a que en noviembre de 2020 sean más de 68 000 las personas solicitantes de distintas nacionalidades que permanecen en la frontera norte de México. Si bien el gobierno ha dispuesto la creación de albergues en distintas ciudades fronterizas, que se suman a aquellos administrados por la sociedad civil, informes llevados a cabo por las organizaciones defensoras refieren que las personas que permanecen en estas ciudades se encuentran expuestas a situaciones de violencia y violación a sus derechos humanos. Por otra parte, el despliegue de la GN como parte de las actuaciones de gestión y control de la llegada de migrantes al país, es definido por las organizaciones como una medida ilegal en la medida en que se le han otorgado funciones de control migratorio que sólo debería cumplir el INM. Ambas situaciones han motivado numerosos reclamos y denuncias a partir de las cuales se ha buscado revertir esta medida, tanto por su ilegalidad como por considerar que contribuye a la violación de los derechos de las personas en movilidad (Moncada, 2020).

La pandemia y sus consecuencias

La pandemia ha implicado el recrudecimiento de las, de por sí precarias, condiciones en que se encuentran las personas en movilidad en México. Desde marzo de 2020, la contingencia sanitaria impuesta por el Covid-19, transformó las realidades de todas las personas que se encontraban en el país. Las personas migrantes y refugiadas quedaron en situación de aún mayor vulnerabilidad en tanto se dificultó el acceso a servicios, como la salud, y se perdieron numerosos puestos de trabajo. En este sentido, un sondeo realizado por la OIM (2020) captó³⁰

²⁹ Fuente: <https://www.gob.mx/sre/documentos/declaracion-conjunta-203701> Consultado: 01/06/2021.

³⁰ La encuesta se realizó a través de un cuestionario por vía electrónica del cual derivaron un total de 1 660 respuestas válidas de personas nacionales de México y América Central con intención de migrar en los

que 51% de las personas perdieron su empleo y 44% redujo su jornada de trabajo y horas laborales. Además, el 82% de ellas ha reducido el monto de remesas enviadas a sus familiares. En cuanto a los servicios de salud se detectó que de las personas que sospecharon tener Covid, sólo el 33% concurre a realizar una consulta. Por otra parte, el 59% de ellas refirió afectaciones en su salud mental derivadas de la situación de pandemia.

Al mismo tiempo, se suspendieron los plazos de emisión de resoluciones de solicitud de asilo³¹ y las dependencias estatales pasaron a un sistema de atención por turnos o por fichas, lo cual ha retrasado trámites que antes podían completarse en un mismo día. Esto ha tenido como consecuencia aún más desprotección para las personas en movilidad, frente a lo cual las organizaciones defensoras han cambiado los modos de vinculación con sus usuarios/as y adoptado algunas nuevas prácticas. Además, las organizaciones defensoras debieron adaptarse al trabajo virtual o con “sana distancia”.³² Muchos albergues que prestan asistencia humanitaria cerraron sus puertas o empezaron a restringir el número de personas que podían permanecer en ellos sin resultar riesgoso. En algunos casos, los albergues se vieron forzados a cerrar (incluso si no lo hicieron en un principio) luego de que en ellos se presentaran contagios de Covid.

Por otra parte, las condiciones de estancia en las estaciones migratorias³³ se volvieron aún más riesgosas para las personas allí “alojadas”. Esto, provocó protestas y motines en el interior de varias estaciones migratorias por parte de las personas detenidas. Asimismo, las organizaciones defensoras presentaron una serie de reclamos por la liberación de las personas que se encontraban en ellas. En esta línea, se promovieron juicios de amparo que, incluso cuando lograron resoluciones favorables, no han podido solucionar completamente el problema de la detención (Méndez, 2020). Si bien disminuyeron los números de personas detenidas, estas fueron liberadas sin un plan para su supervivencia fuera de la estación e incluso, a algunas de ellas se las abandonó en la frontera sur sin posibilidad de ingresar a sus países que

últimos doce meses. Dentro de la misma el 45% son hombres, 54% corresponde a mujeres y el restante 1%, se divide entre personas transexuales y no binarias. Las personas que contestaron el sondeo se encuentran mayoritariamente entre los 26 y los 45 años (OIM, 2020).

31 Según lo dispuesto en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2014) la autoridad debe emitir una resolución a la solicitud de asilo dentro de los 45 días hábiles. En marzo 2020, esos plazos se suspendieron por lo menos hasta el 1 de junio, aunque las solicitudes continuaban siendo recibidas.

32 Se llama “sana distancia” al espacio 1.5 metros entre una persona y la otra, necesario para evitar el contagio de Covid-19. Ahora todos sabemos qué significa pero lo aclaro por si alguien lee esto en treinta años.

33 Varios informes de organizaciones defensoras como Sin Fronteras (2016b), así como un informe más reciente de la CNDH (2019) han concluido que las estaciones migratorias no cuentan con las condiciones adecuadas para garantizar los derechos humanos de las personas allí alojadas. En este sentido, reportan falta de recursos como agua, comida y condiciones de higiene. Así como falta de atención médica y psicológica. En los últimos años, además, estas situaciones se agravaron debido a que estos espacios concentra(ba)n más cantidad de población de la habilitada.

habían cerrado las fronteras con motivo de la pandemia (Lara, 2020). A lo largo de este trabajo se profundizará sobre las consecuencias de la contingencia sanitaria para las personas en movilidad y el rol de las organizaciones defensoras.

Por último, se debe apuntar que, a pesar de que la contingencia sanitaria no ha terminado y México se encuentra en una situación crítica en cuanto a la cantidad de contagios y muertes, la movilidad no se ha detenido. Esto ha dado como resultado en 2020:³⁴ 41 227 solicitudes de asilo presentadas ante COMAR³⁵, 87 260 “presentaciones ante la autoridad migratoria”, y 53 891 “devoluciones” (UPMRIP, 2020). Estos números, aunque muy inferiores a los de 2019,³⁶ pueden darnos una pauta de la profundización de factores de expulsión -sobre todo para personas provenientes de países de Centroamérica y el Caribe, que encabezan las estadísticas de solicitantes de asilo, “presentadas” y “devueltas”- que obligan a las personas a migrar.

Al momento de comenzar el análisis para la escritura de este trabajo final, en Estados Unidos ha asumido un nuevo mandatario, Joe Biden, quien el mismo día de su asunción anunció el fin del MPP y posibilidades de regularización para las personas migrantes en Estados Unidos. Aunque no entrará en este análisis, queda pendiente la pregunta acerca de qué resultados concretos van a dar estas medidas y cómo se verán modificadas a partir de las mismas las vidas de las personas en movilidad.

Vemos entonces que la historia migratoria de México puede remontarse hasta inicios del siglo XX. A lo largo de este periodo se ha caracterizado por ser un país de origen, retorno desde Estados Unidos, tránsito y destino. Desde la década de 1990, las necesidades de las personas migrantes, principalmente aquellas que se encontraban en tránsito, comienzan a cobrar relevancia en la agenda pública y se crean organizaciones de asistencia humanitaria. Estas han expandido sus actividades y crecieron en número ya entrado el nuevo siglo. Además, las organizaciones comenzaron a desarrollar prácticas de incidencia en políticas públicas logrando el reconocimiento en la normativa de algunos derechos y la modificación de algunas prácticas de las autoridades de modo que estos derechos pudieran garantizarse en la vida cotidiana de las personas. En la actualidad las organizaciones son un actor fundamental para

34 En los primeros seis meses del año 2021 la COMAR reporta 51 654 solicitudes de asilo. Disponible en:<https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-276379?idiom=es> Entre enero y mayo de 2021 la UPMRIP (2021) reporta 75 508 “presentaciones” y 39 318 “devoluciones”.

35 Fuente: <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-276379?idiom=es> Consultado: Julio 2021.

36 En el año 2019 se presentaron 70 427 solicitudes de asilo ante COMAR, 186 750 personas fueron “presentadas” ante la autoridad migratoria, las cuales 123 239 fueron luego “devueltas” a su país de residencia previo (UPMRIP, 2019).

garantizar derechos a las personas en movilidad internacional, no sólo en lo que refiere a su llegada sino también para su integración en México. En lo que sigue caracterizaré las organizaciones defensoras como parte de la sociedad mexicana y el rol que ocupan en tanto constructoras de la misma, en vínculo con el estado.

Organizaciones defensoras y la gestión de la movilidad

Al enfocarnos en la organización de la cual partió mi investigación, el Instituto para las Mujeres en la Migración (Imumi), vemos que su trayectoria en el campo de la defensa de los derechos de las personas migrantes la posiciona como un interlocutor válido para diversos actores estatales. En este sentido, una defensora me explicaba:

digamos que esto surge justamente de que las organizaciones o las instancias gubernamentales tienen ya conocimiento de los casos que trabaja el Imumi. O sea, el Imumi sí es un actor importante en lo que hace, porque abarca como ya te habrás dado cuenta, muchísimas áreas. Aparte de la de asilo, tiene ya toda una historia, entonces sí es bastante conocido.

[...]

Entonces lo que tratamos de hacer es justo que el vínculo se mantenga con la institución y no con la persona. Pero de todas formas es un trabajo constante porque cada vez que cambian a alguien, nos volvemos a presentar, mediante un correo electrónico explicando todo lo que hacemos y todo el trabajo conjunto que ya llevamos hecho con esa institución (Lizeth, Imumi, 23/09/2020).

En este fragmento, vemos cómo se sostienen los espacios de incidencia con los actores gubernamentales, para lo cual se sirven de la trayectoria de la organización y las capacidades de interlocución que ha creado a lo largo del tiempo. Más adelante me referiré a la importancia de la idea de reconocimiento, en el sentido en que es planteado por Honneth (1997), para lograr esta incidencia en el desarrollo de las políticas públicas. En este apartado me centraré en la construcción de políticas de gestión de la movilidad y el rol que las organizaciones cumplen el desarrollo de las mismas.

Cuando hablamos de políticas públicas nos referimos al proceso por el cual una situación es definida como un problema público, se hace parte de la agenda de gobierno y se generan mecanismos para darle solución. Dentro de lo que Tapia Álvarez *et. al* (2010) han definido como un “modelo cívico” -en contraposición a un “modelo autoritario”- de interacción entre el gobierno y los ciudadanos, la definición de los problemas públicos y las propuestas de solución no serán llevadas adelante por un único actor. En cambio, la autoridad dará lugar a la consulta e intervención de la sociedad civil para lograr políticas más efectivas. En el caso que estamos analizando hablaremos de las políticas públicas de gestión de la migración implementadas por el gobierno mexicano, en el desarrollo de las cuales, al menos desde la década de 1990, intervienen las organizaciones de la sociedad civil. Pero antes de avanzar en esta definición es necesario realizar algunas aclaraciones acerca de las organizaciones defensoras.

Las organizaciones defensoras de los derechos de las personas en movilidad pueden considerarse organizaciones civiles, es decir, que no forman parte del estado sino que su conformación y sus actividades son llevadas adelante de forma (parcialmente) independiente con respecto a las agencias estatales y al mercado. Se trata de organizaciones voluntarias de ciudadanos que realizan acciones tendientes a reformar aspectos de un orden social que consideran injusto (Cadena Roa, 2015). En el caso que estoy analizando, las organizaciones buscan la garantía de los derechos reconocidos en la normativa para las personas migrantes y solicitantes de asilo, tanto a través de la incidencia en la formulación y desarrollo de las políticas públicas como también a través de la intervención con su población beneficiaria. Sus beneficiarios no son miembros de la organización y se definen en función de necesidades específicas. Las organizaciones civiles (u organizaciones de la sociedad civil) pueden ser entendidas como un fenómeno acotado, subconjunto del sector asociativo de la sociedad civil (Olvera, 2015), es decir, que podemos ubicarlas como parte de esta última.

A lo largo del tiempo, distintos autores han buscado definir teóricamente el concepto de sociedad civil, para este trabajo tomaremos la propuesta de Olvera (2015) y Dagnino *et. al.* (2010). Estos autores suponen una diferenciación entre el estado y la sociedad civil pero rechazan la contraposición entre ambos, proponiendo un análisis centrado en la relación entre ambas esferas. Definen a la sociedad civil como un conjunto política, social y culturalmente heterogéneo que tiende a promover control del estado y del mercado. Así, dentro de la misma podemos ubicar, entre otras, organizaciones económico-gremiales, religiosas, civiles, culturales,

deportivas, urbano-gremial y comunidades indígenas. La heterogeneidad deriva en que la relación con los sistemas político y económico sea diversa, previniendo en contra de su homogeneización teórica, que los situaría en polos de interés como “buenos” y “malos”. Es decir, que no debemos presuponer una sociedad civil conformada por actores necesariamente solidarios, con acciones orientadas al bienestar común frente a un estado opresor, sino más bien profundizar en los casos específicos y realizar un análisis contextual. Así, Dagnino *et. al.* sostienen la “necesidad de tematizar la diversidad de la sociedad civil, reconociendo simultáneamente la heterogeneidad del Estado, su interlocutor necesario y omnipresente. En efecto, la sociedad civil y el Estado se construyen históricamente de manera simultánea, en un juego de interrelaciones complejas que es preciso analizar para entender mejor la naturaleza del proceso de democratización” (2010: 35). Esta definición puede vincularse con el análisis pensado desde un enfoque relacional.

Este análisis estará centrado entonces en las relaciones establecidas entre distintos agentes de la sociedad civil y el estado y los modos en que estas relaciones dan lugar a la construcción, puesta en práctica, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Tal como expuse en la introducción, el reconocimiento de los derechos en la normativa no garantiza su puesta en práctica, sino que, a partir de la entrada en vigencia de una norma esta pasa por diversas mediaciones antes de concretarse. Esto implica la existencia de actores situados e interesados, decisiones que los mismos toman, y acciones que llevan adelante, para lo cual cuentan con cierta cantidad de recursos. En este sentido, decimos que existe una “brecha” entre la normativa y su puesta en práctica. Por lo tanto, buscaré especificar las relaciones que las organizaciones defensoras establecen con los actores estatales, en distintas etapas de la formulación y puesta en práctica de algunas políticas de gestión de la movilidad. Como dijimos, estos actores no son homogéneos y establecen una variedad de mecanismos de vinculación, más o menos formalizados, e incluso acciones de presión por fuera de los parámetros dispuestos por el estado (Isunza y Hevia, 2006). Así, encontraremos espacios institucionalizados de incidencia como el Consejo Ciudadano del INM desde el cual se monitorea el trabajo de esta agencia estatal. Por otra parte, encontraremos mecanismos de reclamo y denuncia por vía judicial y a través de medios de comunicación y redes sociales ya sea para modificar una actuación de los funcionarios o presionar para la sanción de una normativa. Todas estas estrategias forman parte del proceso en que se va desarrollando la política pública para la gestión de la migración en México, proceso a lo largo del cual dialogan,

negocian y disputan los agentes estatales y las organizaciones defensoras, entre otros actores que mencionaremos más adelante.

Si bien hasta ahora hemos enfocado en las políticas públicas vinculadas a la gestión de la movilidad, debemos tener en cuenta que la llegada de personas extranjeras a México implica no sólo su regularización migratoria, sino también la posibilidad de acceder a otros derechos vinculados a la provisión de servicios. Es decir que, como desarrollaremos a lo largo de este trabajo, el estado se ha comprometido con la garantía de derechos como la salud, educación, trabajo y demás cuestiones básicas necesarias para desarrollar la vida. Sin embargo, al igual que ocurre con los derechos vinculados específicamente con la situación migratoria, el reconocimiento en la normativa no siempre implica su garantía en la práctica. En este sentido, veremos que las organizaciones defensoras trabajan desde una perspectiva interseccional para que las personas beneficiarias de su trabajo, fundamentalmente aquellas con escasos recursos socio-económicos, puedan acceder a los mismos. Esto implica un proceso de diálogo e incidencia no sólo con la autoridad migratoria, sino también con diversos funcionarios que trabajan en dependencias públicas proveedoras de servicios. Asimismo, este trabajo de incidencia busca impulsar cambios en la sociedad de acogida ya que en ocasiones la negación de un servicio -que también es la negación de derechos- puede ser resultado de ciertos prejuicios o desconocimiento.

En línea con lo anterior, podemos decir que las organizaciones defensoras contribuyen a sostener el proyecto democrático (O'Donnell, 2004, en Dagnino *et. al.*, 2010), entendiendo la democracia como “modo de vida”, que sólo puede ser garantizada a través del acceso pleno a los derechos políticos, civiles y sociales para todas las personas que habitan una sociedad. Tanto a través del trabajo directo con la población en movilidad para favorecer su acceso a derechos, como también de la incidencia con distintas instancias estatales, el trabajo de defensa que llevan adelante las organizaciones de la sociedad civil se vuelve una forma de sostener este proyecto democrático. Además, su trabajo impulsa el reconocimiento de las personas migrantes y solicitantes de asilo como parte de la sociedad de acogida. Todas estas acciones debieran tener como resultado el reconocimiento de derechos en la normativa, así como su garantía en la práctica, en primer lugar, para las personas a quienes apunta su trabajo y, en segundo lugar, para la sociedad en general.³⁷ Así, aunque el proceso de defensoría tiene contradicciones,

³⁷ Se debe considerar que muchos de estos derechos vinculados con la provisión de servicios también se les niegan a personas que son nacionales de México. En este sentido, aunque no es tema de indagación en este

avances y retrocesos, podemos decir que forma parte de la construcción de un “modelo cívico” (Tapia *et. al.*, 2010) o “democrático-participativo” (Dagnino *et. al.*, 2010).

Estas acciones, a su vez, pueden asociarse a lo que se conoce como búsqueda del “bien común” (Gutiérrez Patiño, 2020). La idea de bien común se vincula con los niveles de bienestar y calidad de vida que puede alcanzar una comunidad, lo cual se logra a través de la garantía de los derechos humanos de todas las personas que la conforman. El logro del bien común como objetivo para el desarrollo de una sociedad “requiere de la sinergia entre Estado y Sociedad a efecto de consolidarlo de manera plena, ya que se requiere de la articulación de disposiciones jurídicas para su protección por medio de una institucionalidad efectiva y mecanismos de representación eficientes así como el llevar a cabo conductas de pleno respeto por parte de la ciudadanía” (Gutiérrez Patiño, 2020: s/n). Es decir, esta definición se vincula con la ya expuesta en relación con el trabajo de las organizaciones para el sostenimiento del proyecto democrático. Pero además, añade un contenido moral a la defensa de derechos humanos, por lo cual el avance de derechos de un colectivo contribuye al avance de los demás. Esto es importante en el caso analizado ya que parte del trabajo de las organizaciones se basa en ampliar el reconocimiento de derechos para el conjunto de la sociedad en la que viven.

En el sentido de lo anteriormente expuesto, considero que las organizaciones con las cuales llevé adelante mi trabajo de investigación cumplen con las condiciones para ser pensadas como organizaciones civiles. En particular podemos situar a Imumi, organización de la cual partió mi trabajo como parte de este universo, sin embargo, dentro del mismo debemos mencionar algunas de sus especificidades. Para esto, a continuación, presentaré el desarrollo histórico de la sociedad civil en México y, en particular, de las organizaciones defensoras de derechos humanos de personas migrantes y refugiadas.

Entre la ayuda al prójimo y la defensa de derechos

La sociedad civil organizada para la defensa de derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas tiene un doble origen: por un lado, las organizaciones de la sociedad civil laicas dedicadas a la defensoría y la incidencia, cuya historia puede inscribirse junto a las organizaciones de defensa de derechos humanos que comenzó a desarrollarse en década de 1970. Por otra parte, las organizaciones religiosas, cuyas prácticas se apoyan en los principios de la Doctrina Social de la Iglesia. Estas surgieron a partir de percibir la necesidad de las

trabajo, surge la pregunta acerca de las condiciones necesarias para acceder a estos derechos y las dificultades que encuentran diversas poblaciones.

personas migrantes, con el objetivo de brindar asistencia humanitaria (Zamudio Grave, 2019). Como vimos en el primer apartado, el desarrollo de las organizaciones defensoras de personas en movilidad respondió a los procesos migratorios en México. El desarrollo de la sociedad civil se vincula además con la historia del estado mexicano y las posibilidades y necesidades de participación de cada época histórica.

Durante gran parte del siglo XX, el gobierno de México estuvo dirigido por un mismo partido político. Este régimen se caracterizó por el corporativismo, es decir, por establecer el control social a través de organizaciones dependientes del partido gobernante. Distintos autores caracterizan el accionar de este gobierno como autoritario, lo cual influyó en el desarrollo de la sociedad civil (Aguayo Quezada, 1994; Isunza y Hevia, 2006). Si bien el cambio de signo político se produjo recién comenzando el nuevo siglo, la transición democrática comenzó en la década de 1970. Fue en esta década cuando la sociedad civil comienza a movilizarse por fuera del accionar del gobierno, entre otras cuestiones, para reclamar por las violaciones a los derechos humanos a manos del estado que se produjeron en esas décadas.

Recién en la década de 1980, la noción de derechos humanos pasó a ser utilizada por distintas agrupaciones. “Sus propósitos iniciales eran bastante modestos y en muchos sentidos defensivos. Buscaban legitimar el concepto, educar a la opinión pública sobre lo que eran los derechos humanos y hacer conciencia, mediante la denuncia, de la magnitud de las violaciones de los derechos humanos en México. Simultáneamente iban proliferando ONGs en otras áreas (educación popular y desarrollo, por ejemplo)” (Aguayo Quezada, 1994: 477). Entre los reclamos más fuertes se encontraban el rechazo a la corrupción y el objetivo de lograr la transparencia electoral, afianzándose la noción de derechos civiles y políticos. En este contexto, se demandaba también la garantía de derechos humanos básicos. Así, surge la Academia Mexicana de Derechos Humanos en el año 1984, una organización dedicada a la promoción y difusión de los derechos humanos, así como a producir investigación documental y análisis (Ordoñez y Bautista, 2011). Además, surgieron los primeros centros de derechos humanos organizaciones distribuidas a lo largo del territorio que se ocupa(ba)n de la defensa, promoción y protección de grupos poblacionales específicos.³⁸ Entre ellos podemos mencionar el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. (Centro Prodh) fundado en el año 1988, que a lo largo del tiempo incorporó la defensa de personas en movilidad internacional. Por otra

38 Si bien la división no es tan tajante entre los centros de derechos humanos y otro tipo de organizaciones como la Academia de Derecho Humanos, los primeros surgieron más ligados al trabajo en el territorio y las necesidades de poblaciones específicas, en muchos casos vinculados también a alguna orden religiosa.

parte, ha sido significativo el papel de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (1989) que se ocupa, entre otros, del litigio estratégico³⁹ en temas relacionados con la solicitud de asilo.⁴⁰

Paralelamente, entre las décadas de 1980 y 1990, cuando la migración pasó a ser más visible al aumentar el número de personas centroamericanas que transitaban por el país, comenzaron a surgir los primeros albergues y casas del migrante en la frontera norte y luego en las cercanías de las rutas migratorias a lo largo de todo México. Estos albergues se encargaban de dar alimento, agua y atención médica a las personas en tránsito. Si bien algunos de ellos tuvieron un origen laico, la mayoría nacieron como parte de obras pastorales de la iglesia católica. Por otra parte, en 1995 se crea en la Ciudad de México Sin Fronteras, dedicada a la incidencia en políticas públicas y el litigio estratégico en temas vinculados a la migración, el asilo y la apatridia, así como a la atención directa de personas refugiadas. Esta organización, que caracterizaré en un apartado posterior, se ha convertido en referente⁴¹ en el campo de la defensa de derechos humanos de las personas en movilidad. En el año 1996, se forma una de las primeras redes entre organizaciones defensoras de derechos de las personas migrantes. La Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) estaba conformada por “redes de organizaciones civiles y personas de 11 países de la región formada por Centroamérica, Caribe y Norteamérica Canadá, Estados Unidos, México, Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana y se crea como resultado de la necesidad de articular un frente común capaz de dialogar con los países de la región”.⁴² Su constitución tenía como objetivo participar en la Conferencia Regional sobre Migración, en la cual los gobiernos de la región buscaban acuerdos en torno al tema de la

39 Se trata de presentaciones judiciales en las cuales se busca que los casos lleguen a la instancia más alta de resolución dentro de un país. Generalmente se utiliza en temas relacionados con los derechos humanos para evidenciar su falta de garantía y lograr dictámenes que luego apoyen reclamos de reformulación de la legislación.

40 Los litigios llevados adelante por esta organización (en conjunto con otras) han dado como resultado sentencias que: habilitan a las organizaciones a ingresar a las estaciones migratorias para ofrecer sus servicios a las personas allí alojadas; obliga a la autoridad migratoria a fundamentar y motivar la no devolución de los pasaportes de personas migrantes que se les concede la libertad al ser solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado; obliga a la autoridad migratoria a realizar un análisis de proporcionalidad entre la condición de refugiado y las razones por las que una alerta migratoria fue interpuesta en su contra. Fuente: <http://cmdpdh.org/solicitantes-de-asilo/> Consultado: 05/05/2021.

41 Como veremos en los próximos apartados, Sin Fronteras fue una de las primeras organizaciones dedicadas específicamente a defender derechos de personas en movilidad. A lo largo de sus años de trabajo ha sido también “escuela” para la formación teórica y práctica de defensores/as que luego han trabajado en otras organizaciones, de hecho, la directora de Imumi formó parte de Sin Fronteras.

42 Fuente: <https://www.sica.int/consulta/entidad.aspxIdn=103108&IDCat=29&IdEnt=1423&Idm=1&IdmStyle=1&IdEntStyle=63> Consultado: mayo de 2021

movilidad humana. Esta red de organizaciones civiles trabaja hasta la actualidad desde el paradigma de derechos humanos con una noción de ciudadanía en sentido amplio, que entiende que los derechos deben ser garantizados a todas las personas más allá de su condición migratoria.

Entrado el siglo XXI, ante el aumento del número de personas demandantes de sus servicios, se fundaron nuevos albergues y casas del migrante. Algunos de los que ya existían, y que habían comenzado con relativamente pocos recursos y trabajo voluntario, ampliaron sus actividades y su capacidad de recibir personas. En muchos casos se constituyeron como asociaciones civiles para poder acceder a financiamiento nacional o internacional, así como para tener la posibilidad de llevar a cabo actividades y tomas de decisión que no dependieran de las jerarquías de la iglesia católica. Además, formaron redes y comenzaron a participar en actividades conjuntas con organizaciones dedicadas a la asistencia legal y la incidencia. Por ejemplo, en 2001 se crea el Foro Migraciones (FM). Esta red de organizaciones de la sociedad civil, académicos y activistas representó a México en la RROCM. “Esta red comenzó a producir información y a generar procesos de difusión para la visibilización de la realidad de la transmigración desde un marco de confianza, [...]FM logró ser de los pioneros en sistematizar información relevante sobre lo que estaba ocurriendo con la población transmigrante” (Salmón Gómez, 2014: 93).

A partir del contacto con otras organizaciones de la sociedad civil, muchas de las organizaciones religiosas, que justificaban sus actividades en nociones como caridad, hospitalidad y solidaridad basados en los principios de la Doctrina Social de la Iglesia y su “opción preferencial por los pobres”, adquirieron también un discurso de derechos humanos. Los agentes pastorales “al reconocerse como defensor de derechos humanos, asume también una identidad político-jurídica que hace converger su fe con su compromiso ciudadano de buscar el estado de derecho” (Zamudio, 2019: 62). Esto acerca el discurso de las organizaciones de base religiosa a las organizaciones que, desde su comienzo, se piensan desde una perspectiva de derechos humanos. Lo cual es reflejo de, y a la vez potencia, el trabajo conjunto.

La mayor cantidad de recursos permitió a albergues y casas del migrante incluir funciones como el trabajo de asistencia legal y registro de casos, a partir de lo cual pudieron (pueden) participar en procesos de incidencia. Esta situación de “profesionalización” en el trabajo de los albergues puede verse también en la forma de trabajo. En este sentido Moreno

Mena⁴³ explica que “Casi el 100% de las OCs cuentan con personal voluntario y más del 80% con personal asalariado, situación que nos indica que hoy el voluntario no es suficiente para el buen funcionamiento del albergue ya que por la complejidad administrativa de las instituciones deben atenderse asuntos más específicos y además se necesita, dependiendo el tipo de atención y horarios, de personal de tiempo completo que apoye y acompañe todo el proceso” (2011: s/n). Este fue el proceso que vivió, por ejemplo, el Programa Casa Refugiados el cual inició en la década 1990 siendo un organización humanitaria, para luego convertirse en asociación civil en 2012, y pasar a ser socio de ACNUR en la asistencia a población solicitante de asilo en 2015.⁴⁴ Para dimensionar el crecimiento de las organizaciones dedicadas a la asistencia humanitaria podemos registrar que las obras pastorales dedicadas a las personas en movilidad crecieron de 32 en 2006 a 108 en 2012 (DPMH, 2012).

En la última década se han formado nuevas organizaciones y redes dedicadas a la incidencia en políticas públicas, el litigio estratégico y la asistencia legal. Entre estas, podemos ubicar el surgimiento de Imumi en 2010 que se ocupa de las mujeres en la migración y la Fundación para la Justicia y el Estado de Derecho en 2011, que se ocupa de la defensa de derechos humanos de diversas poblaciones. En el contexto de la discusión previa a la sanción de la Ley de Migración (2011) se formó el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM). El mismo está conformado por distintas organizaciones de la sociedad civil y lleva adelante análisis técnicos de tipo normativo “para dar acompañamiento técnico en espacios de toma de decisiones, con la finalidad de incidir en los marcos normativos y políticas públicas migratorias mexicanas desde una perspectiva de derechos humanos, infancia, género e interculturalidad”.⁴⁵

En 2013, se formó el Colectivo Migraciones para las Américas (COMPA), que articula distintas organizaciones de Estados Unidos, Centroamérica y México. El objetivo del mismo era incidir en la creación del Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) para que tuviera un eje centrado en la movilidad humana. Este proceso de incidencia tuvo un resultado exitoso, dando como resultado el Programa Especial de Migración (2014-2018). Esta fue la primera inclusión de la problemática migrante a través de un programa concreto de alcance nacional en la agenda estatal. Ese mismo año se creó la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de

43 José Moreno Mena es investigador de la Universidad Autónoma de Baja California, ha trabajado en la defensa de derechos de las personas en movilidad internacional.

44 PCR es una de las organizaciones de Ciudad de México que tomo como caso de análisis. Más adelante profundizo en sus características.

45 Fuente: <https://gtpm.mx/quienes-somos/> Consultado: 9/03/2021.

Migrantes (REDODEM), un proyecto conjunto entre ocho casas, albergues, estancias y organizaciones: Albergue Decanal Guadalupano, Albergue Hermanos en el Camino, Casa del Migrantes San Carlos Borromeo, Centro de Orientación del Migrante de Oaxaca (COMI), Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi, Dignidad y Justicia en el Camino, A.C. FM4 Paso Libre, La 72, Hogar-Refugio para Personas Migrantes, Servicio Jesuita a Migrantes México (SJM). Estas organizaciones llevan adelante análisis e informes sobre la situación de la migración en el país a partir de la información recabada por los albergues que atienden a personas migrantes.⁴⁶

En los últimos 25 años el tejido asociativo mexicano ha crecido y las organizaciones civiles han adquirido visibilidad e influencia en el debate de alternativas de solución a problemas trascendentes (Cadena Roa, 2015) como la situación de las personas migrantes y refugiadas, que nos ocupa en este trabajo. En este tiempo, las organizaciones defensoras han crecido, ampliando sus actividades y capacidad de incidencia. Además, han incorporado en su discurso y prácticas una perspectiva de derechos humanos que guía las mismas. La defensa de la dignidad humana planteada ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se constituye en el objetivo central de toda la normativa de derechos humanos. El trabajo de las organizaciones tiene como base y contribuye al sostenimiento de los derechos humanos consagrados en la normativa internacional, nacional y local. Al lograr la garantía de los derechos humanos para las personas migrantes y refugiadas contribuyen a la construcción de la democracia en el país, es decir, logran generar cambios en la sociedad en la que viven y en las vidas de las personas a las que atienden. Esto se relaciona con la posibilidad de reconocimiento jurídico y ampliación de derechos, así como el reconocimiento de las personas en movilidad como miembros valiosos de la sociedad. A lo largo de los próximos capítulos desarrollaré en profundidad esta idea de reconocimiento.

A continuación presentaré las principales características de Imumi, quienes fueron el punto de partida de la investigación. También caracterizaré a Sin Fronteras y PCR y las razones por las cuales consideré a estas organizaciones como parte de mi trabajo.

Organizaciones interlocutoras

Instituto para las Mujeres en la Migración (Imumi)

⁴⁶ Fuente: <https://redodem.org/historia/> Consultado: 9/03/2021.

El Instituto para las Mujeres en la Migración (Imumi) es una organización defensora con sede en la Ciudad de México que trabaja desde el año 2010 en la defensa de las mujeres en la migración y sus hijos e hijas, considerando que esta población posee características específicas que pueden encontrarla en situación de vulnerabilidad. Fue fundado por Gretchen Kuhner, quien anteriormente había formado parte de Sin Fronteras. Además, varias de las defensoras⁴⁷ que actualmente componen la organización han sido parte de esta u otras organizaciones civiles. El trabajo sostenido a lo largo del tiempo por esta organización me permitió registrar las actividades llevadas adelante, y cómo las mismas cambian, se amplían o redireccionan de acuerdo al contexto y las necesidades de las personas que atienden. Si bien tiene características muy específicas como el grupo poblacional del cual se ocupa, podemos decir que se inscribe en un campo de trabajo común con otras organizaciones de la sociedad civil. Muchas de las organizaciones defensoras en la capital del país trabajan desde una perspectiva de derechos humanos en la asistencia legal e incidencia en políticas públicas. En este sentido, la selección de esta organización como punto de partida del análisis me permitió observar, por sus características, algunos puntos claves del trabajo de defensoría.⁴⁸

Debido al contexto de pandemia ya mencionado no pude estar presente en el campo y conocer en persona a mis interlocutoras, por lo tanto, los intercambios se generaron a partir de correos electrónicos y videollamadas en las cuales concretamos las entrevistas. Si bien la primera propuesta fue contribuir de algún modo con la organización para generar un análisis en torno a los impactos de la pandemia en la situación de las usuarias de la organización, este proyecto quedó inconcluso. El trabajo virtual me enfrentó con la imposibilidad de generar vínculos que fueran más allá de las entrevistas puntuales y así generar un trabajo de colaboración. A esto se sumó la falta de tiempo y el proceso de adaptación al trabajo virtual que, tanto de un lado como del otro, nos vimos obligadas a generar en el contexto de pandemia. A pesar de esto, pude realizar un registro utilizando los recursos ya mencionados. A continuación, describo con más detalle el trabajo de la organización.

La sede de Imumi se encuentra en la CDMX, sin embargo, también atienden algunos casos en el Estado de México y en otros estados del país, así como casos binacionales entre México y Estados Unidos. El comienzo de su trabajo se enfocó en asistencia legal para mujeres

47 Al hablar de Imumi, me referiré en femenino debido a que todas mis entrevistadas son mujeres. Además, componen gran parte del personal de la organización.

48 La selección de Imumi se relaciona también con el espacio de oportunidad que se generó debido a la participación de mi asesora de tesis en esta organización.

migrantes y víctimas de la trata de personas. A lo largo del tiempo, y en relación con las necesidades de las usuarias a las que atendían, se fueron sumando áreas de asistencia legal - reunidas en la clínica jurídica- tanto para el acceso a la regularidad migratoria como a diversos derechos como la salud, educación⁴⁹ y trabajo. Las usuarias⁵⁰ de la organización son tanto mujeres mexicanas que han vivido por algún tiempo en Estados Unidos y en algunos casos tienen hijos e hijas nacionales de este país, como también mujeres de diversos países (en especial de Centroamérica y el Caribe, pero también venezolanas) que llegan a México buscando asilo o que tienen necesidad de acceder a algún derecho específico.

En la actualidad, la clínica jurídica que se ocupa de la atención, asesoría y acompañamiento jurídico⁵¹ y se encuentra dividida en áreas que se ocupan de temas específicos: derecho migratorio mexicano, derecho migratorio estadounidense, asilo, niñez y familia, etc. La última área habilitada, en consonancia con el contexto, es el área de asilo. La misma se incorporó a través de un proyecto financiado por ONU Mujeres que ha permitido además sumar al trabajo de Imumi atención psicológica para las mujeres que se acercan a la clínica jurídica. La recepción de los casos se lleva adelante en la administración de la clínica, allí se toman los datos necesarios y se evalúan las necesidades de la solicitante y las posibilidades de Imumi para atenderlas. Luego, el caso es derivado al área correspondiente donde las abogadas se reúnen con las usuarias, se le solicitan datos y documentación y se le explican sus opciones y cómo llevarlas adelante. Luego, comienza el trámite correspondiente y se hace un seguimiento del mismo hasta que finaliza. A lo largo de este tiempo, muchas de las mujeres reciben asistencia psicológica. Dependiendo de cada caso y según las posibilidades de cada persona, desde Imumi se puede acompañar para realizar ciertos trámites, por ejemplo la presentación de una denuncia ante el Ministerio Público en caso de que se requiera acreditar ser víctima de un delito.

Por otra parte Imumi posee un área de incidencia en políticas públicas:

Y en eso estuvimos, Imumi, con varias organizaciones hicimos una alianza muy fuerte, deliberada, con varias organizaciones feministas y empezamos a tratar de transversalizar el tema de la movilidad, con los diferentes aspectos.

49 Esta organización ha impulsado la quita de la apostilla para documentos que acrediten estudios en Estados Unidos, permitiendo a NNA que llegan a México acceder con más facilidad al derecho a la educación.

50 Usuarias es el término con el que la organización designa a las personas beneficiarias de su trabajo.

51 Fuente: <https://imumi.org/clinica-juridica/> Consultado: mayo de 2021.

Ya de ahí lo que hicimos en incidencia se divide en tres ejes de acción: uno es fortalecimiento de, entre organizaciones, en articulación; pero también fortalecimiento de las mujeres impactadas por la migración para que sean parte de esta incidencia ellas mismas, y sean actores directos en este proceso, tanto a nivel nacional como a nivel internacional. El otro eje es poder articular, a través de información, y también para la atención de casos, todas las organizaciones en la región. Y el tercero es poder incidir con las autoridades en el gobierno directamente, con las que hemos identificado que se tienen que hacer algunas política (Berenice, Imumi, 17/08/2020)

En este fragmento, Berenice, quien desde 2011 se encuentra a cargo del área de incidencia, resume algunas de las características de la organización: fortalecimiento de las mujeres a partir de un enfoque de género, articulación con otras organizaciones para atender a las usuarias y producir información, e incidencia con las instituciones gubernamentales. Este área comienza a funcionar a raíz de una investigación para identificar las necesidades legales de las mujeres en la migración, y delinear algunas de las necesidades que debía cubrir la clínica jurídica. Al ampliar las áreas de la clínica jurídica, el área de incidencia se ha ocupado de los vínculos con nuevas instituciones gubernamentales, ya no sólo la Secretaría de la Gobernación, sino que también pasaron a vincularse con registros civiles, la Secretaría de Educación Pública, etc. Por otra parte, Imumi participó del bloque latinoamericano sobre migración y movilidad para incidir en la ONU en la discusión del Pacto Mundial de Migración, que finalmente se firmó en diciembre de 2018. Además, se ha participado en el trabajo en red con otras organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, en el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria en 2011, y en el COMPA en 2013 para incidir en la creación de un Plan Nacional de Desarrollo que tuviera un eje específico de movilidad y migración.

Desde el principio encontraron un espacio de vacancia para abordar la migración desde un enfoque de género “para atender desde el impacto específico que las mujeres tenían en ese proceso” (Berenice, Imumi, 17/08/2020). Esta perspectiva atraviesa todo el proceso de atención que Imumi lleva adelante y da especificidad a la organización. En este sentido, es necesario pensar el trabajo de defensoría en clave de interseccionalidad. Como vimos en el caso de Suyapa, a la vulnerabilidad dada por el hecho de ser una persona extranjera en México en situación de irregularidad migratoria y/o con escasos recursos socio-económicos que le

impide acceder a derechos como la salud o el trabajo formal, se suma la violencia de género por parte de su ex pareja. Es decir, una sumatoria de vulneración de derechos que la organización debe considerar a la hora de abordar el trabajo con sus usuarias. En este sentido, otra de las defensoras de la organización comentaba:

una de nuestras características importantes es que nosotras trabajamos el tema de la migración pero desde cómo lo viven, o desde la experiencia de las mujeres y sus familias. Algo que no lo trabajan otras organizaciones que pueden tener muchísimos más años que nosotras trabajando el tema de migración pero que no trabajan con ese enfoque (Miriam, Imumi, 19/08/2020).

Así, uno de los temas recurrentes en las entrevistas con las defensoras era la situación de violencia que sufrían las usuarias, y cómo se trabajaba para resolverlas. Más allá de las acciones que buscan proveer recursos concretos como viviendas separadas de los agresores, regularización documental y asistencia psicológica, las defensoras de Imumi tienen como objetivo el “fortalecimiento de las mujeres”. Así se busca que ellas mismas puedan tomar conciencia de sus derechos para poder hablar por sí mismas en distintas instancias. Este enfoque de género también se ve reflejado en el trato cotidiano y en los modos en que construyen a sus usuarias, lo cual abordaré más adelante.

Desde 2012, Imumi posee un área de comunicación desde la cual se busca visibilizar el trabajo de investigación que lleva adelante la organización a través de publicaciones tanto en páginas web, como en redes sociales y medios de comunicación. El enfoque de género atraviesa también el proceso de comunicación tanto a partir del uso del lenguaje como en los temas que se comunican. En este sentido, se busca utilizar un lenguaje no sexista, evitando la generalización en masculino. Cuando se armó el área uno de los objetivos tenía que ver con comunicar cómo estaban participando las mujeres en la migración, lo cual se concretó en una publicación con testimonios. El área también se encarga de dar talleres a periodistas sobre la cobertura informativa del tema migratorio, enfocándose en las mujeres y sus familias. Desde 2014 a la fecha se han capacitado 800 periodistas.

O sea, una de las cosas, creo que en este momento, con este primer nivel de capacitación es que se pueda colocar el tema o hacerlo visible. Estas cosas las vamos a ir, por supuesto, como cambiando. Sí, a eso le apostamos. Pero que sea visible eso es como ganancia. [...]Entonces vas dando seguimiento a los talleres y vas viendo que hay interés de periodistas de poder conocer más de los temas y poder acercar (Miriam, Imumi, 19/08/2020).

Uno de los propósitos fundamentales de los talleres es evitar que la información acerca de la migración y, más específicamente, de las mujeres migrantes, se centre sólo en el acontecimiento. En este sentido, se ha trabajado en conjunto con periodistas aportando información relevante para su publicación. Una estrategia en esta línea se trata de hacer contacto con las personas y no son los medios, a fin de que la información y el modo de comunicar se extiendan lo más posible. Además, el área de comunicación lleva adelante de forma periódica un monitoreo de medios para saber qué temas con respecto a la migración se están trabajando, quiénes los escriben, y cómo se está pensando la migración y los migrantes.

Para sostener su trabajo, la organización recibe recursos de distintas financiadoras a través de proyectos de trabajo acotados. La financiación continua le ha permitido sostener un equipo de trabajadoras relativamente estable a lo largo de varios años y desarrollar proyectos a largo plazo. Esto ha sido producto, por una parte, de la experiencia de las defensoras en otras organizaciones y por otra, de la formación y el fortalecimiento de las redes de trabajo. Esto ha dado lugar a que, a lo largo del tiempo, Imumi se encuentre dentro de las organizaciones que reciben “muchos” recursos ya que cuentan con una estructura que les permite presentarse a diversos proyectos. Por último, el trabajo de Imumi se caracteriza por establecer una serie de lineamientos de auto-cuidado para las defensoras. Esto me fue mencionado en distintas ocasiones como una característica que la diferencia de otras organizaciones. Dichas acciones de auto-cuidado se relacionan con los valores que sostienen el trabajo de las defensoras y nos ubican frente a preguntas sobre lo personal y lo colectivo, y las prioridades que se establecen entre el cuidado de uno mismo y de los demás. Sobre este tema profundizaré en los próximos capítulos.

A partir del contacto establecido con Imumi, pude acceder a entrevistas con otras dos organizaciones de la Ciudad de México. A continuación presento las características de las

mismas y el rol que cumplen en la defensa de derechos de las personas en movilidad internacional.

Sin Fronteras I.A.P.

Esta organización fue fundada en 1995 y trabaja desde una perspectiva de derechos humanos con población migrante, solicitante de asilo, refugiada y apátrida. El objetivo principal de su trabajo ha sido la incidencia en políticas públicas, para lo cual participa de distintos espacios de vinculación con las instituciones estatales, tanto a nivel federal como local. Se ocupan de la asesoría y acompañamiento legal, atención psicológica e integración de las personas en movilidad en la Ciudad de México. Además, llevan adelante casos de litigio estratégico de forma individual o en conjunto con otras organizaciones defensoras.

Según su fundadora, Fabbienne Vennet, la organización fue creada en un momento de cambio en las dinámicas migratorias, en el cual nuevos migrantes empezaban a transitar hacia Estados Unidos. En este contexto, Sin Fronteras buscó hacer política pública a favor de las personas migrantes. Como estrategia de trabajo se ha vinculado con el poder judicial, a través de talleres de sensibilización destinadas a operarios jurídicos como jueces, secretarios de juzgados, etc. Así también, han participado en la creación del Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional (2013)⁵² y la creación del Premio Sentencias. Asimismo, esta organización se ha ocupado del monitoreo a estaciones migratorias y ha trabajado en contacto con el ACNUR para implementar alternativas a la detención y apoyos a las personas solicitantes de asilo.

En el evento por los 25 años de la fundación de esta organización, diversos panelistas la definieron como un “semillero”, que sentó precedentes en el trabajo con personas en movilidad y fue “escuela” para muchas defensoras que comenzaron su carrera en Sin Fronteras.⁵³ Antes mencioné que la fundadora de Imumi trabajó previamente en esta organización. Al tratarse de una de las primeras dedicada específicamente a incidir en políticas públicas para la gestión de la movilidad humana, su trabajo es considerado fundamental en la creación de una agenda de derechos humanos y posicionamiento del tema en la discusión a nivel federal y local.

Por estas razones, la consideración de esta organización apareció como central en mi investigación, para entender cómo se ha desarrollado el campo de la defensoría de personas en

52 En 2021 este protocolo fue actualizado, reelaborado y relanzado por la SCJN bajo el nombre de: Protocolo para Juzgar Casos que involucren Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional.

53 Fuente: <https://www.facebook.com/471783269508485/videos/705483436799284>

movilidad en la Ciudad de México. Asimismo, a través de entrevistas con las defensoras pude registrar el proceso de largo plazo en la incidencia en políticas públicas y la relación con diversos actores estatales e internacionales.

Programa Casa Refugiados (PCR)

Cuando comencé a delinear mi problema de investigación, el tema del asilo comenzó a aparecer como central en la realidad de México de los últimos años. En la Ciudad de México, una de las organizaciones clave en este sentido es el Programa Casa Refugiados (PCR), que se ocupa de la población solicitante de asilo y refugiada. Esta organización trabaja en asistencia humanitaria para la integración de las personas en la sociedad de destino, cubriendo necesidades como el acceso al trabajo y la salud. Además, participa en la implementación de alternativas a la detención para la población solicitante de asilo. Es por esta razón que me resultó un actor significativo a considerar en mi investigación.

El Programa Casa Refugiados nació a fines de la década de 1990 en la Ciudad de México como un proyecto de colaboración y solidaridad con las poblaciones migrantes y refugiadas del sur del país. Durante algunos años sus fundadores tuvieron colaboraciones puntuales con Amnistía Internacional y con el ACNUR. En 2012, PCR se constituyó como asociación civil (A.C.) y en 2015 comenzó a desempeñarse como socio de ACNUR en el programa de Asistencia Humanitaria. A partir de esta colaboración PCR entrega apoyos provenientes de este organismo internacional para el acceso de las personas refugiadas o solicitantes de asilo a distintos derechos. Esto requiere un proceso de evaluación de las necesidades de cada persona y un seguimiento de los casos.

El proceso de atención inicia con una entrevista donde se detectan las necesidades, luego pasa a las áreas correspondientes según los requerimientos de la persona. Al igual que el resto de las organizaciones de la sociedad civil, el Programa Casa Refugiados trabaja en red con albergues a los cuales derivan a las personas solicitantes. Además, pueden entregar apoyos económicos, dar asistencia psicológica y legal. También, existe un área de integración en donde se busca que las personas puedan insertarse en la sociedad mexicana a partir de conseguir trabajo y concurrir a instituciones educativas. El objetivo de este trabajo es brindar herramientas para que las personas puedan desarrollar su vida con autonomía, es decir, sin depender de una organización para acceder a derechos.

El área de asistencia humanitaria, en cuyo trabajo me focalizo por ser los encargados de la parte más práctica de la ayuda que se presta a solicitantes de asilo y refugiados/as, se encarga de entregar los apoyos económicos provenientes de ACNUR. Esto genera una dinámica particular al ser este organismo internacional el principal aportante económico de la organización. Si bien estos recursos permiten atender a un número importante de personas, también implican un proceso de rendición de cuentas a través de auditorías periódicas. Esto genera desafíos éticos y morales a las defensoras ya que implica seguir formatos preestablecidos por ACNUR para clasificar los casos y asignar recursos, al tiempo que se enfrentan a realidades que muchas veces desbordan dichos esquemas. El rol de ACNUR en México a través del apoyo al trabajo de organizaciones defensoras y de COMAR, será analizado en los próximos capítulos.

Por último, PCR participa de la implementación de una propuesta de alternativas a la detención impulsada por la sociedad civil y el ACNUR. Las alternativas a la detención consisten en la posibilidad que tienen las personas solicitantes de asilo (o en otras situaciones específicas de vulnerabilidad, como veremos más adelante) de seguir su proceso en libertad hasta tanto su situación sea definida por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. PCR forma parte de este programa en coordinación con ACNUR, COMAR y el INM, llevando a cabo la parte de asistencia humanitaria. La detención de personas en situación de irregularidad, a pesar de estar establecida en la Ley de Migración (2011), es una práctica cuestionada por organizaciones defensoras, académicos, organismos internacionales y algunas agencias estatales, incluso, se la ha denunciado como inconstitucional y contraria a distintos instrumentos internacionales de derechos humanos. Más adelante profundizaré sobre estas discusiones.

Tenemos entonces tres organizaciones defensoras de la Ciudad de México. Imumi, organización que fue mi primer contacto en el trabajo de campo y con quien llevé adelante la mayor parte de las entrevistas y análisis presentados en este trabajo. Dirige su trabajo fundamentalmente hacia mujeres y sus hijos e hijas. Luego, Sin Fronteras que, al igual que Imumi, esta dedicada sobre todo a acciones de asistencia legal e incidencia en políticas públicas, es decir, dirigidas tanto a resolver problemáticas de acceso a derechos para sus beneficiarios, como también a producir cambios en la normativa y en las prácticas de las autoridades. Por último, el Programa Casa Refugiados lleva adelante un trabajo relacionado con la asistencia humanitaria a través de la entrega de recursos provenientes de ACNUR, así

como también asistencia legal. El trabajo de esta organización se orienta entonces, sobre todo, a la población beneficiaria que son personas solicitantes de asilo y refugiadas.

Recapitulando

A lo largo de este capítulo repasamos el desarrollo de las migraciones en México y el lugar que las organizaciones defensoras han tenido en esta historia. Vimos que México puede ser caracterizado como un país de origen, retorno, tránsito y destino, en el cual actualmente, muchas personas provenientes de Centroamérica y el Caribe permanecen debido a las condiciones de expulsión en sus países de origen y la imposibilidad de ingresar a Estados Unidos. Esto se ve reflejado en el aumento de las solicitudes de asilo desde el año 2014, lo cual ha planteado nuevos desafíos para la COMAR, institución encargada de procesar estas solicitudes.

Por otra parte, hemos establecido la definición de sociedad civil y el modo en que se relaciona con los agentes estatales para influir en la construcción de políticas públicas para la gestión de la migración, tanto en lo que refiere a la recepción como a la integración de las personas migrantes y solicitantes de asilo en México. El enfoque relacional propuesto para el desarrollo de este trabajo nos sirve para pensar los modos en que se construyen estos vínculos. Así, consideramos que las organizaciones defensoras aportan a la construcción de un modelo de sociedad democrático-participativo, que sostiene la búsqueda del bien común, en tanto su acción no sólo contribuye al reconocimiento de derechos de las personas a las que se dirige su trabajo, sino también para el resto de las personas que habitan en México.

A fin de situar a las organizaciones con las cuales llevé adelante mi trabajo en el campo en el universo más amplio de las organizaciones defensoras hemos visto cómo las mismas se han desarrollado a lo largo del tiempo, a qué necesidades respondieron, cómo han crecido, ampliado y diversificado sus actividades. En este sentido, consideramos un doble origen: por un lado, a partir de agrupaciones (generalmente) vinculadas con la iglesia católica que lleva(ba)n adelante acciones de asistencia humanitaria y, por otro lado, organizaciones civiles que surgieron para prestar asistencia legal e incidir en políticas públicas, con base en una concepción de los derechos humanos basados en el sentido de dignidad humana. A lo largo del tiempo, el vínculo entre los distintos tipos de organizaciones ha dado lugar a la generalización del discurso de derechos humanos por parte de las organizaciones defensoras. Por último,

presenté a las organizaciones que fueron mis interlocutoras durante el trabajo de campo y las razones por las cuales considero significativa su incorporación en el mismo.

Capítulo 2

ACHICAR LA BRECHA. Los derechos y su garantía

A su llegada a México, Suyapa comenzó los trámites para que sus hijo y hija tuvieran la doble nacionalidad que les corresponde por tener padre mexicano. Sin embargo, en el caso de la niña esto no pudo concretarse por un error en la documentación.

Esta situación ha tenido como consecuencia para la niña la imposibilidad de acceder a la educación durante al menos tres años, hasta que después de varios intentos fue aceptada en una escuela.

Asimismo, dado que Suyapa no cuenta con documentos que acrediten su estancia regular en México no ha podido acceder a atención en el seguro médico para ella y para su hija.

Al preguntarle sobre el trato recibido en instituciones públicas me explica que en ocasiones se ha sentido incómoda. “Yo sé que tienen sus leyes, no? Y pues hay que respetarlas, pero pues yo tenía una idea de que en ningún lugar le pueden negar la salud y el estudio a uno”.

Como vemos en esta parte del relato, Suyapa ha encontrado dificultades para regularizar su situación migratoria y la de su hija, lo cual ha impedido que tanto ella como la niña accedan a derechos fundamentales como la salud. Estos derechos están establecidos en distintas normativas de nivel internacional, nacional y local. Sin embargo, como podemos notar en la experiencia de esta mujer así como a partir de lo expuesto en el primer capítulo, el reconocimiento jurídico de los derechos no siempre se traduce en su garantía práctica. Hablamos entonces de la existencia de una “brecha” entre el reconocimiento en la normativa y aquello que ocurre en la vida cotidiana de las personas.

En este capítulo comenzaremos por la definición de derechos humanos, para luego describir la normativa de alcance nacional, internacional y local (de la Ciudad de México) que reconoce los derechos de las personas migrantes y solicitantes de asilo como Suyapa y su hijo e hija. Así también explicaré algunas contradicciones que los distintos corpus jurídicos presentan entre sí y en relación con su puesta en práctica. Se debe tener en cuenta que desde la formulación de la normativa (reconocimiento jurídico de los derechos) hasta su concreción

práctica, las políticas públicas atraviesan múltiples actores, decisiones y acciones que determinan el modo en que finalmente serán implementadas. Así, el análisis debe considerar cuestiones como la articulación entre distintas normativas, la asignación de recursos y los intereses de agentes posicionados para explicar por qué en muchas ocasiones existe esta “brecha”.

Presentaré la visión de las organizaciones defensoras y de algunos agentes estatales, fundamentalmente la autoridad migratoria, en torno a las políticas de gestión de la movilidad internacional que se tensionan entre el principio de soberanía, y la garantía de los derechos humanos como compromiso asumido frente a la comunidad internacional. Explicaré también algunos cuestionamientos que generan las organizaciones en torno a las disposiciones de la normativa, especialmente con respecto a la Ley de Migración, así como en torno a las formas en que es llevada a la práctica. Además, daré cuenta del rol de organismos internacionales, como el ACNUR, en esta garantía de derechos para las personas migrantes o solicitantes de asilo.

Por último, veremos que la garantía de derechos, en particular aquellos que refieren a la integración de las personas extranjeras en México, no sólo se relaciona con la forma en que se configuran las políticas públicas sino también en relación con las construcciones de nosotros-otros con respecto al ser mexicano. En este sentido, veremos los modos en que distintos actores pueden intervenir frente a las problemáticas derivadas de esta construcción.

Derechos humanos

En el capítulo anterior, mencionamos que entre las organizaciones defensoras de personas en movilidad se ha generalizado un discurso de derechos humanos. Para las organizaciones, su trabajo en relación con la garantía de derechos de personas migrantes y refugiadas en México es parte de la defensa de los derechos humanos. Estos tienen como base la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) firmada en el año 1948 por los países que conformaban la Organización de Naciones Unidas (ONU). La DUDH se constituye en el documento guía y referencia a nivel internacional de toda la normativa creada con el fin de garantizar el respeto de la dignidad humana. Esto “Implica la necesidad de que todos los seres humanos sean tratados en un pie de igualdad y que puedan gozar de los derechos fundamentales que de ellos derivan. Poseemos dignidad en tanto somos moralmente libres, por

ser autónomos, igualados a otros de la propia ley”.⁵⁴ Así, es fundamental el principio de No Discriminación que indica que los derechos deben garantizarse a todas las personas “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (DUDH, art.2). Como mencionamos en el capítulo anterior, el respeto de los derechos humanos se asocia con la idea de bien común, es decir, con la calidad de vida y bienestar de una comunidad (Gutiérrez Patiño, 2020).

Los derechos consagrados en la DUDH son considerados universales, interdependientes, indivisibles y progresivos. Esto significa, en primer lugar, que se trata de exigencias éticas, demandas moralmente sustentadas, que permiten garantizar el respeto a la dignidad humana. La interdependencia señala la necesidad de satisfacer un derecho para tener acceso a otro u otros, por ejemplo, la necesidad de tener cubiertas ciertas necesidades básicas como la alimentación para poder participar políticamente. En este mismo sentido, se entiende que los derechos humanos son indivisibles, es decir, no deben tomarse como elementos aislados o separados, sino como un conjunto en el cual todos ellos deben satisfacerse (Vázquez y Serrano, 2011). Por último, el principio de progresividad implica que los derechos no se garantizan de una vez y para siempre, sino que se deben emplear todos los medios para ampliar progresivamente su alcance, es decir, su implementación siempre debe ser mejorada.⁵⁵ A partir de la firma de la DUDH, a lo largo de los años se han firmado pactos que refieren al respeto de derechos específicos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, ambos en el año 1966. El primero establece, entre otros, los derechos a la vida, a la libertad, la circulación, la identidad, la propiedad, a un juicio justo, mientras que los segundos refieren a la garantía de derechos como la salud, el trabajo y la educación. Mientras que los primeros son de aplicación inmediata, los segundos son de aplicación progresiva, es decir, requieren algún tiempo para ser implementados por los estados, que avanzan progresivamente en la toma de medidas para garantizarlos (Texier, 2004).

La firma de la DUDH se realizó en el contexto del final de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), la cual se caracterizó por violaciones significativas a los derechos humanos. Muchas personas se vieron despojadas de su nacionalidad convirtiéndose en apátridas, otros debieron abandonar su país de origen convirtiéndose en refugiados. En este sentido, se buscó

54 Fuente: <https://salud.gob.ar/dels/entradas/la-dignidad-humana> Consultado: 14/04/2021.

55 Este principio se considera sobre todo al hablar de los derechos económicos, sociales y culturales.

con la firma de la Declaración Universal garantizar la dignidad humana de todas las personas más allá de que se encontrasen o no en el país del cual son nacionales, así como evitar que se repitiesen las atrocidades de la guerra. Hannah Arendt (2001 [1951]) define esta situación como el “derecho a tener derechos”, estableciendo una definición amplia de ciudadanía que la asocia no sólo con los derechos políticos (como el derecho al voto) sino también con la garantía de los derechos civiles y sociales. Quedan así establecidas las bases del derecho internacional a partir de las cuales los estados asumen el compromiso moral y legal de garantizar los derechos de todas las personas que se encuentren en su territorio, más allá de la posesión de documentación que acredite su estancia legal o su identidad.

Estos compromisos asumidos por los estados en relación con los derechos humanos pueden entrar en tensión con la idea de soberanía en determinados momentos. La soberanía estatal puede definirse como la autonomía que tienen los estados-nación para decidir sobre su territorio y sus recursos, mantener la paz entre su población, proteger sus fronteras, y establecer normativas que respalden todas estas acciones (Arango, 2007).⁵⁶ En relación con esto, autores como Carens (2002) discuten acerca de las obligaciones asumidas por los estados en relación con la recepción de población extranjera (y la garantía de sus derechos) y el mantenimiento de la soberanía. Este autor utiliza el concepto de obligación moral para explicar políticas como la reunificación familiar (habilitada en una gran cantidad de países) o la recepción de refugiados. Es decir que, más allá de la normativa, los estados se ven moralmente obligados a admitir a ciertas categorías de población. Esta perspectiva no invalida el ejercicio de soberanía por parte de los estados, sino que los evalúa en función de su calidad moral. En este sentido, algunas políticas de selección podrían ser consideradas moralmente aceptables. El autor utiliza como ejemplo la selección de personas en función del conocimiento del idioma, ya que se trata de un aprendizaje que potencialmente cualquiera podría adquirir. Sin embargo, distintos actores pueden tener perspectivas morales diferentes en torno a la selección de poblaciones. Más adelante profundizo sobre los criterios con base en los cuales se recibe a las personas extranjeras en México y las contradicciones y conflictos que esto genera.

En este punto cabe aclarar que el derecho a migrar es discutido por diversos académicos, defensores y actores relacionados con el tema migratorio. Distintas normativas de

⁵⁶ Existe todo un corpus teórico que discute si el derecho internacional vulnera la soberanía de los países, así como una discusión en relación con la firma de tratados y convenciones no vinculantes y su capacidad legal para influir en las acciones de un gobierno. Me encuentro limitada para profundizar en estas discusiones y tampoco es el objetivo de este trabajo. Sin embargo, menciono estas discusiones para dar cuenta de algunas problemáticas de mi campo de estudio que creo que, en el fondo, se vinculan con las mismas.

nivel internacional establecen el derecho a abandonar el país de origen y a retornar a él, pero no a ser recibido por otro estado, excepto en el caso de las personas solicitantes de asilo. Sin embargo, autores como Carbonell (2009) y De Lucas (2002) sostienen la existencia de un derecho a migrar y ser tratado como ciudadano en el país receptor, como consecuencia del derecho a la libertad de tránsito. Incluso van más allá, al cuestionar las fronteras de los estados-nación y la separación entre ciudadanos (nacionales del país) y extranjeros. Esta perspectiva retoma algo de lo ya explicado en relación al derecho a tener derechos, que fue la base sobre la que se asentó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, considerando los principios de Dignidad Humana y No Discriminación.

Tenemos entonces que los estados asumen no sólo una obligación legal sino también moral de garantizar los derechos de todas las personas que se encuentren en su territorio. Esto supone la existencia de un horizonte moral que reconoce el derecho a la migración como parte del derecho a tener derechos. Esta premisa es sostenida por las organizaciones defensoras y es la base sobre la cual sustentan sus reclamos. Sin embargo, estos argumentos pueden en ocasiones enfrentarse a los argumentos estatales en torno a la soberanía y a decisiones en torno a la disposición de los recursos que el mismo administra. Mi propuesta en este sentido es poner en diálogo estas distintas perspectivas morales para entender cómo se están construyendo los diálogos, negociaciones y disputas entre las organizaciones defensoras y los agentes estatales en la construcción de políticas para la gestión de la migración. Antes de pasar a detallar algunas normativas vinculadas a la migración y el asilo, cabe aclarar que mi propia lectura se sitúa en relación con el derecho a tener derechos como horizonte al cual deberían apuntar las políticas de gestión de la migración y, más en general, las políticas públicas llevadas adelante por los estados. Por lo tanto sobre esta base llevo adelante mi análisis.

La movilidad en papel

Normativa y organismos internacionales

A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se han firmado distintos tratados o convenciones que especifican los derechos de determinadas poblaciones, como las mujeres o los niños,⁵⁷ o que abordan temas específicos, como los tratados para prevenir la

57 Convenio de Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1981), Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

tortura, la trata de personas o para la eliminación de la discriminación racial.⁵⁸ En materia de migración, el acuerdo más significativo es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990), en adelante, Convención de Trabajadores Migrantes. La misma fue ratificada por México en 1999 y entró en vigor en 2003, luego de ser ratificada por veinte países. La Convención establece que las personas que llegan a trabajar a un país del cual no son nacionales gozan de los mismos derechos tanto en los que refiere al respeto de la vida, la libertad y la identidad, como en lo que refiere al acceso a la salud y la educación, así como a una igual remuneración por igual trabajo con respecto a los nacionales. “La definición abarca prácticamente a todas las personas que han tenido que abandonar su país por condiciones económicas y se dirigen a otros países en busca de mejores oportunidades de desarrollo” (Calleros Alarcón, 2012: 55).

Al hablar de asilo encontramos la Convención sobre Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967⁵⁹ que establecen bajo qué circunstancias una persona será considerada refugiada y cuáles son sus derechos. A su vez, la Declaración de Cartagena de 1984 amplía esta definición estableciendo que se considerará refugiadas “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” (1984: 3). Es decir, se amplía el reconocimiento de la condición de refugiado a aquellas personas que hayan huido de sus países por violencia generalizada.

En el plano internacional encontramos dos organismos con mandatos específicos en materia de migración y refugio. En primer lugar la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), se ocupa de “cerciorarse de una gestión ordenada y humana de la migración; promover la cooperación internacional sobre cuestiones migratorias; ayudar a encontrar soluciones prácticas a los problemas migratorios; y ofrecer asistencia humanitaria a los migrantes que lo necesitan”.⁶⁰ Esta agencia intergubernamental fue creada en 1951, pero

58 La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1969) se ha adecuado en México a través de la Ley Federal para Prevenir la Discriminación (2003), la consideración de la misma será importante para pensar el reconocimiento de las personas migrantes y refugiadas en México. Más adelante profundizo sobre esto.

59 La Convención de 1951 se centraba en los casos de solicitantes de asilo que habían quedado en esta situación antes de 1951, fundamentalmente durante la Segunda Guerra Mundial. El Protocolo extendió los derechos establecidos en la Convención a refugiados que se encontrasen en dicha situación por circunstancias posteriores a esa fecha.

60 Fuente: <https://www.iom.int/es/proposito-de-la-oim> Consultado: Febrero 2021.

sólo en 2016 pasó a formar parte del Sistema de Naciones Unidas.⁶¹ Si bien esta organización colabora tanto con gobiernos como con organizaciones no gubernamentales para promover los derechos de las personas migrantes, en México su actuación no ha sido significativa hasta años recientes cuando fue incorporada al Sistema de Naciones Unidas. En este sentido, y a diferencia del ACNUR que veremos a continuación, no ha sido mencionada por mis interlocutoras como un actor históricamente significativo en la incidencia en políticas públicas o en la puesta en práctica de estas por parte del gobierno. Más bien, las menciones sobre la OIM aparecen como deseos de poder ampliar este vínculo en el futuro.

Por otra parte, la agencia internacional encargada de la protección de los derechos de las personas refugiadas es el Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Creada en 1950, esta agencia de la ONU busca garantizar que cualquier persona que deba huir de su país sea recibida por otro estado en condiciones de respeto a sus derechos humanos, y otorga recursos para la asistencia humanitaria de las mismas. La finalidad de su accionar es generar “soluciones duraderas”, es decir, condiciones para que estas personas puedan reconstruir sus vidas sin depender de la ayuda de este organismo. En este sentido, las principales soluciones propuestas son el reasentamiento, la repatriación voluntaria o la integración en el país de acogida.⁶² A diferencia de la OIM, ACNUR es mencionado como un actor con presencia de largo plazo en México, registrándose las primeras colaboraciones con motivo de la llegada de refugiados/as de Guatemala en la década de 1980. A lo largo del tiempo, esta presencia ha ido variando de acuerdo con el cambio de comisionados de la COMAR en el país y de las autoridades gubernamentales.⁶³ En la actualidad es reconocido como un actor significativo tanto para las organizaciones defensoras como para el funcionamiento de COMAR, a partir de la transferencia de recursos económicos y materiales, así como de capacitación para abordar las necesidades de las personas refugiadas en México.

Tanto la firma de la Convención de Trabajadores Migrantes como la Convención de 1951 y demás acuerdos en materia de refugio a los que México suscribe, han establecido los compromisos que este país adquirió con la comunidad internacional en términos de migración y solicitud de asilo. Esto es significativo en tanto ha implicado cambios en la normativa del

61 La OIM, funcionó como una organización de países sin ser parte del Sistema de Naciones Unidas, desde su incorporación se busca reforzar la cooperación entre ambos organismos, asimismo se trata de una forma de reconocimiento de parte de las Naciones Unidas al trabajo llevado adelante por la OIM.

62 Fuente: <https://www.acnur.org/es-mx/que-hace.html> Consultado: Febrero 2021.

63 Las organizaciones internacionales, como ACNUR, no pueden actuar en un país si no son aceptados por el gobierno del mismo.

país. Asimismo, estos acuerdos internacionales han sido utilizados por las organizaciones defensoras como argumentos para reclamar al estado cuando consideran que los derechos reconocidos en las distintas normativas (internacionales y nacionales) no son respetados. Así, estos acuerdos y otros que veremos a continuación son la primera referencia para la construcción de políticas públicas en esta materia.

Más recientemente, se han acordado nuevos documentos internacionales a partir de los cuales se busca garantizar los derechos de las personas migrantes y refugiadas. En 2016 se firmó la Declaración de Nueva York para migrantes y refugiados, la cual establece una serie de compromisos que los estados asumen para la protección de las personas migrantes y refugiadas, centrándose también en necesidades especiales como el estudio para niños, niñas y adolescentes, y la prevención de la violencia de género. “La Declaración pretende reforzar los derechos de los refugiados y los migrantes, ocupándose de las causas profundas de los desplazamientos y estableciendo un criterio de responsabilidades compartidas en cuya virtud los países y las comunidades de acogida de un gran número de refugiados recibieran el sostén de la Comunidad internacional” (Juste Ruiz, 2019: 545-546).

Esta declaración incluye dos anexos en los cuales se prevén la firma del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (en adelante, Pacto Mundial de Migración) y el Pacto Mundial sobre los Refugiados, lo cual se concretó en el año 2018. Estos documentos son los más recientes en materia de protección internacional de los derechos de las personas migrantes y refugiadas y también a ellos remiten en ocasiones las organizaciones defensoras para justificar sus reclamos o denuncias. Además, sirven como guía para la firma de convenios y tratados binacionales, y para la actuación de organismos internacionales como el ACNUR, por lo tanto, referiré brevemente a su contenido. Pero antes, se debe anotar que la separación entre ambos Pactos fue cuestionada por diversas organizaciones de la sociedad civil ya que consideran que no se debe separar a ambos grupos de población: personas migrantes y personas refugiadas. En este sentido, esta separación ha tenido consecuencias en términos de la recepción de personas extranjeras en México generando acceso diferencial a derechos en base a criterios que pueden resultar discutibles.

El Pacto Mundial de Migración fue concebido como instrumento de cooperación internacional para asegurar que la migración se produzca en condiciones dignas y de respeto a

los derechos humanos. A pesar de su carácter no vinculante,⁶⁴ fue rechazado por algunos países -entre ellos estados Unidos-, argumentado el derecho soberano de los estados a autorizar o no el ingreso a su territorio. Además, estos países consideraron que la orientación pro migración del pacto podría tener como consecuencia el llamado de flujos migratorios y el riesgo para la seguridad que implican estos movimientos (Justo Ruiz, 2019). Esta tensión entre el respeto a los derechos humanos y la soberanía de los estados atravesó todas las discusiones previas a la firma de este documento. El Pacto Mundial sobre los Refugiados, por otra parte, se trata de un documento no vinculante pero que busca generar cooperación internacional para la protección de las personas refugiadas. Asimismo expresa la voluntad política de aliviar la carga de aquellos países que reciben personas refugiadas, “sentar las bases para una distribución previsible y equitativa de la carga y la responsabilidad entre todos los Estados miembros de las Naciones Unidas y otras partes interesadas pertinentes” (Juste Ruiz, 2019: 546-547). Además, propone generar soluciones en los países de los cuales provienen las personas refugiadas para garantizar su retorno, así como favorecer el desarrollo de estas en los países de destino en caso de que la opción anterior se vea imposibilitada. Para lograr estos objetivos propone el compromiso de distintos actores relevantes (no sólo del estado), incluyendo a las personas refugiadas.

Si bien algunos países que se caracterizan por ser receptores de población migrante y refugiada se negaron a firmar el Pacto de Migración, México sí lo hizo. A partir de esto y aunque el documento sea no vinculante, el estado se comprometió a llevar adelante políticas de gestión de la migración acordes con la garantía de los derechos de las personas migrantes reconocidos en la normativa internacional. Pero además, cuando un estado recibe a personas extranjeras con el fin de que permanezcan algún tiempo en el país se compromete no sólo a gestionar su llegada de acuerdo a los derechos humanos, sino también a integrar de algún modo a estas personas para que puedan satisfacer sus necesidades básicas y acceder a la salud, educación, trabajo, etc. En este punto, no sólo es necesario el accionar estatal sino que, en el caso que estamos analizando, esto se construye en conjunto con las organizaciones defensoras y ACNUR. Estos actores implementan algunas políticas en colaboración, en otros casos la sociedad civil y los organismos internacionales suplen algunas funciones no alcanzadas por el estado, y en otros casos, las organizaciones reclaman y denuncian al estado por la falta de políticas o por el modo en que son puestas en práctica.

64 Un instrumento no vinculante no establece mecanismos para obligar a su cumplimiento, sin embargo, puede generar obligaciones morales o éticas que presionen a su cumplimiento.

Además de los documentos de alcance mundial, los estados americanos han creado sus propios sistemas regionales de protección de los derechos humanos. El más significativo ha sido la Organización de Estados Americanos (OEA), que ha aprobado la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978). A partir de dichos documentos se ha establecido un Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos. El mismo está conformado, además de diversos tratados, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Ambas instancias han contribuido a desarrollar los estándares regionales en materia de derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo (Goupil-Landry, 2013). La CIDH tiene la función de promover el cumplimiento y la defensa de los derechos humanos, para lo cual cuenta con relatores especiales que pueden analizar denuncias sobre la violación a los derechos humanos de las personas migrantes y emitir recomendaciones. A este organismo recurren en algunas ocasiones las organizaciones defensoras cuando un caso ha agotado los recursos judiciales internos.⁶⁵ La Comisión recibe denuncias individuales o colectivas, lleva a cabo visitas *in loco* para determinar la situación de derechos humanos en distintos países y produce informes sobre temas específicos.⁶⁶ Nos encontramos entonces frente a otro actor que contribuye a la creación de políticas de gestión de la movilidad internacional respetuosa de los derechos humanos. En este caso a través de la recepción de denuncias y emisión de recomendaciones para que los estados generen reconocimiento a nivel de la normativa como también garantía en la práctica de los derechos.

Hasta el momento, he utilizado la noción de gestión de la movilidad para referirme a la administración de la misma por parte del estado, como parte de sus atribuciones soberanas. Habiendo realizado una breve revisión de los acuerdos internacionales, podemos decir que la idea de “gestionar”, “ordenar”, “regular” forma parte un proceso que se está dando a nivel internacional, entendiendo estos movimientos poblacionales como problemáticas que requieren solución. Según Domenech (2013), la noción de gobernabilidad de las migraciones impulsada a través de los organismos internacionales progresivamente ha dado lugar a una serie de consensos en torno a la forma en que deben ser gestionada o gobernada la movilidad

65 “Significa que las personas que quieren presentar una petición ante la Comisión deben intentar previamente que los tribunales nacionales decidan sobre la situación que denuncian. Una persona agotó los recursos internos cuando el Poder Judicial emitió una decisión de última instancia” (CIDH, 2012).

66 Fuente: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/intro.asp> Consultado: febrero 2021.

internacional. Para el autor, “desde la perspectiva de la gobernabilidad migratoria no se propone un esquema de control basado en el aumento de las restricciones (al menos no como principio). En cambio, se promueve encontrar estrategias de control más sutiles que permitan conducir, direccionar, canalizar los flujos migratorios” (2013: 13). En este sentido, resulta comprensible que los países busquen generar acuerdos para “repartir las cargas” y cooperar en la recepción de personas necesitadas de protección internacional, tal como se establece en el Pacto para los Refugiados. Este discurso es asumido no sólo por los estados y los organismos internacionales, sino también por las organizaciones defensoras que utilizan estos instrumentos internacionales como argumento en la búsqueda de garantizar derechos.

Sin embargo, es necesario desde una perspectiva antropológica, anotar también el hecho de que este discurso de “gestión” o “regulación” de la movilidad humana se encuentra en ocasiones alejado de los intereses de las personas migrantes y refugiadas. Por ejemplo, algunos informes indican que el principal destino de las personas que transitaron por México en los últimos años era Estados Unidos, encontrándose México en segundo lugar. Sin embargo, debido al endurecimiento de las políticas de control en la frontera sur de Estados Unidos, muchas de estas personas se asientan en México de forma temporal o permanente (Nájera Aguirre, 2020). Por otra parte, la normativa que busca aplicar principios como el “interés superior de la niñez” puede encontrarse en contradicción con lo que las personas afectadas esperan o quieren (el niño o niña afectado/a y/o su familia).

En este sentido, podemos cuestionarnos cómo se resuelve esta distancia o diferencia entre el discurso de gestión y ordenamiento de la movilidad, interés de los estados y algunos organismos internacionales como la OIM, y los deseos y necesidades de las personas en situación de movilidad. Así también podemos cuestionarnos cómo asumen las organizaciones defensoras esta idea de gestión de la movilidad y garantía de derechos, en su propio trabajo y en su trabajo en relación con el estado. Es decir, cómo entienden la tensión entre la soberanía estatal y el respeto a los derechos humanos, y qué prácticas llevan adelante en relación con la misma. En breve abordaré este tema.

Normativa nacional mexicana e instituciones encargadas de aplicarlas

La firma de tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos implica el compromiso de los estados con su respeto y garantía, para lo cual deben adoptar todas las medidas necesarias. En el caso mexicano, se han llevado adelante, entre otras acciones,

cambios en la normativa del ámbito federal y local. En este apartado repasaré algunos de los cambios más significativos en la legislación nacional con respecto a la migración y la solicitud de asilo. Los mismos han sido resultado, entre otros, del proceso de incidencia llevado adelante por las organizaciones defensoras y organismos internacionales frente al estado. Este proceso de incidencia se encuentra relacionado con las necesidades de las personas en movilidad.

Hasta 2011, los movimientos poblacionales en México estaban regidos por la Ley General de Población de 1974. La misma sufrió algunas reformas importantes en relación a la migración, específicamente, en 2008 se eliminó la pena de prisión para los migrantes irregulares, pasando a considerarse esta situación como una falta administrativa. En 2009 se derogaron los artículos 67 y 137 “El artículo 67 obligaba a las autoridades federales, locales y municipales, así como a los notarios públicos y corredores de comercio, a exigir a los extranjeros que comprobaran su estancia legal en el país; y el artículo 138 se refería a las conductas sobre el tráfico ilícito de migrantes” (Salmón Gómez, 2016:131-132). Así, se descriminaliza el trabajo de asistencia humanitaria lo cual constituye una forma de reconocimiento no sólo a la problemática de la migración y las necesidades de las personas, sino también hacia el trabajo llevado adelante por las organizaciones defensoras de personas migrantes y solicitantes de asilo.

En 2011, se produce una Reforma Constitucional en materia de derechos humanos, dentro de la cual se modifican algunos artículos que son relevantes en materia de migración y solicitud de asilo.⁶⁷ A partir de la misma el artículo 1 de la Constitución incorpora y eleva a rango constitucional los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales y las convenciones firmadas y ratificadas por México. En esta línea, se establece el principio *pro-persona*⁶⁸ y la obligación del estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Esta modificación es relevante en tanto consagra los derechos humanos establecidos en la normativa internacional como referencia para la aplicación de normativa en el interior del estado mexicano. Durante 2011, se sancionan también la Ley de Migración y la Ley sobre Refugio y Protección Complementaria.⁶⁹ Ambas pueden ser consideradas como progresistas en el sentido de que reconocen, al menos en el plano jurídico, los derechos de las personas

67 Se modificó el artículo 11 constitucional que consagra los derechos de entrar, salir y transitar por el territorio nacional de conformidad con las disposiciones migratorias, y así también solicitar asilo.

68 El principio *pro-persona* establece que en caso de que una autoridad tenga que elegir qué norma aplicar a un caso determinado deberá elegir la que más favorezca a la persona, sin importar si se trata de la Constitución, un tratado internacional o una ley.

69 Esta fue modificada en el año 2014, trasformándose en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LRPCAP).

migrantes y refugiadas en México. Sin embargo, la Ley de Migración presenta algunas contradicciones, incluso, algunos autores la definen como inconstitucional. En este sentido, Castilla Juárez (2014) sostiene que algunos artículos de la Ley de Migración contradicen la Constitución, por ejemplo, al establecer el derecho a la circulación y luego dejar a discreción de la autoridad migratoria el control de las entradas, salidas, permanencia y tránsito en el territorio mexicano. Asimismo, uno de los apartados más cuestionados de esta normativa se relaciona con el “aseguramiento” y el “alojamiento” en estaciones migratorias de aquellas personas que no puedan probar su estancia documentada en el país. El artículo 21 de la Constitución señala que la detención por parte de la autoridad administrativa no puede exceder las 36 horas. Sin embargo, para el caso de la detención de personas extranjeras, la misma está dispuesta por 15 días, que pueden extenderse hasta 60 en determinados casos y de forma indefinida en otros. Entre estos supuestos de extensión del tiempo de detención de forma indefinida se encuentra la interposición de medios de defensa administrativos o un recurso de amparo para que a una persona se le otorgue la libertad cuando se encuentra en una estación migratoria.⁷⁰ Esto, se contradice con el derecho de acceso a la justicia. Tal como me explicaba una funcionaria de la Defensoría Pública:

Sí, sí, sí, el efecto del amparo es así, no es para todo mundo, es individual. Cómo poder cambiarlo? Cuando, por ejemplo, esta inconstitucionalidad de la que te cuento. Pues ya ganamos, ya ganamos una. Pero pues...tienen que ganarse cinco o más en tribunales colegiados. O sea, tienes que llegar a un paso más arriba, no está tan fácil. **Lo más fácil sería modificar la Ley, no?** Porque así pues nos vamos a puro amparo y nada cambia, sabes? Todo sigue igual y siempre hay que estar litigando lo mismo, lo mismo, no? Y no hemos logrado que llegue hasta la corte o que se decida... (Elizabeth, Defensoría Pública, 14/10/2020).

70 Según la normativa las personas permanecen en la estación migratoria durante un tiempo limitado en el cual debería resolverse su situación. Sin embargo, los tiempos administrativos tanto del Instituto Nacional de Migración (INM) como de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) suelen rebasar los tiempos de detención previstos. En estos casos, si la persona no puede acogerse a un programa de alternativas a la detención la presentación de un recurso de amparo puede convertirse en una estrategia para que sea liberada.

En este fragmento, una funcionaria de la Defensoría Pública explica las contradicciones que presenta la normativa con respecto a la detención de personas migrantes en estaciones migratorias. Esta contradicción termina por resolverse caso a caso por la vía judicial. Tal como explica “lo más fácil sería modificar la ley”, sin embargo, pese a la incidencia que la sociedad civil y algunos actores estatales han llevado adelante en este sentido esto aún no se concreta.

La Ley de Migración fue, como dijimos, resultado de un proceso de incidencia de largo plazo llevado adelante por las organizaciones defensoras, que incluyó una presentación frente a la CIDH sobre la violencia -específicamente, sobre los secuestros- que estaban sufriendo las personas migrantes en tránsito por México (Salmón Gómez, 2014). En esta línea, la sanción de la Ley sólo se logró luego de la masacre a 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas en el año 2010. Esta situación que recibió amplia cobertura mediática puso en escena un reclamo que las organizaciones llevaban adelante desde hacía tiempo y obligó a la sanción de la Ley, es decir, al reconocimiento de los derechos en la normativa. Sin embargo, las políticas de gestión de la movilidad derivadas de una normativa con contradicciones han sido, como es de esperar, cuestionadas por distintos actores tanto de la sociedad civil como del estado, como desarrollaré en breve.

Pero antes, debemos introducir la presentación del Instituto Nacional de Migración (INM), la institución encargada de la gestión de la migración en México. Se trata de un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Gobernación (Segob), es decir, pertenece al poder ejecutivo. Este organismo es responsable de la admisión de extranjeros en el país y de la definición del estatus regular de las personas. También se encarga del control de documentación, la vigilancia de entradas y salidas, la decisión de deportación o retorno asistido, así como la “presentación” de personas que no puedan demostrar su identidad o su regular estancia en el país en estaciones migratorias, según lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley de Migración (2011). Más adelante profundizo sobre la idea de “presentación” y sus implicancias en la práctica. Por el momento, cabe aclarar que si bien la actuación del INM aparece en la normativa como enmarcada en el respeto a los derechos, al mismo tiempo y contradictoriamente, esta institución tiene el mandato de detener a las personas que no cuentan con documentación y trasladarlas a una estación migratoria. En este sentido, esta institución posee, por un lado, Grupos de Protección Beta y Oficiales de Protección a la Infancia, dos cuerpos de funcionarios dedicados a la protección de las personas migrantes. Sin embargo, estas acciones orientadas al respeto de los derechos conviven, dentro de esta misma institución

e incluso a veces en las mismas personas, con acciones de detención de aquellos que no cuentan con documentación que acredite su ingreso o permanencia regular en el país.

La situación mencionada va en línea con características del INM que algunos autores como Silva Quiróz (2014) y Moncada (2020) señalan como parte de la tendencia a la construcción de un modelo de gestión de la movilidad basando en el control por parte del estado mexicano, sobre todo desde comienzos del siglo XXI. Este sentido, se señala que la pertenencia del INM al Sistema de Seguridad Nacional, la implementación de programas como el Plan Frontera Sur (2014) y la incorporación de cuerpos policiales (el más reciente, la Guardia Nacional) en el control de las fronteras, tienen implícito en el supuesto de la movilidad humana como un problema de seguridad. Todo esto cual puede llevar (lleva) a prácticas que privilegian el control por sobre la garantía de los derechos de las personas. Cuando hablamos de soberanía dijimos que este atributo fácilmente puede solaparse con políticas de control y criminalización de la migración por parte de las autoridades estatales. Es decir, que políticas como la militarización e inclusión de cuerpos policiales en el control de la movilidad han generado el incremento de las detenciones y deportaciones arbitrarias, aunque este no ha sido un proceso lineal sino que hay periodos en los cuales esto aumenta o disminuye. También es real que en materia normativa se han realizado avances en el reconocimiento de los derechos, aunque esto no siempre implique su garantía en la práctica. Entonces, podemos establecer distintos argumentos morales y legales sobre las políticas de gestión de la movilidad internacional implementadas por el estado. Una parte de la academia y la (mayoría de las) organizaciones defensoras, que tienen como horizonte el reconocimiento de la migración como un derecho, consideran que estas políticas favorecen el control en detrimento de la garantía de los derechos humanos.

Para finalizar este apartado, hace falta mencionar a la institución encargada del reconocimiento de la condición de refugiado. La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) tiene las funciones de recepción de solicitud de asilo y evaluación de las mismas, la detección de necesidades y canalización de las personas a instituciones que puedan ayudarlas, la determinación de la condición de refugiado o protección complementaria y la anulación de las mismas en caso de que se incumpla alguno de los requerimientos dispuestos en la legislación (Artículo 15 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria). Al igual que el INM, la COMAR es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Gobernación (Segob), es decir, pertenece al poder

ejecutivo federal. A diferencia del INM, esta institución no tiene potestad para detener a la población extranjera en situación irregular sino sólo para determinar el reconocimiento de la condición de refugiado, según los criterios establecidos en las distintas normativas.

Actualmente, el funcionamiento de la COMAR es complementado por ACNUR, organismo que trasfiere recursos humanos y materiales para suplir las faltas de esta institución estatal, mejorando su capacidad de atención y procesamiento de las solicitudes que, como vimos, se han incrementado en los últimos años. Así, encontramos la intervención de un organismo internacional que actúa en función de mejorar la puesta en práctica de políticas de gestión de la movilidad. En este sentido es necesario mencionar, por un lado, el hecho de que en acuerdo con su mandato, ACNUR sólo trabaja para la población refugiada. Esto da lugar al acceso diferencial a derechos, según se pueda acreditar o no la condición de solicitante de asilo. En el próximo capítulo volveré sobre esta idea. Y por otro lado, debemos mencionar la diferencia de presupuesto y recursos para el funcionamiento de la COMAR y el INM. Antes de profundizar sobre estos temas, repasaré la normativa de la Ciudad de México.

Normativa de la Ciudad de México

Dado que las organizaciones defensoras en las cuales me enfoco para llevar adelante el análisis se encuentran ubicadas en la Ciudad de México y trabajan sobre todo dentro de esta jurisdicción administrativa, considero pertinente hacer una revisión de algunas normativas que rigen en este espacio. La reforma constitucional de 2011, no sólo tuvo consecuencias en el cambio de la normativa a nivel nacional sino también a nivel local. A esta modificación de la normativa a nivel federal se suma un proceso de la Ciudad de México en la cual desde 1997, se viene impulsando una agenda de expansión de los derechos ciudadanos, inclusión de las minorías y acceso a servicios (Calderón Chelius, 2016). Dicho proceso decantó en 2011 en la sanción la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana (en adelante, Ley de Interculturalidad).

La Ley de Interculturalidad se constituye en un marco de atención, inserción y protección para personas migrantes y refugiadas en la Ciudad de México, garantizando el respeto a sus derechos humanos. La discusión en cuanto a los alcances de esta Ley se dio en el marco de la recepción en la Ciudad de México de personas deportadas desde Estados Unidos, desplazados internos que migraban a consecuencia del recrudecimiento de la violencia, así

como refugiados guatemaltecos luego del golpe de estado de 2009. La CDMX buscaba entonces diferenciarse del gobierno federal, tanto en relación a la legislación (todavía no se había sancionado la Ley de Migración) como en cuanto a sus prácticas criminalizantes de la población en movilidad (Calderón Chelius, 2016). En este contexto, para impulsar la sanción de la Ley de Interculturalidad se incluyó a la Ciudad de México en la red de ciudades interculturales, lo cual implicó la asunción de compromisos en relación con la protección e integración de las personas migrantes. Por ejemplo, la producción de diagnósticos sobre la presencia de comunidades de distinto origen nacional y migrantes, la capacitación de intérpretes y traductores en idiomas distintos al español y la elaboración de materiales didácticos que promuevan la interculturalidad y el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes (Marzorati y Marconi, 2018).

La sanción de la Ley de Interculturalidad, dio origen al Programa Ciudad Hospitalaria, Intercultural y Atención a migrantes cuyo funcionamiento estaba originalmente a cargo de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC). Sin embargo, su aplicación no dio los resultados esperados por falta de recursos en los organismos encargados de aplicar esta política pública (Calderón Chelius, 2016; 2019). Por ejemplo, el programa incluía la confección de un padrón de huéspedes y la entrega de un tarjeta que permitiese a las personas migrantes acceder a servicios (sin que esto reemplazara la documentación entregada por el INM), sin embargo, la tarjeta no resultó útil por su falta de reconocimiento como documento válido por parte de distintas instancias proveedoras de servicios (Marzorati y Marconi, 2018). Con el cambio de administración en el gobierno de la Ciudad en el año 2018, el Programa Ciudad Hospitalaria, Intercultural y Atención a Migrantes se transformó en el Programa Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana 2019, y su funcionamiento quedó a cargo de una nueva secretaría, la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (SIBISO). Sin embargo, tal como explica Calderón Chelius, “resulta necesaria la pronta armonización legislativa para proteger y garantizar los derechos que amparaba la ley, pero sobre todo para continuar con las tareas a favor de la interculturalidad y así convertir a la Ciudad de México en ejemplo de una política migratoria que protege, respeta y garantiza los derechos humanos” (2019: 93).

En línea con lo anterior, cuando en enero de 2021 realicé una entrevista con una funcionaria pública de la Ciudad de México, me refería esta situación comentando que la Ciudad tiene muy buenas posibilidades en cuanto a la legislación pero que deben activarse acciones para hacerla efectiva. En este sentido, podemos ver la “brecha” existente entre la

normativa y lo que finalmente ocurrió (y ocurre). A pesar de esta falta de concreción en la totalidad de los objetivos propuestos en la Ley de Interculturalidad, el hecho de que exista una normativa donde se reconoce a la Ciudad como espacio de recepción de migrantes que debe proveer el acceso a derechos en condiciones de igualdad y no discriminación es un primer paso en dirección al reconocimiento. Además, el funcionamiento durante algún tiempo del programa Ciudad Hospitalaria y la inclusión de la Ciudad en la red de ciudades interculturales (que se sostiene hasta la actualidad) forma parte de un proceso de reconocimiento no sólo en términos jurídicos sino también en términos sociales. Es decir, se trata de acciones impulsadas por actores gubernamentales que van generando un discurso que define a la Ciudad de México como ciudad intercultural. Esto, si bien puede parecer menor, es un paso en la dirección a la construcción de una visión positiva en torno a la diversidad cultural que puede dar lugar más fácilmente a políticas de garantía de derechos. Retomaré esto en un apartado posterior.

Por otra parte, en 2008 comenzó a llevarse adelante un diagnóstico en torno a los derechos humanos en la Ciudad, donde se incluyó la situación de las personas migrantes y refugiadas. Posteriormente, este instrumento dio lugar a la sanción de la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en 2011. Desde su sanción y puesta en marcha, esta Ley fue ampliando su alcance hasta ser reemplazada en 2019 por la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Esto fue referido como un avance importante por parte de una de las defensoras entrevistadas:

ya no va a ser sólo un programa, ya va a ser todo un sistema integral de derechos humanos. Y eso pues va a implicar más atribuciones, más presupuesto, más capacidad de evaluar, de proponer mejoras... al acceso a derechos, sobre todo (Rosalba, Sin Fronteras, 05/10/2020).

El Sistema Integral de Derechos Humanos (SIDH) está compuesto por representantes de los tres poderes de la Ciudad, representantes de la sociedad civil y academia. Tiene como función diseñar, poner en marcha y monitorear la aplicación de políticas públicas tendientes a ampliar la garantía de los derechos humanos, en coordinación con distintas dependencias del gobierno de la Ciudad. La Instancia Ejecutora del SIDH es un espacio de incidencia, donde las organizaciones (particularmente, Sin Fronteras) como parte de la sociedad civil pueden poner en agenda el tema de las personas en movilidad y sus necesidades. Dicho espacio les permite

dialogar con representantes de las distintas secretarías del gobierno de la Ciudad para que ciertos pedidos concretos sean escuchados. Se trata de un avance en el proceso de reconocimiento que ya no queda sólo en la normativa sino que establece espacios concretos para su puesta en práctica. Si bien esto no se traduce automáticamente en prácticas que garanticen derechos, se trata de un paso más en el acceso a los mismos. De hecho, a partir de la intervención en este espacio se ha logrado llevar adelante capacitaciones a funcionarias públicas de modo que en el trabajo cotidiano de atención tengan en cuenta la situación documental de las personas migrantes y solicitantes de asilo. Tanto la Ley de Interculturalidad como la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos, así como las instancias de coordinación y participación que se generan en torno a su aplicación son considerados elementos significativos de interlocución con el gobierno de la Ciudad de México por parte de las organizaciones defensoras. En este sentido, podemos decir que la situación de la capital presenta algunas particularidades con respecto al resto del país en cuanto al tratamiento de los derechos humanos y de los esfuerzos de integración de las personas migrantes y refugiadas.⁷¹

Hemos realizado un repaso a las principales normativas orientadas a reconocer y garantizar los derechos de las personas migrantes y refugiadas en México y la Ciudad de México. A partir de las mismas, el estado mexicano genera o debería generar políticas de gestión de la movilidad internacional acorde con ellas. Sin embargo, cuando en el 2020 llevé adelante las entrevistas con defensoras de distintas organizaciones aparecieron algunos cuestionamientos tanto a los derechos plasmados en la normativa como a las prácticas de las autoridades, algunos ya hemos mencionado en estos apartados. Es decir que si bien el trabajo de defensoría ha visto resultados a su trabajo en la sanción de normativas y el mejoramiento de ciertas prácticas, consideran que siguen existiendo una “brecha” entre ambos. En lo que sigue mencionaré algunos de estos cuestionamientos y ensayaremos algunas posibles respuestas teóricas para explicarlos.

Brechas entre la normativa y la práctica

71 En los estados de Michoacán y Guanajuato existen Secretarías del Migrante pero sus actividades se encuentran enfocadas principalmente en personas originarias de estos estados que se encuentran viviendo en el extranjero y sus familias, o en migrantes también originarios del estado que han retornado. La Secretaría del estado de Guanajuato ha generado además un programa de atención migrantes en tránsito. A diferencia de la Ciudad de México, estos estados no se “piensan” como receptores de población en términos de integración y convivencia con la diversidad cultural.

Las defensoras exponen la existencia de contradicciones entre la normativa que el gobierno se compromete a respetar a través de la firma de tratados internacionales, y aquello que ocurre en la práctica:

Pues México es muy activo y también para firmar este tipo de compromisos, y también tienen ya mucho conocimiento del discurso de lo correcto. O sea, se saben plantar ante estas instancias. Aunque ya luego en los exámenes, revisiones periódicas tanto del sistema universal como en casos concretos frente a la Comisión Interamericana, las observaciones sobre el estado mexicano son fuertes. Y no hay digamos una voluntad real de darle seguimiento e ir cambiando este tipo de realidad, como que se mantienen más en la parte pragmática de la política migratoria. (Ana, Sin Fronteras, 28/09/2020)

En este fragmento vemos cómo se construye la definición del accionar del gobierno mexicano en base a la dicotomía respeto-no respeto de los derechos humanos. Es decir, esta defensora identifica una brecha entre los compromisos internacionales asumidos y cómo luego se construye la normativa y las políticas públicas al interior del estado.

Por otra parte, cuando nos acercamos a la normativa de nivel federal que busca gestionar las migraciones en México también nos encontramos con algunos cuestionamientos. La Ley de Migración (2011), por ejemplo, posee algunos artículos considerados inconstitucionales, fundamentalmente en lo que refiere a la detención. En este sentido, las defensoras cuestionan algunas definiciones de la Ley cuando habla de “aseguramiento”, “presentación”, “alojamiento” y “retorno asistido”. Las tres primeras acciones describen aquello que lleva adelante la autoridad migratoria cuando se encuentra frente a migrantes que no pueden acreditar una estancia regular: los conduce a una estación migratoria donde son “alojados”, es decir, privados de la libertad. La detención es, como ya vimos, contradictoria con lo dispuesto en la Constitución Mexicana al ser la presencia en el país de forma irregular una falta administrativa y no un delito penal.⁷² El “retorno asistido” implica la devolución al

⁷² Los cuestionamientos a este procedimiento se agravan por las condiciones de “alojamiento” en las estaciones migratorias, la mayoría de las cuales no cuentan con recursos suficientes (comida, agua, condiciones sanitarias, incluso espacio) para garantizar el respeto a los derechos humanos de personas que se encuentran en ellas (CNDH, 2019)

país de origen, el cual “se llevará a cabo a petición expresa del extranjero y durante el procedimiento se garantizará el pleno respeto de sus derechos humanos”, tal como define el artículo 119 de la Ley de Migración (2011). Este procedimiento, definido como uno de los mecanismos que posee la autoridad migratoria para hacer abandonar el país a las personas extranjeras,⁷³ en muchas ocasiones funciona sin respetar el acceso a derechos de las personas involucradas. Si bien quien “solicita” el retorno asistido firma un acta de conformidad debe considerarse que al momento de la firma la persona se encuentra en detención y no en todos los casos es informada de su derecho a permanecer en país bajo supuestos como la solicitud de asilo (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019). En este punto nos encontramos con contradicciones entre distintas normativas, por ejemplo, entre la Ley de Migración y la CPEUM, así como entre la Ley y su puesta en práctica. La misma utiliza eufemismos que implican acciones consideradas inconstitucionales (como la detención) o cuya aplicación se deja a discreción de la autoridad migratoria, como en el caso de la “solicitud de retorno asistido”.

En tercer lugar, algunas organizaciones denuncian el incremento del 7,8% del presupuesto 2021 para el Instituto Nacional de Migración con respecto a 2020. Al mismo tiempo se reducen en 14,3% los fondos destinados al funcionamiento de la COMAR, lo cual se traduce en falta de recursos para atender las solicitudes de asilo que se presentan. En este caso la “brecha” se encuentra en la asignación concreta de presupuesto (fundamental para el desarrollo de las políticas) donde se privilegia el funcionamiento de la institución destinada al control,⁷⁴ mientras que la COMAR trabaja con menos presupuesto, dejando parte de su funcionamiento a cargo de ACNUR. Assylum Access (2020)⁷⁵ en su análisis del presupuesto propuesto para el año 2021, expresa preocupación por la falta de protección de las personas migrantes en situación de vulnerabilidad por parte del estado y cuestiona el monto de

73 Otro de los mecanismos que la autoridad migratoria posee para hacer que una persona abandone el país es el proceso de deportación, en el cual no sólo se produce la salida del territorio sino que también se impone una cierta cantidad de tiempo durante el cual no se podrá volver a solicitar el ingreso. Las estadísticas de la UPMRIP reflejan el número de “personas devueltas” entre las que discriminan: deportaciones, retorno asistido y retorno asistido de niños, niñas y adolescentes.

74 Si bien el INM tiene diversas funciones, parte del cuestionamiento en cuanto al presupuesto reside en el gasto para el mantenimiento de estaciones migratorias, en lugar de mejorar las alternativas a la detención.

75 Assylum Access es una organización que trabaja en la promoción de los derechos humanos de las personas refugiadas. Tiene sedes en México, Tailandia y Malasia. En México trabaja desde el año 2015 a partir de acciones de asesoramiento y acompañamiento legal para la solicitud de asilo, así también a partir de “La Ruta de la Hospitalidad” un programa que permite la integración de las personas refugiadas en la sociedad de acogida a través del acceso a derechos como el trabajo. Fuente: <https://asylumaccess.org/where-we-work/mexico/> Consultado: 04/06/2021.

presupuesto destinado al mantenimiento de estaciones migratorias. En este caso, el reclamo se basa en el hecho de que COMAR no tiene recursos suficientes para atender a las solicitudes de asilo, lo cual se traduce en un mal funcionamiento de la institución -no se respetan los tiempos de emisión de las resoluciones, no se profundiza en las entrevistas, sólo tiene sedes en algunas ciudades del país, etc.- todo lo cual luego se traduce en la imposibilidad de garantía práctica de los derechos de las solicitantes.

A partir de los ejemplos expuestos se pueden identificar distintas formas en que la construcción de las políticas de gestión de la movilidad se aleja de la garantía de derechos para estas poblaciones. Es decir, la existencia de una brecha que las organizaciones defensoras trabajan para reducir. Para explicar esta situación Castilla Juárez indica que “pese a lo avanzado y proteccionista que puedan ser algunas de sus normas en la letra y el papel, en el fondo existen grandes contradicciones que, al final, se resuelven a partir de decisiones y actos discriminatorios que se cubren con el discurso de la actividad soberana del Estado” (2014: 180). En la misma línea, Domenech explica esta contradicción a través de la categoría de “políticas de control con rostro humano”. Esta puede definirse como el “universo de ideas y prácticas que, enmarcadas en el discurso de los derechos humanos como fuente de legitimación, persiguen la misma finalidad que las políticas más abiertamente restrictivas, prometiendo ser más eficaces en la consecución de su objetivo: controlar los flujos migratorios internacionales” (2013: 3). Como vimos, este autor refiere a la existencia de un paradigma internacional de gestión de la migración en el cual predominan acciones de control de las fronteras y selección de poblaciones en base a criterios de costo-beneficio. Estas políticas pueden fácilmente solaparse con acciones de criminalización de la población, al considerarla como un problema para la seguridad del país, llevando a prácticas como la detención arbitraria.

Lo anterior puede asociarse con lo que Coria y Zamudio definen como políticas de contención y selección en la gestión de la migración por parte del estado mexicano. “La política de contención, aunque reconoce los derechos de las y los migrantes, en su operación y ante conflictos entre garantía de derechos y acciones de contención a la migración, privilegiará la adopción de decisiones que respondan con mayor eficacia a esta finalidad del sistema, aun si ello resulta en el incumplimiento y violación de derechos humanos” (2018: 7). Prácticas como la detención y deportación arbitrarias que se apartan de las obligaciones legales asumidas por el estado, se acercan entonces a lo que las organizaciones definen como prácticas de criminalización de la población.

Las políticas de selección, por otra parte, consisten en privilegiar la llegada al país de personas que puedan resultar “útiles” en el sentido de sus conocimientos académicos, laborales, artísticos, etc., lo cual deja fuera a aquellos/as que no poseen estas características. En esta línea, Domenech sostiene que en el régimen actual de gestión de la migración “Pareciera que los inmigrantes sólo pueden ser aceptados cuando su presencia lo amerita: siempre y cuando constituyan una contribución, un aporte o una ventaja para las sociedades en las cuales decidieron desarrollar sus vidas” (2013: 8). Es decir, la movilidad internacional es clasificada a partir de nociones de utilidad, con una lógica de costo-beneficio. En este punto, según la perspectiva ética de Carens (2002) las políticas de selección pueden ser más o menos moralmente aceptables. Desde la visión de las organizaciones defensoras que suelen presentar como horizonte el reconocimiento del derecho a tener derechos (incluyendo el derecho a migrar), las políticas de selección pueden no ser moralmente aceptables, aunque sean legales. En el próximo capítulo abordaré con más detalle las políticas de selección en la recepción de poblaciones extranjeras, los criterios aplicados y las consecuencias que esto tiene para las personas migrantes y refugiadas que llegan a México.

Nos encontramos entonces con políticas de contención que se apartan de la legalidad y violan derechos humanos, y políticas de selección de las poblaciones que pueden ser legales, aunque quizás no moralmente aceptables desde algunas perspectivas. Si bien la distinción entre unas y otras se establece en el análisis, debemos tener en cuenta que en el curso del desarrollo, planeación y puesta en práctica de las políticas públicas la distinción puede no ser tan clara. En ocasiones, se entrecruzan tomas de decisión y acciones que pueden estar más o menos apegadas al respeto a los derechos de las personas migrantes y refugiadas, según los argumentos morales empleados. Por ejemplo, la mayoría de mis interlocutoras dedicadas a la defensa de derechos que suelen atribuir a las presiones estadounidenses la falta de garantía de derechos de parte del gobierno mexicano:

Y, de la administración pública, lamentablemente, lo que vemos a partir de las presiones de Estados Unidos es que la política migratoria pues realmente se ha hecho una extensión de la política de Trump, ¿no? O sea, ya venía sucediendo eso, pero hay cosas nuevas como el hecho de que la Guardia Nacional ya tiene facultades en el tema migratorio, eso fue con esta administración (Berenice, Imumi, 17/08/2020).

En contraste con estas afirmaciones, el gobierno insiste en su soberanía frente a las presiones de su vecino del norte (Vázquez Meneley, 2020). Incluso con la firma de la Declaración Conjunta México-Estados Unidos (2019), que las organizaciones denuncian como inconstitucional y no respetuosa de los derechos humanos, el gobierno afirma hacerse cargo de los compromisos internacionales asumidos en materia de derechos humanos.⁷⁶ Lo cual puede considerarse, desde la perspectiva de las organizaciones, otro ejemplo de “políticas de control con rostro humano”. Así, nos encontramos con que el reconocimiento jurídico de los derechos a través de la firma de tratados internacionales y de su adecuación con la normativa nacional, no resuelve la tensión antes planteada entre distintos argumentos morales. La concreción de políticas públicas implica la intervención de estos actores con miradas en ocasiones contrapuestas acerca de qué significa garantizar derechos o cómo puede mantenerse la soberanía de los estados.

La conceptualización presentada en torno a las “políticas de control con rostro humano” (Domenech, 2013), nos permite explicar algunas de estas contradicciones entre el reconocimiento jurídico de los derechos y su puesta en práctica. Sin embargo, debemos aclarar que el concepto ha sido producido en Argentina y pensando básicamente en el contexto del cono sur. Si bien considero que esta propuesta es interesante para abordar la situación de México, entiendo necesario establecer algunos contrapuntos para evitar una visión lineal. En primer lugar, la lógica de costo-beneficio no es la única que opera en la determinación de qué personas serán recibidas en el país, sino que también existe un discurso y prácticas de recepción humanitaria que analizaremos más adelante.

Por otra parte, la garantía de derechos no está determinada pura y exclusivamente por el estatus jurídico-administrativo de una persona en el país. Muchos de los derechos que no se ven garantizados para las personas en movilidad, tampoco se ven garantizados para nacionales de México. En contraste algunos extranjeros, como yo misma, vemos garantizados una amplitud de derechos con independencia de nuestro estatus jurídico-administrativo. En este sentido, es significativo también recordar que cuando hablamos de garantizar derechos no nos referimos sólo a la llegada de personas extranjeras a México sino también a su integración y mientras permanecen en el país. En este sentido, sería útil abordar el análisis desde una

76 Fuente: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-ee-uu-cumplen-con-exito-acuerdo-bilateral-en-materia-migratoria-y-hacen-frente-al-trafico-de-armas?idiom=es> Consultado: 14/04/2021.

perspectiva interseccional⁷⁷ que nos permita dar cuenta de las razones por las cuales algunas personas migrantes y refugiadas no ven garantizados sus derechos, en función de condiciones que aumentan su vulnerabilidad como la falta de recursos económicos, la racialización, el género, entre otras condiciones. Como hemos visto al describir el trabajo de Imumi, esta organización lleva adelante su trabajo desde una perspectiva de género considerando las vulnerabilidades a las cuales pueden estar expuestas las mujeres por el sólo hecho de serlo.

La garantía de derechos, si bien depende en su mayoría del accionar estatal, también se vincula con la sociedad en general y el propio conocimiento de las personas acerca de sus derechos para poder ejercerlos. En este sentido, no considero que la violación de los derechos de las personas migrantes que llegan a México pueda explicarse exclusivamente a partir de las medidas tomadas por el estado, sino que hay que analizar el contexto más amplio y considerar diferentes actores como el crimen organizado que contribuyen a esta situación. Sin embargo, siguiendo el argumento ya expuesto de que es el estado quien asume la obligación de garantizar los derechos, lo considero el actor fundamental en cuanto a las medidas para que esto se cumpla. En este sentido, cabe preguntarse por las distintas responsabilidades en lo que refiere al reconocimiento de las personas migrantes y refugiadas por parte de la sociedad, aquello a lo que Honneth (1997) define como esfera de la solidaridad. Es decir, de la valoración como de estas poblaciones como miembros de la comunidad, que aportan a su construcción y a la ampliación de derechos. Estas concepciones acerca del “otro” influyen en la posibilidad de acceder a derechos como la salud y el trabajo. Sin embargo, antes de continuar con las preguntas es pertinente caracterizar brevemente parte del problema.

Ser igual, ser diferente: el racismo como problema

Cuando hablamos de reconocimiento por parte de la sociedad debemos empezar por analizar las construcciones de igualdad y diferencia en México. La fundación de un estado-nación implica la construcción de un “nosotros” nacional, es decir, un relato que defina el ser mexicano, diferenciándolo de “otros” no nacionales. La construcción dominante de “nosotros” en México privilegia lo mestizo-blanco. Es decir que a lo largo de su historia se ha creado un relato en el cual, si bien todos los mexicanos pueden ser definidos como mestizos, se privilegia la “parte blanca” de esta mezcla, dando lugar a situaciones de racismo. Las mismas son

⁷⁷ Se trata de una perspectiva teórica y metodológica que busca dar cuenta de la actuación de diferentes formas de poder: género, raza, clase, de forma simultánea, en distintos contextos históricos (Viveros Vigoya, 2016).

reproducidas tanto en las prácticas cotidianas de los funcionarios y como por los comportamientos de la sociedad en general.

Esta construcción histórica sitúa el color de la piel como un elemento importante que determina el acceso a la educación, el trabajo y la posición económica de las personas, tanto en lo que refiere a las condiciones de origen como a las posibilidades de revertir las mismas (Priya Morley, 2021a). Así, las “personas en el 20% de piel más clara tienen más del doble de probabilidades de alcanzar el quintil socioeconómico superior, con respecto al 20% de piel más oscura (28.4% vs. 12.4%). En cambio, las personas de piel más oscura tienen 3.5 veces más chance de mantenerse en el quintil socioeconómico inferior (32.2% vs. 10.2%)” (Solís *et. al.*, 2020: 2). En relación con estas construcciones las personas con un fenotipo más cercano a lo indígena, racializado, tienen más posibilidades de sufrir discriminación. Es decir, se trata de fenotipos desvalorizados que, para las personas que los portan, suelen implicar un menor reconocimiento en términos sociales, como miembros valiosos de la comunidad, lo cual puede impedirles el acceso a derechos. Esto aplica también para algunas personas migrantes. En este sentido, Duarte *et. al.* (2020) reportan sobre el uso de perfiles raciales de parte de los agentes migratorios para determinar “la extranjería” de una persona. Dichas prácticas pueden ser definidas como el trato diferencial a una persona o colectivo basado en aspectos subjetivos (como el color de la piel) llevado a cabo por agentes encargados de hacer cumplir la ley (como la autoridad migratoria), que conllevan un trato menos favorable que no puede explicarse por un comportamiento, sino justamente por estos rasgos subjetivos (Carrasco y Neves, 2018). Se trata entonces de una práctica de discriminación que además ha dado lugar a la paradójica detención de ciudadanos mexicanos bajo el argumento de que “se veían” y “se escuchaban” como extranjeros.⁷⁸

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)⁷⁹ ha denunciado estas prácticas de discriminación por parte de funcionarios estatales y ha llevado adelante algunas acciones para evitarlas, contribuyendo así a asentar prácticas de reconocimiento. Es

78 Duarte *et. al.*, recopilan un testimonio en el cual una persona mexicana detenida por agentes de migración cuenta que los agentes de migración “me empezaron a discriminar por el color de piel y por la forma en que hablo español” (2020: 8).

79 El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Gobernación (Segob) creado por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), 2003. “El Consejo es la institución rectora para promover políticas y medidas tendientes a contribuir al desarrollo cultural y social y avanzar en la inclusión social y garantizar el derecho a la igualdad”. Este organismo recibe y resuelve quejas por actos discriminatorios realizados por el autoridades federales o particulares. Fuente:

https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=38&id_opcion=15&op=15.

decir, que si bien el principio de No Discriminación está establecido ya desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se requieren prácticas afirmativas de parte del estado para que este reconocimiento normativo se materialice. En México el principio de No Discriminación se encuentra plasmado en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003). La misma establece medidas para prevenir la discriminación y crea el CONAPRED que tienen la función de monitorear y denunciar las violaciones a los derechos que pudieran derivarse del incumplimiento de este principio de No Discriminación.

Así, nos encontramos con la construcción de perfiles fenotípicos desvalorizados que permean las prácticas estatales y también de la sociedad en general. Como explicaba anteriormente, México no es un país con tradición de recepción de poblaciones extranjeras. En la actualidad aproximadamente el 1% de su población es extranjera. Esto ha configurado tradiciones de resistencia a la diferencia, particularmente aquella diferencia que se ha construido como desvalorizada en relación al “nosotros” nacional. Con respecto a la población extranjera, un informe del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) indica la existencia de discriminación hacia la población migrante (Leite y Meza, 2018), que se refleja en acciones como la desconfianza para compartir una vivienda o procurar un empleo. Esto lleva a que ciertos grupos de migrantes, particularmente aquellos que poseen rasgos físicos correspondientes con el perfil más desvalorizado de la sociedad mexicana sean privados del acceso a derechos, algunos tan fundamentales como la libertad, y otros compartidos con ciudadanos mexicanos como la dificultad para acceder al empleo.

Cuando un estado asume la recepción de extranjeros se compromete también a integrarlos, es decir, a garantizar el acceso al trabajo, la salud, educación, no discriminación, entre otros. Si bien la integración suele vincularse con la cuestión de la pertenencia a la comunidad y una cultura compartida en este trabajo vamos a utilizar la idea de integración para referirnos a la garantía efectiva de derechos, sin profundizar en cuestiones de cultura e identidad que requerirían otro tipo de análisis. Entonces, decimos que para integrar a las personas extranjeras en México se requiere no sólo de la actuación estatal (aunque esta es fundamental) sino también el concurso de distintos actores, entre ellos la sociedad civil y los organismos internacionales. Así, podemos preguntarnos acerca de las responsabilidades estatales y qué estrategias puede emplear para lograr una sociedad menos prejuiciosa y ciudadanos informados. Ya vimos la sanción de la Ley Federal para Prevenir la Discriminación y del CONAPRED como organismo de control. Así también, la capacitación a funcionarios

estatales para evitar el perfilamiento racial. Por otra parte, en relación específicamente con el espacio de la Ciudad de México ya vimos la sanción de la Ley de Interculturalidad (2011) como un instrumento de promoción de una visión positiva de la diversidad cultural, lo cual puede fomentar la integración y la garantía de derechos.

Por otra parte, las organizaciones defensoras y el ACNUR pueden contribuir con sus prácticas en este sentido a partir de la difusión de su trabajo, la investigación y publicación de información y otras acciones como el programa de “soluciones duraderas”. El mismo implica, entre otras acciones, la formación de empresarios para fomentar la contratación de personas refugiadas. En esta línea, podemos pensar en la sociedad civil en tanto constructora de modelos democráticos de sociabilidad, es decir, enfocar la ciudadanía como propuesta que va más allá del estado, con lo cual sería necesario un cambio en las matrices culturales para volverlas más igualitarias (Dagnino *et. al.*, 2010). Así, ser ciudadano implica el derecho a tener derechos más allá del estatus jurídico administrativo. Pero además, implica el reconocimiento como miembros valiosos de la sociedad. En este trabajo se busca asimismo la ampliación y reconocimiento de derechos no sólo para las personas a quienes se dirige el trabajo de las organizaciones defensoras sino también para la sociedad mexicana en general. Esto se vincula con la idea ya mencionada de bien común, entendido como el desarrollo de bienestar y calidad de vida para todas las personas que conforman una sociedad.

Recapitulando

En este capítulo hemos visto los derechos de las personas migrantes y refugiadas tal como han sido reconocidos en la normativa nacional, internacional y de la Ciudad de México. Así también los organismos internacionales que promueven dichos derechos y las principales agencias estatales encargadas de construir políticas públicas para la gestión de la migración. Vemos entonces que la firma de tratados y convenciones internacionales genera para el estado mexicano obligaciones legales y morales con respecto a la garantía de los derechos humanos. Sin embargo, y aunque la normativa nacional reconoce ampliamente los derechos que corresponden a personas migrantes y refugiadas, esto no siempre se traduce en la práctica. El concepto de “políticas de control con rostro humano” nos permite relacionar esta situación con la construcción internacional de un modelo de gobernanza de las migraciones. Este modelo está orientado al control de las fronteras y quienes circulan por ellas, mientras sostiene un

discurso de respeto a los derechos humanos y selecciona aquellas personas que puedan aportar recursos valiosos al país.

Así, las organizaciones defensoras evidencian las brechas existentes entre la normativa y la práctica en la garantía de derechos. Al mismo tiempo, confrontan sus argumentos morales acerca del respeto a los derechos humanos y el derecho a migrar, con la idea de soberanía que sostienen algunas agencias estatales. Aunque no necesariamente el ejercicio de soberanía estatal se contradice con el respeto a los derechos humanos, esto se encuentra en una permanente relación de tensión en el desarrollo de las políticas públicas para la gestión de la migración y se pone de manifiesto en decisiones específicas como la asignación del presupuesto. Esto nos sitúa ante la disputa por el uso de los recursos y las prioridades de distintos actores en relación con diversos intereses. Así, nos encontramos con políticas de contención y de selección implementadas por la autoridad migratoria. Si bien estas pueden solaparse con prácticas decididamente ilegales, en otras ocasiones la distinción no es tan clara y se vincula con la perspectiva moral de los actores con respecto a la migración. Sobre esto profundizaré en el próximo capítulo.

Por otra parte, hemos visto que el acceso a derechos no se relaciona sólo con el estatus jurídico-administrativo de las personas en México, sino que también se vincula con otras características que se deben analizar en términos de interseccionalidad. En particular, explicamos que el reconocimiento de las personas extranjeras como miembros valiosos de la sociedad -en tanto sujetos con dignidad más allá de su color de piel- es influido por las construcciones de igualdad y diferencia en torno al ser mexicano. En este sentido, concluimos el capítulo reflexionando acerca del rol que puede desempeñar cada uno de los actores mencionados (estado, organismos internacionales, organizaciones defensoras) en la construcción de modelos más democráticos de sociabilidad y del bien común.

Por último, mencionamos también la normativa de la Ciudad de México y las instituciones encargadas de aplicarla, y cómo las mismas pueden contribuir a la integración de las personas migrantes y refugiadas en este espacio. Vimos entonces que, si bien la concreción de las políticas dispuestas en la normativa puede presentar dificultades, la sanción de la Ley de Interculturalidad y de la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos son pasos en dirección al reconocimiento positivo de la diversidad y la posibilidad de garantizar derechos.

Capítulo 3

SER RECONOCIDA. Políticas de selección y redes para trabajar

Suyapa llegó a Imumi referida por otra organización que contactó previamente. No ha logrado adaptarse a México y quiere regresar a Estados Unidos de forma legal porque considera que sus hijos pueden tener un mejor futuro en ese país. Además, su consulta con Imumi estuvo motivada por el acceso a documentación para su hija.

En Imumi habló con las defensoras del área de derecho migratorio mexicano y de derecho estadounidense, quienes le explicaron sus posibilidades de regularización. Por otra parte, le sugirieron a Suyapa que tomara terapia con la psicóloga de la organización.

Al preguntarle sobre su experiencia en México contesta que en ocasiones ha sentido que “la miraron feo” por ser extranjera. Sin embargo, en Imumi se ha sentido bien “he tenido buenas experiencias con ellos, han estado pendientes con mi caso”.

Luego de un tiempo viviendo en México y con dificultades para acceder a algunos derechos, Suyapa llega a Imumi donde se activa un proceso de atención que cuenta con varias instancias. La resolución de cada caso que llega a la organización se trata de forma particular e incluye no sólo la adquisición de la regularidad migratoria sino también el acceso a otros derechos, como en este caso, el acceso a la educación. El trato brindado por las organizaciones a las personas que atienden implica su reconocimiento en tanto seres humanos con dignidad y poseedores de derechos. Esto, se refleja en la forma de trato explicitado por nuestra interlocutora en “una buena experiencia” en la organización.

En el capítulo anterior, avanzamos sobre los derechos que las distintas normativas reconocen a las personas migrantes y la existencia de “brechas” entre estas normativas y su concreción en la práctica. En este capítulo, expondremos en primer lugar las posibilidades que tienen las personas provenientes de Centroamérica con escasos recursos para regularizarse en el país. Luego veremos cómo la construcción de las políticas de gestión de la movilidad en México se vincula con construcciones internacionales que legitiman la movilidad de ciertas poblaciones por sobre otras y crean condiciones para la aplicación de políticas de selección.

Hablaremos entonces de las obligaciones legales y morales adquiridas por los países, y los cuestionamientos que las organizaciones defensoras plantean hacia las mismas. Veremos los procesos de reconocimiento no sólo en la esfera del derecho, sino también el reconocimiento en el nivel personal y de la sociedad de acogida hacia las personas migrantes y solicitantes de asilo. Estas esferas de reconocimiento son abordadas en el trabajo de las organizaciones defensoras y se vinculan con la perspectiva interseccional que guía sus prácticas.

Por último, veremos que las organizaciones trabajan no sólo por el reconocimiento de las personas migrantes y refugiadas, sino también para ser reconocidas en su “derecho a defender derechos”. En este sentido, daremos cuenta de algunas de las estrategias empleadas a lo largo del tiempo para ser reconocidas como interlocutoras válidas frente a distintas agencias estatales y la sociedad en general. En particular, veremos que el cambio de administración en 2018 y la llegada de la pandemia se constituyen en puntos de inflexión en este proceso ya que obligan a las organizaciones a trazar nuevas estrategias para sostener el trabajo de defensoría.

De clasificaciones y categorías: en la práctica

A lo largo de la historia México ha sido un país expulsor de migrantes principalmente hacia Estados Unidos, mientras que el número de personas extranjeras que habitan en el país no ha superado el 1% de la población. La recepción de solicitantes de asilo, por otra parte, puede remontarse históricamente a tres momentos concretos: la recepción de exiliados políticos españoles, luego, exiliados políticos latinoamericanos y, por último, la recepción de solicitantes de asilo guatemaltecos en la década de 1980. Los primeros dos grupos tenían como característica la posesión de capital económico, social y cultural que los hacía deseables como trabajadores en el país, es decir, su llegada estuvo motivada por una lógica a la vez humanitaria y de potenciales beneficios para México. La recepción de solicitantes de asilo guatemaltecos estuvo basada en razones humanitarias, a partir del reconocimiento de la necesidad de protección internacional por los conflictos en el país de procedencia.

Actualmente, debido tanto a las condiciones de expulsión en los países de origen como a la imposibilidad de ingresar a Estados Unidos, muchas personas en movilidad se asientan de forma temporal o permanente en México. Esto, aún cuando el país al que aspiran a arribar sigue siendo Estados Unidos y México permanece en segundo puesto como destino. Sin embargo, la diferencia entre ambos países se pasó de 47% en 2018 a 17% en 2019, lo cual supone un mayor número de personas establecidas en México (Gómez Navarro, 2020). Según

las disposiciones de la Ley de Migración (2011) las personas extranjeras pueden encontrarse en México bajo tres formas de regularidad principales: visitante, residente temporal o residente permanente. Las primeras, autorizan la estancia en el país para propósitos específicos durante un periodo de 180 días a un año. Las residencias temporales, se otorgan por motivos de trabajo o estudio, o por reunificación familiar, por periodos de hasta cuatro años. Las residencias permanentes se otorgan por motivos de trabajo, reunificación familiar, por reconocimiento de la condición de refugiado o por antigüedad en el país.

Las visas para ingresar a México se solicitan en las embajadas en el exterior del país. Salvo en el caso de las tarjetas de visitantes por razones humanitarias (TVRH), quienes se encuentran en condición de visitantes deben abandonar el país a la finalización del periodo autorizado por la documentación. La población extranjera que no cuenta con las condiciones para obtener una visa de visitante sin permiso para actividades remuneradas (turista) o aquellos que no pueden obtener un empleo o estudio que les garantice una entrada regular al país, cuentan con otras vías. Uno de los supuestos se encuentra en la reunificación familiar. El pedido de reunificación familiar puede hacerse, en el caso de los niños, niñas o adolescentes cuando se tiene un padre o madre mexicano o con residencia regular en el país, también puede pedirse en el caso de tener un cónyuge mexicano/a o con residencia regular o siendo madre o padre de un hijo/a que haya nacido en este país.

En caso de enmarcarse dentro de los supuestos previstos por la Convención de 1951 las personas cuentan con derecho de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, sea que cuente o no con documentación. Por último, si en México alguien es testigo o víctima del delito, puede obtener una tarjeta de visitante por razones humanitarias independientemente de las circunstancias jurídico-administrativas en las que se encontrase transitando por el país. Las TVRH se entregan por ser solicitante de asilo, por ser niño, niña o adolescente no acompañado, por ser testigo o víctima del delito o por causas humanitarias como la asistencia a alguien que se encuentra en el país. Es destacable en este sentido que en 2020 el 94,4% de las TVRH fueron entregadas a personas solicitantes de asilo (Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de las Personas, 2020). Tanto en el año 2019 como en el 2020, el primer lugar en cantidad de solicitantes ha sido encabezado por Honduras, encontrándose Guatemala y el Salvador en los primeros 10 puestos. A las personas provenientes del norte de Centroamérica,

se suman solicitantes haitianos, cubanos y venezolanos en los primeros lugares⁸⁰. Una vez que la condición de refugiado es reconocida por la COMAR, la persona puede acceder a una Tarjeta de Residencia Permanente.

Así, México clasifica a las personas que ingresan a su territorio en distintas categorías jurídico-administrativas. Entre la población con la que trabajan las organizaciones defensoras interlocutoras de mi trabajo de campo encontramos que predominan dos grupos de población. Por un lado, hijos de mexicanos nacidos en Estados Unidos. Esta población tiene problemáticas muy específicas en relación con cuestiones como la validación de la identidad y los estudios en México, tal como le ocurrió a la hija mayor de Suyapa. Sin embargo, legalmente les corresponde la nacionalidad mexicana, lo cual suele conllevar aunque no en todos los casos, una mayor garantía de acceso a derechos. Por otra parte, las organizaciones defensoras trabajan fundamentalmente con personas extranjeras que, como Suyapa, abandonan sus países y por distintas circunstancias terminan por asentarse de forma temporal o permanente en México. Gran parte de esta población proviene de Centroamérica y el Caribe y, por sus características, tienen ciertas dificultades para adecuarse a las categorías jurídico-administrativas propuestas por el estado mexicano. Al respecto, una defensora me explicaba:

Entonces, como eso, también las categorías, en principio las categorías son amplias. Pero lo cierto es que esas categorías migratorias en general lo que hacen es restringir más quiénes pueden migrar en forma regular. Y por eso te decía también que para estas poblaciones, no calificadas,⁸¹ las únicas vías reales son la condición de estancia de visitante por razones humanitarias o la de unidad familiar. Y no nada más para esas poblaciones, lo cierto es que hay otras poblaciones que no necesariamente son de baja calificación que tampoco entran en una regular estancia.

Entonces eso genera también mucho foco en esta división porque quiénes son los que pueden acceder a las razones humanitarias, las víctimas de delito, que podrías catalogar en general como migrantes. Y que sí, tienen que ser víctimas. Personas que sufrieron algún tipo de accidente o enfermedad en México, generalmente esto de las razones de salud son personas que se han

80 Fuente: <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-276379?idiom=es> Consultado: Febrero 2021.

81 Sin calificación laboral.

caído del tren, o que son golpeadas, secuestradas, etc., tampoco son la mayoría. Y los solicitantes de asilo. Entonces si no te pasó algo terrible... ser solicitante de asilo, o tener un hijo en México (Elba Coria, defensora, 23/09/2020).

En esta cita, Elba hace referencia a las personas con baja calificación o aquellas que por una u otra razón no encajan en las categorías migratorias que definíamos más arriba. Para ellas, las principales alternativas son la reunificación familiar, la solicitud de asilo o las TVRH para regularizar su situación documental en México. Esto afecta sobre todo a personas provenientes de Centroamérica y el Caribe, quienes salen de sus países debido a las situaciones de violencia y pobreza que afectan los mismos. Esto se puede correlacionar con el dato ya mencionado respecto a las solicitudes de asilo que están encabezadas por personas provenientes de Honduras y otros países de la región, junto con las personas venezolanas. El trabajo de las organizaciones defensoras con quienes llevé adelante esta investigación se dirige principalmente a estas personas que, generalmente, no cuentan con mayores recursos económicos y pueden tener dificultades para acceder no sólo a la regularización de su situación documental sino también a la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación. Este trabajo se lleva adelante desde una perspectiva moral que tiene como horizonte el derecho a tener derechos.

Antes de presentar algunas explicaciones teóricas en relación con la forma en que se está construyendo la política pública de recepción de personas extranjeras en México debemos hacer dos aclaraciones. La primera refiere a la cantidad de solicitudes de asilo presentadas y resueltas de forma positiva, con respecto a la cantidad de extranjeros “presentados ante la autoridad migratoria” (detenidos) y “devueltos” ya sea a modo de deportación o de retorno asistido.⁸² Para ejemplificar esto, tomaré el caso de migrantes y solicitantes de asilo provenientes de Honduras. Tanto en el 2019 como en el 2020, las personas nacionales de este país encabezaron las solicitudes de asilo con 30 093 y 15 468⁸³ solicitudes respectivamente. En

82 Las estadísticas de la UPM reflejan el número de personas devueltas entre las que discriminan: deportaciones (donde la autoridad migratoria obliga a abandonar el país e impone una cierta cantidad de tiempo en la cual no podrá volver a solicitar el ingreso), retorno asistido en el cual la persona “solicita” ser retornada a su país, y retorno asistido de niños, niñas y adolescentes. En este punto del análisis, utilizo simplemente el número de devoluciones porque, en la práctica las deportaciones muchas veces no se diferencian de los retornos asistidos en cuanto a la agencia que la persona devuelta a su país posee para tomar esa decisión.

83 La baja en la cantidad de solicitudes durante el año 2020 se debió sobre todo a la pandemia que imposibilitó o dificultó mucho la movilidad, particularmente entre los meses de abril y julio.

2019, 6 734 personas solicitantes obtuvieron el reconocimiento de la condición de refugiada o protección complementaria,⁸⁴ lo cual representa el 83% de las solicitudes resueltas. En 2020, resultaron positivas 6 459 solicitudes, que representan el 86% de los casos resueltos.⁸⁵ Estos números nos hablan de un alto porcentaje de reconocimiento para esta población, aunque aún así son pocos los casos resueltos (positivos o negativos) en relación a la cantidad de solicitudes presentadas. Esto se debe, principalmente, a la falta de recursos de COMAR para procesar las solicitudes, problema al que ya referimos en el capítulo anterior.

Por otra parte, al comparar el número de solicitudes de asilo presentadas y aceptadas (6 734) en 2019 con las 79 627 personas hondureñas detenidas y las 60 657 devueltas ese mismo año, vemos que la solicitud de asilo es en realidad una posibilidad acotada (UPMRIP, 2019). Esto se relaciona por una parte, con la intención de llegar a Estados Unidos que tienen la mayoría de las personas migrantes que atraviesan México, lo cual les lleva a no solicitar asilo en este país. Pero también esta situación se vincula con el modo en que se construye la política de gestión de las migraciones, particularmente con respecto a la población de Centroamérica que cuenta con estadísticas similares a las de Honduras (con respecto a los porcentajes de recepción) aunque en cantidades menores. En este sentido, diversos informes de organizaciones de la sociedad civil reportan que en muchas ocasiones las personas detenidas no son informadas acerca de su derecho a solicitar asilo en el país, o son disuadidas por la autoridad migratoria, bajo el argumento de la detención indefinida. Por otra parte, se han firmado memorandas de entendimiento entre México y países como Guatemala, El Salvador y Honduras que, en la práctica, posibilitan el retorno de estas poblaciones más fácilmente.

En esta línea, Coria y Zamudio (2018) explican que la población Centroamericana suele tener dificultades para acceder a una TVRH debido a que deben demostrar ante un Ministerio Público el hecho de que se ha cometido un delito en su contra. Esto no siempre es posible ya sea por falta de voluntad de las autoridades de reconocer los delitos cometidos contra la población migrante como también por la falta de conocimiento o recursos de estas poblaciones para presentar una denuncia. Así, esta población es construida por la autoridad migratoria de forma homogénea como población en tránsito, y no existen los recursos materiales ni humanos para desarrollar una política diferenciada y respetuosa de los derechos de estas personas. Esta

84 La protección complementaria puede otorgarse a personas que no hayan sido reconocidas como refugiadas, para evitar su devolución a un país donde corra peligro su vida o su integridad.

85 Fuente: Disponible en: <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-276379?idiom=es>
Consultado: Febrero 2021.

implicaría, por ejemplo, el reconocimiento de las personas que pueden solicitar asilo o recibir una estancia por razones humanitarias, informar sobre estos derechos y la actuación coordinada de distintos funcionarios para concretarlos.⁸⁶

La segunda aclaración de este apartado se relaciona con las nacionalidades de las personas solicitantes de asilo. Como vimos, la recepción de personas refugiadas ha crecido desde el año 2014, siendo la mayoría de ellos provenientes del norte de Centroamérica. Sin embargo, desde el año 2016 comenzaron a crecer la cantidad de solicitantes de asilo provenientes de Venezuela. Al comparar las tasas de recepción de la COMAR, vemos que los mismos tienen tasas de aceptación de las solicitudes que se encuentran entre el 98 y 99%, a diferencia de los hondureños que se ubican en el primer puesto en cantidad de solicitudes y tienen una tasa de recepción de entre 83-86%. El resto de las nacionalidades se encuentra en esos o menores porcentajes de resoluciones positivas. En este sentido, distintas autoras (Coria y Zamudio, 2018 y Franco Sánchez, 2020) explican que la población venezolana solicitante de asilo posee un perfil de mayor formación académica y pertenece a sectores medios. Aquí vemos la operación de una lógica de costo-beneficio con respecto a las posibilidades de integración y a la “utilidad” que estas personas pueden tener para el país. Se debe notar además que, en la selección de esta población suele aplicarse la Declaración de Cartagena de 1984, es decir, la causal de “violaciones masivas de derechos humanos”, mientras que las personas centroamericanas rara vez son reconocidas por esta razón.

A lo largo de este apartado nos hemos encontrado dos problemáticas relacionadas entre sí, pero que expondremos de forma separada a fin de analizarlas. La primera refiere a que las personas provenientes de contextos de pobreza y violencia con pocos capitales socio-económicos tienen dificultades para “encajar” en las categorías jurídico-administrativas propuestas por el estado mexicano. Esto tiene como consecuencia una mayor vulnerabilidad en su estancia en el país y la dificultad para acceder a derechos. Esta situación se vincula, en parte, con la forma en que se construyen las políticas públicas de gestión de la movilidad. En segundo lugar, quienes podrían ser recibidos como solicitantes de asilo o que podrían regularizar su situación a partir de una TVRH en caso de desear permanecer en México no siempre pueden iniciar o sostener⁸⁷ estos procesos. Esto se debe a algunas razones que ya hemos explicado,

86 En muchos casos este trabajo finalmente es llevado a cabo por las organizaciones defensoras que, sin embargo, sólo cuentan con recursos para abarcar una parte de quienes necesitan acceder a derechos.

87 Cabe recordar, en este sentido, la precariedad de la estancia durante el tiempo de resolución de la solicitud de asilo. Si bien en ese tiempo las personas pueden contar con una Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias,

como la falta de recursos de la COMAR -que contribuye a la no resolución de los casos o abandono de los mismos- y a la (in)acción de diversas autoridades para facilitar el acceso al derecho al asilo o a la regularización a través de un TVRH. En lo que sigue nos ocuparemos de la primera problemática.

De clasificaciones y categorías: en teoría

En el capítulo anterior, hablamos de la existencia de normativa de alcance internacional que tiene como premisa el respeto de la Dignidad Humana y la No Discriminación. Esta normativa, que además rige en México a partir de la reforma constitucional de 2011, establece el derecho a tener derechos. Para la población en movilidad, esto implica que se reconocen una diversidad de situaciones por las cuales una persona puede salir de un país para dirigirse a otro y que, en el proceso, los derechos deben garantizarse. Esto se ve reflejado, por ejemplo, en la Convención de Trabajadores Migrantes y en la Opinión Consultiva 18/2003 emitida por la CIDH, en referencia a la misma. Nos encontramos, por otra parte, con la soberanía de los estados y su poder de decisión en relación con la llegada y permanencia en el territorio de poblaciones extranjeras. Si bien estos principios no son necesariamente contradictorios, conviven en una relación de tensión y son disputados a la hora de construir políticas específicas para la gestión de la movilidad internacional de personas. Así, se van construyendo no sólo las obligaciones legales de los países, sino también los parámetros morales a partir de los cuales es legítimo aceptar o rechazar la entrada y permanencia de ciertas poblaciones. Por ejemplo, los países tienen la obligación legal y moral de aceptar a las personas solicitantes de asilo, pero no a las personas clasificadas como migrantes económicos. En este sentido nos preguntamos si, en el ámbito internacional, cierto tipo de moviidades se consideran más legítimas que otras o, dicho de otro modo, los estados se consideran moral y legalmente obligados más con ciertas poblaciones en movilidad que con otras.

Lo anterior se vincula, entre otras razones, a la existencia de un paradigma (Domenech, 2013) impulsado por organismos internacionales y cristalizado en documentos como el Pacto Mundial de Migración (2018) que, al tiempo que mencionan la protección de los derechos humanos, sostienen la necesidad de que los estados ordenen la movilidad. Por otra parte, ya habíamos dicho que el Pacto Mundial de Migración y el Pacto sobre los Refugiados separan a las poblaciones migrantes y solicitantes de asilo. Además, ACNUR aporta parte de los recursos

la imposibilidad de traslado y, en muchas ocasiones, las dificultades para acceder al empleo, limitan la continuidad de estos procesos.

para el reconocimiento e integración de las personas solicitantes de asilo en México, tanto a partir de su apoyo al trabajo de COMAR como a las organizaciones defensoras. Así, se va construyendo la gestión de la movilidad con base en criterios que privilegian la recepción e integración de solicitantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad por haber huido de sus países, es decir, solicitantes de asilo. Sin embargo, ante situaciones como la falta de recursos para desarrollar sus vidas con plena garantía de sus derechos en el país de origen, muchos estados no se consideran en la obligación moral de recibir a las personas que por estas circunstancias llegan a su territorio.

Volviendo al plano local, pero sin perder de vista la forma en que se construye la gestión de la migración en el ámbito internacional, podemos pensar cómo el estado mexicano genera políticas públicas en relación con este tema. Siguiendo a Coria y Zamudio (2018), en el capítulo anterior, hablamos de dos tipos de prácticas relacionadas entre sí. Por un lado, acciones de contención a la llegada de poblaciones. Estas son explicadas por las organizaciones defensoras como consecuencia de la presión estadounidense para evitar que las personas migrantes lleguen a su frontera, y son denunciadas como ilegales en tanto para evitar el cruce de las las mismas se recurre en muchos casos al ejercicio de la violencia. Por otra parte, nos encontramos con la selección de poblaciones. México favorece de forma directa o indirecta la llegada de personas que puedan resultar “beneficiosas para el país” por poseer características como la formación académica o artística, en una lógica de costo-beneficio. Además, recibe en su territorio a quienes huyen de sus países por cuestiones de violencia o que pueden apelar a razones humanitarias.

Estas prácticas de selección de la población se ven favorecidas por la ambigüedad que existe respecto a las obligaciones legales y morales que los países tienen para con las personas que son clasificadas como migrantes económicos. Esta ambigüedad en las obligaciones tiene como consecuencia la ya mencionada detención y deportación de personas provenientes sobre todo de Centroamérica y el Caribe que no pueden demostrar ser víctimas de situaciones que requieren protección internacional.⁸⁸ En este punto, la selección se solapa con la contención en

88 El artículo 13 de la Ley sobre Refugio, Protección Complementaria y Asilo Político (2014) establece que “la condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos: I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él; II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia

tanto que, en el proceso de impedir la entrada o expulsar del país, suelen violentarse los derechos de las personas migrantes. Las organizaciones defensoras se oponen a estas acciones, sustentando sus argumentos en un horizonte moral que establece el derecho a tener derechos, incluyendo el derecho a migrar para acceder a cuestiones básicas como el trabajo o la educación. Por lo tanto, estas acciones de contención-selección de la población no son consideradas legítimas no sólo por la forma en que se ejecutan (en ocasiones ejerciendo violencia) sino también porque se considera que las personas deben tener el derecho a buscar mejorar sus condiciones de vida.

En línea con lo anterior, y a pesar de ser una pregunta que no tengo herramientas para resolver en este trabajo, me resulta interesante traer a la discusión los criterios sobre los cuales se construye esta gestión de la movilidad, tanto en el nivel local como internacional. Es decir, la pregunta por la legitimidad de ciertos movimientos en detrimento de otros y cómo pueden ampliarse estos criterios para la recepción de poblaciones y la garantía de sus derechos. Así también, se presenta el cuestionamiento acerca de qué cambios o continuidades podemos esperar en estas políticas frente a la pandemia, durante la cual la variable sanitaria ha pasado a ser una razón más para seleccionar a la población.

Las prácticas de selección también explican la diferencia entre las estadísticas de reconocimiento de la condición de refugiado de las personas venezolanas (98-99%) y centroamericanas (83-86%). Como explicamos, las primeras suelen tener mejores calificaciones y pueden ser “beneficiosas” en términos de su aporte al país. Esta lógica de selección podría no considerarse problemática en sí misma de hecho, no he registrado cuestionamientos en torno a la recepción de población venezolana en el país por parte de las organizaciones. Sin embargo, resulta cuestionable en el sentido de privilegiar ciertas poblaciones por sobre otras, dejando de lado las necesidades de personas provenientes de Centroamérica. En este caso, la pregunta tiene que ver con los criterios en relación con los cuales se establecen y reconocen algunas situaciones como dignas de protección internacional por sobre otras.

Para finalizar este apartado retomo otro de los reclamos llevados adelante por las organizaciones defensoras. Más que los criterios de selección, en muchas ocasiones la forma en

generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

que se implementan las políticas impiden la garantía de derechos, por ejemplo, al no distinguir dentro del conjunto a la población con posibilidad de solicitar asilo. Es decir, se reclama por la aplicación de políticas públicas acordes a lo establecido en la normativa. En este caso, no se discute con base en un horizonte moral que cuestiona los criterios de selección, sino más bien la asignación de recursos, el control de las prácticas de los funcionarios y demás condiciones que hacen a la construcción y aplicación de una política pública. Más adelante abordaré algunos de los vínculos que las organizaciones defensoras establecen con las autoridades estatales para mejorar la implementación de las políticas públicas en casos concretos.

Hasta acá hemos visto los criterios que justifican las prácticas de selección de poblaciones que lleva adelante el estado mexicano. Por su importancia en términos numéricos y la relevancia para las poblaciones que atienden la organizaciones defensoras, a continuación me referiré a la situación de las personas solicitantes de asilo. En este caso, el estado tiene la obligación tanto legal como moral de reconocerlas y recibirlas en su territorio.

El gobierno humanitario

Como hemos visto, en el proceso de recepción de poblaciones extranjeras en México, una de las razones por las cuales adquirir una estancia regular en el país, y los derechos a ella asociados, es la solicitud de asilo. Este modo de regularización, al cual me referiré en este apartado, es ocupado principalmente por personas provenientes de Centroamérica, el Caribe y Venezuela. El concepto de “gobierno humanitario” desarrollado por Fassin (2012, en Clavijo *et al.*, 2019), nos permite explicar la lógica que sustenta la recepción de personas que pueden demostrar ser víctimas de circunstancias no controladas. Se trata de un

conjunto de procedimientos establecidos y acciones llevadas a cabo por Estados, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, corporaciones, fuerzas militares, etc., que comparten un vocabulario común sobre el valor de la vida y el sufrimiento humano (aunque estos múltiples actores persigan objetivos diferentes) con el fin de administrar y regular la existencia de los seres humanos. Este lenguaje se articularía en torno a dos dimensiones del concepto de lo humanitario: el hecho de compartir como seres humanos la condición similar de humanidad (que constituye la base para una demanda de derechos y una expectativa de universalidad) y la

existencia de un movimiento afectivo como seres humanos hacia nuestros semejantes (entendido como *humaneness*) que crea la obligación de prestar asistencia (Clavijo *et. al.*, 2019)

Esta perspectiva teórica coincide con la propuesta de Carens (2002) en cuanto a la existencia de una obligación moral y legal de los estados de recibir a las personas solicitantes de asilo y posibilitar su reunificación familiar. En este sentido, decimos que México se ha comprometido con las prácticas humanitarias de recepción a partir de la firma de distintos tratados internacionales, asumiendo así una obligación moral y legal frente a la comunidad internacional. Por otra parte, Fassin explica que existen diferentes “economías morales” que rigen a lo largo del tiempo las razones por las cuales las personas solicitantes de asilo son recibidas. El concepto de economía moral es definido como “la producción, circulación y apropiación de normas y obligaciones, valores y afectos relativos a un problema específico en un tiempo y espacio específicos” (2015: 279). Este concepto nos permite explicar la recepción de ciertos grupos poblacionales como exiliados políticos, y de otros como solicitantes de asilo, analizando la movilización de empatías y sospechas desde las autoridades (tanto funcionarios de “nivel de calle”, como otros de nivel más alto) y la sociedad hacia quienes solicitan dicha condición.

A partir las nociones propuestas por Fassin y el concepto de “políticas de control con rostro humano”, Clavijo *et. al.*, (2019) analizan la coexistencia actual de lenguaje humanitario y estrategias de control migratorio para el caso de las personas solicitantes de asilo en Argentina. Las autoras explican que las mismas son construidas como un colectivo que es a la vez víctima de situaciones que no controla y que lo ponen en situación de solicitar asilo, y como amenaza, al introducir la sospecha de que puedan estar abusando de la solicitud de asilo sin ser “verdaderos” refugiados. En esta línea podemos situar las prácticas de la autoridad encargada del reconocimiento de la condición de refugiado, que aplica numerosas pruebas para determinar la veracidad de las solicitudes de asilo. Tal como me explicaba el coordinador de la COMAR:

Entonces, antes esa situación nosotros qué tenemos que tener, la sensibilidad, la empatía. O sea, todo este proceso de entender, cuando se hace una entrevista hay que entender eso. Si no entendemos eso no estamos haciendo

bien nuestro trabajo. **Nuestro trabajo es esencialmente un trabajo de derechos humanos.** Y si no entendimos eso no entendimos nada. Entonces por eso es un proceso complejo y la entrevista implica mucho de hacer acopio de este, estos elementos, estos ingredientes de sensibilidad, de empatía para tratar de entender la situación. **Y además, por otro lado, también entender si se trata de fraude.** Porque también hay personas que no necesariamente son refugiadas, hay personas que llegan y que por razones de conveniencia pueden recurrir al engaño, y pueden tratar de hacerse pasar por refugiados sin serlo (Andrés Ramírez, COMAR, 05/11/2020).

El reconocimiento de la condición de refugiado requiere que las personas demuestren que efectivamente poseen “fundados temores” de regresar al país donde residían previamente. Pero al mismo tiempo, existe la posibilidad de que las solicitantes cometan “fraude”, es decir, que no sean “verdaderas” refugiadas. Así, la COMAR lleva adelante un procedimiento de determinación de esta condición para lo cual las funcionarias de esta agencia estatal se valen tanto de la reconstrucción de la situación de cada país que pueda haber obligado a las personas a huir, como también de las pruebas que las mismas personas puedan aportar acerca de sus “fundados temores” de regresar al mismo. El procedimiento de determinación de la condición de refugiado implica el trazado de un límite en un *continuum* de situaciones que se presentan en la vida real. “Sea donde fuere que se trace la línea, los casos que queden justo a un lado de la misma (los que apenas cualifiquen como refugiados) se parecerán mucho más a los casos justo al otro lado de la línea (lo que por muy poco no cualifican) que lo que cada uno de ellos se parezca a los de las personas en los extremos” (Carens, 2002: 24).

En línea con lo anterior, aparece nuevamente la pregunta acerca de la legitimidad de ciertos movimientos por sobre otros y, más específicamente, de ciertas condiciones de sufrimiento por sobre otras. Tal como reporta la CMDPDH (2017) la COMAR no reconoce las condiciones de violencia prevalecientes en algunos países de Centroamérica como violencia generalizada. Esto lleva al rechazo de personas solicitantes de asilo provenientes de estos países, situación que la mencionada organización identifica y denuncia como una “mala práctica” de esta agencia estatal. Cabe recordar que a las personas provenientes de Venezuela se les suele reconocer por la causal de violencia generalizada, lo cual nos lleva a preguntarnos por los criterios en relación a los cuales se traza la definición y acerca de las lógicas

diferenciales de reconocimiento para poblaciones de diferente nacionalidad. Este modo en que se está configurando la política de recepción de población en la actualidad, nos sitúa además frente a la pregunta sobre las estrategias que las personas pueden emplear para ser recibidas en el país. Tanto las organizaciones defensoras como las personas solicitantes de asilo pueden emplear de forma estratégica la idea de “fundados temores”, es decir, enfatizar en su solicitud razones legitimadas como la violencia, frente a la falta de recursos económicos que también puede motivar su salida del país.⁸⁹ Así, nos preguntamos junto con Fassin (2003) qué consecuencias tiene sobre la subjetividad de las personas una política que las impulsa a ser víctimas (y cierta clase de víctimas) para acceder a derechos en un país distinto del que son ciudadanas.⁹⁰

Por último, cabe mencionar que las posibilidades de reconocimiento por parte de las agencias estatales se encuentran limitadas por diversas razones. Entre estas podemos identificar: falta de oficinas para recibir solicitudes de asilo, falta de personal y presupuesto que impiden el cumplimiento de los tiempos administrativos establecidos por la normativa, imposibilitan la atención diferenciada a cada solicitante y la realización de segundas entrevistas, falta de traductores en caso de no hablantes del español, etc. (CMDPDH, 2017). Estas condiciones, sumado a las exigencias establecidas en la normativa para solicitar asilo -permanecer en el lugar, concurrir a firmar todas las semanas- y las condiciones de falta de recursos en que suelen encontrarse las solicitantes pueden conducir al abandono de los procesos (Sin fronteras, 2016a).

Desde una perspectiva que sostiene el derecho a tener derechos como horizonte moral, las organizaciones defensoras cuestionan los criterios con base en los cuales es otorgado el reconocimiento de la condición de refugiado. En este sentido, una de las propuestas es la modificación de la normativa definiendo más claramente las condiciones por las cuales una persona debe ser reconocida como refugiada, a fin de reducir la discrecionalidad en este proceso de selección. Por otra parte, llevan adelante reclamos en relación a las condiciones que se requieren para la implementación de las políticas públicas. Se demanda entonces una mejor asignación de presupuesto, capacitación y controles al trabajo desarrollado por los funcionarios estatales.

89 Distintos informes (CMDPDH, 2017; REDODEM, 2019) nos indican que es difícil separar los motivos por los cuales las personas abandonan sus países de origen, en este sentido, las condiciones de violencia y falta de recursos económicos pueden solaparse.

90 En este sentido, considero que sería interesante indagar las percepciones de personas que hayan sido reconocidas como refugiadas en relación con las razones por las cuales se les otorgó este reconocimiento.

Hemos visto entonces que ciertas poblaciones de migrantes no entran en las definiciones jurídico-administrativas propuestas por el estado para obtener una estancia regular lo cual puede tener como consecuencia su expulsión del país, así como menores posibilidades acceso a derechos vinculados con la provisión de servicios públicos, mientras permanecen en México. Las políticas públicas en torno a la migración y solicitud de asilo del estado mexicano se vinculan con paradigmas internacionales de gestión de la migración y cómo los mismos contribuyen a construir ciertos movimientos de población como legítimos para solicitar la condición de estancia regular o protección internacional. Así, no sólo se establecen los compromisos legales, sino también parámetros morales de recepción de poblaciones. A partir de esto, se construyen políticas de selección y contención que terminan por dejar afuera a los migrantes económicos provenientes (principalmente) de Centroamérica y el Caribe, si bien se recibe, o se intenta recibir, a las personas solicitantes de asilo. Las organizaciones, en base a un horizonte moral de derecho a tener derechos (incluido el derecho a migrar) tratan de empujar el reconocimiento y garantía de derechos para la mayor cantidad de poblaciones posibles. Así, llevan adelante procesos de incidencia para modificar la normativa que consideran contraria a la protección de derechos y, en ciertos casos, incluso inconstitucional, y denuncias frente a la falta de garantía de derechos.

Hasta acá hablamos del trabajo en la esfera del derecho, que tiene carácter universal. Es decir que, en tanto seres humanos se les deben respetar los derechos a todas las personas, incluidas todas las personas migrantes. En lo que sigue veremos las esferas de reconocimiento social y personal.

Mirada interseccional y reconocimiento

El reconocimiento, tal como hemos visto en las esferas definidas por Honneth (1997), no sólo es jurídico, es decir, en la esfera del derecho. Al contrario, existe también una esfera de reconocimiento personal que tiene que ver con que las personas sean reconocidas como sujetos con dignidad y una esfera de la solidaridad, es decir, la consideración de los sujetos como miembros valiosos de la comunidad. En este apartado, profundizo en algunas formas en que se producen estos tipos de reconocimiento. Cuando hablábamos de políticas de selección implementadas por el estado mexicano decíamos que generalmente se reciben dos tipos de poblaciones: solicitantes de asilo o población “beneficiosa” con base en la posesión de ciertos recursos o características deseables (educación, capacitación, etc.).

Más allá de los criterios establecidos en la normativa para recibir a las personas extranjeras en México, podemos decir que este proceso se encuentra atravesado por consideraciones vinculadas al perfilamiento racial de las personas. Como vimos en el capítulo anterior, las personas migrantes (al igual que las personas mexicanas) pueden ser discriminadas con base en su fenotipo, en un país que privilegia y valoriza sus raíces “blancas”.⁹¹ En este sentido, diversos informes (Duarte, *et. al.*, 2020; Priya Morley, 2021a; 2021b) reportan que personas afrodescendientes e indígenas -y migrantes con estos rasgos físicos- sufren más discriminación en los lugares de trabajo y es sistemática la violencia policial ejercida contra ellas.

Por otra parte, en el caso de las mujeres, la discriminación por cuestiones como el color de la piel o los rasgos puede intersectarse con situaciones de violencia sexual y de género. Estas situaciones se reportan para el caso de mujeres haitianas (Priya Morley, 2021b), así como guatemaltecas y hondureñas (Díaz Prieto y Kuhner, 2015) tanto como motivo de huida del país de origen como durante el tránsito y establecimiento en México. Las organizaciones defensoras producen y difunden conocimiento acerca de la desigualdad estructural en que se encuentran las mujeres, además de ser migrantes o solicitantes de asilo, con escasos recursos económicos y, en algunos casos, con fenotipos desvalorizados. De este modo, van identificando y trabajando sobre diversas variables que afectan no sólo la recepción de personas en un país, sino también su acceso a distintos derechos básicos como la vivienda o el trabajo. Para esto, es necesario “empujar” el reconocimiento de derechos en la normativa y monitorear la puesta en práctica de políticas públicas. Además, es necesario intervenir para que las personas migrantes y solicitantes de asilo sean reconocidas como miembros valiosos de la sociedad y, así también, para que las personas se reconozcan a sí mismas como sujetos con dignidad y derechos. Si bien teóricamente podemos separar estas distintas aristas del trabajo llevado adelante por las organizaciones defensoras, en la práctica, las acciones orientadas a lograr distintos tipos de reconocimiento aparecen de forma concatenada. Veamos.

Las usuarias llegan a las organizaciones por la necesidad de resolver el acceso a uno o varios derechos. Si bien esto puede dar lugar a una visión de sí mismas como víctimas desde un lugar de pasividad o como víctimas-sujetos de derecho, es decir, desde un lugar de

91 El uso de comillas para mencionar las raíces “blancas” de México tiene como premisa la imposibilidad de clasificar a las personas con base en su color de piel.

“empoderamiento”.⁹² En el caso de Suyapa, su experiencia en distintos países ha dado lugar a la posibilidad de pensarse como sujeto de derecho, aunque no en todos los casos cuenta con los medios para reclamarlos frente a las instituciones estatales. En este sentido, tuvo que recorrer varias escuelas antes de lograr que su hija fuese aceptada en una, aún sabiendo que el derecho a la educación le correspondía. Por otra parte, manifiesta haberse sentido incómoda frente a la mirada de funcionarios que no quisieron atenderla en el seguro médico por no contar con la documentación. En este sentido, las organizaciones trabajan tanto en un plano colectivo como individual para que los beneficiarios de su trabajo puedan reconocerse a sí mismos como sujetos de derecho y además cuenten con las herramientas para ejercerlos, en primer lugar, información. Imumi, por ejemplo, trabaja para lograr que las mujeres puedan ser defensoras de ellas mismas:

Hicimos un foro con el senado y ellas fueron las panelistas, y ellas fueron las que dijeron necesitamos reformar este código porque nuestro hijos, está pasando esto, en lugar de que fuéramos Imumi. Pero hay todo un proceso formativo detrás, ellas ya son voceras y dan las entrevistas mediáticas y van a los programas en lugar de que vayamos Imumi o vamos juntas (Berenice, Imumi, 17/08/2020).

Esto forma parte de una estrategia de reclamo que es a la vez una forma de lograr un reconocimiento jurídico de los derechos de las mujeres, al tiempo que son reconocidas a nivel personal como ciudadanas cuyos reclamos son dignos de ser tomados en cuenta. Por otra parte, se trata de una estrategia de vinculación con las autoridades en el sentido de establecer diálogos dirigidos directamente por las mujeres demandantes del reconocimiento, cuyo testimonio se produce en primera persona. Al mismo tiempo, la producción de información que requieren estas presentaciones y su presentación a través de distintos medios, contribuye a difundir las problemáticas de las mujeres migrantes en México.

En línea con lo anterior, se trabaja en la difusión de derechos y la creación de redes de acompañamiento como estrategia de integración en la sociedad que las recibe:

92 La auto-definición como víctimas o sujetos de derecho dará también lugar a comportamientos estratégicos de las personas migrantes frente a las autoridades estatales para lograra sus objetivos, por ejemplo, el reconocimiento de la condición de refugiado. Sin embargo, en este trabajo no me enfoco en las personas solicitantes sino más bien en las defensoras.

Entonces, llevamos grupos de promotoras porque ellas van fortaleciendo. No sólo eso, sino también ahora en Covid hicimos sesiones pues, de contención. Algunas hay situaciones de violencia que inclusive ellas no identifican como violencia. Y entonces, pues, se empieza a ampliar su red de apoyo para que ellas vean que tienen otras alternativas y que pueden tener opciones, en caso de las decisiones que ellas tomen con sus hijos. Fomentamos que entre ellas mismas se vaya dando la formación, desde sus propios conocimientos (Berenice, Imumi, 17/08/2020).

Ambos trabajos comentados en el testimonio son parte del proceso de evitar el asistencialismo y lograr que las personas no se encuentren en la posición de víctimas en un sentido de pasividad sino de titulares de derecho.

Por otra parte, el reconocimiento a nivel personal se produce al enfocar en el caso de cada mujer y sus necesidades, así como también teniendo en cuenta sus decisiones. La asistencia psicológica forma parte del procedimiento, lo cual implica una concepción integral de la salud, y brindar herramientas para que la persona pueda desarrollarse por sí misma. Es decir, que no dependa siempre del trabajo de las organizaciones sino que eventualmente pueda contar con los recursos para acceder a derechos por sí misma. En este sentido una de las usuarias me comentaba:

asociaciones como Imumi son ese faro que te da un poquito de luz y de esperanza y que ahí está esa ayuda y que realmente. O sea, yo creo que tenía como arrastrando tantos traumas, tantas esté cosas, que si no hubiese sido por esta asociación yo no creo haber podido pagar un psicólogo y más tantos meses, ¿no? Y agradezco de verdad que hayan recibido mi caso y que sea parte de Imumi” (Gery, usuaria de Imumi, 18/12/2020)

El trabajo de las organizaciones les permite entonces a las usuarias contar con herramientas para acceder a derechos y desarrollar su proyecto de vida. El reconocimiento también tiene que ver con evitar la re-victimización en el trabajo de la organización:

Entonces en esta parte del modelo de atención pues nosotras consideramos que dadas las necesidades emocionales, psicológicas de las mujeres que han sido víctimas de violencia, se necesitaba un acompañamiento integral. Y ese acompañamiento psico - jurídico pues sí ha sido clave hasta este momento en la atención de los casos. Entonces, bueno, en nuestro modelo de atención lo que hacemos es una entrevista psico – jurídica, es decir, esta la abogada y la psicóloga en conjunto. Conocemos un poco más del caso, de las razones por las cuales la persona ha tenido que abandonar su país. Pero también las situaciones que está viviendo aquí en México porque muchas veces también aquí en México viven violencia y hay que buscar alternativas, no? (Lizeth, Imumi, 23/09/2020)

En el testimonio de arriba vemos cómo se planifica la atención de las usuarias de modo que no tengan que repetir su testimonio adelante de varias personas distintas, lo cual implica llevar adelante entrevistas conjuntas entre las defensoras de las distintas áreas que componen la organización. Pero además, el trabajo de Imumi consiste en evitar que otros re-victimicen a sus usuarias:

si la mujer tiene que ir a juzgado, si la mujer tiene que ir a... ahí sí, pues vamos, presencialmente nos tenemos que, que entrevistar y acompañar a las mujeres porque pues no las podemos enviar solas. Porque pues sabemos, sabemos cuál es el tratamiento burocrático de las autoridades, y xenófobo y discriminador, ¿no? Entonces pues difícilmente mandamos a una mujer que ya ha sufrido discriminaciones, vulneraciones a sus derechos para que pues otra vez la re-victimicen (Lorena, Imumi, 20/10/2020)

Así, acompañar a las mujeres se constituye en una estrategia para garantizar su acceso, por ejemplo, a realizar una denuncia, evitando que sean discriminadas por las autoridades. A su vez, este tipo de trato brindado por las organizaciones, es decir, diferenciados y acorde a las necesidades de cada usuaria tiene como resultado el reconocimiento personal en su dignidad como seres humanos.

Sin embargo, el trabajo de defensa como proceso de largo plazo ha conocido avances y retrocesos, lo cual en ocasiones es evaluado en términos de “falta” por las defensoras con respecto a sus expectativas de logro. Cuando hablamos de la creación de políticas públicas en torno a la movilidad mencionamos la interlocución de las organizaciones con distintas agencias estatales. Para esto, requieren un cierto reconocimiento por parte de estas últimas para poder influir sobre las mismas y garantizar derechos. A continuación, abordaremos este tema, considerando que el reconocimiento dado al trabajo de las organizaciones influye directamente en su capacidad para defender derechos.

Ser reconocidas para defender derechos

“Te vas a decepcionar”, me dijo una defensora cuando le conté que me interesaba concentrarme en las prácticas y logros de las organizaciones defensoras. En las entrevistas con mis interlocutoras, se reflejan sensaciones encontradas respecto al resultado de su trabajo que se relaciona tanto con los logros en términos de cambio en las prácticas y mejoramiento en las políticas públicas, como también al reconocimiento que obtiene su trabajo por parte del gobierno y la sociedad en general.

Si hay mucha frustración, sí hay mucho enojo, si hay algunos momentos de cansancio porque pues... te cuento una anécdota muy rápida, hace como doce años hubo unos programas de regularización que emitió el Instituto Nacional de Migración y hubo unas campañas en Chiapas para regularizar a las personas. Ahí me tocó en algún momento ver a un grupo... las personas que se querían regularizar, y el padre me decía ‘ah, venga, este, mire, aquí están’. Y estaban una iglesia llena con más de 350 personas esperando para que les dieran información. Me quedé sorprendida, así dije ‘no puede ser que haya tantas personas, en un espacio esperando a que les informes’. Y eso fue así muy sorprendente para mí, estoy hablando de hace a lo mejor del 2002 o en el 2001. Y eso dije ‘yo creo que nunca lo voy a volver a ver’, sin embargo, ahora con el tema de las caravanas no eran cientos, eran miles. Entonces, el impacto fue así como ‘guau’ (Margarita, Imumi, 16/10/2020).

En varios discursos podemos encontrar esta sensación de falta, de desborde por la situación y de insuficiencia en los logros. Según explican Blake, Robinson y Smerdow (2006) las prácticas

de las organizaciones de la sociedad civil están sostenidas en valores como la búsqueda del empoderamiento de las personas y la igualdad. Asimismo, predomina un sentido de responsabilidad para con las personas destinatarias de su trabajo, se procura la formación de comunidades (o redes) y, de modo más general, se intenta provocar un cambio en la vida de las personas y en el mundo en el que viven. En este sentido, en el caso analizado, encontramos que las expectativas de logros de las defensoras pueden ser altas en relación con el contexto en el que se insertan. Barry y Djordjevic (2007) hablan de una cultura del activismo que atraviesa las prácticas de las defensoras, la cual en base a una lógica de sacrificio considera siempre las necesidades más urgentes del lado de los beneficiarios del trabajo, en detrimento de las defensoras. Así, se genera una sensación de permanente falta en relación con los logros. Uno de los aspectos centrales del trabajo de defensoría es entonces el trabajo “hacia adentro” de la organización. Si consideramos que su trabajo tiene como objetivo que se reconozcan y garanticen derechos no sólo para las personas a quienes se dirige su trabajo sino también para el resto de la sociedad, esto incluye a las mismas defensoras. Volveré sobre esto en el próximo apartado.

Antes de abordar el trabajo llevado adelante al interior de las organizaciones, es necesario pensar en cómo influye el reconocimiento de otros actores, en su posibilidad de defender derechos. Este punto del análisis se vincula tanto con la teoría del reconocimiento como con el enfoque relacional propuesto para guiar este trabajo. En un modelo democrático, la sociedad civil se vincula con agentes estatales en las distintas etapas de formulación e implementación de las políticas públicas. Para esto, las organizaciones defensoras requieren ser reconocidas como interlocutores válidos. En este sentido, organizaciones como Imumi y Sin Fronteras apelan a su trayectoria para establecer vínculos con distintos funcionarios estatales e incidir en sus prácticas, así como lograr cambios en la normativa. Es decir que, en base a sus logros previos las organizaciones son consideradas como actores que presentan propuestas válidas de ser escuchadas y tomadas en cuenta, y así también, tienen cierto poder para reclamar rendición de cuentas de parte de funcionarias estatales. En términos de Honneth (1997) el reconocimiento que reciben las organizaciones defensoras de parte de actores estatales puede considerarse de dos tipos. Por un lado, un reconocimiento social, es decir, como parte de una sociedad civil que es valiosa, lo cual se ve reflejado en el discurso y en prácticas de colaboración. Por otra parte, el reconocimiento ha sido jurídico, en tanto ha implicado la sanción de normativas y la puesta en marcha de mecanismos que habiliten y protejan el

derecho a defender derechos. Sin embargo, este proceso de reconocimiento ha conocido vaivenes a lo largo del tiempo.

Para explicar lo anterior debemos completar parte de la historia del desarrollo de las organizaciones defensoras que expusimos en el primer capítulo. Ya vimos que las primeras acciones de asistencia humanitaria respondieron a necesidades muy puntuales y, en ocasiones, estuvieron encabezadas por personas solas o pequeños grupos que se organizaban para dar asistencia humanitaria. Este fue el caso de “Doña Conchi” una mujer de Querétaro que en 2005 fue acusada de tráfico de migrantes por brindar ayuda a un grupo de personas hondureñas. Luego de permanecer encarcelada durante dos años fue liberada y su caso sentó precedente para que en 2008 se despenalizara la ayuda humanitaria en la LGP (Salmón Gómez, 2014). En 2008 y 2009 el personal del Albergue del Migrante Hermanos en el Camino (Ixtepec, Oaxaca) y la de Casa del Migrante de Saltillo (Coahuila) sufrió amenazas por su trabajo con personas migrantes. El caso del Albergue del Migrante fue incluso llevado hasta la CIDH que en 2010 dictó medidas cautelares de protección. Sin embargo, en 2012 se informaba que las mismas no habían sido efectivas debido a que las amenazas contra el fundador del Albergue del Migrante (Padre Alejandro Solalinde) continuaron, provocando incluso su salida del país.⁹³

Estas situaciones, que sólo son un ejemplo de algunas de las problemáticas que han enfrentado las defensoras de personas en movilidad, han dado lugar a un proceso de incidencia que resultó en la sanción de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Ley de Protección), en el año 2012. Asimismo, esta normativa estuvo motivada por las amenazas que se registraron en contra de defensores no sólo de personas en movilidad sino también enfocados en otros temas, como defensores ambientales y feministas. Estas reformas en la normativa han sido parte del reconocimiento en la esfera del derecho otorgado por el estado a las organizaciones, al crear un mecanismo que permita a las defensoras protegerse frente a posibles peligros en que se ven involucradas, derivados de su trabajo. Sin embargo, y como ya hemos visto, el reconocimiento normativo no garantiza los derechos en la práctica. En este sentido, las organizaciones defensoras de México y algunos organismos internacionales como WOLA han denunciado lentitud y falta de recursos en la implementación del mecanismo de protección (WOLA, 2015). En esta línea, un informe publicado por varias organizaciones y academia (Front Line Defenders *et. al.*, 2019) señalaba una serie de incidentes en contra de defensores de varios países entre los que incluían a México.

93 Fuente: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/054.asp> Consultado: 28/05/2021.

Este informe habla de acciones que van desde la difamación y acusaciones en redes sociales, hasta la detención, amenazas y agresiones físicas.

Por otra parte, arriba mencioné que es significativo el reconocimiento en la esfera de la solidaridad en cuanto a las organizaciones como interlocutores valiosos y que esto se puede ver reflejado en el discurso. En este sentido, las defensoras se piensan y nombran a sí mismas justamente bajo la denominación de “defensoras”, por contraposición a “activistas”. En este sentido Miriam me explicaba:

Nosotras, creo que tiene que ver más como el estereotipo del activista que se ha construido aquí en México. Entonces, nosotras preferimos que nos llamen defensoras porque creemos que está dentro de un marco más como de defensa, de derechos, de apoyo, como más sustentado que un activismo. Tu puedes ser como... no sé, como que activista puedes ser en diferentes momentos y en diferentes temas. Y defensora de derechos es como algo que es constante, que no es momentáneo. Puedes defender digamos el derecho que tu quieras o donde están tus intereses, donde te sientes más identificada o inclinada... Eso obviamente es de cada persona, pero tiene más una base y un sustento, mientras que el activismo no. O al menos esa es nuestra percepción, ¿no? (Miriam, Imumi, 19/08/2020).

Esta definición, se refiere al compromiso con la defensa de los derechos humanos y los valores que los sustentan, que las defensoras utilizan para nombrarse y definirse a sí mismas y a su trabajo. En este sentido ser “defensora” remite a un trabajo de largo plazo que es personal al tiempo que se inscribe en un colectivo con trayectoria en México. Así, ser nombradas como “defensoras” es parte del reconocimiento en tanto interlocutores valiosos, que no sólo es simbólico sino que además ha quedado expresado en la normativa (reconocimiento) antes mencionada. El reconocimiento estatal además, contribuye a que las organizaciones sean reconocidas como parte valiosa de la comunidad, en tanto pueden contribuir a la ampliación de derechos.

Habiendo explicado todo esto, vemos que el reconocimiento no surge de forma automática sino luego de un largo proceso de reclamos, denuncias y diálogo con las autoridades estatales. En este sentido, las defensoras utilizan diversas estrategias frente a la

falta de reconocimiento de su trabajo y para impulsar el mismo. A continuación presentaremos el trabajo en red como estrategia fundamental para lograr reconocimiento y garantía de derechos.

Redes: incidencia de contención y de coyuntura

El trabajo en red se constituye en una estrategia para lograr el reconocimiento de derechos en la normativa, así como su garantía en la práctica, tanto para las usuarias como para las mismas defensoras. Las redes entre organizaciones defensoras se han ido construyendo a lo largo de los años de trabajo, acercando posicionamientos y reclamos conjuntos, aunque este proceso no ha sido totalmente armonioso sino que existen contradicciones, avances y retrocesos a lo largo del mismo.

Las redes se han establecido, por un lado, entre organizaciones que se ocupan de distintas actividades en relación con la población en movilidad, por ejemplo, entre albergues y organizaciones que se ocupan de la asistencia legal. El Colectivo de Defensoras de Migrantes y Refugiados (CODEMIRE) y la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM) son ejemplos de redes de albergues y organizaciones dedicadas a la asistencia legal que buscan ampliar sus capacidades de atención, formación y producción de conocimiento a través del trabajo conjunto. Por otra parte, se establecen redes con organizaciones civiles que se ocupan de diversas temáticas transversales como, en el caso de Imumi, con agrupaciones que trabajan sobre temáticas de género o feministas, o con organizaciones que trabajan cuestiones de racismo. Por ejemplo, el informe sobre detención a personas en función del color de piel (Duarte *et. al.*, 2020) fue producido por Imumi en conjunto con la Coalición Indígena de Migrantes de Chiapas, AC, y el Proyecto Afrodescendencia México.

Las redes juegan un papel central en la obtención de recursos para el trabajo de las organizaciones, en la ampliación de las capacidades de atención humanitaria y asesoría legal. Por ejemplo, Imumi, establece redes con albergues u organizaciones que puedan brindar recursos a las usuarias más allá de la asistencia legal que la organización lleva adelante:

Pues mira, trabajamos con proyecto Casa Refugiados porque aunque ellos también dan acompañamiento legal no lo dan especializado a mujeres. Entonces cuando ellos encuentran un caso de mujer víctima de violencia con este perfil que nosotros atendemos, nos hacen llegar ese caso, lo

canalizan y nosotros lo llevamos. Pero por otro lado ellos tienen cosas que nosotros no, tienen toda una red de empleadores, tiene apoyo económico para renta, para despensa, tiene apoyo para poder validar estudios en México. Entonces, cuando nosotros necesitamos alguno de estos servicios igualmente se los solicitamos, canalizamos a nuestra mujer solicitante de asilo para que pueda tener estos servicios (Lizeth, Imumi, 23/09/2020).

Vemos entonces que el trabajo en red se convierte en una forma de ampliar y garantizar el acceso a distintos tipos de derechos para las personas que se contactan con las organizaciones. Por otra parte, las redes juegan un papel significativo en los procesos de incidencia con actores estatales. Moreno Mena explica que “El trabajo en red, facilita la promoción y defensa de los derechos humanos, sobre todo en cuanto al manejo de información y al empoderamiento de las organizaciones. Estar asociadas, de alguna forma, las valida ante la opinión pública y refuerza su estructura político/social en cuanto a generar incidencia pública en temas de interés común; por ejemplo la violación de los derechos humanos de los migrantes” (2011: s/n). Es decir que las redes son centrales en la comunicación y denuncia que permite la construcción de agenda en torno al tema de la movilidad humana. Posicionar el tema migratorio en la agenda es central tanto para “empujar” el reconocimiento jurídico como para garantizar derechos en la práctica.

Podemos decir entonces que el trabajo en red es parte de las estrategias de las defensoras para ser reconocidas como interlocutores valiosos en la construcción de las políticas públicas sobre migración. Las acciones de incidencia han dado lugar a lo largo del tiempo, a la sanción de normativas que protegen a las defensoras, aunque estas no sean totalmente efectivas en su puesta en práctica. En lo que sigue y para traer la discusión al presente, me enfocaré en algunas modificaciones en el trabajo de las organizaciones defensoras vinculadas al cambio de administración federal en 2018 y a la pandemia en 2020, ambos hechos han impactado en la interlocución con agentes estatales y en el trabajo en red.

El cambio de gobierno a nivel federal, a fin de 2018, fue experimentado por las organizaciones como un momento de cierre en las posibilidades de incidir en las políticas públicas sobre movilidad, particularmente frente a la autoridad migratoria, es decir, el Instituto Nacional de Migración. Así, las organizaciones adoptaron una estrategia que definen como “de contención” para evitar el retroceso en los derechos ya garantizados, lo cual implicó incidir más por vía judicial y menos por vía administrativa a través del poder ejecutivo. En este

sentido, el énfasis en el trabajo en red ha servido para documentar las situaciones de violación a los derechos de las personas migrantes y refugiadas que se estaban observando en distintas partes del país. Producir y analizar información es, en este sentido, necesario para planear su trabajo, así como indispensable para mantener su legitimidad. Esta información ha sido utilizada para presentar denuncias conjuntas, tanto frente a la justicia nacional como frente a la CIDH. Por ejemplo, en 2020 presencié de modo virtual una audiencia sobre el tema de las alertas migratorias, en la cual las organizaciones de la sociedad civil reclamaron a agentes del estado, información sobre las mismas y los criterios para aplicarlas. Esta presentación, se trató de una forma de reclamar al estado la transparencia en cuanto a los criterios en la fijación de las alertas, lo cual se constituye en una forma de seguir garantizando (o al menos procurar que no retroceda en la aplicación de) el derecho a ingresar en México.

En este sentido, puede decirse que a nivel federal las organizaciones han ido perdiendo reconocimiento como interlocutores válidos, lo cual genera menos posibilidades de influencia en la política pública. Además, el cambio de gobierno también ha implicado para las defensoras “una constante descalificación” hacia las organizaciones de la sociedad civil, tanto defensoras de personas en movilidad como de otras áreas:

el presidente López Obrador ha reiterado su desconfianza, e incluso desagrado respecto de la sociedad civil, a la que ha calificado de “fifi” y de ser parte de la mafia del poder. Estos señalamientos, que descalifican el trabajo de miles de mexicanas y mexicanos, están muy lejos de tender puentes de diálogo, que es lo único que nosotros queremos con el presidente, así como con las autoridades de todos los órdenes de gobierno: queremos espacios que nos permitan exponer nuestros argumentos y conocer con detalle sus propuestas, acciones y resultados; queremos también que haya transparencia y rendición de cuentas, la obligación más elemental que tienen los gobernantes para con sus gobernados (Morera y Quintana, *Animal Político*, 07/03/2019)

Así, se pone de manifiesto la descalificación que quita importancia al trabajo de las organizaciones. Esta falta de reconocimiento se relaciona con el cierre de espacios de interlocución y, a su vez, forma parte de un proceso de cambio más amplio en las relaciones

entre la sociedad civil y el estado que se produjo con el cambio de administración federal. En este sentido, queda pendiente la pregunta en torno a cómo va a reconfigurarse este vínculo y qué lugar van a ocupar las organizaciones defensoras de las personas migrantes y refugiadas en la construcción de políticas orientadas a garantizar derechos para estas poblaciones. Asimismo, nos preguntamos en torno al vínculo de las organizaciones defensoras con las organizaciones de personas migrantes, retornadas y refugiadas dedicadas a la defensa de sus propios derechos, y de estas en relación con las autoridades estatales.⁹⁴

La denuncia en medios de comunicación forma parte de las estrategias implementadas como forma de reclamo frente a la falta de interlocución con las autoridades. Si bien la comunicación es una estrategia de largo plazo, en esta coyuntura se vuelve esencial ante la menor cantidad de instancias oficiales. Este tipo de incidencia indirecta a través de medios de comunicación o redes sociales es entendida por las defensoras como un trabajo de “coyuntura” que implica estar pendiente de los discursos y prácticas de los agentes estatales para responder a ellas. En este sentido, han sido fundamentales las redes de comunicación entre organizaciones para generar discursos alternativos que discutan o contrarresten aquellos producidos por la autoridad. Este tipo de incidencia ha implicado también cambios en los destinatarios de esta:

hemos estado evaluando... que quizás tendríamos que cambiar, y el target principal tendría que ser la población que nos ayude a empujar cosas, ¿no? Frente al otro contexto grande que yo te decía de donde no importan los datos sino que es más demagógico el asunto. Seguimos en esa evaluación, no hemos decidido (Miriam, Imumi, 19/08/2020).

En este sentido, las organizaciones se encuentran frente a una coyuntura en la que el reconocimiento en la normativa y el reconocimiento social, es decir, de las organizaciones como actores valiosos, no alcanzan para convertirlas en interlocutores con quienes algunas agencias estatales dialoguen en la construcción de políticas de gestión de la movilidad. Por lo tanto, la estrategia apela al reconocimiento de su trabajo como valioso para la sociedad en su

94 Si bien no es un tema a resolver en este trabajo es interesante considerar la cuestión de la representación y de qué modos podría modificarse la misma cuando las personas empiezan a organizarse para defender sus propios derechos, tal como ha sucedido en los últimos años, ¿Cómo podría situarse entonces el rol de las organizaciones defensoras?

conjunto. El reconocimiento como actores que aportan al funcionamiento de la democracia, la ampliación de derechos y el bien común, vendría (o viene) de la mano con el reconocimiento de las personas migrantes como parte de esta. Así, se apela a “la sociedad” como actor de cambio que puede impulsar el reconocimiento por parte de los actores estatales.

Como contra-cara de esta situación, vemos que a nivel local el panorama ha sido diverso en relación con el nivel federal. Para organizaciones como Sin Fronteras que contaban con espacios de participación como el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México los mismos se han mantenido. Asimismo, el vínculo con la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México también ha sido positivo en relación al trabajo conjunto que llevaron adelante la sociedad civil y el estado en ocasión de la llegada de las caravanas. En este sentido, podemos decir que a nivel local las organizaciones son reconocidas como interlocutores valiosos para los agentes estatales y cuentan con espacios de participación y vinculación que les permiten influir en las decisiones estatales lo cual es un paso en dirección a la garantía de derechos. Como veremos más adelante, estos vínculos son fundamentales para el acceso a derechos que no tienen que ver con la llegada de extranjeros a México sino más bien con la integración a la sociedad mexicana.

En 2020, la pandemia del Covid-19 irrumpió en el mundo, en México y en el trabajo de las organizaciones defensoras de los derechos de personas migrantes y refugiadas. En estas circunstancias las redes de trabajo entre organizaciones y con instancias gubernamentales han sido esenciales para cubrir las necesidades de sus usuarios para quienes, tal como ya hemos visto, se dificultaron las condiciones de acceso al empleo, la salud y la vivienda, entre otras necesidades. Sobre los cambios en las acciones de las organizaciones frente a sus usuarias profundizaré en el próximo capítulo, por el momento me enfocaré en los cambios que trajo la pandemia en lo que refiere a los modos de trabajo hacia el interior de las organizaciones y entre sí. Al respecto una defensora me explicaba:

Creo que eso ha cambiado ahora, desde la pandemia para acá, ya no nos organizamos, ya no actuamos tanto en función de las redes formales que había, sino en función de problemas hacemos un grupo, un Whatsapp, llamada de Zoom, qué está pasando, cómo nos articulamos todos los equipos jurídicos de acá. O sea, algo mucho más coyuntural que estas cosas de redes formales, que tiene sus beneficios pero también tiene sus retos importantes. Porque sí es mucho desgaste, no hay horarios, no hay...o sea, sí hay que

encontrar un balance porque sí esto va más largo (Berenice, Imumi, 17/08/2020).

Se trata en este caso de una estrategia coyuntural sustentada en un trabajo de largo plazo de formación de redes y conexiones entre organizaciones. En este caso, ya no nos referimos a la “coyuntura” en relación con la incidencia con agencias estatales o en relación con el reconocimiento por parte de estos. En este caso, Berenice define como coyuntural el trabajo llevado adelante al interior de la red de organizaciones. Por ejemplo, el 13 de agosto de 2020 migrantes que se alojaban en las inmediaciones del albergue La 72 (Tenosique, Tabasco) fueron detenidos y golpeados por parte de agentes de migración (Díaz, 2020). Esta situación me fue referida por Berenice como una instancia en la que se activaron redes de ayuda para denunciarla y hacerla pública, así como tomar medidas legales. En este momento, el entramado de organización que existía previamente se activa de una forma distinta. Esto implica nuevos desafíos en las formas de abordar trabajo para responder a las necesidades de organizaciones y personas migrantes sin sobrepasar los límites de las personas defensoras.

Por otra parte, la pandemia implicó una adecuación del trabajo ya que puso a las defensoras frente a la decisión de cuándo trabajar de modo presencial, en qué casos es necesario acompañar personalmente a sus usuarias y quién se encarga de eso. La problemática que se genera en este sentido se puede vincular con el auto-cuidado y la cantidad de tiempo personal invertido en el trabajo de defensoría. En este sentido, podemos recuperar la idea presentada en el apartado anterior en relación con la noción de sacrificio en el trabajo de defensoría:

Porque la gente que nos dedicamos a esto somos muy apasionados de lo que hacemos. Nos cuesta mucho poner límites, no? Y eso nos perjudica mucho porque terminamos agotados, tanto física como emocionalmente. Entonces, creo que es bien importante hablar del tema, es bien importante poner esos límites y siempre tener atención psicológica (Lizeth, Imumi, 23/09/2020).

La “pasión” se convierte entonces en un motivador que se relaciona con el compromiso de las defensoras con su trabajo y con los valores que lo sustentan. Así, nos encontramos en ocasiones con expectativas de logros altas en relación con el contexto y, en consecuencia, un sobrepaso de los límites personales en el trabajo de defensoría que en esta coyuntura se percibe como

desgastante. En este sentido, cobra importancia la idea de auto-cuidado como estrategia de las organizaciones en relación con su trabajo de derechos humanos. Los valores a través de los cuales se busca provocar un cambio en la sociedad en la que viven y ampliar la garantía de derechos, incluyen también a las propias defensoras.

En línea con lo anterior, las organizaciones se encuentran frente al desafío de construir de modelos de trabajo al interior de las mismas que vayan de acuerdo con su misión y visión, y sus prácticas de defensa de derechos humanos. Una defensora me explicaba acerca de la importancia del vínculo que establecen entre sí y con sus usuarias:

Pero a su integración sí que es un proceso muy complejo, ahorita sobre todo por temas de pandemia y demás, pero siempre buscando que los entornos en donde la persona esté y donde nosotros también como colaboradores y como trabajadores nos desarrollemos, sean en entornos como respetuosos y solidarios, ¿no? Que eso es algo como súper importante, que pareciera lógico, o sea, cuando trabajas en temas como el de población en movilidad o cuando defiendes derechos de otras personas, pero no siempre es así. Entonces te lo digo por experiencia, digo, he estado en diferentes organizaciones y en función pública también. Y entonces también buscamos esa difusión de una cultura basada en la paz, pero que justo tenga ese respeto al entorno y a los derechos humanos, ¿no? Entonces un poco si toca, como bien te decía a veces contener a la persona (Karla, PCR, 04/12/2020)

En este punto nos encontramos con el modo en que las organizaciones construyen el reconocimiento personal con sus usuarias en la búsqueda de que puedan asumirse como sujetos de derecho, y entre sí, en la medida en que tienen el desafío de crear entornos y formas de trabajo acordes con los ideales y valores que lo sostienen. Al asumir el trabajo de reconocimiento y garantía de los derechos humanos cobra importancia tanto el trabajo de auto-cuidado realizado “hacia adentro” de las organizaciones, como la forma en que se articulan entre sí para lograr reconocimiento de parte de actores estatales y de la sociedad “en general”.

Recapitulando

En este capítulo comenzamos observando las lógicas de recepción de las personas extranjeras en México estableciendo que, para aquellas provenientes de países de Centroamérica o el Caribe, con escasos recursos socio-económicos y, en ocasiones, fenotipos racializados, las posibilidades de regularización en el país están acotadas. Esto se vincula con criterios internacionales de gestión de las movilidades, que instituyen parámetros no sólo legales sino también morales de recepción, legitimando algunas movilidades por sobre otras. Si bien la obligación moral de recepción abarca a las personas solicitantes de asilo, no ocurre lo mismo con quienes migran por otras razones, como la pobreza y la falta de oportunidades para desarrollar sus vidas. Así, en México las políticas para la gestión de la movilidad generan prácticas de contención y selección de las poblaciones. Esto último consiste en la selección de las personas extranjeras que ingresan al país basándose en criterios de utilidad o razones humanitarias. En este sentido, nos preguntamos acerca de la validez de los criterios de gestión de las migraciones y cómo estos podrían ampliarse. Así también, qué perspectivas de continuidad o cambio pueden esperarse a partir de la contingencia sanitaria.

Por otra parte, vimos que incluso las opciones de regularización a través de la solicitud de asilo o las TVRH son posibilidades acotadas, en tanto que, en muchas ocasiones, las agencias estatales como la COMAR y el INM cuentan con recursos materiales y humanos limitados para identificar a potenciales solicitantes. Asimismo, la capacidad de demostrar sufrimiento está permanentemente condicionada por la sospecha de estar abusando de esta condición. Podemos decir entonces que una primera limitación en la selección de poblaciones se encuentra en la forma en que se interpreta la obligación moral de los estados en torno a la recepción de población extranjera, lo cual se vincula con los criterios internacionales de gobernabilidad migratoria. La segunda limitante, corolario de la anterior, se vincula con el diseño e implementación de políticas públicas, incluida la asignación de recursos concretos para, por ejemplo, la identificación de solicitantes de asilo, el cumplimiento de los tiempos de los procedimientos y la puesta en práctica de programas o planes encaminados a lograr el acceso a derechos para estas poblaciones.

Las organizaciones trabajan desde una perspectiva que tiene como horizonte moral el derecho a tener derechos, incluyendo el derecho a migrar. Este horizonte de trabajo se apoya en las obligaciones morales y legales asumidas por México a través de la firma de tratados y convenciones internacionales. Asimismo, trabajan desde una perspectiva interseccional considerando las diferentes condiciones que pueden afectar el acceso a derechos como las

variables de género, perfil racial y socio-económica. Entonces, por una parte, “empujan” el reconocimiento de los derechos en la normativa y monitorean la puesta en práctica de políticas públicas en materia de migración y asilo. Mientras que, por otra parte, trabajan para que sus usuarias adquieran herramientas para defender sus propios derechos, en un proceso que busca la garantía de derechos al tiempo que el reconocimiento en el plano personal y de la sociedad de acogida.

En tercer lugar, nos centramos en las organizaciones defensoras para pensar que el reconocimiento que puedan lograr como interlocutores a la vez válidos y valiosos frente a la autoridad estatal, se vincula con su posibilidad de influir en la construcción de la política pública. Así, el reconocimiento del trabajo de defensoría se encuentra estrechamente ligado al reconocimiento que reciben las personas refugiadas y migrantes tanto de parte del estado como de la sociedad en general. A lo largo del tiempo, el diálogo, denuncia y negociación de las organizaciones defensoras con las autoridades estatales de distintos niveles ha dado lugar a reconocimiento normativo que sustenta el derecho a defender derechos.

Frente a la falta de reconocimiento que las organizaciones defensoras han percibido desde el cambio de administración federal en 2018, se vieron obligadas a modificar sus estrategias de incidencia y comunicación (actividad estrechamente ligada a la incidencia). En este sentido, la incidencia ha pasado a ser “de contención” para evitar el retroceso en los derechos ya logrados, mientras que la comunicación ha pasado a ser “de coyuntura” más enfocada en canales indirectos de incidencia como los medios de comunicación. Por último, la pandemia ha traído consigo un trabajo que podría caracterizarse como coyuntural “hacia adentro”, en relación con las redes que conforman entre sí las organizaciones defensoras. Esto nos sitúa frente a la problemática del auto-cuidado y los límites en el trabajo de defensoría que están vinculados con los valores y compromisos que guían el trabajo de las organizaciones. Así, estas se encuentran ante el desafío de desarrollar espacios y formas de trabajo acordes a sus ideales y los cambios que proponen para sus beneficiarias y el conjunto de la sociedad.

Capítulo 4

VINCULAR(SE). Prácticas y estrategias de defensoría

Dado que se encuentra viviendo en México de forma irregular, Suyapa no ha podido acceder al trabajo formal, así como tampoco al seguro médico. También ha tenido dificultades para el acceso a la salud y educación de su hija debido a la falta de reconocimiento de su doble nacionalidad. En Imumi le explicaron que podría regularizar su situación en México sin necesidad de casarse con el padre de sus hijos, pero como que ella quiere vivir en Estados Unidos, le sugirieron esperar al cambio de gobierno para que aumentaran sus posibilidades de solicitar asilo en este país. Además, la han ayudado a que la Secretaría de Educación habilite una cuenta para que su hija pueda acceder a tener clases virtuales.

Como vemos, Suyapa ha enfrentado algunas dificultades en México por el hecho de no contar con documentación que certifique su estancia regular en el país. Esto ha impedido que acceda a derechos como la salud y también a educación para su hija durante algunos años, a pesar que la niña es hija de padre mexicano. Además de estar impedida de acceder a algunos derechos por su falta de documentación, Suyapa corre el riesgo de ser detenida y deportada por esta misma razón. Nos encontramos entonces con dos problemáticas que serán abordadas en este capítulo: en primer lugar, la regularización de la condición de estancia y la detención como problemáticas que afectan de modo específico a las personas extranjeras en México. En segundo lugar, la “brecha” que existe entre el reconocimiento jurídico de los derechos que ya venimos mencionando en los capítulos previos, y su (falta de) garantía en la práctica, tal como se refleja en el testimonio de esta mujer hondureña. Esta situación de no acceso a derechos afecta tanto a personas de nacionalidad mexicana como también extranjeras.

Las dos problemáticas mencionadas plantean desafíos diferentes para las organizaciones defensoras. En el primer caso, el principal interlocutor es la autoridad migratoria, representada en última instancia por el INM que se encarga de controlar el ingreso al país. Ya hemos visto que las organizaciones y los funcionarios de esta agencia estatal pueden tener diferentes perspectivas en torno a la necesidad de proteger las fronteras y respetar los derechos humanos. Al asumir el compromiso de respetar los derechos humanos, los estados se

comprometen no sólo con la llegada sino también con integración de las personas migrantes y refugiadas. Así, estas deben poder acceder a derechos como la salud, la educación y el trabajo. En este sentido, la falta de conocimiento sobre estos derechos, así como de recursos para ejercerlos puede impedir el acceso a los mismos, como también puede ocurrirles a los nacionales de México. En el caso de las personas migrantes que no cuentan con documentación que acredite su estancia regular en el país, se suma un obstáculo para el acceso a derechos ya que el temor a la detención y deportación conduce muchas veces a no solicitar los mismos, fundamentalmente en instituciones públicas.

Entonces, ambas problemáticas se encuentran relacionadas y de este modo son abordadas por las organizaciones defensoras. En el caso del acceso a derechos no vinculados directamente con la llegada y estancia en el país -los ya mencionados, educación, salud, acceso a la justicia-, el interlocutor principal no suele ser la autoridad migratoria sino funcionarios de distintas dependencias a cargo de proveer los mismos. En lo que sigue me ocuparé de las prácticas concretas de las organizaciones defensoras para resolver estas problemáticas que se les presentan a sus usuarias. Este capítulo buscará responder a la pregunta acerca qué estrategias concretas emplean las organizaciones para garantizar derechos y con qué actores se vinculan en este proceso.

Acceder a derechos: algunas dificultades

Detención

Como vimos al hablar de la Ley de Migración, la misma posee contradicciones con respecto al tema de la detención. Al hacer de la detención parte del procedimiento que lleva adelante la autoridad migratoria cuando una persona no puede acreditar su estancia regular en México, en la práctica la Ley trata a la migración irregular como un delito penal, en lugar de una falta administrativa tal como la misma Ley establece. Además, la forma en que esta práctica se dispone en la LM contradice lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹⁵ y en diversos tratados internacionales a los que el gobierno de México suscribe. Entre ellos, el Pacto Mundial de Migración (2018) que en su artículo 13 establece que la detención debe ser utilizada como último recurso y no como regla general.

95 En la Ley de Migración se establece que las personas que no acrediten su estancia regular en el país pueden ser detenidas entre 15 y 60 días hábiles, sin embargo, la CPEUM establece que las detenciones debidas a faltas administrativas no pueden superar las 36 horas.

Si bien, tal como me explicaron algunas defensoras, la forma más fácil y efectiva de revertir esta problemática sería una reforma en la Ley de Migración, esto aún no sucede. Por lo tanto, las organizaciones trabajan para lograr que se produzcan la menor cantidad de detenciones posibles, con su consiguiente traslado a una estación migratoria. Y, en caso de que se detenga, buscarán que las estancias en estaciones migratorias sean lo más cortas posible. Para esto se emplean distintas estrategias entre las cuales se encuentran los programas de alternativas a la detención. Es decir, que ciertas poblaciones, en virtud de condiciones de vulnerabilidad como ser NNA o ser solicitante de asilo, no sean trasladadas a una estación migratoria o permanezcan el menor tiempo posible en detención.

Las alternativas a la detención pueden definirse como “toda legislación, política o práctica debido a las cuales una persona no es detenida por razones de su situación migratoria. Las alternativas a la detención reconocen los derechos humanos de las personas, sin dejar de atender los fines legítimos que persiguen las políticas migratorias de los Estados” (IDC, 2018: 4). En palabras de un defensor del Programa Casa Refugiados:

Entonces es lo que sucede una persona en México, llega, es detenida y dentro de la estación migratoria tanto los agentes de migración como también pues la misma COMAR, tienen la obligación de hacerles saber sus derechos si es que son personas refugiadas, ¿no? Y dentro de las estaciones migratorias COMAR tiene una presencia donde entrevista a las personas, determina si son solicitantes de asilo o no. Y estas personas a través de programas de la sociedad civil, y en el caso de la Ciudad de México, gestionado por PCR y ACNUR que gestionan las alternativas a la detención. Que es más que nada un proceso administrativo de decir okey, nosotros sociedad civil y ACNUR, lo que hacemos es solicitar que estas personas que son refugiadas, solicitantes de asilo perdón, puedan llevar su proceso de solicitud de asilo fuera de la detención. Es decir, en libertad, bajo las condiciones mismas que la ley mexicana establece [...]

Y ya, digamos que el el problema con las alternativas a la detención en México es que no están legisladas como tal, no son, no son un derecho pues de la población migrante. Sino es algo que de manera *ad hoc* se ha implementado en México y Migración puede hacerlo de forma muy

discrecional justo debido a esta parte. Hasta donde tengo entendido, sí existe un cabildeo entre ACNUR, COMAR y Migración para poder realizar la gestión de las estaciones, la salida de las estaciones migratorias. Nosotros únicamente conocemos el proceso en Ciudad de México... (Aarón, PCR, 04/12/2020).

En este caso vemos cómo se trabaja para que las personas solicitantes de asilo puedan seguir su procedimiento en libertad, a través de un programa de alternativas a la detención. El mismo es gestionado entre la sociedad civil, en este caso, PCR, agencias estatales como la COMAR y el INM y ACNUR, un organismo internacional. En este testimonio resulta significativo hacer foco en dos cuestiones. En primer lugar, si bien se explica que la autoridad migratoria tiene la obligación de informar a las personas detenidas acerca de la posibilidad de solicitar asilo, esto en muchas ocasiones no ocurre. Esto se vincula con las políticas de selección y contención mencionadas en los capítulos anteriores las cuales conducen a que, en muchas ocasiones, el afán por controlar la llegada de personas extranjeras decante en la violación de derechos. La explicación de esta problemática que involucra a la autoridad migratoria puede encontrarse, en parte, en la falta de recursos humanos y materiales destinados a tareas vinculadas a la protección.⁹⁶ Lo cual a su vez se relaciona con cuestiones como la asignación del presupuesto que es parte de la construcción de las políticas públicas. El resto de las razones que pueden explicar esta (in)acción las dejaremos para el final del capítulo, si bien ya adelantamos en la conclusión del capítulo anterior que pueden estar vinculadas con modelos internacionales de gestión de la migración. Frente a esta situación, además de denunciar, tanto la COMAR, como ACNUR y algunas organizaciones defensoras llevan adelante parte de este trabajo de informar a las personas acerca de sus derechos.

El otro tema que se desprende del testimonio arriba presentado se relaciona con que las alternativas a la detención no están establecidas en la normativa como un derecho, sino que se trata de acciones puntuales llevadas a cabo por distintos actores como ACNUR y PCR. Recordemos además que el objetivo final es evitar la detención, es decir, garantizar el derecho a la libertad. Tal como me explicaba al respecto un funcionario de ACNUR:

⁹⁶ Me refiero en este sentido a las contradicciones existentes entre las actividades de detención y las de los Grupos Beta, destinados a tareas de protección. Así también a la importancia que se le otorga en el presupuesto a la infraestructura y funcionamiento de las estaciones migratorias.

Es un logro hacer que cada vez más gente salga de la detención. Pero bueno, creo que el objetivo no es... lograr que un número de gente que salga de una estación, sino lograr algún día que no haya necesidad de sacar a la gente de una estación migratoria (Funcionario ACNUR, 18/11/2020).

El objetivo de las alternativas a la detención es entonces lograr menos cantidad de detenciones comenzando por aquellas poblaciones más vulnerables para que, eventualmente, esto pueda ser ampliado al conjunto de la población en situación irregular. Es decir, se trata de una estrategia de acceso progresivo a derechos.

Entonces, además de la población solicitante de asilo que, como ya hemos visto, constituye un universo acotado dentro del total de personas detenidas en México, las organizaciones defensoras trabajan para ampliar estas alternativas a otras poblaciones. Por ejemplo, en noviembre de 2020 se logró adecuar la Ley de Migración con la Ley General de Niños, Niñas y Adolescentes, para evitar que los mismos sean detenidos en estaciones migratorias y, en cambio, permanezcan en instituciones acordes a su edad y condición. La detención de NNA en estaciones migratorias entra en contradicción con normativas de distintos niveles que reglamentan la protección de estas poblaciones por considerarlas especialmente vulnerables, considerando su interés superior. Por otra parte, ciertas condiciones como la de embarazo o vivir con VIH pueden, en ciertos casos, abrir la puerta a alternativas a la detención. Sin embargo, volvemos a aclarar, al ser programas acotados estas alternativas no se pueden garantizar para todas personas incluso cuando se trata de solicitantes de asilo, NNA o personas con otras vulnerabilidades. Por lo tanto, la modificación de la Ley de Migración para garantizar el derecho a la libertad sería la solución más pertinente, por el momento, la reforma sólo abarca a NNA y familias.

En la resistencia a la modificación de la Ley de Migración, encontramos parte de lo ya explicado en relación con los argumentos morales de distintos actores respecto al derecho a migrar (y migrar con derechos) y la soberanía estatal para decidir sobre la permanencia en el territorio de ciertas poblaciones. En este sentido, las lógicas de gestión de la movilidad que privilegian criterios de costo-beneficio y que sólo obligan moralmente a recibir a solicitantes de asilo y personas que puedan demostrar su necesidad de una TVRH, decantan en ocasiones en situaciones en las que incluso estas últimas se ven privadas de sus derechos. Así, nos

encontramos con el solapamiento de las políticas de selección y contención, y se registran acciones que no sólo son moralmente cuestionables sino que también incurren en la ilegalidad.

Para terminar este apartado me interesa mencionar la participación de ACNUR como actor central en el reconocimiento de la condición de refugiado y garantía de derechos para estas personas, así como en la implementación de los programas de alternativas a la detención. Como ya vimos, este organismo internacional aporta recursos para el funcionamiento de COMAR y entrega apoyos a las personas solicitantes a través de organizaciones defensoras como PCR, un procedimiento que abordaré en breve. El trabajo llevado adelante se encuentra alineado con el mandato de este organismo, es decir, las razones que impulsaron su creación luego de la Segunda Guerra Mundial. En este sentido, su trabajo se dirige sólo a la población solicitante de asilo y refugiada y contribuye a configurar las políticas de recepción de estas personas, por razones humanitarias.

La importancia de ACNUR en México en relación con la recepción e integración de personas solicitantes de asilo no puede dejar de reconocerse y plantea preguntas en torno al rol del estado en la garantía de derechos y hasta qué punto algunos de sus vacíos son cubiertos por la sociedad civil y los organismos internacionales. Si bien considero que me faltan conocimientos sobre el funcionamiento del estado mexicano para dar respuesta a estas preguntas me parece interesante pensar en las tensiones que genera que parte de la política de recepción de extranjeros y garantía de derechos se resuelva a través de los recursos provistos por un organismo internacional. En esta línea podemos volver a cuestionar algo de lo ya planteado en relación con la construcción de políticas públicas, que se vincula con la necesidad que tiene el estado mexicano de administrar los recursos a distribuir entre su población y también las personas que llegan al país. Por otra parte, preguntarnos si determinados espacios de colaboración e incluso normativa que buscan “ampliar las capacidades de los estados” y “repartir cargas” en la recepción de población están siendo efectivas. Podemos mencionar en este sentido el Pacto Mundial sobre Refugiados (2018) y espacios como Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS).⁹⁷

Regularización documental

97 Se trata de un mecanismo de coordinación integrado por países de Centroamérica y México, así como organismos internacionales. Este espacio pretende generar responsabilidades compartidas en torno a la prevención, protección y soluciones duraderas para personas que huyen de sus países sobre todo a causa de la violencia.

La problemática de la detención viene en conjunto con la regularización documental, en tanto la segunda es condición para que no ocurra la primera. Ya vimos que para algunas poblaciones acceder a la regular estancia en México puede ser más difícil que para otras. En particular, las personas provenientes de Centroamérica suelen tener más dificultades debido a sus condiciones socio-económicas y al modo en que se construyen las políticas públicas de gestión de la migración en México, con una lógica que termina por excluir a gran cantidad de personas, tal como evidenciamos en los capítulos anteriores. Esto se vio reflejado, por ejemplo, en 2019 y 2020, en los cuales la población proveniente de Centroamérica constituyó el 84,4% y el 92,6%, respectivamente, de las personas detenidas y el 97,8% y 96,6% de las personas devueltas, la mayoría de ellas bajo la figura de “retorno asistido” (UPMRIP, 2019; UPMRIP, 2020).

La regularización documental no sólo es importante para evitar ser detenida por la autoridad migratoria, sino que también es la “puerta” para acceder a otros derechos. En este sentido, una defensora de Imumi me comentaba:

quería participar atendiendo a mujeres y sus familias para obtener su documentación o documentos de identidad que eso ayuda a todas las personas. Cuando estamos acreditadas por un documento oficial pues acceder a los derechos de manera más rápida, no? No quiere decir que por un documento no tengas los derechos, al contrario. Lo que puedes hacer es acceder a los derechos con mayor facilidad (Margarita, Imumi, 16/10/2020).

Tal como explica Margarita, si bien podemos cuestionar esta situación debido a que el acceso a los derechos tiene como premisa la universalidad y la no discriminación -es decir, deberían garantizarse independientemente de la condición migratoria- en la realidad para algunas poblaciones es muy difícil acceder a cualquier servicio sin acreditar la regular estancia en el país o una identificación oficial. Como contrapunto, cabe aclarar que al referirnos a la posibilidad de acceder a derechos nos encontramos con que la garantía no depende sólo de la regularidad documental, sino también de otras condiciones como los recursos que la persona posea (en términos económicos, conocimiento sobre los derechos que le corresponden y dónde solicitarlos, etc.) e incluso su fenotipo. Ya vimos que en México las personas con fenotipos desvalorizados tienen más posibilidades de sufrir discriminación, lo cual impide la garantía de derechos (Solís *et. al.*, 2020).

En este punto podemos repetir dos argumentos que hemos desarrollado a lo largo del trabajo. El primero refiere a la existencia de una “brecha” entre el compromiso de reconocimiento a los derechos humanos, y aquello que ocurre en la práctica. En segundo lugar, la necesidad de presentar nuestro análisis en términos de interseccionalidad, teniendo en cuenta que la imposibilidad de acceso a ciertos derechos no afecta a toda la población extranjera por igual y que incluso, esta falta de acceso puede ser compartida por algunos nacionales de México. Por ejemplo, ya vimos que Imumi se ocupa de las necesidades de las mujeres en la migración que comparten vulnerabilidades asociadas a su género con las mujeres mexicanas. En el caso de las migrantes en situación irregular, se suma además la posibilidad de ser trasladadas a una estación migratoria y deportadas.

Antes de pasar al análisis de las prácticas que las organizaciones defensoras llevan adelante para que sus beneficiarias vean garantizados los derechos reconocidos en la normativa, un apunte sobre la situación en 2020. Durante la contingencia sanitaria, las alternativas a la detención coordinadas entre PCR, ACNUR y la autoridad migratoria se detuvieron, al menos durante algunos meses. Al mismo tiempo, los trámites de regularización migratoria se alargaron o incluso se suspendieron. Por otra parte, se acentuaron algunas acciones de contención y control de la entrada en el país de personas extranjeras, en base a razones sanitarias.⁹⁸ Todo lo anterior obligó a las defensoras a ajustar su trabajo al interior de las organizaciones (debido a que también se vieron afectadas por la contingencia sanitaria), así como a trazar algunas nuevas estrategias o imaginar nuevas formas de cubrir las necesidades de sus usuarias. En lo que sigue, presentaremos algunas de estas actuaciones tanto previas a la llegada de la pandemia como durante la misma.

Acceder a derechos: algunas soluciones

Al acercarnos al trabajo de las organizaciones defensoras podemos encontrar que el mismo se dirige en dos sentidos: por una parte, hacia las personas definidas como beneficiarias de su trabajo, personas migrantes y solicitantes de asilo, en el caso analizado. A ellas se dirigen las acciones de asistencia humanitaria, asesoramiento y acompañamiento legal a fin de garantizar su acceso a derechos. Por otra parte, el trabajo de las organizaciones defensoras se orienta hacia los agentes estatales, responsables de la garantía de derechos. Hacia estos actores se dirige el trabajo de incidencia tanto para lograr el reconocimiento de derechos en el plano

⁹⁸ Si bien no será abordado en este trabajo, es interesante preguntarse a qué tipo de poblaciones se dirigieron estas acciones de contención.

normativo como también para mejorar las prácticas cotidianas de implementación de las políticas públicas, en este sentido, hablamos de una incidencia directa. En relación con los medios de comunicación y la sociedad en general también podemos hablar de incidencia pero en este caso de forma indirecta, para que contribuyan a “presionar”, denunciar, comunicar, difundir información, a fin de influir en las prácticas y tomas de decisión de agentes estatales. A continuación algunas definiciones.

A través del acercamiento a organizaciones civiles que trabajan con poblaciones específicas, Juárez Ramírez *et. al.* (2017) propusieron la existencia de una “doble faz de la incidencia”, como *intervención* y como *influencia*. Aunque ambas “faces” de la incidencia pueden separarse analíticamente, en la realidad se presentan de forma relacionada y se complementan. Estas autoras definen la incidencia como aquellas acciones que buscan afectar el curso de acción de una política pública, apelando a problemas públicos, e interpellando como interlocutores a actores gubernamentales. Partiendo de esta definición, la incidencia como *intervención*, se corresponde con las acciones arriba mencionadas de asistencia humanitaria y asistencia y acompañamiento legal. Es decir, acciones orientadas a una población específica, en nuestro caso, personas en movilidad con dificultad para acceder a la regularización o algún otro derecho. Estas acciones ayudan a resolver necesidades vitales pero no necesariamente trascienden con respecto a la ayuda puntual. Por otra parte, la incidencia como *influencia* se trata de generar cambios en la normativa y las prácticas de los actores estatales a fin de garantizar el acceso a derechos, en el caso analizado, para las personas migrantes y refugiadas.

Según los autores, ambas dimensiones del trabajo de las organizaciones redundan (o pueden redundar) en cambios de tipo político, transformadores de la realidad. En el caso de la influencia esto puede visualizarse más directamente, a través de cambios en las normativas, reglamentos y prácticas cotidianas de las funcionarias. En el caso de la intervención, si bien algunas acciones pueden no ir más allá del caso puntual de la persona ayudada, los autores sostienen que las mismas dejan un legado institucional.

Como es evidente, la intensidad de la afectación y la escala de intervención son diferentes entre las prácticas orientadas a la incidencia como influencia y las experiencias que conciben la incidencia como intervención vital. Sin embargo, ambos tipos de experiencia inciden, es decir, afectan el curso de

acción de una política orientada a resolver un problema público, y su complementación potencia su incidencia (Juárez Ramírez *et. al.*, 2017: 333).

Así, estas autoras encuentran que ambas acciones de incidencia se complementan para producir cambios en las vidas de las personas beneficiarias del trabajo de las organizaciones, al tiempo que contribuyen a mejorar la implementación de políticas públicas.

A partir de estas definiciones en lo que sigue analizaré el trabajo de las organizaciones defensoras de personas migrantes y refugiadas, tanto en relación con sus usuarias como en relación a los actores estatales. Recuperando parte de lo expuesto en el capítulo anterior, en este trabajo de incidencia serán significativas, por una parte, la existencia de redes entre organizaciones que permitan potenciar su trabajo, acceder a recursos y colocar el tema de la migración en la agenda pública. Por otra parte, será importante el reconocimiento de las organizaciones para ser interlocutores válidos frente a las agencias estatales y otros actores de la sociedad civil.

Incidencia como intervención

Las prácticas de incidencia a partir de la intervención, o simplemente, intervención, se orientan a las personas beneficiarias del trabajo de las organizaciones, buscando reconocerlas desde lo personal y lo jurídico, es decir, al reconocimiento de su dignidad en tanto seres humanos, como valiosos en sí mismos, y al reconocimiento y garantía de sus derechos establecidos en la normativa. Ya vimos que esta idea de protección de la dignidad humana se encuentra asociada desde la DUDH con la defensa de los derechos humanos, incluidos los de las personas migrantes y refugiadas. Todas las actividades llevadas adelante por las organizaciones están vinculadas entre sí aunque no todas las organizaciones se ocupan de lo mismo. En este sentido, el trabajo en red se vuelve central para cubrir las diversas necesidades de las personas en movilidad. Además, en este proceso se vinculan con distintas dependencias estatales, tanto federales como de la Ciudad de México, y con actores internacionales.

Partiendo del caso de Suyapa, podemos analizar sus necesidades en dos sentidos. Por un lado, la regularización en México y, por otro, el acceso a derechos que si bien le corresponden sea cual sea su situación migratoria, serán más fáciles de concretar si cuenta con una estancia regular en el país. En este sentido, la primer evaluación llevada adelante por Imumi se relaciona con sus posibilidades de adquirir documentación, proceso que es pensado

de forma estratégica. En su caso, debía decidir entre solicitar asilo en Estados Unidos o regularizar su situación en México, a lo que esta mujer decidió la primera opción y se encontraba en proceso de espera hasta un momento más oportuno, que eventualmente podría darse con el cambio de gobierno. Al realizar la entrevista con sus usuarias, las defensoras de Imumi consideran las distintas posibilidades de regularizar la situación migratoria de cada una. En el caso de Suyapa, en caso de decidir permanecer en el país podría haber solicitado su documentación por ser madre de niños mexicanos, podría haber aplicado a una solicitud de asilo, debido a la imposibilidad de volver a su país por la violencia experimentada en el mismo o incluso, si hubiese decidido denunciar al padre de sus hijo e hija por el maltrato ejercido contra ella, podría haber obtenido una tarjeta por razones humanitarias mientras duraba el procedimiento judicial.⁹⁹

Cabe aclarar que todas las posibilidades presentadas son hipotéticas e ideales ya que, a la hora de llevarlas adelante, las personas encuentran dificultades que en ocasiones llevan al abandono de los trámites. Por ejemplo, en caso de que la persona decida denunciar haber sido víctima o testigo de un delito e iniciar un procedimiento judicial, debe primero concurrir a un ministerio público. Tal como reportan Coria y Zamudio (2018) ya sea por falta de conocimiento de parte de los funcionarios o por mala voluntad, las denuncias de las personas provenientes de Centroamérica no suelen ser tomadas en cuenta. Asimismo, tal como me explicaba una defensora de Imumi:

Pues siempre las fiscalías especializadas son importantes, detectar actores allí clave para poder representar el caso. Muchas mujeres, la mayoría de ellas, hace una primer denuncia y después no la sigue, las abandonan. Cuando también toca un mal fiscal, un mal ministerio público pues obviamente siempre desincentivan la denuncia. Les dicen que van a meter a la cárcel a sus esposos y que cuál va a ser la consecuencia de continuar con esas denuncias, y entonces las mujeres normalmente dicen, ‘ay no, mejor no, tampoco le quiero arruinar la vida’. Entonces las mujeres de pronto

99 Si bien no es este el espacio para desarrollarlo, cabe aclarar que las mujeres migrantes o solicitantes de asilo no suelen denunciar la violencia de género, lo cual responde tanto a la falta de recursos (identificación de la violencia, conocimiento acerca de la posibilidad de denunciar y dónde hacerlo, falta de recursos económicos, etc.) como a la falta de reconocimiento de parte de las autoridades a este tipo de denuncias.

denuncian, entonces es bueno detectar actores claves en fiscalías para poder dar seguimiento a estos casos (Lorena, Imumi, 20/10/2020).

Nos encontramos entonces con que las denuncias por violencia de género en muchos casos no son tomadas en cuenta, sobre todo si se trata de una mujer que no cuenta con documentación regular en el país. En este punto se superponen distintas vulnerabilidades dadas por el hecho de ser mujer, centroamericana, estar en situación irregular, y ser víctima de violencia de género. Frente a esta situación las organizaciones defensoras buscan detectar “actores clave” o trasladar el caso a fiscalías especializadas lo cual puede resultar en un mejor tratamiento de los casos. Es decir que a lo largo del tiempo van trazando estrategias que implican la identificación de actores que, por su formación o características personales, empaticen con estas situaciones y la construcción de vínculos con ellos. A su vez, las organizaciones trabajan para modificar la normativa y la aplicación de las políticas públicas a fin de extender estos derechos por fuera de la población reducida a la que pueden atender, tal como veremos más adelante.

En el mismo sentido, el testimonio de otra defensora de Imumi nos habla de las dificultades que pueden encontrar las personas que no posean un pasaporte para inscribir a sus hijos e hijas en el registro civil:

Si hay algún error en algún documento pues acompañamos a la persona a que se corrija. Un ejemplo de eso puede ser que la constancia de alumbramiento del bebé que nació tiene mal el nombre de la mamá, entonces hay que acompañar al hospital para decirles ‘está pasando esto’, porque a veces los hospitales también son no muy flexibles y luego, luego, piden identificaciones. Entonces ahí es cuando se atorán las mujeres y acompañamos para que tengan ese documento correcto, o si la constancia de origen ya se venció, hay que tramitar otra en el consulado. O sea, que todo esté correcto para llevarlo al registro civil y decirle ‘aquí está, regístralo’. Entonces, en este último tiempo hemos registrado como a cuatro niños, no presentando pasaporte y presentando una constancia de origen y exigiendo que se le de la validez que tiene, porque esa constancia es emitida por una representación consular y, por tal motivo, tiene una validez plena, no? (Margarita, Imumi, 16/10/2020).

En este sentido, otra de las estrategias empleadas por las defensoras es acompañar a sus usuarias a realizar los trámites. Así, se evalúa el caso de cada una de las mujeres para considerar si tienen los recursos para realizar los trámites por su cuenta o si más bien requieren la presencia de una abogada o psicóloga. En este testimonio se pone de manifiesto también que la aplicación de la normativa pasa por muchos filtros y depende en última instancia de personas muy concretas que se encuentran en determinados puestos de las agencias estatales. En el relato de Margarita, esto se ve reflejado en hospitales “no muy flexibles” o funcionarios que “no saben”. La contracara de esta situación podemos verla en el caso de Suyapa que, para el acceso a la educación de su hija y luego de un recorrido por varias escuelas en las que la niña no fue aceptada, requirió de la intervención de una directora que la inscribió para cursar los estudios más allá de su situación documental.

Este trabajo de los y las funcionarios/as de “nivel de calle” (Lipsky, 2018), que son quienes finalmente toman la decisión de permitir o no el acceso a un servicio, es importante de considerar para entender el reconocimiento y la garantía de los derechos. En este punto, una de las limitaciones de mi trabajo se basa en la imposibilidad de acercarme a alguno de estos funcionarios para entender cómo se desarrollan sus actividades. Las razones de su actuación no pueden ser definidas *a priori* pero es interesante considerar por un lado, la posibilidad de una mala interpretación de la normativa por falta de conocimiento o por ambigüedades en la misma o una buena interpretación que no pueda concretarse por falta de recursos. Por otra parte, debemos considerar que las prácticas de las funcionarias de “nivel de calle”, tal como expusimos en el caso de la autoridad migratoria, pueden estar permeadas de preconceptos e ideas acerca de las personas extranjeras y de la necesidad o no de garantizar sus derechos. Más que imputarles a los funcionarios estatales buenas o malas intenciones, es interesante considerar los recursos con los que los mismos cuentan para asumir sus funciones y qué pueden hacer las organizaciones defensoras cuando con respecto a este tema se presentan problemáticas. En este sentido, presentamos algunas estrategias que podríamos definir como “informales”, producto del conocimiento adquirido a lo largo de los años de trabajo y los vínculos interpersonales, que han permitido identificar actores o instituciones clave en el entramado estatal, así como también prácticas -acompañar a las mujeres- que favorecen la garantía de derechos.

Hemos visto entonces algunas instituciones públicas como los ministerios, el registro civil o los hospitales que, en algunos casos, constituyen el paso previo a la presentación de un trámite de regularización ante el INM. Cabe aclarar que este recuento no pretende ser exhaustivo en el sentido de abarcar todas las situaciones posibles, sino que más bien se trata de una forma de ejemplificar posibles casos y la actuación de las organizaciones defensoras frente a los mismos. Casos como los de la niñez y adolescencia migrante o solicitante de asilo involucran a otras instituciones de las cuales no voy a dar cuenta en este trabajo.

Hasta el momento, partimos del supuesto de personas que llevan adelante sus trámites estando en libertad, como en el caso de Suyapa. Sin embargo, otro de los puntos de partida de un trámite de regularización migratoria o solicitud de asilo puede ser la detención. Con todas las dificultades expuestas en capítulos anteriores, el trabajo de detección de posibles casos de solicitud de asilo u otras posibilidades de regularización en personas detenidas logra algunos resultados positivos.¹⁰⁰ En estos casos puede ser que la persona, sobre todo si es solicitante de asilo, salga en libertad a través de un programa de alternativas a la detención.¹⁰¹ En este caso, el primer paso del programa consiste en que la autoridad migratoria autorice la salida de la persona de la estación, luego de presentar su trámite de solicitud de asilo ante COMAR. Una vez en libertad se activan algunos mecanismos para la integración en la sociedad de destino.

Las organizaciones que han sido interlocutoras en mi investigación trabajan sobre todo con población con escasos recursos tanto materiales como con relación a redes establecidas en la sociedad mexicana. Entonces, ya sea que las personas se acojan a un programa de alternativas a la detención o que lleguen por sus propios medios a solicitar asilo o a realizar algún trámite de regularización migratoria, en muchas ocasiones además de la documentación necesitan acceder a otros derechos. En esta instancia los interlocutores con quienes dialogan las organizaciones defensoras se diversifican, incluyendo al estado local de la Ciudad de México, diversas instancias estatales proveedoras de servicios como escuelas, hospitales, etc., otras organizaciones de la sociedad civil y ACNUR.

100 En la etapa de “registro” de las personas en la estación migratoria es cuando deberían detectarse estas posibilidades por parte de los funcionarios del INM. También en las visitas a estaciones migratorias realizadas por COMAR, ACNUR o miembros de organizaciones defensoras se lleva adelante este trabajo de detección de casos e información a las personas detenidas acerca de sus derechos.

101 En caso de que no esté habilitado un programa de alternativas a la detención (ya vimos que su aplicación depende de la actuación de actores muy concretos y no se encuentra institucionalizada) la persona puede llegar a ser liberada a través de un amparo. Sin embargo, se trata de un procedimiento individual, que requiere de ciertos recursos y que no en todos los casos se resuelve del mismo modo. Por lo tanto, y dada mi falta de especialización en cuestiones de normativa y aplicaciones de la misma, no profundizaré sobre estos casos.

Tanto Imumi, como PCR y Sin Fronteras llevan adelante atención psicológica y orientación legal, aunque el trabajo de cada organización tiene ciertas especificidades en la población en la cual se enfocan, por ejemplo, Imumi se enfoca en mujeres y sus hijos e hijas y PCR en personas refugiadas. Las intervenciones de las organizaciones en relación con su población beneficiaria van desde ayudas muy inmediatas como la entrega de alimentos en el caso de PCR, hasta talleres dirigidos a la búsqueda de empleo y aprendizaje de español llevados adelante por Sin Fronteras. Además, estas organizaciones trabajan en red con distintos albergues a los cuales canalizan a las personas solicitantes en caso de necesidad. Imumi puede canalizar a sus usuarias solicitantes de asilo a PCR en caso de requerir apoyos para acceder a distintos derechos. Por su parte, PCR en caso de detectar a una mujer con necesidad de acompañamiento legal puede canalizarla a Imumi. Las redes entre organizaciones de la sociedad civil, como ya hemos mencionado, sirven para ampliar sus capacidades de intervenir en la solución de necesidades vitales.

La importancia de este trabajo sostenido en el tiempo quedó de manifiesto cuando comenzó la contingencia sanitaria por el Covid-19 que recrudeció las condiciones de vulnerabilidad en que se encontraban las personas en movilidad en la Ciudad de México. Esto se debe, como vimos, tanto a la suspensión o retraso de los trámites de regularización documental como también a la pérdida de empleos, las dificultades para acceder a cualquier cuidado de la salud en temas no referidos al Covid, y el riesgo de contagio. Si bien las necesidades de las usuarias no son nuevas, se volvieron más apremiantes en relación con el contexto de encierro, tal como me explicaba una defensora:

realmente en ese sentido no es que haya un cambio. Simplemente como el contexto lo que hizo fue creo que recrudecer algunas cosas, o evidenciarlas, o ponerlas en una lupa más gigante (Miriam, Imumi, 19/08/2020).

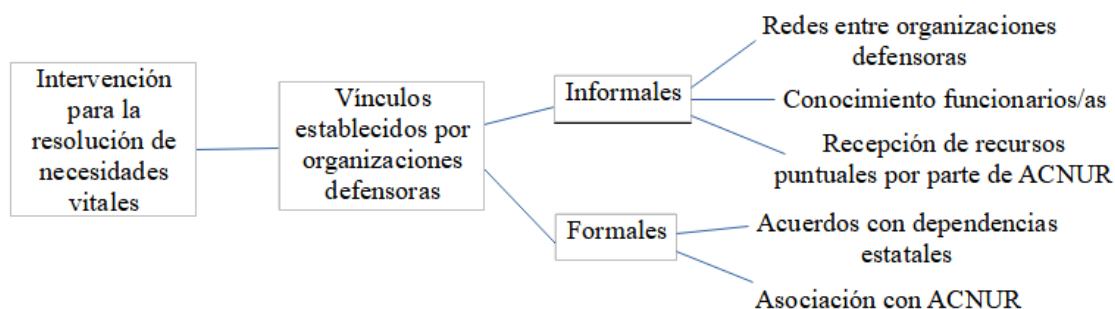
En este sentido, las organizaciones debieron implementar nuevas estrategias de intervención para cubrir las necesidades de sus usuarios, por ejemplo, ACNUR aumentó el número de apoyos otorgados a través de PCR, Imumi por su parte, implementó la entrega de despensas o tarjetas para adquirir productos básicos. En este punto las redes han servido para mejorar la capacidad de prestar servicios e incorporar otros nuevos.

Por otra parte, las organizaciones se vinculan con distintos actores estatales. Por ejemplo, a través de un convenio establecido entre PCR y la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México (SIBISO) para poder dar alimentos. A partir del vínculo con esta agencia estatal a esta organización defensora le son transferidos los recursos necesarios para dar comida en sus instalaciones a las personas beneficiarias de su trabajo. Nos encontramos frente a una estrategia “formalizada” para lograr la garantía de derechos que no sólo depende del conocimiento práctico sino de un acuerdo entre las partes. Además, tal como vimos en el caso de Imumi, las defensoras de PCR tienen identificadas instituciones y personas estratégicas a partir de las cuales garantizar los derechos de las solicitantes de asilo. Por ejemplo, canalizan a sus personas de interés a la Clínica Condesa, la cual es definida como “clínica santuario” debido a que brindan atención sin importar la situación de regularidad o irregularidad documental en que la persona se encuentre. En este caso, no hay un convenio como tal sino más bien un conocimiento de tipo práctico acerca de lugares seguros para la población en situación irregular, es decir, nos encontramos nuevamente ante un vínculo “informal” pero efectivo en lo que respecta a la garantía de derechos.

Además de las redes establecidas entre organizaciones y con agentes estatales, un actor significativo en el proceso de integración de las personas solicitantes de asilo en México es ACNUR. Como mencionamos en la presentación de esta organización, PCR se constituyó como asociación civil para poder asumir el rol de socio de ACNUR. Desde entonces se encarga de asignar los recursos provistos por este organismo internacional a las personas solicitantes de asilo. Estos apoyos permiten integrarse en la ciudad de que las recibe mientras esperan la resolución de su solicitud y una vez que la misma es positiva. Así, este trabajo colabora en la garantía de derechos una vez que las personas se encuentran instaladas en México, permitiéndoles acceder a vivienda, educación, trabajo, medicamentos, atención médica, entre otras, según las necesidades específicas.

Cuadro 1

Vínculos establecidos por las organizaciones defensoras como parte de las acciones de intervención



Vemos entonces distintas estrategias empleadas por las organizaciones defensoras para intervenir en la garantía de derechos de su población beneficiaria. Aunque, como exponíamos al principio, estas no pueden separarse completamente del trabajo de influencia, sino que en muchas ocasiones se solapan. Este trabajo permite reducir las “brechas” existentes entre los derechos reconocidos en la normativa y su implementación cotidiana, ya sea en relación con la regularidad migratoria y el derecho a la libertad, como también aquellos relacionados con la integración de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en la sociedad de destino. Esto implica generar vínculos que pueden ser informales o formales, con distintos actores. Los primeros se vinculan con el conocimiento adquirido y las redes generadas en el trabajo de largo plazo, ya sea entre organizaciones, con funcionarios o instituciones que garantizan derechos en la práctica, o con ACNUR organismo que, como veremos a continuación, realiza algunas colaboraciones puntuales principalmente con albergues y casas del migrante. Por otra parte, los vínculos formales se crean con distintas dependencias estatales, por ejemplo, con la SIBISO para la transferencia de recursos. Este vínculo puede ser pensado como una interfaz socio-estatal, concepto que abordaré cuando mencionemos los procesos de influencia. Debemos notar que una parte importante de las necesidades de las personas en movilidad se resuelven a través de instituciones estatales de la Ciudad de México. En este sentido, queda pendiente la pregunta acerca del potencial de las políticas locales en la garantía de derechos de las personas en movilidad, incluso, como forma de contrarrestar algunas de las prácticas de la autoridad migratoria dirigidas en sentido contrario. Por último, los vínculos formales se producen también a través de la asociación con ACNUR. La caracterización de este vínculo merece un breve apartado en el cual profundizaremos a continuación.

El vínculo con ACNUR

Como ya hemos mencionado, ACNUR tiene el mandato de contribuir a la garantía de derechos de las personas refugiadas en distintos países, tanto en el reconocimiento de su condición como en el acceso a diversos derechos para la integración en el país de destino. En la actualidad, su trabajo en México es importante tanto por sus contribuciones al funcionamiento de COMAR como de las organizaciones de la sociedad civil. Estas últimas, pueden recibir recursos puntuales de este organismo, por ejemplo, donaciones de tapabocas y alcohol en gel al comienzo de la contingencia sanitaria, o pueden establecer procesos de colaboración de largo plazo a través de la firma de un convenio. La formalización del trabajo con ACNUR se lleva a cabo a través de un contrato en el cual las contrapartes de la sociedad civil se convierten en “socios” de este organismo internacional. A partir de esto, se disponen objetivos del trabajo, transferencia de recursos y procesos de rendición de cuentas con respecto al uso de los fondos. Cabe aclarar que esta calidad de “socios” no es necesariamente un proceso de intercambio simétrico sino que, como veremos a continuación, en ocasiones las organizaciones defensoras deben realizar concesiones.

ACNUR es el principal aportante para el trabajo llevado adelante por PCR lo cual implica para la organización realizar ajustes en relación con el uso de los recursos como así también en la población destinataria de los mismos. Además, implica para PCR la adopción de un “modelo de gestión de casos”, a través de una serie de pasos que incluyen el registro y protección.¹⁰²El primero tiene que ver con el acceso al sistema de PCR y la evaluación de las necesidades de cada persona, y el segundo con el otorgamiento de apoyos económicos. El “modelo de gestión de casos” de ACNUR es implementado por todos sus socios en distintos países. El mismo incluye tanto formas de entrevistar y de evaluar los casos, como el acceso a plataformas de procesamiento de los datos. Si bien para los defensores de PCR el balance del trabajo con este organismo internacional es positivo, en ocasiones se ven confrontados con situaciones que desbordan lo previsto por el modelo de atención:

¹⁰² Este modelo ha sido propuesto y desarrollado por IDC, la organización internacional antes mencionada que se encarga de formular propuestas para lograr alternativas a la detención. El modelo de gestión de casos establece estándares mínimos de garantía de derechos y se constituye en una guía para evitar detenciones y garantizar derechos, partiendo de un análisis que supone la inclusión comunitaria como forma de gestión de la movilidad.

Entonces nosotros también, no creas que nosotros vamos y depositamos el dinero. También tenemos un área especializada que se encarga de los apoyos económicos y ha de estar súper complejo, porque tienen que tener todas las tarjetas que nosotros damos, que son sí, vales. Eso es ya que se aprueba un apoyo, no? [...] y así, se nos van acumulando muchas cosas y hay veces que pues aunque la persona lo necesite y lo requiera, no está cumpliendo los lineamientos, no? Y entonces ahí nos pone como a dudar. Y más cuando estás conociendo el caso, cuando te cuenta que a lo mejor su familia no ha tenido que comer (Karla, PCR, 04/12/2020).

En estos casos los defensores se ven enfrentados a situaciones en las cuales las personas no pueden comprobar los gastos ya sea de alimentos o de la compra de medicamentos. En otras ocasiones la falta de una firma, por ejemplo en una receta médica, implica que los requerimientos de comprobación de los recursos no se cumplan. Entonces, ya sea por la imposibilidad de dar un seguimiento más cercano a los casos de todas las personas o por la (in)acción de estas, los defensores se ven en la decisión de apegarse al modelo de atención o actuar por fuera del mismo. Esto también es manifestado por un representante de ACNUR que me explicaba:

Es un camino largo por recorrer, es un camino que no es sencillo, y no es sencillo si la estructura de la organización, histórico, ha estado acostumbrada a decidir por ejemplo, asignar recursos de manera filantrópica. Y que pueden gestionar de manera un poco más libre, sin necesidad de tanto monitoreo, tanto reporte, o tanto límites, sobre el manejo y la gestión de estos fondos. Entonces, creo que cambiar ese chip ha costado un poco de trabajo en muchos... Aplicar como cuestiones estandarizadas, en la gestión, el manejo de proyectos es un terreno todavía con muchas áreas de oportunidad, no? Y que definitivamente ha representado un reto. Yo estoy seguro, no sólo para el ACNUR, para justamente muchos organismos (Funcionario ACNUR, 18/11/2020).

Este funcionario establece una diferenciación entre la filantropía como forma de atención y asignación de recursos, propia de las organizaciones, y el “management” como modelo propuesto por ACNUR. Vemos entonces la existencia de distintas lógicas de actuación que de una forma u otra deben adecuarse a fin de garantizar ciertos derechos.

Por otra parte, la misión y visión de PCR incluye no sólo a personas solicitantes de asilo sino también a personas en movilidad en general, es decir, migrantes por cuestiones distintas a las de una persona refugiada -ya hemos visto que no todas las personas migrantes pueden demostrar “fundados temores” que les hayan obligado a abandonar su país de origen y por los cuales no quieran regresar al mismo- o personas mexicanas deportadas desde Estados Unidos. Sin embargo, los recursos provistos por ACNUR se dirigen a la atención de población solicitante de asilo y refugiada. Esta situación fue mencionada por los defensores como una de las dificultades del trabajo como socios de ACNUR. Aún así, sostienen que esta colaboración les permite atender a una gran cantidad de población y disponer de muchos recursos. Además, mencionan como positivo el hecho de que ACNUR les apoya para mover a la población en caso de necesidad, así como para otorgar recursos en situaciones especiales. Vemos entonces la existencia de ciertos ajustes en cuanto a la forma de distribución de recursos y a la población a la que se dirigen.

Mi interlocutor de ACNUR se refería a una característica de las organizaciones defensoras de México:

O sea, precisamente y creo que un punto muy importante es que, el grado de este vacío es tan grande que te puedes encontrar en México organizaciones que lleven quince años operando, y operando de manera positiva, exitosa y miles de historias muy buenas, de éxito; pero que ni siquiera están registradas como organizaciones sin ánimo de lucro (Funcionario ACNUR, 18/11/2020).

Este “registro” que implica la posesión de una personería jurídica, una cuenta bancaria y demás características de las asociaciones civiles, aparece como condición necesaria para ser formalmente “socio” de ACNUR, lo cual permite a las organizaciones acceder a recursos provenientes de este organismo internacional. La posesión de un registro ante el sistema estatal que convierte a un agrupamiento de personas en una asociación civil (A.C.) o institución de

asistencia privada (I.A.P.)¹⁰³ se relaciona con el proceso de reconocimiento de las organizaciones defensoras que mencionamos en el capítulo anterior y la necesidad de convertirse en interlocutoras válidas ante distintos actores. En este sentido, puede pensarse el registro ante el estado como otra de las estrategias utilizadas por las organizaciones para legitimarse. Además, esta situación nos permite pensar en cómo ACNUR contribuye a configurar lógicas de reconocimiento de cierto tipo. Si bien podemos encontrar situaciones puntuales en las cuales la recepción de recursos de parte de este organismo internacional escapa a esta lógica de registro frente a las instituciones estatales, también en muchos casos este tipo de reconocimiento se vuelve una condición necesaria. Otro tipo de institucionalización, como la pertenencia a la iglesia (que ya hemos visto, ha sido el origen de muchas de las organizaciones de asistencia humanitaria) no son consideradas igualmente válidas frente a este organismo.¹⁰⁴

Retomando lo planteado en el capítulo anterior podemos decir que ACNUR contribuye a crear una población diferenciada en base a su mandato fundacional (personas refugiadas y solicitantes de asilo) a quienes dirige recursos para la garantía de derechos. Aunque no pretendo llegar a una respuesta acabada en este trabajo, me interesa entonces volver a la pregunta acerca de las restantes poblaciones que llegan a México sin poder acreditar la condición de solicitantes de asilo. Pensando en la existencia de organismos como ACNUR, encargados de la población refugiada, se podría pensar qué actores cumplen funciones parecidas para el resto de la población migrante, contribuyendo desde el plano internacional a crear políticas locales que amplíen los criterios de selección en México.

Por último, al hablar del trabajo de ACNUR debemos considerar la propuesta de “soluciones duraderas” planteada y desarrollada por este organismo. Consiste en acciones para permitir a personas que han huido de sus países¹⁰⁵ re-asentarse, retornar o integrarse en la sociedad de destino. Estas acciones se dirigen a los beneficiarios para que logren ser autónomos y desarrollar su vida sin ayuda de las organizaciones, a través de los apoyos, capacitaciones, talleres, etc. Al mismo tiempo, las acciones se dirigen a otros actores como las empresas para concientizar acerca de la importancia de contratar personas que hayan sido

103 Imumi y PCR son asociaciones civiles, mientras que Sin Fronteras está conformado como institución de asistencia privada.

104 Esto, independientemente de las razones que este tipo de organizaciones pueda tener para decidir adquirir algún tipo de personería jurídica.

105 También en ciertos casos se aplica para desplazados internos.

aceptadas como refugiadas, o hacia la “comunidad” para evitar situaciones de discriminación y racismo:

Participación comunitaria, vaya, que justamente una a la población refugiada con la población local para, como te decía anteriormente, fomentar un poco la concientización en torno al tema. Y más bien con el objetivo de menguar estigmas, discriminación, incluso pues hasta racismo, prejuicios, xenofobia. O sea, tratar de menguar eso a través de actividades de carácter comunitario (Funcionario de ACNUR, 18/11/2020).

Este tipo de acciones pueden relacionarse con lo mencionado acerca de las situaciones de discriminación hacia la población refugiada y migrante, y cómo diversos actores además del estado pueden contribuir a generar acciones de reconocimiento que redunden en el acceso a derechos. La actuación de ACNUR en este sentido es compartida por varias de las organizaciones defensoras, entre ellas Imumi, PCR, y Sin Fronteras. Este tipo de trabajo se vincula con el reconocimiento de las personas refugiadas, en el caso de ACNUR -pero también pueden ser migrantes en el caso de las organizaciones defensoras- en relación con las tres esferas planteadas por Honneth (1997). En primer lugar, en la esfera del derecho, contribuye al reconocimiento no sólo de las personas específicas a quienes se dirigen estas acciones sino también a extender la garantía de los mismos al conjunto de la población en esas condiciones. Por otra parte, en el plano personal contribuyen a reconocer a las personas como sujetos con dignidad. Por último, contribuyen con el reconocimiento de parte de la sociedad de destino, incorporando la idea de las personas migrantes y refugiadas como miembros valiosos de la misma. En este sentido, no se puede trazar una división tan clara entre la incidencia como intervención y como influencia ya que estas acciones se dirigen a la población beneficiaria al tiempo que buscan influir en los comportamientos y tomas de decisión de otros actores. Lo que en el testimonio presentado antes puede ser definido como “comunidad” o sociedad de destino. En el próximo apartado abordo mejor esta idea. Por el momento cabe aclarar que estas acciones, junto con el resto de las prácticas de intervención presentadas en este apartado, cumplen analíticamente con las características de los procesos de incidencia tal como son definidos en Juárez *et. al.* (2017). Es decir, apuntan no sólo resolver el problema público

puntual, sino también a modificar sus causas,¹⁰⁶ tienen como objetivo último persuadir las prácticas de los agentes gubernamentales y sus acciones, y se dirigen hacia la implementación y evaluación de las políticas públicas. A continuación revisaremos el trabajo de incidencia como influencia.

Incidencia como influencia

Ya vimos que la incidencia como intervención, dirigida predominantemente a la solución de problemas concretos de las usuarias de las organizaciones defensoras está vinculada con la incidencia como *influencia*, es decir, aquella que se dirige hacia agentes estatales y otros actores de la sociedad en la cual las personas migrantes y refugiadas se integran. Estas acciones están orientadas al reconocimiento tanto la esfera del derecho como en la esfera de la solidaridad. Para llevar adelante los procesos de influencia, el registro de casos realizado por las organizaciones será fundamental para proponer cambios en la normativa, reglamentos o en las prácticas de las autoridades. Para todo esto será necesario contar con redes de información y espacios de interlocución con funcionarias estatales de distintos niveles.

Al hablar de incidencia directa resulta útil el concepto de interfaz como un “espacio constituido por sujetos intencionales (García Selgas, 1994) que tienen relaciones (la mayoría de las veces) asimétricas con otros sujetos, estableciendo así un espacio de conflicto, negociación y disputa” (Isunza y Gurza 2018: 190). En los casos que expondremos a continuación hablaremos de interfaces socio-estatales porque en ellas se encuentran actores estatales y de la sociedad civil, las organizaciones defensoras. Además, resulta útil el concepto de Controles Democráticos No Electorales (CDNE), entendidos como dispositivos a través de los cuales la ciudadanía puede incidir para controlar la actuación de las autoridades, y en ocasiones, cambiar el curso de acción (Isunza y Gurza, 2014). Dentro de los CDNE estos autores hablan de controles institucionales, controles institucionales mixtos y extra-institucionales. En el primer caso, se refieren a aquellos mecanismos de control que forman parte de las instituciones estatales y que son activados por la sociedad civil. Los controles institucionales mixtos pueden tener distintos niveles de institucionalización, en algunos casos su creación y funcionamiento esta reglamentada como el Consejo Ciudadano, o pueden ser espacios más puntuales como los mecanismos de consulta para la creación del Programa Especial de Migración (PEM). Ambos ejemplos serán desarrollados en breve. Por último, se habla de controles extra-institucionales,

106 Nos referimos en este caso a las causas de la falta de garantía de derechos en México, no a las causas de la migración en sí, tema que escapa a la construcción de políticas públicas.

es decir aquellos que se dirigen por fuera de los canales formales para ejercer presión en la toma de decisión de actores estatales, por ejemplo, la denuncia a través de medios de comunicación.

Teniendo en cuenta los conceptos presentados en el párrafo anterior, a continuación abordaremos las prácticas de influencia llevadas adelante por las organizaciones defensoras. A fin de ordenar la descripción identificaremos dos tipos de influencia. En primer lugar, aquella que se dirige a las autoridades estatales, es decir, personas e instituciones encargadas de la garantía de derechos, a fin de lograr cambios en la normativa (ampliar sus alcances o incorporar nueva legislación), como también el monitoreo y mejora de la puesta en práctica de las políticas públicas. A esto le llamaremos prácticas de influencia directa. Por otra parte, la influencia indirecta es aquella que esta dirigida a lograr la garantía de derechos a través de la intervención de otros actores como pueden ser los organismos internacionales o la presión ejercida a través de los medios de comunicación.

Influencia directa

Estas prácticas se dirigen a las instituciones y personas responsables de la garantía de derechos lo cual, como ya hemos establecido, recae sobre todo en los actores estatales. Entonces, la influencia directa se dirige a los tres poderes del estado: legislativo, ejecutivo y judicial. Las organizaciones defensoras trabajan para influir en la producción, modificación o ampliación de la normativa que garantiza derechos, en la construcción y monitoreo de la aplicación de políticas públicas derivadas de esta normativa y denuncian algunas de las irregularidades o incumplimientos a las mismas. En este apartado me ocupare de las acciones que se dirigen al nivel federal, en el siguiente profundizare sobre la Ciudad de México. Cabe aclarar que no buscaré presentar todas las instancias de intervención sino sólo dar cuenta de algunas de ellas y sus resultados a lo largo del tiempo.

Para incidir en cambios en la normativa la influencia de las organizaciones se dirige (o busca dirigirse) al poder legislativo. Entre las reformas a la legislación más significativas podemos mencionar algunos cambios que se produjeron en la Ley General de Población. Por ejemplo, la despenalización de la ayuda humanitaria y la despenalización de la migración irregular convirtiéndola en una falta administrativa. Al consultar sobre el trabajo de incidencia a las defensoras, el primer hito que se marca como significativo en cuanto a logros es la sanción de la Ley de Migración en 2011. Ese mismo año se sancionó la Ley sobre Refugiados

y Protección Complementaria (2011), y en 2012 los reglamentos de ambas. Si bien la Ley de Migración es considerada como un avance necesario, muchas defensoras sostienen que no fue tan de avanzada y que, como ya vimos, presenta algunas importantes contradicciones. Entre ellas, la detención como parte del procedimiento a seguir cuando una persona no puede probar que se encuentra de forma regular en el territorio mexicano. Es por esta razón que, desde el momento de su sanción, las organizaciones han seguido trabajando para la modificación de varios artículos de la Ley de Migración, aún cuando no se ha logrado modificar el tema de la detención. Entre aquellas cuestiones que sí se lograron modificar encontramos varios artículos de la Ley de Migración (2011) y la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2014)¹⁰⁷ con el fin de proteger los derechos de la niñez y adolescencia migrante, evitando su detención en estaciones migratorias, así como la prohibición de deportación (DOF, 2020). Por otra parte fueron modificados los artículos 43, 64 y 144 de la Ley de Migración en enero de 2021, los cuales supondrán (al menos teóricamente) una mayor garantía en la presunción de inocencia y en la consideración del principio de reunificación familiar y de reinserción social (Hernández, 2021).

Por otra parte, en algunos casos, para los procesos de sanción de los reglamentos o programas para la gestión de la migración se han creado espacios de discusión específicos para cada tema. Por ejemplo, en el caso de la reglamentación de la Ley de Migración el gobierno habilitó la participación de la sociedad civil a partir de las consultas realizadas por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).¹⁰⁸ Sin embargo, para las defensoras, el resultado de este proceso no fue el esperado en tanto el Reglamento no ha sido tan amplio a la hora de garantizar derechos como se había planteado con la sanción de la LM. Asimismo la creación del Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018 contó con un mecanismo previo de consulta pública a partir de foros y talleres en los cuales participaron personas migrantes, miembros de organizaciones defensoras, academia, empresarios, etc.¹⁰⁹ En ambos casos, se trata de Controles Democráticos institucionales mixtos, espacios de participación previstos en

107 Recordemos que la misma reemplazó a la Ley de Refugiados y Protección Complementaria del años 2011, agregando el tema del asilo, pero sin modificar lo esencial de lo que esta normativa disponía.

108 La COFEMER era “un órgano administrativo desconcentrado, con autonomía técnica y operativa, sectorizado a la Secretaría de Economía del Gobierno Federal de México. La COFEMER fue creada en el año 2000 mediante reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. El mandato de la COFEMER es promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad” Fuente: <https://www.conamer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=29> Consultado: 23/04/2021. La misma fue reemplazada en el año 2018 por la CONAMER (Comisión Nacional de Mejora Regulatoria).

109 Fuente: http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Mecanismos_Conulta_Publica_PEM_2014-2018 Consultado: 23/04/2021.

la normativa que se activan en ocasiones específicas y les permiten a las organizaciones defensoras informar a las autoridades estatales acerca de sus intereses y realizar propuestas. Este proceso podríamos calificarlo como sinergia entre la sociedad civil y el estado, dado que los intereses de uno y otro se orientan (el menos en principio) en el sentido de buscar consensos en torno a los problemas y sus posibles soluciones, aunque sus resultados pueden diferir en función de los casos específicos.

Además, estas formas de incidencia pueden estar acompañadas de presión a través de mecanismos extra-institucionales (incidencia indirecta), por ejemplo, a través de medios de comunicación con los cuales se apela al “costo reputacional” que puede tener para las autoridades la falta de cambios en la normativa. Si bien identifico este mecanismo de presión en varios de los ejemplos presentados a continuación, cabe aclarar que la efectividad de estos ha disminuido desde el cambio de administración federal. Como explicamos, esto forma parte de un proceso más amplio de reconfiguración de las relaciones entre la sociedad civil (particularmente las organizaciones civiles defensoras de personas migrantes y refugiadas) y el estado. Esto nos sitúa nuevamente frente a la pregunta por el lugar que ocuparán las organizaciones en la construcción de políticas para la gestión de la movilidad en el futuro cercano y así también por el lugar que tendrán en este proceso las organizaciones de personas migrantes, refugiadas y retornadas que se han conformado en los últimos años.

Tanto en la incidencia para lograr cambios en la Ley de Migración como en las consultas activadas en ocasiones específicas las redes entre organizaciones han sido fundamentales. En este sentido, el Colectivo de Migraciones para las Américas (COMPA) se formó, entre otras cuestiones, para incidir en el Programa Nacional de Desarrollo (2013-2018), que luego dio como resultado el PEM. Por otra parte, el Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM), fundado en 2011, trabaja hasta la actualidad para lograr modificaciones en la Ley de Migración y demás normativa vinculada con la movilidad internacional. Su actividad consiste sobre todo en llevar adelante incidencia a través del poder legislativo para lo cual presentan propuestas a través de distintos legisladores para reformar, incluir o derogar diversos artículos de distintas normativas, sobre todo de alcance nacional.¹¹⁰

Por otra parte, para llevar adelante procesos de influencia con las autoridades estatales de distintos niveles es necesario para las organizaciones contar con información proveniente sobre todo de su contacto con la población beneficiaria. En este sentido, procesos como el

110 Fuente: <https://gtpm.mx/iniciativas/> Consultado: 16/06/2021.

monitoreo a estaciones migratorias han dado lugar a posteriores modificaciones en la normativa como la incorporación de los Lineamientos para el funcionamiento de las estaciones migratorias fueron incluidos en la LGP y la creación de las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración (2012), posteriormente a la sanción de la LM (Sin Fronteras IAP, 2016b). Nos encontramos entonces frente a acciones de intervención, como comprobar las condiciones de detención e informar a la población alojada acerca de sus derechos, cuyos resultados pueden verse también en acciones de influencia con las autoridades del poder legislativo y ejecutivo.

Cuando hablamos de la implementación de las políticas de gestión de la migración, las organizaciones deben dialogar con el poder ejecutivo. Este monitoreo puede estar institucionalizado o ser coyuntural en función de las necesidades que se presenten a sus usuarias. En cuanto a espacios institucionalizados encontramos el Consejo Ciudadano del INM y el Consejo Consultivo de Política Migratoria. En ambos casos, se trata de espacios creados a través de acuerdos específicos: Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación y Acuerdo por el que se define la estructura, organización y funcionamiento del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración. Los mismos se llevaron adelante en 2012, luego de la sanción de la Ley de Migración. En los mismos se establece la periodicidad de las reuniones y las funciones de los participantes. En el caso del Consejo Ciudadano, el espacio está conformado por miembros de organizaciones defensoras y de la academia, es decir, participantes de la sociedad civil, que pueden realizar propuestas y solicitudes de información a la autoridad migratoria sobre el trabajo desarrollado en torno a políticas públicas para la gestión de la movilidad. Por ejemplo, el pedido de informes sobre mejoras en las estaciones migratorias.¹¹¹ Así, la sociedad civil tiene la posibilidad de llevar adelante acciones de control, en la cual las agentes estatales deben rendir cuentas de su trabajo. Por otra parte, el Consejo Consultivo está conformado en su mayoría por actores estatales y los miembros de la sociedad civil son consultados, con lo cual tienen la oportunidad de formular preguntas y ser informados sobre las medidas que van a tomarse. Por ejemplo, en 2019, en relación con la implementación del programa MPP.¹¹² A diferencia del anterior, el Consejo Consultivo es convocado por el subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de la Gobernación.

111 Fuente: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/303576/Seguimiento_Acuerdos_CC_INM.pdf
Consultado: 24/06/2021.

112 Fuente: <http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Minutas> Consultado: 24/06/2021.

En los casos del Consejo Consultivo y el Consejo Ciudadano, aunque difieren en algunas de sus características podemos hablar de interfaces socio-estatales a través de las cuales las organizaciones pueden ejercer cierto control en relación con la actuación de las autoridades, es decir, se trata de Controles Democráticos institucionales mixtos. Por otra parte, podemos encontrar vínculos menos formalizados, por ejemplo, reuniones puntuales con autoridades de COMAR o el INM en las que se plantean ciertos problemas que las organizaciones encuentran en la aplicación cotidiana de ciertas políticas. Este tipo de controles o reclamos para la mejora de prácticas concretas se encuentran vinculados, por una parte, con el contexto y la “apertura” de parte de las agentes estatales y, por otra parte, con el reconocimiento logrado por las organizaciones en tanto actores valiosos a ser consultados.

Por otra parte, organizaciones defensoras como Sin Fronteras llevan adelante un proceso de incidencia con el poder judicial. Esto se concreta a través de talleres en las casas de la cultura jurídica y del Premio Sentencias. En el primer caso se trata de espacios de formación que año a año se dictan para personas vinculadas al poder judicial, y el segundo consiste en una selección y entrega de reconocimiento a los casos donde se han visto reconocidos los derechos de las personas en movilidad. Estas acciones buscan concientizar a los funcionarios judiciales en torno a los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas a fin de impulsar dictámenes en los cuales se reconozcan los mismos. El trabajo con el poder judicial ha resultado también en un manual de buenas prácticas para el abordaje de casos de vinculados a la migración. Así, se realiza una incidencia directa para lograr reconocimiento de derechos buscando influir en las prácticas de las autoridades que toman decisiones en relación con las personas en movilidad, por ejemplo, a la hora de presentar amparos para que estas sean liberadas de las estaciones migratorias. Se trata de una interfaz socio-estatal que puede pensarse como un Control Democrático en el sentido que busca mejorar ciertas prácticas de las autoridades. Otra forma de incidencia de las organizaciones es a partir de litigios estratégicos, es decir, aquellos en los cuales se busca llegar hasta la instancia más alta de resolución judicial, y la presentación amparos colectivos,¹¹³ frente a situaciones en las que consideran que la autoridad migratoria está violando la normativa. Se trata en este caso de apelar a mecanismos institucionalizados (poder judicial) para lograr incidencia que modifique la normativa o la puesta en práctica de las políticas públicas, a partir del poder de coerción que este organismo posee (o debería poseer) sobre las actuaciones del poder ejecutivo.

113 Se trata de presentaciones judiciales por medio de las cuales las personas pueden denunciar una violación a los derechos humanos cometida por una autoridad y dejarla sin efecto.

Por ejemplo, en 2020 con el comienzo de la contingencia sanitaria, la situación de hacinamiento y falta de recursos en las estaciones migratorias fue denunciado por las organizaciones defensoras debido al riesgo de contagio que esto suponía. Si bien como hemos mencionado, el trabajo de monitoreo y denuncia de las condiciones en que se encuentran las estaciones migratorias no es nuevo, el peligro se agrava por el impacto del Covid-19. En este sentido, las líneas de acción se centraron en la presentación de amparos en distintos juzgados a lo largo del país y, por otro lado, en la denuncia a través de las redes sociales. Se apeló en este caso a la autoridad del poder judicial para garantizar la aplicación de la legislación vigente, es decir, se buscó incidir en las acciones de la autoridad migratoria. Al mismo tiempo, se utilizó una forma de Control Democrático extra institucional, en el reclamo a través de las redes sociales, apelando al “costo reputacional” que implica el descrédito del INM.

En este caso, se presentaron ocho amparos en distintos puntos del país para pedir la liberación de las personas detenidas en estaciones migratorias y acciones para garantizar el respeto a sus derechos. De estas ocho presentaciones, en la zona norte del país los juzgados tomaron medidas limitadas e ineficaces para atender la situación, en la región sur rechazaron la admisión de las demandas y en la capital del país los juzgados admitieron las demandas y emitieron medidas altamente garantistas de derechos humanos y tendientes al control del ejercicio de autoridad del poder ejecutivo. Sin embargo, las organizaciones denuncian que “ninguna de las medidas de suspensión ordenadas por el Juzgado ha sido acatadas de manera efectiva por las autoridades responsables. No existe certeza jurídica de que las beneficiarias del amparo, personas en contexto de movilidad humana privadas de su libertad en estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración, gocen de las garantías concedidas por el poder judicial para proteger su vida, salud e integridad personal” (Méndez, 2020: 106).

Así, las resoluciones judiciales no han tenido la capacidad de obligar a la autoridad migratoria a cumplir con la garantía de los derechos de las personas migrantes. Si bien a partir de estos recursos se logró la liberación de algunas personas de las estaciones migratorias, este proceso se llevó adelante sin planeación adecuada y con pocas opciones de supervivencia fuera de las mismas. Al mismo tiempo, las organizaciones denuncian la falta de información completa de parte de la autoridad migratoria acerca de la cantidad de detenciones y las condiciones de salud de que se encontraban estas personas. Por otra parte, el comienzo de la pandemia se puede relacionar con el endurecimiento de las acciones de contención en la

frontera sur en base a razones sanitarias y con mayores dificultades en los procesos de regularización migratoria para las personas que se encontraban en el país debido al cierre de oficinas y cambios en el funcionamiento. Vemos entonces que al menos la primera reacción a la contingencia sanitaria de parte de la autoridad migratoria ha sido sobre todo de contención y control de la movilidad.

Otra de las formas de monitorear las prácticas de las autoridades, por ejemplo, del poder ejecutivo, es a través de organismos estatales destinados a tal fin como el CONAPRED y la CNDH. En este caso se trata de formas de Control Democrático institucionalizadas dentro del estado que se activan a través de las denuncias presentadas por las organizaciones defensoras. Como ya hemos visto, el Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación (CONAPRED) tiene como función recibir y analizar denuncias en relación con hechos de discriminación. Además, este organismo puede disponer medidas administrativas y de reparación vinculantes en caso de determinar que se produjo una acción discriminatoria. Con respecto al tema migratorio ha intervenido, por ejemplo, en la creación del manual para evitar el perfilamiento racial en las revisiones llevadas a cabo por agentes del INM. Por otra parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene, entre otras funciones, la capacidad de recibir e investigar denuncias en relación a la violación de los derechos humanos, y realizar recomendaciones no vinculantes. Con respecto al tema de la movilidad internacional se ha ocupado, por ejemplo, de visitar las estaciones migratorias para controlar las condiciones de detención, a partir de lo cual produjo varios informes (CNDH, 2019).

Habiendo repasado algunas de las acciones de incidencia como influencia sobre las autoridades estatales de forma directa, en lo que sigue abordaremos los procesos de influencia indirecta.

Influencia indirecta

Cuando se busca influir en las acciones de los agentes estatales por medio de otros actores encontramos, por una parte, los organismos internacionales a través de los cuales se pueden llevar adelante denuncias, reclamos, monitoreos, así como implementar diversos programas y acciones que podríamos llamar “de concientización” dirigidos hacia distintos públicos más o menos específicos. Por otra parte, encontramos la sociedad “en general” un concepto que suena difuso y que en este caso abarca desde actores muy específicos como empresas hasta las personas alcanzadas por un medio de comunicación.

En cuanto a instancias internacionales podemos encontrar la intervención de la CIDH como actor significativo en tanto las organizaciones recurren a la misma para presentar denuncias cuando han agotado las instancias de denuncia en el gobierno mexicano. Uno de los ejemplos en este sentido es la audiencia por el establecimiento de alertas migratorias a personas extranjeras lo cual en la práctica les impide el ingreso al país. El 2 de octubre de 2020, se llevó adelante una audiencia ante la CIDH en la cual miembros de distintas organizaciones de la sociedad civil y academia reclamaron la falta de claridad a la hora de establecer dichas alertas y cómo las mismas violan los derechos a la regularización y a la no devolución en el caso de potenciales solicitantes de asilo. Por su parte, la autoridad migratoria, justificó la implementación de estas alertas como un tema de seguridad nacional, autorizado a través del artículo 43 de la Ley de Migración, así como en el bajo porcentaje de las personas que son rechazadas por este supuesto. En este caso, podemos visualizar algo de lo mencionado en capítulos anteriores con respecto a la contraposición entre las perspectivas morales de las organizaciones defensoras y agentes estatales sobre la soberanía y los derechos humanos. Mientras que las primeras consideran que las alertas contribuyen a criminalizar a la población migrante, acusando al gobierno de adoptar una perspectiva de seguridad, los agentes estatales se justifican en que estas prácticas de encuentran habilitadas por la normativa y en una cuestión de seguridad que se relaciona con el mantenimiento de la soberanía.¹¹⁴

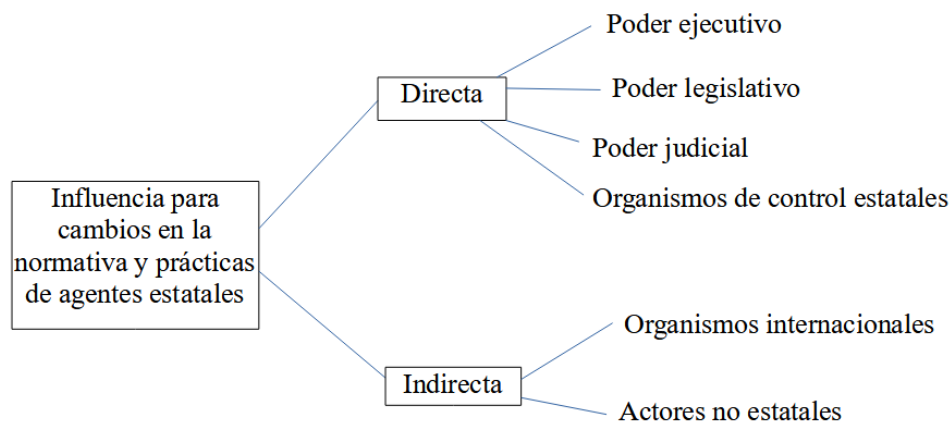
Este tipo de reclamos de parte de las organizaciones defensoras se puede relacionar con las acciones llevadas adelante en los últimos años para evitar que se retroceda en derechos ya adquiridos. Así, a través de esta audiencia exigieron transparencia en las acciones gubernamentales y el respeto a los derechos de las personas en movilidad. Este proceso de denuncia frente a un organismo internacional puede ser pensado de algún modo como una interfaz socio-estatal, ya que finalmente son estos actores quienes se encuentran para exponer sus visiones del caso. Sin embargo, la mediación está establecida por un organismo internacional que posee relatores especiales que llevan adelante recomendaciones. Por lo tanto podemos considerar que este es un mecanismo de Control Democrático indirecto, que apela al “costo reputacional” de las actuaciones estatales ya que dichas recomendaciones son no vinculantes.

114 En esta presentación ante la CIDH las organizaciones denunciaron la discrecionalidad y falta de transparencia en la aplicación de alertas migratorias exponiendo casos de personas a las cuales se les había impedido el ingreso al país por esta razón, sin que nadie les explicase la razón de esta decisión. Si bien en algunos casos los controles en relación con la seguridad nacional y la prevención del terrorismo pueden justificarse, esto no puede utilizarse para impedir ingresos de forma arbitraria sin que medie la comisión de delitos de ese calibre.

Por último, entre las formas indirectas de influencia utilizadas por las organizaciones defensoras podemos encontrar no sólo la presión ejercida a través de los medios de comunicación, sino también los espacios de concientización dirigidos a la “comunidad” como las acciones que mencionaba el representante de ACNUR o las “soluciones duraderas” implementadas por este mismo organismo, en conjunto con algunas organizaciones. Por ejemplo, este programa tiene relación con las acciones de Educación para la Paz que implementa PCR. Las mismas se dirigen a la formación de empresas, escuelas, ONGs, y otros actores como forma de integrar a las personas refugiadas en México. Estas formas de incidencia tienen el potencial de producir cambios en las prácticas de los funcionarios estatales si consideramos que los mismos se ven afectados por la presión ejercida por distintos agentes en relación con la garantía de derechos. Además, las acciones de incidencia a través de distintos actores son significativas en sí mismas en tanto, como ya dijimos, el reconocimiento de las personas migrantes y refugiadas como valiosas para la comunidad es parte del trabajo de garantizar derechos.

Cuadro 2

Incidencia como influencia dirigida hacia actores estatales y no estatales.



Hasta este punto, podemos hablar de prácticas que buscan influir directamente en los actores estatales, y otras que influyen de forma indirecta. Entre las primeras encontramos aquellas que se dirigen al poder ejecutivo, legislativo o judicial y que pueden ser pensadas como Controles Democráticos (Isunza y Gurza, 2014). A partir de estas prácticas, las organizaciones buscan, por una parte, el avance en la normativa en el reconocimiento de

derechos, es decir, lograr normas y reglamentos que amplíen el acceso contemplando a más poblaciones y situaciones de vulnerabilidad específicas, por ejemplo, con las reformas en la Ley de Migración para incluir la protección de NNA. Por otra parte, la incidencia busca mejorar las prácticas de las autoridades, por ejemplo, a través del monitoreo en la implementación de las políticas que se lleva adelante desde el Consejo Ciudadano del INM. Además, el monitoreo de la aplicación de políticas públicas busca evitar el retroceso en derechos ya garantizados, por ejemplo, ante la presencia de nuevas situaciones como la pandemia. Estas acciones suelen llevarse a cabo en paralelo con formas de incidencia indirecta, que busca presionar la acción del gobierno a través del “costo reputacional” que pueden tener su (in)acción.

Entre las formas de incidencia indirectas, encontramos también aquella que se lleva adelante a través de la intervención de organismos internacionales o del trabajo de comunicación y formación que llevan adelante las organizaciones defensoras, dirigido a la sociedad “en general”. Todas estas estrategias buscan reducir la “brecha” existente entre la normativa que reconoce los derechos humanos y aquello que ocurre en la vida cotidiana de las personas migrantes y refugiadas que llegan a México. Como vemos, este proceso no es lineal y presenta contradicciones y retrocesos. Sin embargo se trata de pasos en dirección a una garantía concreta de los derechos. Luego, veremos algunas otras acciones de incidencia como los talleres para funcionarios de nivel de calle, que también contribuyen en este sentido.

Resumiendo, a través de cambios en la normativa o de la mejora en las prácticas de las autoridades (reconocimiento en la esfera del derecho) se puede contribuir al reconocimiento social de las personas migrantes y refugiadas. Es decir, las prácticas de los actores gubernamentales influyen en la consideración de las personas extranjeras como miembros valiosos de la sociedad, que pueden aportar a ella. A su vez, los actores gubernamentales son influidos por la presión de que pueden ejercer distintos actores como los medios de comunicación y miembros de la sociedad civil. Por ejemplo, la consagración en papel de ciertos derechos como la No Discriminación, tienen el potencial de modificar las prácticas para que eventualmente haya un reconocimiento social de las personas extranjeras, y programas como Educación para la Paz tienen el potencial de influir en el reconocimiento de derechos de parte de los actores estatales.

Al tiempo que buscan un reconocimiento normativo y social de las personas migrantes y refugiadas, estas acciones procuran que las mismas puedan desarrollar su vida y así evitar

perpetuar su situación de dependencia del trabajo de las organizaciones. Por último, reconocer y garantizar derechos para las personas en movilidad tiene el potencial de ampliar el acceso a derechos para el resto de la población mexicana. Volviendo al ejemplo de la no discriminación que afecta a las personas con un fenotipo racializado, podemos pensar que este reconocimiento puede contribuir a crear mejores prácticas. En este sentido, parte del proceso de incidencia se orienta a lograr una sociedad civil más receptiva con la diferencia, que acepte la presencia de personas migrantes y refugiadas en México. Este tipo de prácticas se alinean con las ideas antes presentadas en torno al bien común y la democracia, y el vínculo que esto tiene con la garantía de derechos humanos para todas las personas que habitan una sociedad.

En este apartado me he enfocado sobre todo en la incidencia a nivel federal para la garantía de derechos. Como dijimos, parte de los derechos que se relacionan con la integración de personas migrantes y refugiadas en la Ciudad de México se resuelven a través de instituciones locales. Por lo tanto en lo que sigue abordaremos algunas cuestiones en relación a este tema.

Defender derechos en la Ciudad de México

Muchos de los derechos vinculados a la integración de las personas migrantes y refugiadas en México como el acceso al trabajo, salud, alimentación, educación, vivienda, etc. son garantizados a través de agencias estatales locales, en el caso que estamos analizando, de la Ciudad de México. La misma cuenta con mecanismos específicos para la integración de las personas en movilidad. Esto es importante de considerar porque nos permite preguntarnos hasta qué punto las acciones locales permiten contrarrestar ciertos efectos negativos de la gestión migratoria a nivel federal. En este sentido Thayer y Durán (2015) sostienen la centralidad de lo local para la generación de políticas públicas destinadas a la integración de las personas migrantes en la sociedad de destino. Para estos autores es en estos espacios donde se juegan los procesos de reconocimiento, sobre todo, aquellos vinculados a la diferencia cultural, que también redundan en el acceso a derechos, como ya hemos visto. Por otra parte, explican que el nivel local actúa como “caja de resonancia” de las dificultades que las personas extranjeras pueden tener en el reconocimiento de sus derechos o como miembros de la sociedad de destino. En este sentido, la articulación entre niveles de gobierno se torna necesaria para garantizar derechos.

Para abordar el caso que estamos analizando podemos pensar como ejemplo la llegada de las caravanas de migrantes en 2018. En esta situación algunas organizaciones de la sociedad civil junto con instituciones de la Ciudad de México, establecieron un proceso de colaboración para proveer asistencia humanitaria y asesoramiento legal a las personas que llegaban. Tal como me explicó la Secretaria Ejecutiva de la Comisión de Derechos Humanos (CDH) de la Ciudad de México:

Creo que pues todo eso que se logró, se logró atender gracias y en la medida en la que nos fuimos articulando y amalgamando los actores. Que todo pues inicialmente fue muy atropellado porque pues no había manera de que no fuera así porque no se, empezando desde el espacio, no se contaba con un espacio que permitiera, que permitiera que fuera de otra manera. Pero creo que el balance general es que esa experiencia, particularmente la de 2018 fue positiva en relación a cómo fueron las respuestas que se dieron en ese año y en otros estados de la República. Y tiene que ver mucho con lo que yo te decía, con la fortaleza y la presencia que hay de organizaciones y albergues que conocen perfectamente los procesos” (Nancy Pérez, CDH, 25/01/2021).

En esta circunstancia, la organización a nivel local permitió el reconocimiento de algunos derechos de las personas que llegaban en las caravanas, ya fuera para cubrir sus necesidades más inmediatas a partir de la asistencia humanitaria, como también del trabajo de información y asistencia legal para la toma de decisiones. Esta organización para la recepción de las caravanas se dio en el marco de la existencia de normativas como la Ley de Interculturalidad que, con mayor o menos éxito en su aplicación, impulsa el reconocimiento y crea condiciones para una mayor garantía de derechos de las personas en movilidad.

A partir de la sanción de la Ley de Interculturalidad (2011), “Las autoridades del Distrito Federal tienen el compromiso de combatir los prejuicios y la discriminación, así como asegurar la igualdad de oportunidades para todos mediante la adaptación de las políticas de sus instituciones, programas y servicios a las necesidades de su sociedad diversa, sin comprometer los principios de los derechos humanos” (art. 14). En este sentido, una defensora me explicaba:

Y la Ley de Interculturalidad justo empezó a dar... abrir la puerta para programas más de integración, más de convivencia, convivencia de diferentes... razas, diferentes nacionalidades. Mucho esta idea de tolerancia, no discriminación.

Y hubo... déjame... estoy tratando de hacer memoria... Inclusive hasta de declarar a la ciudad como una ciudad santuario, pues ahí dejó la puerta abierta para poder declarar a la ciudad como ciudad que recibe mexicanos, regresados de Estados Unidos, repatriados, retornados. También como ciudad de acogida, como ciudad destino. También ciudad de tránsito hacia los Estados Unidos (Rosalba, Sin Fronteras, 05/10/2020).

Esta normativa referida por Rosalba presenta algunas dificultades en su aplicación concreta. Como vimos al hablar de la normativa específica de la Ciudad de México, el Programa Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana -que se desprende de la Ley de Interculturalidad- aún necesita adecuaciones con la legislación y la definición de algunos criterios para su puesta en práctica. Sin embargo, el hecho de que exista esta normativa abre algunas puertas en cuanto al reconocimiento de los derechos de las personas extranjeras en este espacio específico. En este sentido, se trata de una legislación que permite el reconocimiento jurídico de derechos muy concretos, así como también tiene el potencial de generar un cambio en el reconocimiento de las personas extranjeras por parte de la sociedad mexicana.

Como vimos, el tema del perfilamiento racial y la discriminación por ser extranjero es una problemática importante por las consecuencias que puede tener para las personas en movilidad. Este problema se relaciona con el reconocimiento de las personas migrantes en su dimensión social, es decir, su valor como parte de la comunidad. En este sentido, instrumentos como la Ley de Interculturalidad (2011) contribuyen a la creación de nuevas nociones sobre la diferencia cultural. Esto crea un horizonte moral vinculado al derecho a tener derechos, incluyendo el derecho a migrar, y que los derechos de quienes migran sean garantizados en el proceso. Esto no quiere decir que automáticamente se van a dar cambios, pero me parece interesante para pensar en un abordaje local de esta problemática que luego pueda extenderse a otros espacios. Es decir, generar cambios a nivel local que puedan impactar de forma positiva a nivel federal.

A partir de las caravanas de 2018 se establecieron vínculos entre las organizaciones defensoras y el gobierno de la Ciudad de México que influyeron en el trabajo posterior y en los resultados de este. Una de las acciones significativas en este sentido ha sido el proceso de colaboración entre los albergues y la CDH a través de reuniones periódicas para identificar las necesidades de los primeros. En este sentido podemos hablar, siguiendo los conceptos planteados en el apartado anterior, de una interfaz socio-estatal en la cual las organizaciones de la sociedad civil pueden comunicar a distintos actores estatales (por intermedio de la CDH) sus necesidades y obtener respuestas:

Y entonces ahí lo que lo que hacemos es articular lo que es la parte como de mediación que le toca hacer a la Comisión, mediación y articulación. Ante una problemática o necesidad nosotros apoyamos en sentar a la autoridad que corresponda para que directamente las organizaciones puedan hacer su planteamiento. Y lo que hemos facilitado mucho es que este interlocutor que proponga el gobierno, sea un interlocutor que puedan tomar decisiones (Nancy Pérez, CDH, 26/01/2021).

Así, este vínculo permite a las organizaciones influir en las decisiones gubernamentales para garantizar los derechos de su población beneficiaria. La efectividad del mismo puede ejemplificarse en el caso de el mantenimiento de las ayudas que la SIBISO provee a los albergues para dar alimentos a las personas allí alojadas. Cuando comenzó la contingencia sanitaria esta secretaría estatal decidió recortar las ayudas, lo que finalmente no se concretó a partir de la mediación de la CDH.

Por otra parte, la Ciudad de México cuenta, como ya hemos mencionado en capítulos anteriores, con la Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos. Se trata de un espacio donde confluyen miembros de la sociedad civil, la academia y el estado para dar solución a las problemáticas de acceso a derechos para distintas poblaciones, entre las que se encuentra la población en movilidad. Se trata de un espacio de incidencia en el que participa Sin Fronteras, entre otras organizaciones de la sociedad civil, en el cual pueden informar sobre distintas problemáticas a los representantes de las secretarías del gobierno de la Ciudad. Esta participación se desarrolla a partir de reuniones periódicas cuyo objetivo es proponer y ejecutar

soluciones que puedan dar lugar, por ejemplo, a cambios concretos en la implementación de ciertos programas:

Pues uno, en la práctica, se pide una identificación a las personas para acceder a esos derechos o se pide una CURP, o se pide un acta de nacimiento, o se pide... no sé, estados de cuenta bancarios. Pero, pues la población migrante dependiendo si es migrante, si es solicitante de asilo, si es refugiado tiene o pudiera tener ciertas identificaciones, no siempre tienen. A veces, nada más tienen la constancia que les da COMAR como refugiado, o a veces nada más tienen un documento que les da el INM. O a veces la CURP, pero la CURP tiene cierta vigencia. Entonces, todos esos documentos que le mencionaba no los aceptan ninguna de las dependencias de los programas sociales. Sobre todo los funcionarios que son como de ventanilla, esas personas que te tratan el día con día no necesariamente saben de toda esta posibilidad de identificaciones, no? (Rosalba, Sin Fronteras, 05/10/2020).

Así, mediante acciones como la capacitación a los funcionarios de nivel de calle se puede lograr que estos conozcan sobre la situación de las personas en movilidad y la documentación que utilizan, lo cual puede tener como correlato la garantía de ciertos derechos. Entonces, tenemos un espacio de incidencia institucionalizado en donde las organizaciones defensoras no sólo informan sino que también reciben información y pueden proponer cambios y materializarlos.

Ley de Interculturalidad y el programa Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana, así como la existencia de una Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos y su Instancia Ejecutora, crean condiciones propicias para el reconocimiento de las personas en movilidad, tanto en el plano del derecho (a través de la normativa y las políticas públicas) como por la sociedad de acogida. Así, podemos decir que la normativa de la Ciudad de México facilita en cierto punto el trabajo de las organizaciones defensoras permitiéndoles llevar adelante acciones que redunden en la garantía de derechos, reduciendo la brecha entre la normativa y aquello que ocurre en la vida cotidiana de las personas. El espacio local se configura como “caja de resonancia” de estas problemáticas y permite generar algunas soluciones, al tiempo que

propone un horizonte moral de derecho a tener derechos que eventualmente puede influir en las políticas aplicadas en otros estados del país o en el ámbito federal.

El rol del estado en el acceso a derechos

Hasta este momento hemos visto las distintas estrategias utilizadas por las organizaciones defensoras para garantizar el acceso a derechos a las personas migrantes y refugiadas. También hemos visto cómo en este proceso se vinculan entre sí formando redes, con ACNUR y con distintas agencias estatales. En este apartado me interesa dirigir la mirada hacia la relación entre distintos actores estatales, que también se vinculan entre sí en la construcción de políticas públicas para la gestión de la movilidad. En este punto, retomaremos una pregunta establecida al inicio del capítulo en relación con las causas de lo que caracterizamos como actuaciones ambiguas entre las políticas de selección y las políticas de contención de parte de la autoridad migratoria. Vimos que en el afán de garantizar la soberanía del territorio y la seguridad del mismo, en muchas ocasiones se incurre en prácticas que no respetan los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas.

Recuperando la idea de pensar a las instituciones estatales como un conjunto no homogéneo, veremos que esto da lugar a la construcción de múltiples interfaces sociedad-estado y con distintas lógicas de funcionamiento (Dagnino *et. al.*, 2010). En este sentido, podemos identificar instancias donde las organizaciones de la sociedad civil logran dialogar y establecer acuerdos con las autoridades, y otras donde la vía para la comunicación se da a través de la denuncia mediática y judicial. En el primer caso podemos referirnos a la COMAR y la implementación de las mesas interinstitucionales para coordinar acciones en las cuales se reúnen representantes de distintas secretarías de gobierno y de la sociedad civil para pensar soluciones. Las mismas funcionan como espacios de intercambio:

hemos construido una Mesa Interinstitucional, y esta área temática a la que estoy haciendo referencia, o sea, el área de atención y vinculación juega el rol más importante en el establecimiento de esta área temática de la Mesa Interinstitucional. [...] Pero no solamente se limita a tener dependencias de las instituciones públicas federales, sino también organismos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, como el UNICEF, como la OIM, el Alto Comisionado de los Derechos

Humanos. Pero también se relaciona, dentro de esta Mesa Interinstitucional la sociedad civil. O sea, preguntabas hace rato acerca de la sociedad, nosotros hemos propulsado, hemos convocado la participación de las organizaciones de la sociedad civil para que estén representados dentro de esa Mesa Interinstitucional (Andrés Ramírez, COMAR, 05/11/2020).

En este caso se trata de una instancia que reúne actores de la sociedad civil, en la cual estos pueden aportar información sobre cuestiones específicas. Además, esta instancia requiere coordinación entre distintas secretarías. A diferencia de la COMAR para las organizaciones ha resultado difícil coordinar acciones con el Instituto Nacional de Migración, sobre todo luego del cambio de gobierno:

Y como te digo, te voy a poner un ejemplo, en la primera reunión que tuvimos cuando nombraron este nuevo comisionado. Cuando les dijimos ‘oigan, necesitamos que nos garanticen la entrada a ver a nuestros representados a las estaciones migratorias’, y el dijo ‘bueno, pues si ustedes me dejan entrar a los albergues yo con mucho gusto les voy a dejar entrar’. Bueno, ya te imaginarás la cara diciéndole ‘no, a ver, usted necesita una orden judicial para entrar a un albergue y además la Ley de Migración se lo prohíbe’, le prohíbe incluso acercarse. En cambio nosotros sí tenemos derecho a ver a nuestros representados. Una situación como de abuso de poder tremenda (Ana, Sin Fronteras, 28/09/2020).

En este testimonio, vemos cómo se define el comportamiento del comisionado del INM como un “abuso de poder”. En este sentido podemos pensar una vez más en la contradicción que se genera entre algunas autoridades y las defensoras, cuyos argumentos morales en torno al control de las fronteras, las personas migrantes y sus derechos pueden encontrarse totalmente enfrentados.

Por otra parte, también para la COMAR es difícil coordinar políticas con el Instituto Nacional de Migración, debido a que más allá de la normativa, existen diferencias en lo que cada actor entiende respecto a sus funciones y las del otro. En este sentido, la falta de coordinación interinstitucional se suma a los reclamos que ya hemos mencionado en relación

con la falta de presupuesto para COMAR, mientras que el presupuesto del INM va en aumento. Recordemos que distintas organizaciones critican la asignación de presupuesto argumentando que la misma favorece acciones tendientes a la criminalización de la población migrante, mientras que se recortan los fondos para acciones de protección (Assylum Access, 2020). Si bien se busca generar acuerdos entre la COMAR y el INM, podemos pensar que la diferencia en sus capacidades operativas lleva a disparidades en la capacidad de negociación, todo lo cual afecta la construcción de las políticas públicas. Así, la coordinación interinstitucional presenta algunas contradicciones que pueden derivar en que, en el plano estatal, no se reconozcan los derechos. Lo que también abona la visión de las organizaciones defensoras que sostienen que se está privilegiando una perspectiva de seguridad en la construcción de políticas públicas en relación a la migración.

Otro de los actores que en los últimos años ha asumido un trabajo alineado en algunos puntos con el de las organizaciones defensoras es la Defensoría Pública. Esta agencia estatal perteneciente a la Procuraduría General de la República empezó a ocuparse de las problemáticas referentes a las personas en movilidad en 2016. Esta institución tiene el objetivo de representar a las personas acusadas de delitos penales de nivel federal, así como dar orientación, asesoría y representación a personas que no puedan acceder a abogados particulares para la resolución de problemáticas de nivel federal de las administrativa, fiscal, civil, etc. Dentro de estas últimas, encontramos la situación de las personas migrantes que han sido detenidas y trasladadas a una estación migratoria por no poder acreditar la condición de regularidad documental en el país. En vista de sus objetivos de trabajo, la Defensoría Pública ha encarado un trabajo de asesoramiento legal en el interior de las estaciones migratorias, trabajo del cual también se ocupan algunas organizaciones de la sociedad civil como Sin Fronteras, la COMAR y el ACNUR.¹¹⁵

Una de las principales dificultades con que se encuentran estos actores a la hora de ingresar a las estaciones migratorias es la posibilidad de conseguir permiso para ello, lo cual es administrado por la autoridad migratoria. Las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración (2012) establecen los requisitos de ingreso que incluyen la presentación de una solicitud anual y un calendario de

115 Algunos organismos como Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Consejo Ciudadano del INM también han hecho monitoreos puntuales a las estaciones. La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) también ha realizado visitas *in loco* y relatorías especiales sobre las estaciones migratorias en México y los derechos de las personas allí alojadas.

visitas por parte de las organizaciones defensoras. En este sentido, para organizaciones defensoras como Sin Fronteras que llevan veinte años realizando este tipo de monitoreos el camino aparece más allanado que para actores “nuevos” como la Defensoría Pública, que se han encontrado en repetidas ocasiones con la imposibilidad de ingresar a las estaciones migratorias para hablar con las personas alojadas:

O sea, toda la que se ha tenido sí ha sido para decirles de frente ‘queremos ingresar a las estaciones migratorias’ y ellos de frente nos dicen ‘sí, sí, sí, cómo no’. Pero pues no sucede. Entonces, la relación con ellos es chistoso porque como también vemos repatriados, en la parte de repatriados no tenemos ningún problema y asistimos a las reuniones y todo. Pero en la parte de migrantes pues no, o tenemos ni coordinación, no tenemos... pues básicamente comunicación. Básicamente los estamos demandando todo el tiempo, ¿no? Sí hay un problema ahí (Elizabeth, Defensoría Pública, 14/10/2020).

Esta defensora denuncia la resistencia que encuentra de parte de los agentes del Instituto Nacional de Migración para el ingreso a las estaciones migratorias. En este punto podemos observar la contradicción ya mencionada al interior del INM entre el mandato de protección y el mandato de detención de la población en situación irregular. Por el contrario, la Defensoría Pública puede actuar, en este caso, en función de la defensa del derecho a la libertad de las personas. En este sentido, se genera una tensión difícil de resolver dado que con respecto a los extranjeros en México ambas instituciones tienen mandatos en parte contrapuestos. Esto no sucede con los repatriados mexicanos, con quienes las políticas de migración se configuran de modo diferente.

Así, y con respecto a la pregunta inicial, podemos pensar en cómo históricamente se ha ido creando dentro del INM su posicionamiento con respecto a la seguridad. Antes dijimos que esta institución forma parte del Sistema de Seguridad Nacional y asimismo, incorpora fuerzas militares y policiales como parte de sus operativos de control migratorio a través de distintos acuerdos, el más reciente incluyó a la Guardia Nacional como parte de las operaciones. Si bien desde la Secretaría de la Gobernación se presentan estos acuerdos como necesarios para el mantenimiento de la seguridad de México, las organizaciones defensoras denuncian que los

mismos privilegian el control en detrimento de los derechos humanos. Parte de este reclamo se basa en el horizonte de las organizaciones defensoras con respecto al reconocimiento del derecho a tener derechos (incluyendo el derecho a migrar), pero también se relaciona con denuncias en torno a la incorporación de las fuerzas policiales que se correlaciona con un aumento de la violencia ejercida contra la población migrante en tránsito ((Haugaard *et. al.*, 2011). En este punto podemos decir que la mirada de la Defensoría se encuentra más cercana a la visión de las organizaciones civiles que a la del INM.

Sin embargo, las políticas públicas no sólo se construyen a través de mandatos y normativas sino también, y fundamentalmente, a través del trabajo cotidiano de los funcionarios de “nivel de calle”. En este sentido diversas organizaciones defensoras así como la Defensoría Pública denuncian que los funcionarios del INM incumplen su mandato de informar a las personas detenidas acerca de sus derechos y facilitar su acceso a los mismos:

Imagínate, si nosotros tuviéramos acceso a todas las estaciones migratorias tendríamos un montón de chamba que hacer, no? A la autoridad no le gusta, no le gusta porque dice que no, no entiende por qué los queremos amparar todo el tiempo, no entiende por qué queremos que se queden en México. Una serie de cosas absurdas, ¿no? Los criminalizan fácilmente y la verdad es que sí cuesta mucho trabajo porque nosotros metemos un amparo, la persona sigue adentro de estación migratoria y estas personas del Instituto Nacional de Migración todo el tiempo las están diciendo: ‘no, no, sigas con el amparo, no sigas con el amparo porque vas a seguir encerrado aquí, no te va a ayudar de nada, ese abogado que tienes hígole, no, te va a dejar aquí y ya no vas poder salir nunca’, y ya entonces se desiste del amparo, ¿no? Es muy complicado como continuar con los asuntos porque los tienen aquí todo el tiempo, atemorizándolos (Elizabeth, Defensoría Pública, 14/10/2020).

En este testimonio podemos ver reflejados los mandatos formales de la institución, en relación con una cierta “tradicción institucional” y los posicionamientos personales de los funcionarios de “nivel de calle” que trabajan en las estaciones migratorias o las oficinas del Instituto. Para explicar estos posicionamientos podemos recuperar el concepto de “oficio” presentado por Saldívar (2008) en relación con el trabajo burocrático del estado. Según esta autora, la

construcción de un “oficio” consiste en las prácticas y conocimientos prácticos que generan los funcionarios estatales. En estas construcciones influyen debates académicos acerca de los sujetos a quienes se dirige su actividad, las condiciones laborales en que desarrollan su trabajo cotidiano, las políticas públicas locales y nacionales, así como las características sociales de cada funcionario. Así,

las burocracias, igual que cualquier otra institución de gobierno, deben ser entendidas por medio de las prácticas de los individuos, de la percepción que éstos mismos tienen de sus relaciones de trabajo y de su papel como servidores públicos, así como a partir de la influencia que ejercen las condiciones de trabajo (decisiones jerárquicas, procedimientos burocráticos, contratos laborales), y las ideas y expectativas en torno a éste sobre la práctica indigenista (Saldívar, 2008: 44).

En el caso que estamos analizando, la abogada de la Defensoría explica que la autoridad migratoria “no entiende por qué queremos que se queden en México”. Podemos pensar entonces que las características del trabajo del INM a lo largo de los años ha generado formas de concebir el “oficio” de parte de la autoridad migratoria que, en la percepción de ciertos actores (como la Defensoría Pública y algunas defensoras de la sociedad civil) se traduce en “no querer” que los migrantes permanezcan en México. La percepción de estos actores se ve confirmada por sus denuncias en torno al incumplimiento de la obligación de las funcionarias del INM de informar a las personas detenidas acerca de sus derechos, por ejemplo.¹¹⁶ Además, podemos pensar este “oficio” atravesado por las construcciones de igualdad y diferencia en torno al ser mexicano que mencionamos en el capítulo 2. Estas construcciones determinan que ciertos perfiles fenotípicos desvalorizados sean más susceptibles de sufrir discriminación. Las personas migrantes y solicitantes de asilo con escasos recursos económicos y portadoras de estos perfiles raciales están entonces más expuestas a este trato discriminatorio por parte de la autoridad migratoria. En contraste, el trabajo de la Defensoría Pública se orienta en el mismo sentido que el de las organizaciones en

¹¹⁶Sólo puedo presentar el análisis desde la perspectiva de la Defensoría Pública y de las organizaciones defensoras ya que estos actores accedieron a ser interlocutores en mi investigación. Sin embargo, considero que sería muy interesante reflejar la perspectiva de los trabajadores del INM, aunque parte de la misma pueda “deducirse” a partir de otros elementos como declaraciones públicas.

lo que respecta a la defensa de las personas en movilidad y el monitoreo de estaciones migratorias. En este sentido, ambos se han convertido en aliados en ciertos reclamos, por ejemplo, en lo que respecta a la posibilidad de ingresar a las estaciones para informar a las personas en movilidad acerca de sus derechos.

Podemos pensar entonces en relación con las acciones llevadas adelante por la autoridad migratoria que violentan los derechos de las personas migrantes y refugiadas, cómo estas se encuentran vinculadas con una multiplicidad de factores. A lo largo de este trabajo hemos mencionado la existencia de un paradigma internacional de control de la movilidad que conduce a prácticas de contención y selección de la población que en muchas ocasiones terminan por solaparse con acciones que violentan derechos. A su vez, en el plano local, la construcción de políticas públicas destina gran cantidad de presupuesto al INM en detrimento de acciones de protección. Lo cual también se vincula con la incorporación de cuerpos militares en las operaciones de revisión llevadas a cabo por este organismo. Así, se va construyendo un “oficio” en relación al cual funcionarios de distintos niveles llevan adelante sus prácticas cotidianas y generan una perspectiva moral en relación a la migración y qué tipo de población debería ser recibida en México. Esto además se encuentra atravesado por las construcciones de igualdad y diferencia en México que conducen a la discriminación de ciertos perfiles raciales y las políticas de selección que privilegian criterios de “utilidad” para la admisión de ciertas poblaciones.

Por último me interesa mencionar otra característica del vínculo entre las organizaciones defensoras de las personas en movilidad y agentes estatales, teniendo en cuenta las trayectorias de personas que circulan entre uno y otro. En este sentido, la secretaria ejecutiva de la CDH de la Ciudad de México me comentaba respecto a su paso por la sociedad civil:

para mí es clave que la experiencia de sociedad civil siempre te da una connotación de saber de primera mano que es lo que está pasando en el terreno. Y creo que por la, también con la modalidad de organización en la que me tocó estar al frente y la cual, pues, tenía esta virtud de poder sí hacer procesos de incidencia muy fuertes, pero también estar en contacto con la población directamente. Entonces eso, eso permitió, más allá de la sensibilidad del poder, tener claridad de qué es lo que se podía hacer y lo que

no se podía hacer. Y entonces, si tú tienes la otra parte que se suma de conocer los límites que también hay al interior de gobierno de lo que se puede y lo que no se puede hacer, entonces te permite trazar una ruta, ya conociendo como esos dos alcances que se tienen (Nancy Pérez, CDH, 26/01/2021)

En este sentido, vemos la importancia del traspaso de personas entre “ambos lados” y cómo esto afecta a la construcción y definición de un tema como parte de la agenda pública. En relación con este tema, Dagnino *et. al.* hablan de la necesidad de “ubicar el estudio de los procesos de democratización en el terreno de las vinculaciones, articulaciones y tránsitos entre ambas esferas de actividad, donde la disputa entre distintos proyectos políticos estructura y da sentido a la lucha política” (2010: 17). Esto, nos permite pensar también en cómo las personas concretas contribuyen a la continuación de los proyectos democratizadores y a la defensa de los derechos humanos. En este sentido, es significativo enfocar el análisis desde la no contradicción u oposición entre los actores civiles y estatales, sino más bien entender la existencia de proyectos que se van actualizando a través de distintas posiciones. En este sentido:

Pues yo lo que te diría es que ya una vez que toma posesión el gobierno con el que estuvimos trabajando durante los éxodos, pues pasó lo que le pasa a nivel nacional a la agenda migratoria. Y es que hay muchos otros temas prioritarios encima de la agenda migratoria. Entonces el día a día se come la, pues yo diría que el seguimiento, la relevancia que pudiera darse a este tipo de agenda, no? Y ha tocado pues entonces desde ahí seguir insistiendo en que no te cierren la puerta de la articulación y la interlocución con Gobierno en esta agenda específica. Y creo que eso en picar piedra porque ya tenemos las bases, ya se sabe que es un tema que no se puede dejar de lado, pero pues tenemos que seguir insistiendo en que lo relevante, lo importante, tiene que ser siempre acciones preventivas y no reactivas, no? En todos los sentidos, en lo normativo y en lo programático.

Entonces, pues creo que ahí es una, una carrera de obstáculos y una carrera de seguir insistiendo, insistiendo y en tener todo documentado y a la mano (Nancy Pérez, CDH, 26/01/2021).

Podemos decir que la presencia de personas de la sociedad civil en agencias estatales tiene en ciertos casos el potencial de actualizar la presencia de la agenda migrante dentro de las acciones estatales. Además, tiene el potencial de crear espacios de interlocución, interfaces en las cuales miembros de organizaciones defensoras y el estado puedan resolver la garantía de derechos de las personas en movilidad.

Recapitulando

En este último capítulo hemos abordado las prácticas y estrategias de las organizaciones defensoras para garantizar el acceso a derechos a las personas beneficiarias de sus actividades. Así, definimos en primer lugar dos problemáticas que afectan de forma particular a esta población: la detención y la regularización migratoria. Hemos visto que la primera depende parcialmente de la segunda y que, aunque es considerada como una práctica ilegal por las organizaciones defensoras aún no es modificada en la legislación. En este punto aparecen como estrategia progresiva de acceso a derechos los programas de alternativas a la detención, coordinados entre distintos actores como ACNUR, PCR, y la autoridad migratoria. Por otra parte, diferenciamos las actividades de incidencia considerando la existencia de una “doble faz”: como *intervención*, en actividades dirigidas a resolver necesidades vitales de las usuarias de las organizaciones, y como *influencia*, principalmente dirigidas a cambios en la normativa o en las prácticas de las autoridades estatales.

En el caso de la intervención vimos que las organizaciones utilizan tanto estrategias de vinculación formales como los convenios con las autoridades estatales y ACNUR, como también estrategias informales producto del conocimiento adquirido a lo largo de los años de trabajo. En un apartado, analizamos el rol que cumple ACNUR en la garantía de derechos para las personas solicitantes de asilo, particularmente a través de la entrega de apoyos por medio de PCR. Vimos que la “asociación” con este organismo internacional presenta para la organización defensora ciertos desafíos en términos de rendición de cuentas, adecuación de modelos de trabajo y población a la cual destinan su atención. Además, ACNUR impulsa cierto tipo de institucionalización para sus “socios” que implica su formalización frente al estado. Teniendo en cuenta que este organismo internacional contribuye a diferenciar a la población refugiada entre el conjunto de la población extranjera que llega a México, nos preguntábamos qué actores y de qué modos podrían contribuir a ampliar los criterios de selección aplicados

por el estado mexicano para recibir y garantizar derechos de poblaciones extranjeras que no se adecúen a las características de la solicitud de asilo.

En relación con los procesos de influencia vimos que la misma puede ser directa, es decir, dirigida a las autoridades estatales, responsables de la garantía de derechos, o indirecta, a través de otros actores que puedan contribuir a los cambios a través del relamo, denuncia, presión, etc. En el primer caso, las organizaciones se dirigen a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Utilizamos la noción de “Controles Democráticos No Electorales” para explicar las distintas formas en que las organizaciones logran que se modifique la normativa, monitorean la puesta en práctica de las políticas públicas y denuncian cuando las mismas no se cumplen o presentan irregularidades. Estas estrategias de influencia directa se combinan con estrategias de influencia indirecta, por ejemplo, a partir de la presión ejercida a través de medios de comunicación. Por otra parte, consideramos formas de influencia indirecta aquella que se encuentra mediada por organismos internacionales como la CIDH, y aquellas acciones que se dirigen a “concientizar” la sociedad en general. Entendemos, en este sentido que, así como la sociedad se ve modificada por cambios en la normativa y acciones gubernamentales, las agentes estatales pueden verse impulsadas a mejorar sus prácticas o cambiar la normativa a partir de la presión ejercida por la sociedad. En conjunto, tanto la incidencia a través de la intervención como de la influencia tienen el potencial de lograr el reconocimiento de las personas migrantes y refugiadas en la esfera del derecho, en su reconocimiento como miembros valiosos de la sociedad de destino, como también impactan en el plano personal, permitiéndoles a las personas desarrollar sus vidas por fuera de la asistencia de las organizaciones. Es decir, estas acciones tienen el potencial de llevar a cambios políticos, transformadores de la sociedad.

Por otra parte, vimos la importancia del trabajo de incidencia llevado adelante con autoridades de la Ciudad de México. Así también los espacios específicos a partir de los cuales se puede favorecer la garantía de derechos relacionados con la integración de las personas migrantes y refugiadas en la ciudad de destino. En la incidencia con autoridades tanto de nivel federal como local nos encontramos con que la pandemia agrava las problemáticas que ya afectaban con anterioridad a la población en movilidad. En este punto las organizaciones defensoras se valen de la existencia de interfaces de incidencia ya establecidas como la comunicación con la CDH del Distrito Federal y recurren a estrategias como la denuncia judicial para hacer frente a las problemáticas que se generan.

Vimos la coordinación interinstitucional entre agencias estatales y cómo las mismas generan distintos tipos de vínculo con las organizaciones defensoras. Así, estas últimas encuentran algunos espacios como las Mesas Interinstitucionales para establecer diálogos con la COMAR y coinciden en algunos reclamos, principalmente aquellos vinculados a la detención, con la Defensoría Pública. Por el contrario, tienen algunas dificultades para establecer diálogos con el INM, lo cual se vincula desde el cambio de gobierno con la estrategia de llevar adelante demandas judiciales contra la autoridad migratoria en caso de que existan irregularidades en sus prácticas. En este punto, volvemos a la idea de la existencia de distintos argumentos o perspectivas morales que guían las acciones y discursos de los distintos actores. En este sentido, las políticas de la autoridad migratoria basadas en la selección y contención de poblaciones, termina por solaparse con acciones criminalizantes y de seguridad, desde la perspectiva de las organizaciones. Parte de la falta de garantía de derechos podemos explicarla por la forma en que se construye la política pública y el monto de presupuesto que se destina a las acciones de protección. Por otra parte, puede vincularse con construcciones internacionales en torno a la gestión y control de las migraciones. Además, la creación de un “oficio” en el INM conduce a que funcionarios ubicados en distintas posiciones al interior de la institución adquieran prácticas relacionadas con “no querer” que ciertas personas extranjeras permanezcan en México.

Por último, mencionamos el potencial que posee el “paso” de personas desde la sociedad civil hacia el estado y viceversa, en relación con el conocimiento que poseen acerca del funcionamiento de ambas partes. Esto puede contribuir a la construcción de interfaces en las cuales se establezcan diálogos para la garantía de derechos.

Conclusiones

En este trabajo hemos revisado dos temas que se encuentran intrínsecamente relacionados, por una parte, las políticas de gestión de la movilidad tal como son pensadas desde el nivel internacional hasta sus manifestaciones más concretas en las políticas públicas construidas por el estado mexicano. Por otra parte, el rol de las organizaciones defensoras de las personas migrantes y refugiadas para garantizar los derechos de estas poblaciones. Para esto, consideramos como punto de partida la existencia de normativas de nivel internacional, nacional y local orientadas a la promoción y protección de los derechos humanos de las personas en movilidad. Sin embargo, en la práctica se evidencia la falta de acceso a derechos por diversas razones entre las que identificamos falta de adecuación normativa, falta de coordinación en el desarrollo de políticas públicas, falta de recursos de las instituciones encargadas de hacer cumplir estas políticas, entre otras. Frente a esta situación, las organizaciones defensoras trabajan para reducir esta “brecha” existente entre la normativa y su aplicación cotidiana, que tiene consecuencias directas en las vidas de las personas extranjeras que llegan a México. Fundamentalmente, aquellas con escasos recursos socio-económicos o con perfiles raciales desvalorizados se ven más afectadas por esta imposibilidad de acceder a derechos.

Esta investigación fue abordada desde una perspectiva relacional para entender el proceso de diálogo, negociación y disputa que las organizaciones llevan adelante con diversos agentes estatales en el proceso de construcción de las políticas públicas para la gestión de la movilidad. Por otra parte, recurrimos a la perspectiva del reconocimiento para identificar el trabajo realizado no sólo en la esfera del derecho, sino también en los planos personal y social. Consideramos en este sentido que una garantía efectiva de los derechos no sólo depende del accionar del estado (aunque reconocemos en este actor el responsable de dicha garantía), sino que además se precisa el reconocimiento de la sociedad hacia las personas migrantes y refugiadas, como miembros valiosos de la misma. La posibilidad de acceder a derechos se vincula también con la conciencia de las personas acerca de sus propios derechos a fin de poder ejercerlos. En lo que sigue presentaremos algunas conclusiones y preguntas pendientes.

En el capítulo 1, desarrollamos la historia de la movilidad en México y las políticas que el estado mexicano ha formulado respecto a ella. Asimismo, presentamos la sociedad civil defensora de las personas migrantes y solicitantes de asilo, y su incidencia en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas vinculadas a estas poblaciones. Partimos de

considerar que el modelo cívico de construcción democrática y la búsqueda del bien común implican la participación de la sociedad civil en diálogo con las autoridades estatales. Las organizaciones defensoras han crecido en número y actividades desde finales de la década de 1980 respondiendo al contexto histórico y a las demandas de su población beneficiaria. Presentamos entonces tres organizaciones defensoras de la Ciudad de México que ejemplifican el trabajo de la sociedad civil para reducir las brechas y defender derechos humanos, así como el proceso de diálogo y negociación en la construcción de políticas públicas. El Instituto para las Mujeres en la Migración, Sin Fronteras y el Programa Casa Refugiados son las organizaciones a partir de cuyo trabajo llevamos adelante este análisis.

En el capítulo 2, se expusieron las bases normativas de los derechos humanos y cómo los mismos apuntan desde su creación al respeto de la Dignidad Humana, guiados por el principio de No Discriminación. Desarrollamos también algunas normativas internacionales, nacionales y de la Ciudad de México relevantes para el reconocimiento de los derechos de la población migrante y solicitante de asilo. Luego, vimos algunos de los reclamos de las organizaciones defensoras frente a la no garantía de los derechos reconocidos en la normativa, teniendo en cuenta que la recepción de personas extranjeras no sólo implica la regularización migratoria, sino también la integración en la sociedad de acogida. Por último, revisamos algunas de las construcciones raciales en México y las formas en que las mismas permean las políticas de recepción y garantía de derechos de las personas extranjeras.

En este capítulo explicamos que, al firmar y ratificar acuerdos internacionales, los estados adquieren la obligación legal y moral de garantizar los derechos humanos de todas las personas que se encuentren en su territorio, incluyendo las personas migrantes y solicitantes de asilo. Estas obligaciones, sin embargo, pueden entrar en contradicción en ocasiones con las decisiones de los estados respecto al ingreso y permanencia de población extranjera en su territorio. La discusión fue situada en términos de los horizontes morales que motivan la acción de diversos actores para entender cómo se posicionan a la hora de diseñar e implementar políticas públicas. Las organizaciones defensoras, que tienen como horizonte moral el derecho de las personas a tener derechos, consideran que estas deberían poder migrar para mejorar sus condiciones de vida. Por otra parte, algunos actores estatales como la autoridad migratoria pueden tener, y en muchas ocasiones tienen, una perspectiva diversa en relación con la necesidad de proteger y garantizar los derechos de las personas en movilidad y garantizar la seguridad del país.

Para pensar las prácticas de la autoridad migratoria establecimos la distinción entre políticas de contención y políticas de selección. Las primeras, se dirigen a evitar la llegada y permanencia de ciertas poblaciones en el país, en muchos casos, a través del uso de la violencia. Estas acciones son condenadas por las organizaciones defensoras como ilegales y criminalizantes de la población en movilidad. Por otra parte, las políticas de selección favorecen de forma directa o indirecta la llegada de personas que puedan resultar “beneficiosas para el país” con base en sus capitales sociales, económicos y/o culturales. Por otra parte, se seleccionan aquellas poblaciones como las solicitantes de asilo o de regularización a través de una TVRH, que el estado mexicano tiene la obligación no sólo legal sino también moral de recibir.

Habíamos dicho además que la presencia de personas migrantes y refugiadas en México implica la obligación de garantizar sus derechos, entendida principalmente como el acceso a ciertos servicios públicos necesarios para desarrollar su vida. Esta posibilidad se encuentra atravesada no sólo por la existencia de normativa, sino también, entre otras cuestiones, por construcciones en torno al “ser mexicano”. Al definir el perfilamiento racial como un problema en el país vemos que ciertas categorías de personas extranjeras con fenotipos desvalorizados tienen más posibilidades de sufrir discriminación y ver impedido su acceso a derechos. Así, nos preguntamos qué rol pueden jugar distintos actores como las organizaciones de la sociedad civil o los organismos internacionales para lograr mejores prácticas tanto de funcionarios estatales como de la sociedad en general. En este punto, es significativa la noción de reconocimiento, que no se reduce sólo a la esfera del derecho, por el contrario, es necesario que las personas migrantes y refugiadas sean tratadas como miembros valiosos de la sociedad.

En el capítulo 3, avanzamos sobre los criterios de selección de la población extranjera en México, teniendo en cuenta las políticas de selección y contención que ya habíamos abordado en el capítulo anterior. Vimos que distintas normativas internacionales y el trabajo de organismos como el ACNUR y la OIM, construyen paradigmas de gestión y ordenamiento de la movilidad que luego influyen en la construcción de políticas públicas en México. Así, nos preguntábamos acerca de la legitimidad de ciertos movimientos poblacionales, como las personas solicitantes de asilo, que los estados tienen la obligación no sólo legal sino también moral de recibir. Sin embargo, estas obligaciones morales no son tan claras cuando se trata de personas que son clasificadas como migrantes económicos. Esto deja fuera a personas

provenientes, sobre todo, de regiones con altos niveles de pobreza como los que encontramos en algunos países de Centroamérica y el Caribe que, al no poseer capitales que los conviertan en “beneficiosos para el país” quedan por fuera de las políticas de selección a menos que logren ser reconocidas como refugiadas. En este sentido, nos preguntábamos acerca de la posibilidad de ampliación de estos criterios de selección, teniendo en cuenta que, desde una perspectiva que reconoce el derecho a tener derechos, las personas deberían poder migrar para acceder a mejorar su calidad de vida.

El reconocimiento de la condición de refugiado, apoyado en la demostración por parte de la persona solicitante de sus “fundados temores” de regresar a su anterior residencia, tiene algunas limitantes en relación con los recursos de la COMAR para llevar adelante en tiempo y forma el procedimiento de reconocimiento. Además, la situación mencionada sobre la legitimidad de cierto tipo de movi­lidades, nos lleva a cuestionarnos acerca de la legitimidad de los distintos tipos de sufrimiento en relación con la posibilidad de acceder al derecho al asilo. En línea con lo anterior, nos preguntamos acerca de las estrategias que pueden utilizar las personas para ser reconocidas como refugiadas y acceder a derechos, dado que esto requiere demostrar ser víctima de cierto tipo de circunstancias.

Además de los cuestionamientos en torno a los criterios para la selección de personas por parte del estado mexicano y la denuncia cuando la aplicación de la normativa no es correcta, las organizaciones defensoras llevan adelante procesos de incidencia para impulsar el reconocimiento de nuevos derechos, su adecuación normativa, y el diseño y monitoreo en la aplicación de políticas públicas derivados de esta normativa. Por otra parte, trabajan para el reconocimiento de las personas beneficiarias por parte de la sociedad y para que ellas mismas reconozcan sus derechos a fin de ejercerlos. Esto, es llevado adelante desde una mirada interseccional que abarca cuestiones como el perfil racial y el género de las usuarias, entendiendo que son condicionantes que pueden impedir el acceso a derechos.

En los últimos apartados de este capítulo abordamos la necesidad de reconocimiento de las organizaciones defensoras para convertirse en interlocutoras válidas frente a distintos agentes estatales y defender derechos. Este reconocimiento, necesario para pensar desde un enfoque relacional en el cual se interactúa con las autoridades, se produce tanto en el plano del derecho a través de normativas que consagran el derecho a defender derechos, como también en el plano social. Esto último se vincula con la consideración de las organizaciones defensoras como valiosas por su trabajo de defensa de derechos, lo cual contribuye a la búsqueda del bien

común y a la construcción de un proyecto democrático. Sin embargo, en esta parte del capítulo queda en evidencia que el proceso de reconocimiento de las organizaciones no es lineal a lo largo del tiempo y que en muchos casos las defensoras expresan una sensación de “frustración” frente a la falta de logros. En este punto aparece también la problemática de la sobre-explotación y su contracara, el auto-cuidado.

A lo largo de este trabajo nos hemos encontrado con la disyuntiva de enumerar logros o potenciales logros como cuestiones positivas del trabajo de defensoría, y la observación en torno a que la denuncia y el trabajo de estas organizaciones sigue siendo completamente necesario. En este sentido, al tratar de construir un balance más o menos atinado entendemos que parte del trabajo de defensoría se sostiene a partir de los procesos de reconocimiento por parte del estado y la sociedad, si bien esto no es una situación consolidada sino más bien un logro inestable. Además, el trabajo de las organizaciones se sostiene a través de los procesos de asociación y trabajo en red y, en un nivel más subjetivo, a partir de los compromisos asumidos de forma personal y colectiva. Si bien no puede afirmarse que todos mis interlocutores compartan los mismos valores, entiendo que pueden encontrarse cuestiones en común donde conceptos como “compromiso” y “trabajar por los derechos o la dignidad humana” sostienen el trabajo frente a los cambios en el contexto.

Cuando hablamos del cambio de contexto en la actividad de defensoría, mencionamos el cambio de administración federal en 2018 como un punto clave en este proceso. Si bien entendemos que el mismo se encuentra en curso y, por lo tanto, es difícil realizar un análisis acertado, podemos decir que se trata de una modificación de la relación entre la sociedad civil y el estado que excede el caso abordado en este trabajo. En este sentido, queda pendiente la pregunta en relación con el reconocimiento de las organizaciones defensoras no sólo por parte de la autoridad migratoria, sino frente a diversas agencias estatales y la sociedad en general, desde este momento en adelante. Esto es importante para pensar las estrategias de las organizaciones en este nuevo contexto y su capacidad para incidir en la construcción de la agenda pública en torno a la migración, el diseño y monitoreo de las políticas públicas. Por otra parte, este proceso pone en relevancia la cuestión de la representación de las personas migrantes y solicitantes de asilo por parte de las organizaciones defensoras y las reconfiguraciones en este campo de trabajo con el surgimiento de nuevas organizaciones conformadas por personas migrantes, refugiadas, retornadas o apátridas dedicadas a la defensa de sus propios derechos.

En el último capítulo abordamos de forma más específica algunas de las estrategias utilizadas por las organizaciones defensoras para garantizar el acceso a derechos a las personas migrantes y refugiadas. Esto fue abordado, por un lado, a partir de dos problemáticas específicas: el acceso a la regularización documental y la posibilidad de evitar la detención. Por otro lado, vimos algunas estrategias utilizadas frente a la imposibilidad de acceder a servicios públicos necesarios para ver garantizados los derechos, problemática que es específica de ciertas poblaciones, como aquella en la que se enfoca el trabajo de las organizaciones defensoras. Es decir, personas migrantes o solicitantes de asilo con escasos capitales económicos y sociales, perfiles racializados y/o condición de género por los cuales sufren discriminación.

Un primer tipo de estrategia frente a estas problemáticas, a la que llamamos intervención, tiene que ver con la acción dirigida a las personas beneficiarias de su trabajo para garantizar derechos concretos y resolver necesidades vitales. Para esto, se utilizan tanto estrategias formales como convenios o acuerdos con distintos actores, como informales, que tienen que ver con el conocimiento práctico obtenido de su trabajo a lo largo del tiempo. Por otra parte, vimos las estrategias de influencia, orientadas a concretar cambios en la normativa, las políticas públicas o la forma en que las mismas son implementadas. Así se busca incidir de forma directa sobre los tomadores de decisiones en los distintos poderes, como también de forma indirecta a través de la presión que pueden ejercer, por ejemplo, los medios de comunicación sobre los primeros. En este punto dijimos que, si bien esta estrategia de comunicación puede ser identificada como una práctica habitual, las condiciones actuales no permiten hablar de incidencia a través de la misma. Más bien, queda pendiente la pregunta antes mencionada sobre la eventual reconfiguración del vínculo entre las organizaciones defensoras y distintas agencias estatales. Las estrategias de intervención e influencia en distintos niveles resultan complementarias en tanto, como dijimos, el reconocimiento de derechos y su garantía no depende sólo de la normativa sino también de las prácticas cotidianas, las cuales se encuentran mediadas por (im)posibilidades materiales y subjetivas. Así, tanto las estrategias de intervención como de influencia logran (o tienen el potencial de lograr) el reconocimiento de las personas migrantes y refugiadas en las esferas del derecho, personal y social.

En este capítulo también abordamos el trabajo llevado adelante por ACNUR en relación con la puesta en práctica de programas de alternativas a la detención y garantía de derechos a

través de apoyos gestionados por organizaciones defensoras como PCR. Con base en su mandato, este organismo internacional contribuye a la creación de una población diferenciada (personas solicitantes de asilo) y a la garantía de sus derechos. En este sentido, nos preguntamos acerca de las tensiones que genera su intervención (y la de las organizaciones defensoras) para cubrir vacíos en los cuales el estado no cumple con su encargo de garantizar derechos.

Por otra parte, en relación con los paradigmas internacionales de gestión de la migración y su potencial de continuidad o cambio a partir de la pandemia, vimos que la primera reacción de la autoridad migratoria ha sido de contención y endurecimiento de las fronteras, sobre todo en relación con la población proveniente de Centroamérica y el Caribe. En este sentido, queda por ver cómo seguirán dándose estos procesos de gestión de la movilidad considerando la variable sanitaria. Además, vuelve a surgir la pregunta con relación a los procesos de selección de la población y cómo acercar posiciones de distintos actores, considerando que la autoridad migratoria y las organizaciones de la sociedad civil pueden sostener argumentos morales diversos en relación con la necesidad de recibir ciertas poblaciones, garantizar derechos y cuidar la seguridad del país.

En este capítulo, nos enfocamos además hacia los procesos de vinculación entre las organizaciones defensoras y agencias estatales de la Ciudad de México. Como habíamos visto al mencionar la normativa, este espacio presenta algunas características que lo diferencian de otros estados del país. Nos referimos fundamentalmente a la existencia de la Ley de Interculturalidad y la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos. La primera, está dirigida a pensar el espacio de la Ciudad de México como lugar de convivencia de la diversidad y establece programas para la integración concreta de las personas migrantes, refugiadas, retornadas y apátridas. La Instancia Ejecutora del SIDH, por otra parte, representa una instancia a través de la cual las organizaciones defensoras ejercen una incidencia concreta en el sentido de garantizar derechos para su población beneficiaria. Si bien ambas normativas no garantizan por sí mismas el acceso a derechos, se trata de legislación que impulsa el reconocimiento del derecho a tener derechos.

En el último apartado, revisamos algunas de las posibilidades de vinculación interinstitucional entre instancias relevantes para la garantía de derechos de las personas migrantes y solicitantes de asilo. En este sentido, vimos que la autoridad migratoria, a través de las condiciones en que se ha configurado el trabajo del INM (normativa que regula las

prácticas, asignación de presupuesto, convenios con fuerzas policiales y militares, etc.), produce ciertas prácticas en las cuales predominan las de control de la movilidad. Por el contrario, agencias como la Defensoría Pública producen un trabajo más cercano al de las organizaciones defensoras con respecto a las personas detenidas en estaciones migratorias.

Si bien a lo largo de este trabajo no se ha pretendido hacer una evaluación del impacto del trabajo de las organizaciones defensoras en un sentido cuantitativo, podemos decir que el mismo ha logrado, a lo largo de los años, generar reconocimiento y garantía de derechos para las personas migrantes y refugiadas en México. Dicho impacto puede verse tanto en las estadísticas de personas atendidas y problemas concretos resueltos, como también en cambios generados en la normativa, el monitoreo de las prácticas llevadas adelante por distintos agentes estatales y la denuncia de irregularidades en las mismas a través de distintos medios. Por otra parte, y quizás más tangencialmente, podemos hablar del impulso de cambios en la sociedad en que se insertan, construcción de la democracia y fortalecimiento de la sociedad civil. Para las organizaciones parte del desafío se encuentra en el trabajo de largo plazo para impulsar mejores prácticas en relación con la población migrante y refugiada de parte de distintos funcionarios estatales, principalmente, en relación con la autoridad migratoria.

Bibliografía

Abrams, Philip

1988 “Notas sobre la dificultad de estudiar el estado”, *Journal of Historical Sociology*, vol. 1, núm. 1, pp. 58-89.

Aguayo Quezada, Sergio

1994 “Auge y perspectivas de los derechos humanos en México”, en Rubio, Luis y Arturo Fernández (comps.) *México a la hora del cambio*, México, Cal y Arena, pp. 469-504.

Arango Franco, Jorge León

2007 “La soberanía: su razón y sus fundamentos hoy”, *Ratio Juris*, vol. 2, núm. 5, pp. 27-35.

Arendt, Hannah

2001 [1951] *Los orígenes del totalitarismo*, España, Santillana.

Barry, Jane y Jelena Djordjevic

2007 *¿Qué sentido tiene la revolución si no podemos bailar?*, Estados Unidos de América, Urgent Action Fund for Women’s Human Rights.

Cadena Roa, Jorge

2015 *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México.

Calderón Chelius, Leticia

2016 “La hospitalidad a la mexicana: algunos elementos a partir del nuevo marco legal hacia los extranjeros en México”, *SSIIM Paper Series*, pp. 5-40.

Calderón Chelius, Leticia

2019 *La ciudad intercultural. Panorama general sobre el proyecto de hospitalidad en la Ciudad de México*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Calleros Alarcón, Juan Carlos

2012 *La protección de los derechos humanos de las personas migrantes: una guía para los y las servidores públicos*, México, Unidad de Política Migratoria, Instituto Nacional de Migración, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Canales, Alejandro y Martha Rojas

2018 *Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica*, Santiago, Naciones Unidas, CEPAL.

Carbonell, Miguel

2009 “Libertad de tránsito y fronteras: la gran cuestión del siglo XXI”, en Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez (Comps.), *Globalización y derecho*, Quito, Ecuador, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pp. 291-313.

Carens, Joseph

2002 “Migración y justicia: ¿A quién dejamos pasar?”, *Isegoría*, núm.26, pp. 5-27.

Carrasco Pueyo, María y Paula Cristina Neves Nogueira Leite

2018 *Guía para la acción pública para la prevención de prácticas de perfilamiento racial*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).

Castilla Juárez, Karlos

2014 “La Ley de Migración mexicana: algunas de sus inconstitucionalidades”, *Migración y Desarrollo*, núm. 23, pp. 151-183

Clavijo, Janneth, Andrés Pereira y Lourdes Basualdo

2019 “Humanitarismo y control migratorio en Argentina: refugio, tratamiento médico y migración laboral”, *Apuntes*, núm. 84, pp. 127-157.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

2019 *Protocolo para la atención humanitaria de emergencia a personas migrantes y/o sujetas de protección internacional en la Ciudad de México. Albergues o campamentos temporales*, México, CDHDF.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

2012 *Sistema de peticiones y casos. Folleto informativo*, México, Organización de Estados Americano, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos

2017 *ANEXO 1 Observaciones sobre la actuación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados*, México, CMDPDH, disponible en <http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2017/05/Anexo1SEGOB_Solicitantes.pdf>

Comisión Nacional de Derechos Humanos

2019 *Informe especial. Situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la detención*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Coria, Elba y Patricia Zamudio

2018 *Inmigrantes y refugiados: ¿Mi casa es tu casa?*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)-Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios (CIDE-MIG).

Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi

2010 “Introducción. Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”. En Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (eds.) *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica/Universidad Veracruzana/CIESAS. pp. 15-99.

De Lucas, Javier

2002 “La herida original de las políticas de inmigración. A propósito del lugar de los derechos humanos en las políticas de inmigración”, *Isegoría*, núm.26, pp. 59-84.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES)

1998 *Recomendaciones estadísticas de las migraciones internacionales*, Estados Unidos de América, Naciones Unidas, DAES.

Díaz Prieto, Gabriela y Gretchen Kuhner

2015 *Un viaje sin rastros: Mujeres centroamericanas migrantes que transitan por México en situación irregular*, México, H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Consejo Editorial, Instituto para las Mujeres en la Migración A.C., 4ta. Editores S.A. de C.V.

Díaz Prieto, Gabriela

2016 *Operativos móviles de revisión migratoria en las carreteras de México. Una práctica discriminatoria e ilegal*, México, El Colegio de la Frontera Norte.

Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana

2012 *Informe de actividades de la Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana, en el periodo 2006-2012*, México, Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana (DPMH).

Domenech, Eduardo

2013 “Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”. La gobernabilidad migratoria en la Argentina”, *Polis* [en línea], núm. 35, disponible en: <<http://journals.openedition.org/polis/9280>>

Duarte, Tanya, Abraham Gómez Pascencia, Anna Joseph y Elizabeth Orem

2020 “*Por el color de piel y por la forma en que hablo español*”: La detención y deportación migratoria de personas indígenas y afrodescendientes mexicanas por el INM, México Coalición Indígena de Migrantes de Chiapas, AC, Instituto para las Mujeres en la Migración, AC (IMUMI), Proyecto Afrodescendencia México.

Durand, Jorge

2007 “El programa bracero (1942-1964). Un balance crítico”, *Migración y Desarrollo*, núm. 9, pp. 27-43.

Durand, Jorge

2011 “La dinámica migratoria en México” en Imaz, Cecilia *Políticas públicas sobre migración y sociedad civil en México* en Chiarello, Loenir Mario *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*, Nueva York, USA, Scalabrini International Migration Network, pp. 457-481.

Durand, Jorge

2013 “Nueva fase migratoria” *Papeles de población*, núm.77, pp. 83-113.

Durand, Jorge

2019a “Política migratoria: entre el discurso, la práctica y la coyuntura”, *Foro Internacional*, núm. 3-4, cuad. 237-238, pp. 1021-1047.

Estrada, César

2012 “La Iniciativa Mérida y el combate al narcotráfico. Cooperación bajo concepciones inadecuadas”, *Revista de El Colegio de San Luis*, vol. II, núm. 3, pp. 266-279.

Fassin, Didier

2003 “Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia”, *Cuadernos de Antropología Social*, núm. 17, pp. 49-78.

Fassin, Didier

2015 “La economía moral del asilo. Reflexiones críticas sobre la «crisis de los refugiados» de 2015 en Europa”, *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, vol. LXX, núm. 2, pp. 277-290.

Franco Sánchez, Laura Myriam

2020 “Un nuevo paradigma de la migración venezolana a México”, *TraHs Números especiales*, núm. 6, pp. 23-57.

Front Line Defenders, Prami y Red TDT

2019 *Defensores sin muros: Personas defensoras de Derechos Humanos criminalizadas en Centroamérica, México y Estados Unidos*, México, Front Line Defenders, Prami, Red TDT.

García Castro, Ismael

2018 “Perspectivas de una reforma migratoria que regularice a indocumentados mexicanos, en el contexto político actual de Estados Unidos”, *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 27, núm. 53, pp. 46-76.

Gatti, Gabriel e Ignacio Irazuzta

2017 “El ciudadano-víctima. Expansión, apertura y regulación de las leyes sobre vidas vulnerables (España, Siglo XXI)” *Athenea Digital*, núm.17(3), pp. 93-114.

Gómez Navarro, Lina Yismeray

2020 “El desasosiego llamado México. Personas no nacidas en México, en tránsito dentro de México, hacia Estados Unidos y otros países” en REDODEM, *Migraciones en México: fronteras, omisiones y transgresiones*, México, Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM), pp. 19-38.

Goupil-Landry, Mélissa

2013 *Los paradigmas de libertad, seguridad y ciudadanía y sus efectos sobre los derechos humanos de las personas migrantes: los casos de Argentina y Canadá*, Tesis de Maestría, Maestría en Derechos Humanos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Grillo, Oscar

2019 “Etnografía multisituada, etnografía digital: reflexiones acerca de la extensión del campo y la reflexividad”, *Etnografías Contemporáneas*, año 5, N° 9, pp. 73-93.

Gutiérrez Patiño, Raúl

2020 “La justicia social y el bien común frente a las sociedades contemporáneas” [versión electrónica], *Perseo*, núm. 87. Disponible en <<http://www.pudh.unam.mx/perseo/la-justicia-social-y-el-bien-comun-frente-a-las-sociedades-contemporaneas/>>

Haugaard, Lisa, Adam Isacson y Jennifer Johnson

2011 *Un Relato Aleccionador: Las Lecciones del Plan Colombia para la Política Exterior Estadounidense hacia México y Otros Países*, Washington, Grupo de Trabajo para Asuntos Latinoamericanos (LAWGEF), Centro para las Políticas Internacionales (CIP), y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).

Honneth, Axel

1997 *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*, Barcelona, Grijalbo.

Human Rights Watch

2016 *Puertas cerradas .El fracaso de México en la protección de niños refugiados y migrantes de América Central*, Estados Unidos, Human Rights Watch (HRW).

Instituto Tecnológico Autónomo de México

2014 *Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: Diagnóstico y recomendaciones*, México, Departamento de Estudios Internacionales, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

International Detention Coalition

2018 *Las alternativas a la detención. Una oportunidad para la nueva administración en México*, México, Ciudad de México, International Detention Coalition (IDC).

Isacson, Adam, Maureen Meyer y Hannah Smith

2015 *EL CONTROL AUMENTADO EN LA FRONTERA SUR DE MÉXICO. Una actualización sobre la seguridad, la migración y el apoyo de EE.UU.*, México, Washington Office on Latin America (WOLA)

Isacson, Adam, Maureen Meyer y Hannah Smith

2017 *LA FRONTERA SUR DE MÉXICO. Seguridad, migración centroamericana y políticas estadounidenses*, México, Washington Office on Latin America (WOLA).

Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle

2014 “Develando causas recurrentes. Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática”, en Ernesto Isunza Vera (coord.) *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas, en búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*, México, CCS-CIESAS, pp. 10-62.

Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle

2018 “Hacia una caracterización de los regímenes de rendición de cuentas: una comparación arquitectónica de la participación e innovación democrática en México y Brasil”, en José Luis Calva (coord.) *La agenda 3.0 de la democracia en México*, México, Juan Pablos Editor, pp. 183-208.

Isunza Vera, Ernesto y Felipe Hevia de la Jara

2006 *Relaciones sociedad civil-estado en México. Un ensayo de interpretación*, México, Programa Interinstitucional de Investigación Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, CIESAS, Universidad Veracruzana.

Juárez Ramírez, Clara, Felipe José Hevia de la Jara, Ana Eugenia López Ricoy, Laura Georgina Freyermuth Joffre

2017 *Entre el activismo y la intervención : el trabajo de organizaciones de la sociedad civil y su incidencia para la salud de las mujeres indígenas en México*, México, Alternativas y Capacidades A.C., Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Juste Ruiz, José

2019 “Derecho Internacional de las migraciones: entre la crisis y la renovación”, *Anuario español de derecho internacional*, vol. 35, pp. 535-551.

Leite, Paula y Adrián Meza Holguín

2018 *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017. Prontuario de resultados*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).

Lipsky, Mickel

2018 “Dilemas del individuo en el servicio público”, en Mauricio Dussauge, Guillermo M. Cejudo y María del Carmen Pardo (eds.), *Las burocracias a nivel de calle: Una antología*, México, CIDE, pp. 27-40.

Marzorati, Roberta y Giovanna Marconi

2018 “Gobernar la migración y la diversidad urbana en la Ciudad de México. Una reflexión crítica a partir de la Ley de Interculturalidad”, *REMHU - Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, vol. 26, núm. 52, pp. 149-166

Médicos Sin Fronteras

2020 *Sin salida. La crisis humanitaria de la población migrante y solicitante de asilo atrapada entre Estados Unidos, México y el Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA)*, México, Médicos Sin Fronteras (MSF).

Méndez, Marisol

2020 *Informe sobre los efectos de la pandemia de Covid-19 en las personas migrantes y refugiadas. Violaciones a derechos humanos documentadas por organizaciones defensoras y albergues en México*. México, Fundación para la Justicia y el Estado de Derecho.

Moncada, Alicia

2020 “*En la boca del lobo*”. *Contexto de riesgo y violaciones a los Derechos Humanos de las personas sujetas al Programa Quédate en México*. México, Fundación para la Justicia y el Estado de Derecho.

Moreno Mena, José, Margarita Barajas y Leticia Figueroa

2011 “Estructura, funcionamiento y modelos de atención de las organizaciones civiles de apoyo a los migrantes en la frontera norte de México” *IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. Crisis Global y Estrategias Migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad*, Quito, Ecuador.

Mosquera Villegas, Manuel Andrés

2008 “De la Etnografía antropológica a la Etnografía virtual. Estudio de las relaciones sociales mediadas por Internet” *Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, vol. 18, núm. 53, pp. 532-549

Nájera Aguirre, Jéssica Natalia

2020 “Personas en situación de movilidad con perfil y en proceso de asentamiento en México” en REDODEM, *Migraciones en México: fronteras, omisiones y transgresiones*, México, Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM), pp. 39-58.

Olvera, Alberto

2015 “Representaciones e ideologías de los organismos civiles en México: crítica de la selectividad y rescate del sentido de la idea de sociedad civil”, en Cadena Roa, Jorge (Coord.), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 23-48.

Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando y Susana Bautista Cruz

2011 “Academia Mexicana de Derechos Humanos”, *XIX Jornadas Lascasianas Internacionales. La enseñanza de los contextos étnico-nacionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Organización Internacional para las Migraciones

2020 *Efectos de la COVID-19 en la población migrante. Principales Hallazgos Sondeo en América Central y México*, Costa Rica, Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Palma Mora

2005 “Asociaciones de inmigrantes extranjeros en la ciudad de México. Una mirada a fines del siglo XX”, *Migraciones Internacionales*, vol.3, núm 2, pp. 29-57.

París Pombo, Dolores y Verónica Montes

2020 “Visibilidad como estrategia de movilidad: el éxodo centroamericano en México (2018-2019)”, *EntreDiversidades. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 7, núm.1, pp. 9-38.

Prieto Díaz, Sergio

2017 *Cartografías de la subalternidad migratoria: bestialización, inhumanidad y contrahegemonía en el contexto del plan frontera sur de México*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México.

Priya Morley, Shantha

2021a “Nos tienen en la mira”. *El impacto del racismo anti-negro sobre las personas migrantes africanas en la frontera sur de México*. Nueva York, Black Alliance for Just Immigration.

Priya Morley, Shanta

2021b *Un Viaje de Esperanza: La Migración de Mujeres Haitianas a Tapachula, México*. San Francisco, CA, Center for Gender and Refugee Studies.

Saldívar, Emiko

2008 *Prácticas cotidianas del estado: una etnografía del indigenismo*, México, Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés.

Salmón Gómez, Mónica

2014 *Redes Transnacionales de Defensa sobre Derechos Humanos de las Personas Migrantes en Tránsito y sus Efectos en la Política Migratoria en México 2006-2012*, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México.

Sánchez Ortega, Lisa María

2020 *La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales*, Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), México Unido Contra la Delincuencia.

Silva Quiroz, Yolanda

2014 *Transmigración de centroamericanos por México: su vulnerabilidad y sus derechos humanos*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Regionales, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., México.

Sin fronteras

2016a *Evolución y retos del asilo en México. 20 años de asistencia legal e incidencia por las personas refugiadas*, México, Sin Fronteras I.A.P

Sin Fronteras I.A.P

2016b *Detención sin excepción. 15 años de monitoreo de la situación de los derechos de las personas privadas de su libertad en estaciones migratorias de México*, México, Ciudad de México, Sin Fronteras I.A.P

Solís, Patricio, Marcela Avitia y Braulio Güémez

2020 *Tono de piel y desigualdad socioeconómica en México. Reporte de la Encuesta Proder # 1*. México, El Colegio de México [en línea], disponible en: <<https://discriminacion.colmex.mx/wp-content/uploads/2020/07/info1.pdf>>

Tapia Álvarez, Mónica, Beatriz Campillo Carrete, Susana Cruickshank Soria y Giovanna Morales Sotomayor

2010 *Manual de incidencia en políticas públicas*, México, Alternativas y Capacidades A.C.

Thayer Correa, Luis Eduardo y Carlos Durán Migliardi

2015 “Gobierno local y migrantes frente a frente: nudos críticos y políticas para el reconocimiento”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 63, pp. 127-162.

Texier, Philippe

2004 “Exigibilidad de los los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema universal”, Ponencia presentada en Seminario sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional y Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Notre Dame, en coordinación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México 26 de julio de 2002.

Treviño, Javier

2016 “¿De qué hablamos cuando hablamos de la “securitización” de la migración internacional en México?: una crítica”, *Foro Internacional*, Vol. LVI, núm. 2 (224), pp. 253-291.

Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de las Personas

2019 *Boletín mensual de estadísticas migratorias 2019*, México, Segob, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de las Personas (UPMRIP).

Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de las Personas

2020 *Boletín mensual de estadísticas migratorias 2020*, México, Segob, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de las Personas (UPMRIP).

Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de las Personas

2021 *Boletín mensual de estadísticas migratorias 2020*, México, Segob, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de las Personas (UPMRIP).

Varela, Amarela

2019 “México, de “frontera vertical” a “país tapón”. Migrantes, deportados, retornados, desplazados internos y solicitantes de asilo en México”, *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, año XIV, núm. 27, pp. 49 – 76.

Vázquez, Luis Daniel y Sandra Serrano

2011 “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en Salazar Ugarte, Pedro y Miguel Carbonell Sánchez (Coords.) *La reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma*, México, Universidad Autónoma de México, pp. 135-165.

Vázquez Meneley, Sergio

2020 “Lo humanitario en la actual política migratoria de México ¿Cambio o continuidad?”, *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, núm. 7(1), pp. 82-101.

Viveros Vigoya, Mara

2016 “La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación”, *Debate Feminista*, núm. 52, pp. 1-17.

Zamudio Grave, Patricia

2017 “Hacerme sentir que valgo”. Procesos de reconocimiento en la defensa de derechos de migrantes”, en Magdalena Barros Nock y Agustín Escobar Latapí (coords.), *Migración: nuevos actores, procesos y retos, Vol. II Migración interna y migrantes en tránsito en México*, México, CIESAS, pp. 268-304.

Zamudio, Patricia

2019 “De misión por los migrantes: valores cristianos y acogida al extranjero”, *Relaciones Estudios de Historia y Sociedad*, vol. XL, núm 157, pp. 53-84

Normativa

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

1917 Diario Oficial de la Federación , México, 5 de febrero.

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias

1990 Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 18 de diciembre.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

1951 Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 28 de julio.

Declaración de Cartagena

1984 Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, 22 de noviembre.

Declaración Universal de los Derechos Humanos

1948 Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 10 de diciembre.

Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes

2016 Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 13 de septiembre.

Diario Oficial de la Federación

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, México, 11 de noviembre.

Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal

2011 Gaceta Oficial del Distrito Federal, 7 de abril.

Ley de Migración

2011 Diario Oficial de la Federación, México, 25 de mayo.

Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México

2019 Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 2 de diciembre.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la discriminación

2003 Diario Oficial de la Federación, México, 21 de junio.

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

2012 Diario Oficial de la Federación, México, 25 de junio.

Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria

2011 Diario Oficial de la Federación , México, 27 de enero.

Ley sobre Refugiados, Protección Complementario y Asilo Político

2014 Diario Oficial de la Federación, México, 30 de octubre.

Opinión Consultiva OC-18/03

2003 Corte Interamericana de Derechos Humanos, 17 de septiembre.

Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular

2018 Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, Asamblea General de Naciones Unidas, Marrakech, 30 de julio.

Pacto Mundial sobre los Refugiados

2018 Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, 17 de diciembre.

Recursos electrónicos

2012 “CIDH condena amenazas en contra del Padre Alejandro Solalinde en México” en *Comunicado de Prensa, Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, consultado el 18 de mayo de 2021, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/054.asp>

2019 “Declaración Conjunta” en *Documentos, Secretaría de Relaciones Exteriores, Gobierno de México*, consultado el 01 de junio de 2021, disponible en <https://www.gob.mx/sre/documentos/declaracion-conjunta-203701>

2019 “El canciller Marcelo Ebrard presenta informe sobre la reunión bilateral con los Estados Unidos” en *Comunicados, Secretaría de Relaciones Exteriores. Gobierno de México*, consultado el 14 de abril de 2021, disponible en

<https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-ee-uu-cumplen-con-exito-acuerdo-bilateral-en-materia-migratoria-y-hacen-frente-al-trafico-de-armas?idiom=es> >

2020 “Hoja informativa sobre el presupuesto 2021 para la atención de la población migrante en México”, en *Assylum Access México*, consultado 24 de febrero de 2021, disponible en <https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2020/09/Hoja-informativa-sobre-el-presupuesto-para-la-atencio%CC%81n-de-la-poblacio%CC%81n-migrante-en-Me%CC%81xico.pdf>>

2020 “Los gobiernos de la región criminalizan y estigmatizan las migraciones y el derecho al asilo con la excusa de la emergencia sanitaria”, en *Comunicados, Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria*, consultado el 30 de julio de 2021, disponible en <https://gtpm.mx/los-gobiernos-de-la-region-criminalizan-y-estigmatizan-las-migraciones-y-el-derecho-al-asilo-con-la-excusa-de-la-emergencia-sanitaria/>>

2021 “La COMAR en números”, en *Artículos, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados*, consultado en julio de 2021, disponible en <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-276379?idiom=es>>

Acuerdos del Consejo Ciudadano, Instituto Nacional de Migración, Segob, consultado el 24 de junio de 2021, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/303576/Seguimiento_Acuerdos_CC_INM.pdf>

A propósito de la OIM, OIM, consultado 22 de febrero de 2021, disponible en <https://www.iom.int/es/proposito-de-la-oim>>

Dignidad humana, Diccionario Enciclopédico de la Legislación Sanitaria Argentina (DELS), consultado el 14 de abril de 2021, disponible en <https://salud.gob.ar/dels/entradas/la-dignidad-humana>>

Directorio Regional, La Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA), consultado el 05 de mayo de 2021, disponible en <https://www.sica.int/consulta/entidad.aspx?Idn=103108&IDCat=29&IdEnt=1423&Idm=1&IdmStyle=1&IdEntStyle=63>>

Historia, REDODEM, consultado el 9 de marzo de 2021, disponible en <https://redodem.org/historia/>>

Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), consultado el 05 de mayo de 2021, disponible en <https://imumi.org/>>

Introducción, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, consultado el 22 de febrero de 2021, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/intro.asp>>

Mecanismos de Consulta Pública, Unidad de Política Migratoria, Segob, Gobierno de México, consultado el 23 de abril de 2021, disponible en <http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Mecanismos_Consulta_Publica_PE_M_2014-2018>

Minutas, Consejo Consultivo, Segob, consultado el 24 de junio de 2021, disponible en <<http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Minutas>>

Presentando Asylum Access México, Asylum Access, consultado el 04 de junio de 2021, disponible en <<https://asylumaccess.org/where-we-work/mexico/>>

Qué hacemos, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), consultado 22 de febrero de 2021, disponible en <<https://www.acnur.org/es-mx/que-hace.html>>

Quiénes somos, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), consultado 22 de mayo de 2021, disponible en <https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=38&id_opcion=15&op=15>

Quiénes somos, Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM), consultado 9 de marzo de 2021, disponible en <<https://gtpm.mx/quienes-somos/>>

Quiénes somos y qué hacemos, Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), consultado el 23 de abril de 2021 disponible en <<https://www.conamer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=29>>

Sin Fronteras Iap [@sinfronterasIAP]. (2021, 26 de febrero). 25 aniversario Sin Fronteras [Archivo de video]. Disponible en <<https://www.facebook.com/471783269508485/videos/705483436799284>>

Solicitantes de asilo, Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos (CMDPDH), consultado el 5 de mayo de 2021, disponible en <<http://cmdpdh.org/solicitantes-de-asilo/>>

Términos fundamentales sobre migración, Organización Internacional de las Migraciones (OIM), consultado el 19 de febrero de 2021, disponible en <<https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion#migracion-internacional>>

Trabajo legislativo, Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM), consultado 24 de junio de 2021, disponible en <<https://gtpm.mx/iniciativas/>>

Notas periodísticas

Díaz, Gloria Leticia

2020 “Denuncian abusos del INM en operativo sorpresa para detener a migrantes albergados en La 72” [versión electrónica], en *Proceso*, consultado el 20 de mayo de 2021, disponible en <<https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2020/8/14/denuncian-abusos-del-inm-en-operativo-sorpresa-para-detener-migrantes-albergados-en-la-72-247731.html>>

Durand, Jorge

2019b “Después de la emergencia migratoria” [versión electrónica], en *La Jornada*, consultado el 02 de febrero de 2021, disponible en <<https://www.jornada.com.mx/2019/12/08/opinion/014a2pol>>

Hernández, Nilsa

2021 “Tras reforma, INM deberá valorar condición migratoria de extranjeros sentenciados” [versión electrónica], en *Milenio*, consultado el 18 de junio de 2021, disponible en <https://www.milenio.com/politica/ley-de-migracion-reforman-articulos?fbclid=IwAR12FzIWS4hO20QbOMDZ8eWwRTisNa22_38BL0XU_enH1R3ahKvPI5ICpMI>

Lara, Carlos

2020 “INM sigue violentando derechos de los migrantes, acusa Pueblos Sin Fronteras” [versión electrónica], en *El Sol de México*, consultado el 01 de junio de 2021, disponible en <<https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/inm-sigue-violentando-derechos-de-los-migrantes-acusa-pueblos-sin-fronteras-5161470.html>>

Morera, María Elena y Sonia Quintana

2019 “AMLO y la sociedad civil: una relación compleja” [versión electrónica], en *Animal Político*, consultado el 07 de junio de 2019, disponible en <<https://www.animalpolitico.com/el-blog-de-causa-en-comun/amlo-y-la-sociedad-civil-una-relacion-compleja/>>

Peters, María de Jesús y José Meléndez

2019 “Con brazaletes, registran a mil 114 migrantes de nueva caravana” [versión electrónica], en *El Universal*, consultado el 01 de agosto de 2020, disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/estados/con-brazaletes-registran-en-mexico-mil-114-migrantes-de-nueva-caravana>>

Thale, Geoff

2014 "El apuro de niños migrantes en la frontera muestra la necesidad de invertir en Centroamérica" [versión electrónica], *WOLA*, consultado el 3 mayo de 2021, disponible en < <https://www.wola.org/es/analisis/el-apuro-de-ninos-migrantes-en-la-frontera-muestra-la-necesidad-de-invertir-en-centroamerica/>>

Ureste, Manu y Alberto Pradilla

2021 "Tortura, asesinatos, violaciones: lo que CNDH ha ocultado sobre secuestros a migrantes en 2019 y 2020" [versión electrónica], *Animal Político*, consultado el 14 de abril de 2021, disponible en <<https://www.animalpolitico.com/2021/02/migrantes-cndh-informe-oculto-secuestros-tortura-asesinato-violaciones/>>

Washington Office on Latin America (WOLA)

2008 "Iniciativa Mérida y la seguridad ciudadana en México y Centroamérica" [versión electrónica], consultado el 03 de mayo de 2021, disponible en <<https://www.wola.org/es/2008/03/la-iniciativa-merida-y-la-seguridad-ciudadana-en-mexico-y-centroamerica/>>

Washington Office on Latin America (WOLA)

2015 "Defensores de derechos humanos y periodistas en México enfrentan amenazas y ataques" [versión electrónica], consultado el 14 de abril de 2021, disponible en <<https://www.wola.org/es/analisis/defensores-de-derechos-humanos-y-periodistas-en-mexico-enfrentan-amenazas-y-ataques/>>

Anexo metodológico

ANTROPOLOGÍA EN PANDEMIA. ¿Qué podemos aprender?

La perspectiva metodológica de este trabajo ha sido de tipo cualitativa. Originalmente fue planteado desde un enfoque etnográfico, llevando adelante observación-participante y entrevistas etnográficas. Sin embargo, la investigación que dio lugar a esta tesis de maestría se desarrolló durante la pandemia del Covid-19 lo cual obligó a realizar algunos cambios en el trabajo de campo. En este apartado daré cuenta de la forma en que finalmente fue desarrollado y las ventajas, desventajas y desafíos que el mismo supuso.

El primer contacto con las integrantes de Imumi fue a través de videollamada con Gretchen, la directora de la institución. En esta instancia, si bien se habló acerca de la posibilidad de hacer un trabajo más colaborativo esto finalmente no se concretó. Luego, ella me presentó a través de correo electrónico con el resto del equipo y llevé adelante algunas entrevistas no grabadas con dos de las defensoras, lo cual me permitió adentrarme en el funcionamiento de la organización, sus actividades, y sus diferentes áreas. A partir de esto, fuimos seleccionando las áreas de trabajo con las cuales realicé las siguientes entrevistas. En total llevé adelante 5 entrevistas grabadas con defensoras de Imumi. Por otra parte, realicé 3 entrevistas con dos defensoras actuales y una ex-defensora de Sin Fronteras y una entrevista con dos defensores del Programa Casa Refugiados.

A partir del contacto con las defensoras, fui identificando interlocutores significativos para su trabajo y pude contactar a algunos funcionarios con los que ellas interactúa(ba)n. En este sentido, llevé adelante una entrevista con el Coordinador de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, con una funcionaria de la Defensoría Pública y con la Secretaria Ejecutiva de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Además, llevé adelante una entrevista con un funcionario de ACNUR que, como vimos, se trata de un actor significativo dentro del campo analizado. Por último, realicé dos entrevistas con usuarias de Imumi. Estas entrevistas fueron las más difíciles de coordinar ya que al tratarse de mujeres que se encuentran atravesando una situación de vulnerabilidad, varias se negaron a participar. El cuestionario para estas entrevistas fue pensado y revisado en conjunto con la psicóloga de Imumi, que fue también quien posibilitó el contacto con mujeres que se encontrasen en condiciones de relatarme su historia. Sólo una de ellas aceptó encender la cámara al momento de la entrevista, mientras que la otra prefirió no hacerlo para preservar su privacidad. En relación con esto los nombres de ambas han sido cambiados y se han omitido datos que

podieran identificarlas. Las entrevistas se extendieron a lo largo del cuatrimestre de septiembre a diciembre de 2020, y enero de 2021.

Si bien la investigación se propuso como una etnografía, al no compartir “campo” de forma presencial, considero que la construcción de confianza quedó truncada en algunos aspectos. La mayoría de los primeros contactos se dieron a partir de referencias de otras personas a través de correo electrónico -en algunos casos por Whatsapp-, medio por el cual consensuamos las entrevistas, que se concretaron a través de llamadas o videollamadas. Una de las dificultades técnicas en este sentido, fue en algunos casos la ausencia de cámara de video de parte de algunos entrevistados. Como contracara de esta situación se puede decir que al tratarse de personas en algún sentido “públicas”, ya que muchas de las defensoras y funcionarias entrevistadas están acostumbradas a dar notas o presentar denuncias en distintos medios, hubo cierta facilidad en cuanto a la comunicación de los temas sobre los que trabajan. Otro punto a favor del campo con el que llevé adelante mi investigación fue que la mayoría de mis interlocutores se encontraban en la Ciudad de México y contaban con recursos para acceder a internet, computadora y cámara. En este sentido, ha sido importante la adaptación a los modos de comunicación de mis interlocutores, que también se vieron interpelados a guardar “sana distancia” cambiando su forma de trabajo.

El acceso a internet también ha sido esencial para acceder tanto a normativas de nivel local, nacional e internacional, como a estadísticas publicadas por los organismos estatales, noticias en distintos portales, conferencias y webinars disponibles en Youtube y Facebook. También fue importante la consulta a través de redes sociales como Twitter y Facebook, en las cuales tanto los funcionarios y agencias estatales como las organizaciones defensoras llevan adelante publicaciones, informes y denuncias. En este sentido, las redes sociales me permitieron no sólo acceder al contenido de las mismas, sino que también reflejan interacciones y formas de diálogo. La revisión de redes y archivos comenzó a mitad del año 2020 y se extendió hasta febrero de 2021.

La falta de observación participante y la consecuente imposibilidad de descripción del campo, así como la imposibilidad de obtener información del contexto de las entrevistas más allá de los comentarios de mis interlocutores me alejan de la idea de etnografía en su sentido más clásico. En este sentido, si bien considero que mi trabajo respeta los supuestos antropológicos de captar y explicar los sentidos que las personas asignan a su propio mundo, no necesariamente se trata de un trabajo etnográfico. Sin embargo, en el proceso de aprendizaje

acerca de la investigación durante la contingencia sanitaria y pensando acerca de la disciplina antropológica como productora de conocimiento, algunos conceptos como el de etnografía mediada (Mosquera Villegas, 2008) me permiten pensar acerca de nuevas formas de desarrollar nuestro trabajo. Este concepto me parece útil ya que, por una parte, nos advierte acerca de las posibilidades de comunicación que de cada tecnología y el modo en que las mismas condicionan la producción de conocimiento. En este sentido, las cámaras apagadas, aparecen como una dificultad en la comunicación. Por otra parte, nos lleva a preguntarnos por los modos en que introducimos la tecnología en nuestros análisis, teniendo en cuenta que nuestros interlocutores se mueven dentro y fuera de ella, sin que puedan delimitarse (al menos en este tema) espacios separados de interacción y construcción de las discusiones dentro del campo (Grillo, 2019). En este sentido, sí considero que es posible, aunque con limitaciones que deber ser revisadas, llevar adelante una indagación de tipo antropológico a través de medios electrónicos. En tanto la antropología se basa en reconstruir y explicar los significados que las personas asignan a su propio mundo considero que, en ciertas circunstancias, como las que atravesaron este trabajo, sí se ha podido captar parcialmente las diversas perspectivas en juego en la construcción de políticas públicas en torno a la migración, y el rol de las organizaciones defensoras en este proceso.