

HÉCTOR CENTENO MARTÍN  
MIGUEL ÁNGEL ANDRÉS LLAMAS (Dirs.)

# PROCESOS MIGRATORIOS Y DESAFÍOS EN EL MARCO DEL PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

Edición coordinada por:  
Manuel CABEZAS VICENTE  
Isabel SEIXAS VICENTE



AQUILAFUENTE  
A

  
Ediciones Universidad  
Salamanca





PROCESOS MIGRATORIOS Y DESAFÍOS  
EN EL MARCO DEL PACTO MUNDIAL  
PARA LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR





HÉCTOR CENTENO MARTÍN  
MIGUEL ÁNGEL ANDRÉS LLAMAS (Dir.s.)

PROCESOS MIGRATORIOS Y DESAFÍOS  
EN EL MARCO DEL PACTO MUNDIAL  
PARA LA MIGRACIÓN SEGURA,  
ORDENADA Y REGULAR

Edición coordinada por:

Manuel CABEZAS VICENTE  
Isabel SEIXAS VICENTE



Ediciones Universidad  
**Salamanca**

## AQUILAFUENTE, 340

©

Ediciones Universidad de Salamanca  
y los autores

Motivo de cubierta: Ilustración creada por VICXMENDOZA  
alojada en el portal Pixabay

1ª edición: febrero, 2023  
ISBN: 978-84-1311-769-0 (PDF)  
DOI: <https://doi.org/10.14201/0AQ0340>

Ediciones Universidad de Salamanca  
Plaza San Benito s/n  
E-37002 Salamanca (España)  
<http://www.eusal.es>  
[eusal@usal.es](mailto:eusal@usal.es)

*Realizado en UE-Made in EU*

Maquetación y realización:  
Cícero, S.L.U.  
Teléfono: 923 12 32 26  
Salamanca (España)

*Todos los derechos reservados.  
Ni la totalidad ni parte de este libro  
puede reproducirse ni transmitirse sin permiso escrito de  
Ediciones Universidad de Salamanca.*

Ediciones Universidad de Salamanca es miembro de la UNE  
Unión de Editoriales Universitarias Españolas  
[www.une.es](http://www.une.es)

# Índice

## PRÓLOGO

- Nieves SANZ MULAS. Directora del GIR Diversitas - Universidad de Salamanca.. 11

## PRIMERA PARTE.

### GOBERNANZA MIGRATORIA Y PERSPECTIVA DE GÉNERO

- Medios de comunicación, inmigración y el pacto mundial para la migración*  
CENTENO MARTÍN, Héctor / MYERS-GALLARDO, Alfonso..... 17
- Indígenas que migran: una propuesta desde una perspectiva de género*  
MYERS-GALLARDO, Alfonso / CENTENO MARTÍN, Héctor..... 29
- Mujeres indígenas y trabajo doméstico en México. (In)cumplimiento del Pacto Mundial para las migraciones a través de un análisis de sus contenidos*  
MUÑOZ GUERRA, Luisa Fernanda / CENTENO MARTÍN, Héctor ..... 41
- Participación política de las mujeres indígenas migrantes en México desde el Pacto Mundial de la Migración*  
MYERS-GALLARDO, Alfonso / MENDOZA IBARRA, José Fredman ..... 55

## SEGUNDA PARTE.

### DESAFÍOS DE LA MIGRACIÓN Y EDUCACIÓN: CONSTRUYENDO PUENTES, NO MUROS

- El paradigma de la inclusión en las políticas educativas: análisis del Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM), implementado en escuelas de educación básica del Estado de Hidalgo, México*  
ALVARADO SEVILLA, Francisca / RAESFELD PIEPER, Lydia Josefa..... 69
- Os direitos de personalidade e a participação da Juventude portuguesa perante os desafios oferecidos pelo atual contexto de crise na Europa do Sul – Os jovens do Baixo Alentejo - Um olhar sobre o território, as públicas e a Migração e Imigração juvenil*  
DE OLIVEIRA XAVIER, Marínéz..... 83

<i>Los estudiantes internacionales en el Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular. Estrategia y cumplimiento por parte del Estado español</i> DEL ÁLAMO GÓMEZ, Nuria.....	95
--	----

### TERCERA PARTE.

#### EL ACCESO A LOS RECURSOS BÁSICOS Y VULNERABILIDAD EN EL PROCESO MIGRATORIO

<i>Estilos de afrontamiento y procesos de adaptación y superación de la crisis en hombres y mujeres migrantes</i> GONZÁLEZ-BETANZOS, Fabiola / RIVERA-HEREDIA, María Elena / OBREGÓN-VELASCO, Nydia / SALAZAR-GARCÍA, Miriam Anahí.....	109
<i>¡No los queremos pero los necesitamos! Opresión y vulnerabilidad de la fuerza de trabajo indígena mexicana en los campos agrícolas de California, Estados Unidos</i> SÁNCHEZ GARCÍA, Carolina.....	121
<i>Pacto local y provincial de apoyo a personas refugiadas. Propuestas para la renta garantizada de ciudadanía</i> SEIXAS VICENTE, Isabel.....	131

### CUARTA PARTE.

#### ACCESO A LA JUSTICIA DE LA POBLACIÓN MIGRANTE

<i>La migración en Brasil: notas sobre la judicialización en el contexto de la pandemia</i> DE PAIVA GONÇALVES, Ana Gabriela.....	143
<i>Servicio integral y multidisciplinar de atención a la población migrante</i> REBOLLO REVESADO, Sonia.....	153
<i>El litigio estratégico como instrumento de garantía del derecho de acceso a la justicia y empoderamiento de las personas migrantes a la luz del Pacto Mundial para la Migración</i> TIERNO BARRIOS, Selena.....	167
<i>El «crimigrante»: un culpable sin delito</i> GARCÍA ALFARAZ, Isabel.....	179

### QUINTA PARTE.

#### DERECHO A LA VIDA FAMILIAR Y CONDICIONES DEL SISTEMA DE SALUD Y CUIDADOS EN CONTEXTO COVID 19

<i>Crisis de los cuidados, una revisión de la literatura con perspectiva de género</i> GUZMÁN SANHUEZA, Daniela.....	193
<i>Los refugiados y la pandemia de Covid-19</i> HELENA DE AGUIAR GOMES, Marina.....	205

<i>Health and social care for migrants in Europe: the portuguese reality</i> PEIXOTO CALDAS, José Manuel / BRIGAGAO DE OLIVEIRA, Marcelo / GARCÍA MANSO, Almudena / BESSA TOPA, Joana.....	219
--	-----

## SEXTA PARTE.

BUENAS PRÁCTICAS PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN  
Y EL ODIOS CONTRA LAS PERSONAS MIGRANTES:  
EL CAMBIO DE PERCEPCIONES Y ACTITUDES

<i>Democratizar la democracia como condición para ampliar la ciudadanía y reducir la polarización</i> CARBALLO RODRÍGUEZ, Francisco Manuel .....	233
<i>Xenofobia e o estado democrático - O processo corrosivo do discurso de ódio na consolidação dos direitos humanos</i> KOSLOFF, Carlos .....	245
<i>La gestión de la diversidad: una buena práctica en la lucha contra la discriminación</i> ALONSO ZARRAGA, María .....	257

## SÉPTIMA PARTE.

DESARROLLO SOSTENIBLE, CONFLICTOS TERRITORIALES  
Y MOVIMIENTOS MIGRATORIOS

<i>Una década de conflicto en Ucrania: desplazamiento interno y migración internacional</i> GALLEGOS, Claudio / FERNÁNDEZ PEÑA, Marcos.....	269
<i>Migraciones climáticas como «gendered process». Referencia al ODS 5</i> FERNÁNDEZ MUÑOZ, Ana .....	283
<i>Reafirmar la soberanía cultural paraguaya en la zona este de seguridad fronteriza establecida: una deuda pendiente del estado paraguayo</i> ROJAS BENÍTEZ, Olga / ROJAS BENÍTEZ, Eduardo.....	293

## OCTAVA PARTE.

TRÁFICO DE INMIGRANTES Y TRATA DE SERES HUMANOS:  
LAS PERSONAS MIGRANTES COMO MERCANCÍA

<i>La armonización del delito de trata de seres humanos en la Unión Europea: ¿son suficientes normas mínimas?</i> FAUCHON, Chloé.....	307
<i>Trata de personas migrantes. La situación en México tras la pandemia por Covid-19</i> SALAZAR QUIÑÓNEZ, Ariadna.....	319
<i>La evolución del tráfico ilícito de inmigrantes en las rutas migratorias del sur de Europa y el impacto del Covid-19</i> GARCÍA DOMÍNGUEZ, Isabel.....	331

NOVENA PARTE  
LEYES MIGRATORIAS NACIONALES Y CUMPLIMIENTO DEL PACTO  
MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR:  
ANÁLISIS DE CONTENIDOS

<i>La atención de los migrantes en México: El gran incumplimiento del Pacto de Marrakech</i> DAMIÁN RETES, César Israel.....	343
<i>El estado colombiano ante la migración venezolana. Tensiones e integración</i> PARRA GONZÁLEZ, Ana Victoria / GONZÁLEZ, Noe .....	355
<i>Regulación de los procesos administrativos sancionatorios por migración ilegal en Colombia</i> MONDRAGÓN DUARTE, Sergio Luis .....	367
<i>El desafío de la simplificación de los procedimientos administrativos de extranjería</i> ANDRÉS LLAMAS, Miguel Ángel.....	379

## PRÓLOGO

Aun conscientes de que el *Pacto para la Migración Segura, Ordenada y Regular* (Marrakech, 2018) es la última esperanza, la situación, desgraciadamente, no ha cambiado demasiado. Peor aún, solo parece empeorar y la entrada con virulencia de la extrema derecha en los parlamentos europeos es el más palmario síntoma de tan grave enfermedad. Los cada vez más frecuentes y nutridos desplazamientos humanos siguen presentándose como una amenaza de la que hay protegerse con alambres de espino, vallas electrificadas o, simplemente, aprovechándose de la «ventaja geográfica» de disponer de un mar como el Mediterráneo que actúa como muro de contención con una «eficacia» indiscutible. Superados con creces los 60.000 migrantes muertos desde que hay datos, lo cierto es que, pese a haber disminuido el número de travesías aumenta el de ahogados, resultado de la búsqueda de rutas alternativas menos controladas, pero también más peligrosas (solo en el 2021 se contabilizaron más de 3.200 muertes). Sea como fuere, aquellos que logran entrar en territorio europeo lo tendrán todo menos fácil, siendo muchos de ellos esclavizados por las «modernas Compañías de las Indias».

Irónicamente, no es sino en el «tiempo de los derechos» de Bobbio en el que se registra su masiva violación y la más profunda e intolerable desigualdad, así como el número más elevado de esclavos de la historia. El único modelo económico superviviente, el capitalista en su versión más extrema, la neoliberal, ha conducido a la reducción a lo mínimo del Estado, con la consiguiente mengua del Estado social, la imposición de la dictadura del capital y el señorío absoluto de las leyes del mercado. La consecuencia es clara: el tercer mundo, preso de su deuda, se ve obligado a seguir un modelo económico desde una posición de partida muy débil; aquella en la que les ha situado unos niveles de deuda exterior insuperables, con la consiguiente ampliación de la brecha entre países pobres y ricos. Un contexto desencadenante de movimientos migratorios masivos y, con ello, del incremento de la nueva esclavitud.

La marginalidad del migrante no reproduce sino su irregularidad «institucional», y es precisamente esa condición, a menudo invisible o mantenida por la fuerza en la oscuridad, la que contribuye a la delineación de las características típicas del



dominio esclavo. En definitiva, la violación más acabada de todo derecho humano es «otro» fenómeno intrínsecamente económico. Los negreros del siglo XXI se benefician de este ejército de reserva que supone el número creciente de migrantes desesperados, y en nuestro país tenemos un gran ejemplo en las «cadenas productivas sucias» relacionadas con el ya conocido como *oro rojo* (cultivo del tomate).

Nos enfrentamos, no cabe duda, ante un problema poliédrico consecuencia de unas relaciones económicas claramente desequilibradas, y por ello absolutamente injustas, en el contexto internacional. Las personas más pobres, necesitadas y discriminadas del mundo, que huyen del hambre, las guerras y los desastres naturales, son presentadas como amenaza para nuestros estados de bienestar. Naciones hijas de la Ilustración que, enarbolando la bandera de los derechos humanos, no se sonrojan a la hora de sancionar leyes migratorias cada vez más draconianas y que dejan en absoluto desamparo a millones de seres humanos. Personas que ante la urgencia natural de sobrevivir pueden acabar en cualesquiera manos. También en la de quienes, rentabilizando su vulnerabilidad, las explotarán hasta su reducción a la nada.

En definitiva, abordar el fenómeno de la migración pasa necesariamente por enfrentar las causas estructurales y sistémicas de la pobreza y la desigualdad, que aumentan la fragilidad de las personas, sobre todo mujeres y niñas. Los nuevos tiempos y los conflictos globales, así como el (sub)desarrollo económico de determinados países, han hecho que se contabilicen por millones las mujeres que emigran, efecto claro de la «feminización mundial de la pobreza». Toda una serie de disparidades que nada tienen que ver con la genética, sino con la posición social de la mujer en la familia y la comunidad. Porque entre las complejas (y múltiples) razones que llevan a millones de mujeres a emigrar, sobresalen los factores relacionados con los constreñimientos sociales que están indudablemente influenciados por los modelos de «selectividad sexual» y que tienden a perpetuar los roles de dominación de las mujeres: la violencia intrafamiliar, las rupturas matrimoniales o la imposibilidad de conseguir un divorcio, los denominados «deseos de superación», el racismo o el sexismo y prácticas culturales que son directamente esclavizantes para las mujeres. Esto es, cultura patriarcal y procesos económicos se juntan para definir dispositivos de «inferiorización», naturalización de la discriminación, jerarquización y dominio, y la deshumanización de las mujeres, lo que determina todo tipo de prácticas violentas, abuso, trata y reducción a esclavitud.

Se requiere, por tanto, una respuesta interdisciplinaria y coordinada que, desde una ineludible perspectiva de género, involucre a todos los sectores de la sociedad, tanto en los países de origen como los de tránsito y destino. Y eso es, precisamente, lo que los autores de esta obra buscan conseguir. Con sus aportaciones, tan sesudas como rebosantes de empatía, anhelan lograr una mirada amable sobre la migración y que necesariamente comienza por reconocernos en ese «otro». Gracias, muchas gracias y mi enhorabuena por unos trabajos que, haciendo gala de un excelso sen-

tido de responsabilidad, nos recuerdan que migrar difícilmente es un capricho, sino más bien una dolorosa necesidad respecto de la que todos tenemos mucho que decir, y sobre todo hacer. No olvidemos nunca que ese «otro» en cualquier momento podemos ser nosotros mismos. La Historia, caprichosa como nadie, es un buen recordatorio. Si bien el ser humano tan maravilloso como egoísta parece tener mala, muy mala, memoria, aportaciones como las que integran este libro demuestran que hay motivo para la esperanza; que sigue habiendo luz al final del camino. De nuevo, gracias a todos y particularmente a los coordinadores de la obra, los doctores Héctor Centeno Martín y Miguel Ángel Andrés Llamas, por su metódico e impecable trabajo.

NIEVES SANZ MULAS

*Directora del GIR Diversitas - Universidad de Salamanca*



PRIMERA PARTE  
GOBERNANZA MIGRATORIA  
Y PERSPECTIVA DE GÉNERO



# MEDIOS DE COMUNICACIÓN, INMIGRACIÓN Y EL PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN\*

CENTENO MARTÍN, Héctor; MYERS-GALLARDO, ALFONSO

*Universidad de Salamanca*

## RESUMEN

Los medios de comunicación han construido una percepción de la inmigración en España que no siempre se corresponde con los datos reales. Este hecho ha sido, de forma implícita, identificado por el Pacto Mundial para la Migración, que insta a los medios a informar sobre la migración de manera objetiva, inclusiva y con ética. Este capítulo selecciona algunos de los estudios más relevantes que analizan cómo la migración es enmarcada como un problema, es sujeto de adjetivos descalificativos y es presentada como una amenaza. El panorama futuro en España, dadas las condiciones actuales de polarización política y mediática, no augura una mejora que camine en la misma dirección que los objetivos del Pacto Mundial.

Palabras clave: *Pacto Mundial, Inmigración, Medios de Comunicación, Framing, amenaza.*

## ABSTRACT

The media have constructed a perception of immigration in Spain that does not always correspond to the real data. This fact has been implicitly identified by the Global Compact

\* El presente capítulo es resultado del Proyecto I+D+i «Diagnóstico y evaluación del cumplimiento por el Estado español del Pacto Mundial de Migraciones desde la perspectiva de género» (PID2019-106159RB-I00/AEI/10.13039/501100011033), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España.

on Migration, which urges the media to report on migration in an objective, inclusive and ethical manner. This chapter selects some of the most relevant studies that analyze how migration is framed as a problem, is subject to disqualifying adjectives and is presented as a threat. The outlook in Spain, given the current conditions of political and media polarization, does not bode well for an improvement in line with the objectives of the Global Compact.

Keywords: *Global Compact, Immigration, Media, Framing, threat.*

## LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EL PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN

**E**S DE SOBRA CONOCIDO el poder de los medios de comunicación para establecer los temas de la agenda política y social, así como para construir las percepciones que se tienen sobre esos mismos temas. Es por ello por lo que los medios son un actor clave en el tablero político, pues concentran poder debido a su posición estratégica en el funcionamiento de la política y de la sociedad, y que además lo ejercen en función de unos intereses que, en líneas generales, mucho tienen que ver con sus fuentes de financiación. De esta manera, cabría preguntarse si los medios de comunicación son organismos autónomos con poder debido a su papel estratégico o instrumentos que canalizan el poder que les otorgan sus fuentes de financiación y de influencia. Sea como fuere, es fundamental entender que los medios de comunicación tienen una incidencia clave en la forma en cómo percibimos el contexto político y social en el que nos insertamos. Debido al rol trascendental que juegan los medios de comunicación, estos no podían quedar al margen del Pacto Mundial contra la Migración (en adelante, el Pacto) aprobado en 2018. De manera concreta, el documento se refiere a ellos en el enfoque J y en el objetivo 17.

El Pacto, a través de sus enfoques, establece los lineamientos generales que este debe poseer. El enfoque pansocial (punto J) busca una colaboración entre múltiples actores para que la migración sea abordada «en todas sus dimensiones mediante la inclusión de los migrantes, las diásporas (...) el sector privado, los parlamentarios, los sindicatos, las instituciones nacionales de derechos humanos, los medios de comunicación y otros interesados en la gobernanza migratoria» (Naciones Unidas, 2018: 6). Este enfoque reconoce, por tanto, a los medios de comunicación como un actor interesado en la gobernanza migratoria, al igual que lo son el sector privado o los parlamentarios, entre otros. Sin embargo, no siempre estos actores o, en específico, los medios de comunicación contribuyen a la gobernanza de la migración según los objetivos del Pacto.

El objetivo 17 del pacto insta a «eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración» (Naciones Unidas, 2018, pp. 27-28). Y para su desarrollo, en el objetivo 17 se detallan las acciones a seguir para su cumplimentación. En concreto, la acción C persigue la promoción de un «periodismo independiente, objetivo y de calidad en los medios de comunicación» (Naciones Unidas, 2018, p. 28), a través de la mejora de aspectos como la terminología o la ética en el periodismo, además de proponer la retirada de fondos públicos o apoyo material a aquellos medios que promuevan la intolerancia, la xenofobia o el racismo, todo ello respetando la libertad de los medios de comunicación.

De esta manera se observa cómo los medios de comunicación son integrados por el Pacto como un actor más para su aplicación y, en concreto, para promover el cambio de percepción sobre la migración que acabe con los discursos de odio y actitudes racistas. Sin embargo, llegados a este punto surge la siguiente pregunta: ¿contribuyen los medios de comunicación al cambio de las percepciones sobre la migración según establece el Pacto?

Para responder a esta pregunta, se considera necesario en primer lugar abordar los datos oficiales sobre población extranjera en España para construir una aproximación general sobre la cantidad de residentes en el país. En segundo lugar, se detalla cómo funciona el proceso de comunicación y las perspectivas teóricas de análisis. Y, por último, se aborda una selección de estudios sobre medios de comunicación y su relación con la inmigración para, finalmente, definir las conclusiones que arrojan y así responder a la pregunta de investigación planteada. En este punto es necesario señalar que, aunque las conclusiones de los estudios citados son temporalmente anteriores a la creación del Pacto, la creciente polarización política y mediática hace que estas no solo no se hayan revertido, sino que se han asentado y enraizado, sobre todo en partidos del espectro de la derecha y en medios de comunicación o blogs afines.

## LA REALIDAD DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA EN DATOS OFICIALES

España ha sido históricamente un país de emigrantes, sin embargo, desde 1996 (Igartua, 2007), comenzó a ganar protagonismo como país receptor de inmigración. Y esta nueva realidad ha desembocado, en tanto que objeto de opinión pública, en diferentes formas de tratar el fenómeno migratorio. Para la construcción de las percepciones ciudadanas es indispensable el papel de los actores que tienen una posición de privilegio para influenciar en la sociedad, ya sean los medios de comunicación por su capacidad de llegada, los partidos políticos por el argumento de autoridad que suponen en su parcela ideológica, u otro tipo de élites que gozan de posiciones de privilegio e influencia. De esta manera, tanto los partidos



políticos como los medios de comunicación establecen la agenda política, los partidos marcando los temas y los medios estableciendo el foco y una perspectiva de análisis sobre dichos temas, siempre y cuando sigan intereses tanto editoriales como financieros. Por tanto, partidos políticos y medios de comunicación crean la percepción de un fenómeno que no siempre se corresponde con su magnitud real. En este apartado se ofrecen los datos oficiales de la inmigración en situación regular residiendo en España, sin embargo, se considera un buen reflejo del panorama migratorio, pues los inmigrantes en situación irregular constituyen una minoría comparados con aquellos que gozan de la residencia en España.

Atendiendo al fenómeno migratorio en España, este ha sido (y es) un tema utilizado como herramienta política para la consecución de los objetivos de las organizaciones políticas, quienes son apoyadas por los medios de comunicación afines. Es la estrategia política de los partidos la que contribuye a modificar las conductas, valores y preferencias de determinados colectivos de la población (los potenciales votantes, los *switchers* o, en general, el voto blando), alterando, de forma interesada, la percepción sobre un fenómeno. Por otra parte, afianzan las actitudes de quienes ya poseen una postura firme. Para analizar la cuestión migratoria en España y el tratamiento de los medios de comunicación se considera indispensable acudir primero a los datos, es decir, a la forma más exacta de la que se dispone en la actualidad para medir la realidad.

Según el Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE), para 1998, España contaba con algo más de 630.000 inmigrantes, mientras que en 2021 el país registró una población extranjera total de más de 5.440.000 inmigrantes, esto es, una cifra 8 veces superior. La evolución del número de población extranjera en España no ha sido constante, sino que experimenta dos grandes fases, como se puede observar en la figura 1. La primera fase comprende desde 1998 hasta 2009, año en el que se contaban más de 5.600.000 inmigrantes. Es esta fase la que supone el gran crecimiento de población extranjera en España. La segunda fase, entre 2009 y 2021, abarca una etapa de estancamiento e, incluso, decrecimiento, obteniendo la figura 1 una forma de valle. Entre 2009 y 2012 los datos migratorios se estabilizaron y, a partir de 2013, comenzaron a caer hasta llegar a su mínimo en el año 2019 con algo más de 4.700.000 habitantes, lo que supone una pérdida respecto a los años anteriores de en torno a un millón de extranjeros viviendo en España. Desde el año 2017 el número de población inmigrante ha crecido hasta recuperar, ya en el año 2020, cifras cercanas a las de 2009. En 2020 y 2021 las cifras se han estancado debido, entre otros factores, a la crisis del COVID.

De entre los países o regiones que más población extranjera aportan a España destacan principalmente tres: los países de la Unión Europea, Marruecos y América Latina. La población inmigrante de los dos últimos destinos constituye desde, al menos, la crisis económica de 2008 la gran protagonista del discurso antiinmigración

de partidos de extrema derecha o ultraderecha en España como VOX, seguido de partidos más moderados, dentro del espectro de la derecha, como el Partido Popular. El relato construido por estos partidos respecto a la cuestión migratoria gira en conceptos como «avalancha», «oleadas», «invasión» o «amenaza», y cuyo principal propósito es crear una dicotomía de buenos y malos, adjetivando de forma negativa a la inmigración. Sin embargo, cuando se acude a los datos se observa que la tendencia migratoria de los ciudadanos provenientes de Marruecos o de la región latinoamericana no difiere significativamente de la tendencia migratoria de las últimas dos décadas de los ciudadanos provenientes de países de la Unión Europea.

De la figura 1 se obtienen dos datos de interés. El primero de ellos es el peso que tienen los extranjeros residentes en España respecto al total de extranjeros. Como se puede observar, los extranjeros provenientes de la Unión Europea son los que más contribuyen al número total de población extranjera, mientras que los ciudadanos que proceden de América Latina o Marruecos suponen la mitad o algo más de la mitad, como en el caso de América Latina, del total de los ciudadanos europeos residiendo en España. De esta manera y, desde la perspectiva numérica, la «invasión» de inmigrantes provenientes de Marruecos o América Latina no es tal, si la comparamos con los ciudadanos que provienen de la Unión Europea, todos ellos no españoles.

Población extranjera por lugar de procedencia en España (1998-2022)

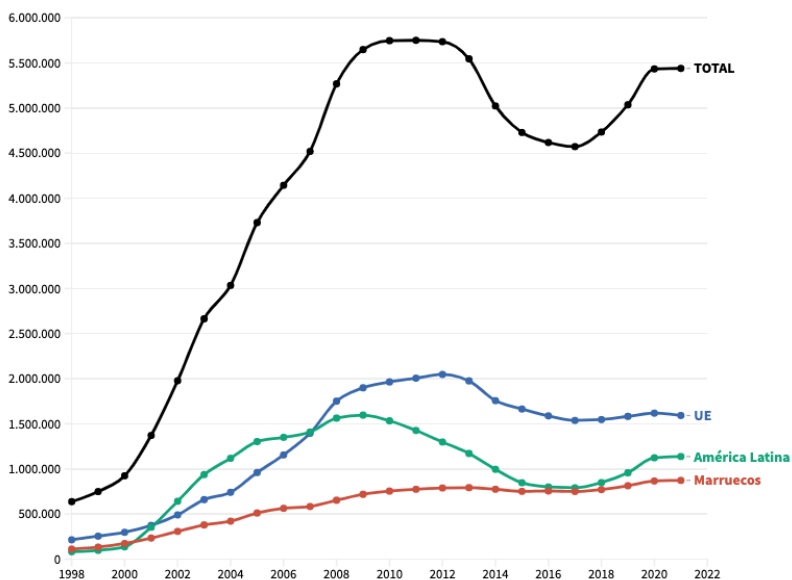


FIGURA 1. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (2022).

El segundo dato que se extrae de la figura 1 es la evolución de la población extranjera por país o región de procedencia. Se percibe una tendencia similar entre los tres grupos, con una primera etapa de crecimiento (1998 - 2009/10), siendo más pronunciado el de los ciudadanos que proceden de América Latina, seguido de una etapa de estabilización e, incluso durante los años siguientes a la crisis económica de 2008, de decrecimiento. Para el caso de Marruecos la tendencia es relativamente parecida, observándose las mismas etapas de crecimiento y estancamiento, aunque de forma más ligera. Por tanto, España se sitúa, en la actualidad, en una etapa que nada tiene que ver con el crecimiento inmigratorio de la etapa 2000 - 2008. Incluso, en el caso de la población latinoamericana, en la actualidad, esta se encuentra en niveles de 2004 y con 450.000 personas menos con respecto a su máximo de 2009 en donde se registraron 1.596.000 personas viviendo en España. Es decir, a fecha de 2021 viven casi un tercio menos de latinoamericanos en comparación a los años finales de la década pasada.

Por otra parte, la importancia de los medios de comunicación para la construcción de la imagen del inmigrante también es percibida por la opinión pública. Según la serie temporal del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) sobre cuestiones migratorias (hasta 2017) en torno a un 40-50% de los encuestados piensa que los medios de comunicación prestan bastante atención a la inmigración, si bien es cierto que este porcentaje que estuvo por encima del 50% en los años 2014 y 2015 cayó hasta casi el 40% en 2017. Por el contrario, los encuestados que piensan que los medios dedican poca atención a la inmigración se sitúan entre el 23% en 2015 y el 36% en 2017. Por tanto, aunque para el último año del que se disponen datos los porcentajes se han aproximado, como se observa en la figura 2, siempre han sido más los encuestados que han opinado que los medios dedican bastante atención a la inmigración. Este hecho pone de manifiesto la importancia de los medios para establecer, junto con los actores políticos, los temas de la agenda política.

Además, y también siguiendo datos del CIS, como se puede ver en la gráfica 3, una amplia mayoría de los encuestados, sobre todo en comparación con las otras opciones de respuesta, consideran que la imagen que los medios de comunicación transmiten de la inmigración es más bien negativa. Este dato se ha mantenido relativamente constante, en una horquilla de 35% a 45% desde 2010 a 2017, años de los que se disponen datos. A más de 10 puntos de distancia, llegando a estar a más de 25, se sitúan las opiniones de quienes creen que los medios de comunicación tratan de forma más bien positiva a los inmigrantes o los que piensan que no transmiten ni una imagen positiva ni una imagen negativa.

Atención que prestan los medios de comunicación a la inmigración (en %)

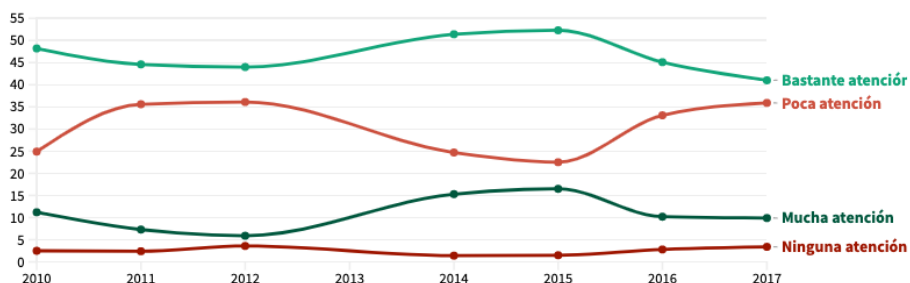


FIGURA 2. Fuente: elaboración propia a partir de la serie temporal E.4.03.018 (Estudios: 2846/00, 2918/00, 2967/00, 3019/0, 3119/00, 3161/00, 3190/00) - Centro de Investigaciones Sociológicas - CIS. Pregunta: ¿Cree que, en general, los medios de comunicación (TV, radio, prensa) prestan mucha, bastante, poca o ninguna atención al tema de la inmigración?).

Valoración de la imagen que transmiten los medios de comunicación sobre los inmigrantes

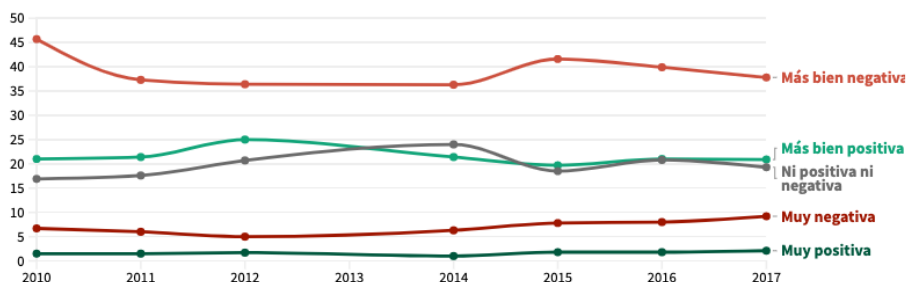


FIGURA 3. Fuente: elaboración propia a partir de la serie temporal E.4.03.03.019 (Estudios: 2817/00, 2846/00, 2918/00, 2967/0, 3019/00, 3119/00, 3161/00, 3190/00) - Centro de Investigaciones Sociológicas - CIS. Pregunta: Y en todo caso, ¿cree que la imagen que transmiten los medios de comunicación (TV, radio, prensa) sobre los inmigrantes es...?

De esta manera, y desde un punto de vista agregado, y a falta de pruebas estadísticas más sofisticadas, los españoles (al menos hasta 2017) consideran que los medios de comunicación prestan bastante atención a la inmigración y que, además, lo hacen de manera bastante negativa.

## EL PROCESO DE LA COMUNICACIÓN Y LAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS PARA SU ESTUDIO

Para comprender el efecto de los medios de comunicación en diferentes áreas y, de manera concreta, en la inmigración, es necesario conocer las diferentes etapas, procesos y actores de la comunicación, los que, a su vez, determinan las diferentes perspectivas de investigación. De esta manera y, siguiendo a Igartua (2006), en el proceso de comunicación se distinguen los emisores, los contenidos y mensajes mediáticos, los medios, las audiencias, y los procesos y efectos mediáticos.

En primer lugar, es importante el estudio de los emisores, el cual se ha realizado desde dos perspectivas. La primera de ellas estudia los factores externos (sociológicos o culturales) que afectan al proceso de elaboración de noticias. La segunda perspectiva analiza los procesos que dan lugar a la construcción de los mensajes. En esta segunda línea predomina la teoría del *gatekeeper*, los cuales son individuos o grupos con el poder para establecer qué temas pasan o no en un medio de comunicación, realizando por tanto un ejercicio de control de la información que luego será codificada y difundida siguiendo criterios más relacionados a las políticas de la organización que a los de noticiabilidad (Igartua, 2006, pp. 25-26, en Wolf, 1991). Desde un punto de vista de la migración, la capacidad de control sobre qué eventos son noticia y cuáles no determina qué partes de una realidad son visibles, es decir, el *gatekeeper* controla los aspectos de la migración que son noticia, determinando de esta manera una visión parcial de la realidad. Por ejemplo, es muy frecuente ver a la migración en los medios de comunicación únicamente relacionada con temas negativos como las formas de inmigración ilegal o violencias y robos.

En cuanto a los contenidos y los mensajes mediáticos, estos pueden ser analizados en sus diversas formas: textuales, imágenes, contenidos audiovisuales (destacando el cine) o incluso la programación de los contenidos y sus lógicas. Estas diversas parcelas dan lugar a teorías como la Teoría de la Imagen o la Teoría Fílmica. En relación con la migración, los contenidos y mensajes son importantes ya que configuran, ya no el qué vemos, sino cómo percibimos lo que vemos. De esta manera, el uso de adjetivos negativos para referirse a cuestiones migratorias, el uso de imágenes con inmigrantes para acompañar determinadas noticias o con estados de ánimo determinados, así como la utilización de la migración en el cine, conforman nuestra percepción sobre la migración (Igartua, 2006, pp. 26-27).

Otro aspecto importante en el análisis de los procesos de comunicación y los elementos implicados en ella son las audiencias. Uno de los elementos que constituye el sujeto de numerosas investigaciones es el efecto de los medios en las audiencias. La perspectiva de los estudios culturales analiza tanto la producción como la recepción del mensaje y, en relación con esta última, los procesos de decodificación del mensaje por parte de las audiencias en función de, como señala Igartua (2006: 32),

variables como la clase social, el sexo, la afiliación política o el grupo étnico. De igual manera que en las etapas anteriores, en relación con la migración, los análisis centrados en los procesos de comunicación son importantes en el sentido en que se analizan de qué manera los espectadores se relacionan con la información lanzada por los grupos de comunicación: creencia total, negociación o rechazo. El análisis de la decodificación de los mensajes por parte de las audiencias se antoja interesante de cara a las cuestiones migratorias en tanto en cuanto estas son el caldo de cultivo de la opinión pública, así como de la conformación de actitudes políticas que impactan en una u otra dirección en la política institucional y, por tanto, en las instituciones de gobernabilidad. De esta manera, el análisis de los grupos de población, la forma en cómo decodifican los mensajes, y sus elementos demográficos, sociales, culturales, económicos y políticos proporcionan una información trascendental a la hora de conocer las subculturas de aproximación diferencial hacia la inmigración y, desde el punto de vista político, su expresión en las preferencias políticas para la gobernabilidad de esta.

Por último, el estudio de los efectos de la comunicación en la sociedad y los tipos de efectos que se producen cierra el círculo del conocimiento sobre el proceso de comunicación al saber de qué manera estos acaban afectando a los individuos. En clave migratoria, se podría analizar cómo, por ejemplo, los mensajes de extrema derecha sobre la inmigración acaban contribuyendo al cambio de percepción de determinados ciudadanos (los que no negocian ni rechazan la información, sino que la creen sin cuestionamiento) sobre la realidad migratoria que les rodea (o no).

En definitiva, en el marco del ciclo de la comunicación y sus contextos y actores, es conveniente destacar la utilización de tres teorías de análisis que son de gran utilidad para su estudio: la *agenda setting* (McCombs, y Shaw, 1972), la teoría del *framing* (Entman, 1993) y la teoría del cultivo (Gerbner y Gross, 1976). Estos tres enfoques constituyen perspectivas teóricas que se encargan del estudio del establecimiento de la agenda, de la construcción de los marcos de la información y del efecto que los mensajes tienen en la sociedad, respectivamente.

## SELECCIÓN DE ESTUDIOS SOBRE INMIGRACION Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN ESPAÑA

Destacan en España tres compilaciones sobre medios de comunicación e inmigración. La primera de ellas es la obra coordinada por Manuel Lario Bastida (2006) en la que se analiza la relación entre la inmigración y los medios de comunicación en diferentes áreas como, por ejemplo, la criminalización de los inmigrantes, la educación, la diversidad, la integración o el racismo institucional. Por otra parte, también aborda análisis desde los lugares de procedencia de la inmigración como, por ejemplo, los países árabes o latinoamericanos. La segunda compilación, editada

por Juan José Igartua y Carlos Muñiz (2007), recoge análisis atendiendo al proceso de selección de noticias o *gatekeeping* o a la teoría del *framing* y sus efectos cognitivos y afectivos. Por otra parte, también se localizan estudios sobre la prensa, la televisión y, al interior de esta, la ficción televisiva. La tercera obra fue coordinada por Antonio Miguel Bañón Hernández (2007) y en ella se incluyen estudios sobre el uso del lenguaje, los textos y la argumentación para referirse a la inmigración.

Además, los análisis sobre medios de comunicación e inmigración han sido abordados desde perspectivas metodológicas diferentes. En este sentido, Van Dijk, (2007) realiza un análisis de corte cualitativo sobre la prensa europea y española. Igartua, Muñiz y Cheng (2005) plantean, de forma cuantitativa, un estudio sobre el posicionamiento de la prensa española con respecto a la migración y los encuadres dominantes. Este trabajo constituye una base para el artículo publicado por Ardèvol-Abreu (2016), también de corte cuantitativo, sobre los encuadres noticiosos de cuatro periódicos españoles utilizados en la cobertura de las crisis humanitarias. En este último, los resultados muestran que el enfoque con el que la prensa española cubre las crisis humanitarias se relaciona con la guerra, la violencia, el terrorismo islamista y la delincuencia. También Igartua, Muñiz y Otero (2006) realizan un análisis de contenido cuantitativo incluyendo los principales periódicos y telediarios de cadenas nacionales.

Los hallazgos de esta selección de estudios son claros. Los medios de comunicación utilizan un marco discursivo o *framing* en torno a la inmigración basada en diferentes prácticas. La primera de ellas es encuadrar a las personas inmigrantes como un problema. Y, partiendo de esa premisa, generar una dicotomía entre un «ellos» (la minoría) y un «nosotros» (la mayoría), subrayando, al mismo tiempo, sus cosas malas y nuestras cosas buenas, y restando importancia a sus cosas buenas y a nuestras cosas malas. Sin embargo, el grupo que concierne al «ellos» no se refiere a toda la inmigración, sino, sobre todo, a la que no es ni europea ni blanca. Estos atributos negativos se refieren, como ya se ha señalado previamente, a aspectos violentos o al crimen. Además, se realizan juegos de palabras para despertar en la memoria colectiva de la ciudadanía el sentimiento de amenaza o peligro, así pues, esto se produce cuando se adjetiva a la migración como «avalancha», «olas» o directamente «amenaza». Esta dinámica está, además, influenciada por el sesgo existente a la hora de redactar las noticias, pues, en primer lugar, en las redacciones de los medios de comunicación predominan las personas de corte europea y blancas, y, en segundo lugar, la población inmigrante no tiene el mismo protagonismo en la noticia que la población europea y blanca, estableciendo de esta manera un sesgo en la información, al no haber posibilidad de réplica del grupo directamente implicado (Van Dijk, 2007). Esta metodología posee un gran impacto en la población ya que, como señala Ardèvol-Abreu (2016, p. 38), la influencia de los medios en los públicos es mayor cuando los temas tratados no constituyen parte de la

experiencia directa de las personas, sino que la única ventana para percibirlos es la de los medios de comunicación.

Estas prácticas visibilizan en España una forma de racismo en tanto que construcción social. Este racismo, con el que no se nace, sino que se aprende, es cultivado por los discursos, tanto de la esfera de la política como la de los medios de comunicación. Van Dijk, (2007, pp. 28-29) define al racismo europeo como «un sistema de abuso de poder social, de dominación ejercida por una mayoría étnica europea (y «blanca») sobre minorías no europeas». Estas prácticas constituyen una especie de «racismo simbólico», el cual implica sentimientos negativos hacia la inmigración no traducidas en expresiones manifiestas de odio sino en incomodidad, inseguridad, disgusto, y a veces miedo y resentimiento (Igartua, Muñiz y Cheng, 2005, en referencia a Dijk, 1987; Dovidio y Gaertner, 1986; Entman, 1992). Si bien es cierto que, con el auge de los movimientos y partidos de extrema derecha y ultraderecha, el espacio para las expresiones manifiestamente racistas ha crecido debido al señalamiento explícito por parte de estas formaciones hacia determinados sectores de inmigración. Estos partidos normalizan y banalizan el acto racista explícito.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este capítulo se ha realizado un recorrido desde los datos que describen, en términos cuantitativos, el número de población extranjera residiendo en España, hasta los medios que crean el relato y la percepción de esta parte de la población. Al final de este capítulo resurge la pregunta planteada en la parte introductoria: ¿contribuyen los medios de comunicación al cambio de las percepciones sobre la migración según establece el Pacto? Por una parte, el enfoque pansocial del Pacto hacía alusión al tratamiento de la inmigración de forma multidimensional mediante la inclusión de los inmigrantes. Los estudios realizados con anterioridad al Pacto demuestran que no solo no se ofrecía una visión multidimensional de la inmigración, sino que únicamente es enmarcada como un problema y amenaza, y además no se cuenta con la población inmigrante para ofrecer su perspectiva sobre una realidad que también les afecta. Por otra parte, el Pacto en su objetivo 17 insta a eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de los ciudadanos, así como a promover un periodismo objetivo y de calidad en los medios de comunicación a través de la mejora de aspectos como la terminología o la ética en el periodismo (Naciones Unidas, 2018, pp. 27-28). En este sentido, los estudios anteriores al Pacto reflejaron la existencia de discriminación sin base empírica y del uso de una terminología interesada. Ahora bien, como se ha señalado en el capítulo, la situación en los medios de comunicación, lejos de mejorar, está empeorando debido a



la radicalización de los discursos en política, y al surgimiento de algunos blogs e *influencers* de corte político con vínculos con la extrema derecha que normalizan los discursos discriminatorios y sientan las bases para que el racismo simbólico evolucione hacia formas de racismo explícito.

## REFERENCIAS

- ARDÈVOL-ABREU, A. (2016). The Framing of Humanitarian Crises in the Spanish Media: An Inductive Approach. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 155, 37-54.
- BAÑÓN HERNÁNDEZ, A. M. (2007). *Discurso periodístico y procesos migratorios*. Tercera prensa.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS. Serie temporal E.4.03.03.019 (Estudios: 2817/00, 2846/00, 2918/00, 2967/0, 3019/00, 3119/00, 3161/00, 3190/00).
- ENTMAN, R. (1993). Framing, toward a clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43, 51-58.
- GERBNER, G. y GROSS, L. (1976). Living with television: the violence profile. *Journal of Communication*, 26, 173-199.
- IGARTUA, J. J. (2006). *Métodos Cuantitativos de Investigación en Comunicación*. Bosch.
- IGARTUA, J. J. y MUÑIZ, C. (Coords). (2007). *Medios de comunicación, inmigración y sociedad*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- IGARTUA, J. J., MUÑIZ, C. y CHENG, L. (2005). La inmigración en la prensa española. Aportaciones empíricas y metodológicas desde la teoría del encuadre noticioso. *Migraciones*, 17, 143-181.
- IGARTUA, J. J., MUÑIZ, C. y OTERO, J. A. (2006). El tratamiento informativo de la inmigración en la prensa y la televisión española. Una aproximación empírica desde la teoría del Framing. *Global Media Journal Mexico*, 3(5), 1-15.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Estadísticas del Padrón Continuo.
- LARIO BASTIDA, M. (Coord). (2006). *Medios de comunicación e inmigración*. CAM – Obra social.
- MC COMBS, M.E. y SHAW, D. L. (1972). The agenda – setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36, 176-187.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2018). Pacto Mundial Para la Migración. A/ Conf.231/3.
- VAN DIJK, T. (2007). El racismo y la prensa en España. En A.M. Bañón Hernández (Ed). *Discurso periodístico y procesos migratorios* (pp. 27-80). Tercera prensa.

# INDÍGENAS QUE MIGRAN: UNA PROPUESTA DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO\*

MYERS-GALLARDO, ALFONSO; CENTENO MARTÍN, HÉCTOR  
*Universidad de Salamanca*

## RESUMEN

Uno de los sectores de la población migrante en México que más vulnerable son las mujeres indígenas. Históricamente han sido un grupo olvidado e invisibilizado de manera sistemática por parte del Estado mexicano y el mismo efecto sucede con los mecanismos globales firmados por México. El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular ha sido un hito muy relevante en materia de migración, sin embargo, la perspectiva de género y la perspectiva indígena han sido diseñadas desde una mirada que no atiende las problemáticas que enfrentan las mujeres indígenas mexicanas que migran. En este artículo se realiza un análisis de la problemática y se pone a debate la forma en que debe ser abordado el problema. En general, uno de los problemas identificados es que el enfoque pansocial no fue democrático y las mujeres indígenas no tuvieron representación en el diseño y ejecución del Pacto en México.

Palabras clave: *Pacto Mundial de Migración, Mujeres Indígenas, Perspectiva de género, análisis de contenido.*

\* El presente artículo es resultado del Proyecto «La construcción de la ciudadanía entre mujeres indígenas migrantes. Experiencias de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey». El cual fue asignado por CONACYT con número PN-6948 a la UDEM. También es resultado del proyecto I+D+i «Diagnóstico y evaluación del cumplimiento por el Estado español del Pacto Mundial de Migraciones desde la perspectiva de género» (PID2019-106159RB-I00/AEI/10.13039/501100011033), obtenido por el GIR Diversitas de la Universidad de Salamanca ([www.girdiversitas.usal.es](http://www.girdiversitas.usal.es)) y financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España.

## ABSTRACT

The migrant indigenous women is one of the most vulnerable sectors of the Mexican population. The history shows that this group has been forgotten and made invisible by the Mexican State, not only in its internal laws but also in the global mechanisms signed by Mexico. Even though that the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration was a milestone in the history of global migration, the gender responsive and the indigenous perspective has been designed lacking a multidimensional vision that does not attend the problems faced by the Mexican indigenous women who decide to migrate. In this paper we carried out an analysis of the problem and we proposed an approach of how should be designed. In general, one of the problems identified is that the whole of society approach was not completely democratic and indigenous women were not represented in the design and execution of the compact in Mexico.

Keywords: *Global compact of migration, Indigenous women, Gender perspective, content analysis.*

## INTRODUCCIÓN

EL PACTO MUNDIAL DE MIGRACIÓN (2018) se convirtió en un hito global que ha obligado a los países a ver al fenómeno migratorio desde una panóptica distinta a la tradicionalista como lo es la seguridad fronteriza y la soberanía nacional. Lo anterior es, sin duda, un paso hacia la globalización de la forma de enfrentar los retos que tiene la migración. Ciertamente, no todos los países tienen los mismos retos en esta materia, algunos los tienen que sortear por motivos que son consecuencia de guerras, otros por desastres naturales y algunos otros por el clima. La migración y el desplazamiento forzoso, los refugiados, el asilo, las diásporas y demás fenómenos que giran en torno a los movimientos migratorios no son tópicos nuevos, pero sí han adquirido nuevas dimensiones y, por tanto, tienen que ser atendidos con perspectivas distintas a las tradicionales.

Justamente, el Pacto Mundial para la Migración es un instrumento que presume de tener coherencia con sus políticas migratorias y de fomentar medidas para mantener la seguridad y el orden en los procesos migratorios<sup>1</sup>. Como ya se ha establecido en otros trabajos (Centeno y Myers-Gallardo, 2022, pp. 35-38), el Pacto se estructura en torno a 23 objetivos, de los cuales algunos de ellos son de corte general como los tópicos de soberanía nacional, cooperación internacional y

<sup>1</sup> A pesar de ello, países como Estados Unidos y Hungría se retiraron del proceso de negociación del Pacto bajo el argumento de que el Pacto lo que verdaderamente hace es fomentar la migración y, en consecuencia, poner en riesgo las zonas fronterizas de los países.

responsabilidad compartida en la administración y la gestión de la migración internacional y la protección de las personas migrantes y, otros objetivos, son de corte más específicos, tales como las medidas que se proponen contra el tráfico y trata de personas, la unión familiar y las medidas especiales en la retención de migrantes.

Por otro lado, se encuentran medidas que han crecido gradualmente en las demandas ciudadanas y en las agendas políticas nacionales e internacionales, como lo es el caso de las medidas contra la discriminación, la protección de los derechos humanos y la perspectiva de género.

En cualesquiera de los casos, no existe una contradicción en la literatura ni tampoco en el trabajo de campo que se ha hecho en torno al Pacto Mundial, en donde se señala que los desafíos al día de hoy se encuentran en el terreno de la implementación e instrumentalización de los compromisos asumidos en el Pacto Mundial migratorio y en la ejecución de las medidas y acciones propuestas por el mismo.

Bajo tales argumentos se encuentra el objetivo de esta investigación. Aquí, se busca identificar y evaluar el diseño a través del cual se ha llevado a cabo el Pacto Mundial, haciendo énfasis en las medidas que tienen que ver con la perspectiva de género y la etnicidad. Se busca contrastar, a través del contenido del mismo Pacto mundial, si su diseño cumple con los estándares mínimos para concretar su unidad de propósito (Punto 13) y sus principios rectores (Punto 15), al tiempo que se pone a discusión si el Estado mexicano tiene el arquetipo normativo adecuado para que se cumplan con los objetivos del Pacto Mundial. En cualquier caso, más allá de poner en evidencia las falencias que tiene el Pacto mundial, se busca poner de manifiesto cuáles son las áreas de oportunidad para fortalecerlo desde el contexto mexicano.

## ESTADO DE LA CUESTIÓN

Para abordar lo supra mencionado, es necesario conocer la estructura del Pacto Mundial y, más adelante, contrastarlo con la realidad mexicana<sup>2</sup>. Es bien sabido que la construcción del Pacto Mundial fue un proceso global e inclusivo. A través de distintas ventanas se realizaron fases preparatorias en donde participaron todos los países y, para adaptarlo a cada realidad, se llevaron a cabo reuniones de trabajo preparatorias a nivel regional. En cada fase de negociación se establecieron principios, compromisos y medidas entre cada uno de los Estados miembros de las

<sup>2</sup> En términos generales, en cuanto al marco de cooperación se establecen 23 objetivos dentro del Pacto y en cada uno de esos objetivos, se señalan compromisos a los que se les suma de manera individual una lista específica de acciones para ejecutar los objetivos, además de darles un seguimiento y examinación.

Naciones Unidas desde una óptica multidimensional y partiendo de un marco de cooperación intra países. Los retos que se identificaron de manera general han sido y siguen siendo los problemas más profundos y preocupantes de las últimas décadas: pobreza, inseguridad, desigualdad y desequilibrio económico, degradación ambiental, violación de derechos humanos, entre otros. Tales retos son, en gran parte, los causantes de los movimientos migratorios, pero también son tópicos que afectan la migración. Sin duda, el reconocimiento de la realidad es un primer paso importante, pero no es ni de cerca la solución absoluta, especialmente porque su problema de origen es lo que se señala en el Punto 7:

Este Pacto Mundial presenta un marco de cooperación no vinculante jurídicamente que se basa en los compromisos acordados por los Estados Miembros en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Su propósito es fomentar la cooperación internacional sobre la migración entre todas las instancias pertinentes, reconociendo que ningún Estado puede abordar la migración en solitario, y respetar la soberanía de los Estados y sus obligaciones en virtud del derecho internacional.

Es más que evidente que su calidad de no vinculante lo hace endeble para cumplir con su visión y principios rectores, sin mencionar que la ejecución de las acciones y medidas están supeditadas a las voluntades políticas de cada uno de los Estados firmantes. En virtud de tales circunstancias, el derecho internacional y el derecho positivo de cada uno de los estados hizo imposible configurar un documento obligatorio, de modo que cada uno de los Estados tiene la capacidad de determinar su política migratoria y regularla a partir de sus intereses y preocupaciones fronterizas. Aunque hay un debate en la literatura sobre la flexibilidad y la compatibilidad del grueso del Pacto Mundial con las normativas internacionales, en este artículo no se ahondará<sup>3</sup>, más bien se intentará abordar desde la perspectiva de género y la etnicidad si el contenido del Pacto cumple con la visión y principios rectores que tanto demanda.

En esa línea, los Principios Rectores (Punto 15)<sup>4</sup> se presentan como el mecanismo transversal e interdependiente que busca salvar vidas, evitar sufrimiento y empoderar a las personas migrantes promoviendo inclusión y cohesión social

<sup>3</sup> Para abordar este debate con mayor profundidad véase el trabajo de Centeno y Myers-Gallardo (2022), titulado: *Una aproximación al Pacto Mundial para la Migración: Multilateralismo, Soft Law y Perspectiva de Género*.

<sup>4</sup> Los principios rectores que se declaran como transversales e interdependientes, se encuentran en la unidad de propósito, en el punto 15: a) Centrarse en las personas; b) Cooperación internacional; c) Soberanía nacional; d) Estado de derecho y garantías procesales; e) Desarrollo sostenible; f) Derechos humanos; g) Perspectiva de género; h) Perspectiva infantil; i) Enfoque pangubernamental y; j) Enfoque pansocial.

de modo que se pueda ejecutar con éxito su unidad de propósito. Tal y como se apuntó, al no ser un documento vinculante su efectividad no está garantizada y naturalmente la interdependencia de los principios rectores y los objetivos se ve altamente comprometido por el contexto y realidad de cada país. Por ello, la postura que planteamos es que la perspectiva de género y la visión de etnicidad aún se encuentran vulnerables y alejados de reivindicar, empoderar y darle independencia a los grupos de mujeres indígenas migrantes. Sin excluir la posibilidad de descubrir nuevas hipótesis o planteamientos, aquí partimos de que la ejecución y cumplimiento del Pacto Mundial para la Migración segura, ordenada y regular en materia de género y etnicidad depende más de la voluntad política de cada Estado que de los Principios Rectores del propio Pacto.

## ANÁLISIS

En el ámbito normativo, ya se ha puesto de manifiesto que si bien el no ser un documento vinculante dificulta la instrumentación de sus medidas y acciones en el ámbito particular del género y la etnicidad, lo cierto es que no imposibilita a ningún Estado a diseñar cambios en la normativa específica, de hecho es un documento que ayuda a trazar un camino en esa dirección. En el caso mexicano, la dimensión género y etnia no son tópicos nuevos y no son problemas recientes, de hecho son perspectivas que tienen en la agenda política nacional décadas en el debate público y político, aunque ciertamente también en el estancamiento legislativo.

Con la llegada del Pacto Mundial para la Migración en 2018, el Estado mexicano se vio obligado a implementar cambios en las normativas migratorias. El principal y único cambio relevante hasta el día de hoy fue la Reforma a la Ley de Migración Mexicana en el 2021, que dio una respuesta normativa al Principio Rector de Perspectiva de Género, en la cual se llevó a cabo un Decreto por el cual se reformó el artículo 2 de tal ley en donde se adiciona un párrafo respecto a la protección de la política migratoria del Estado, quedando de la siguiente manera: *«Son principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano los siguientes: Interés superior de la niña, niño o adolescente y la perspectiva de género»* (Párrafo adicionado DOF-04-05-2021).

El problema que se identifica no nada más tiene que ver con la evidente falta de voluntad del Estado mexicano al solo señalar a la perspectiva de género como un principio rector, sino la falencia de acciones y medidas específicas para la protección de las mujeres migrantes, o dicho de otra forma, se cumple con la letra del Pacto, pero no enfrenta los retos ni tampoco provee los medios para ejecutar medidas transversales en materia de género (Unidad de Política Migratoria, 2020). Y, en cuanto al tópico etnicidad, una simple revisión del contenido del Pacto Mundial muestra un tratamiento nulo en cuanto a medidas y acciones que involucren un

tratamiento interseccional en cuanto a la condición étnica. A lo largo de todo el documento, se observa tan solo una mención específica que se puede ligar con la etnicidad, la cual se encuentra en el Objetivo 7b que señala:

Objetivo 7: Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración. b) Establecer políticas integrales y alianzas que proporcionen a los migrantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad, independientemente de su estatus migratorio, el apoyo necesario en todas las etapas de la migración, mediante la identificación y la asistencia, así como la protección de sus derechos humanos, en particular cuando se trate de mujeres que corren riesgo, menores, especialmente los no acompañados o separados de sus familias, miembros de minorías étnicas y religiosas, víctimas de la violencia, incluida la violencia sexual y de género, personas de edad, personas con discapacidad, personas discriminadas por cualquier motivo, pueblos indígenas, trabajadores que sufren explotación y abusos, trabajadores domésticos, víctimas de la trata de personas y migrantes que sufren explotación y abusos en el contexto del tráfico ilícito de migrantes.

Por tanto, un primer avance en el análisis desvela que la dualidad entre ser mujer y ser indígena en un contexto migratorio es una perspectiva que se pasa por alto en el Pacto Mundial para la Migración segura, ordenada y regular. El Estado mexicano no ha instrumentado una política con un enfoque integral adecuado para atender problemas y retos que se intersectan y que son más que comunes: ser mujer indígena y migrar.

En cuanto al objetivo 7, que presume abordar y reducir las vulnerabilidades en materia migratoria, incluyendo a los pueblos indígenas y minorías étnicas, los programas instrumentados por el Estado son inexistentes. Según el Informe Ejecutivo 2020 sobre el seguimiento a los objetivos del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, llevado a cabo por la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas de la Secretaría de Gobernación de México, el Estado mexicano ha desarrollado una serie de acciones y programas de buenas prácticas para darle seguimiento al Pacto Mundial, entre los que destacan:

- Asistencia y acompañamiento a Niñas, Niños y Adolescentes migrantes a través de los Oficiales de Protección a la Infancia.
- Protección a Niñas, Niños y Adolescentes migrantes a través de documentación que les pone en calidad de refugiados.
- Creación de la condición de estancia de Visitante por Razones Humanitarias (sin visa) por causas de emergencia o causas humanitarias, incluyendo a las Niñas, Niños y Adolescentes migrantes.
- Creación del Programa Integrado para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2020-2024.

- Programa de Abogados Consultores para obtener asesoría gratuita.
- Protocolo de Atención Consular para Personas Víctimas de Violencia basada en el Género, con el objetivo de detectar y prevenir este tipo de violencia.

Si bien, cada una de esas acciones tiene gran relevancia, la realidad es que la cosmovisión del Estado mexicano tiene una quizá pueda no estar aprovechando la gran oportunidad de establecer acciones y medidas específicas para sus pueblos indígenas y, como prueba de ello, es que en el mismo documento el estado define categorías en donde se identifican retos. Y, desafortunadamente, uno de esos retos sigue siendo en materia de derechos humanos, población vulnerable y la no discriminación en donde evidentemente se intersectan las condiciones del trinomio analizado en este artículo: ser mujer, ser indígena y ser migrante. Y, por más que se quiera establecer que el primer paso es reconocer los problemas que se enfrentan, en los hechos, este sector ha sido siempre un sector olvidado por el Estado, han sido desdeñados históricamente y, en consecuencia, se les han menoscabado sus derechos y libertades. Peor aún, se les sigue dando el tratamiento equívoco de «población vulnerable» en lugar de darles mecanismos efectivos para su independencia, empoderamiento y fortalecimiento social, político y económico<sup>5</sup>.

Por otro lado, en cuanto a la transversalización de la perspectiva de género, si bien se menciona atender integralmente a las necesidades particulares de las niñas y mujeres migrantes, la realidad es que las acciones y los programas no son específicos y, lo que es peor, la participación de la mujer en el diseño, redacción y creación del Pacto, especialmente en lo concerniente a los intereses del Estado mexicano, no tiene precedente alguno, lo cual se potencia cuando se le suma la dimensión étnica. Lo anterior no es llamativo considerando que el propio Estado reconoce que el principal problema para la implementación del Pacto es el de la coordinación y cooperación inter e intra institucional, es decir, el Estado mexicano tiene la capacidad de penetrar en su propio territorio ni ha podido llegar a toda su población.

En cualesquiera de los casos, pareciera que tanto el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, como los instrumentos del Estado mexicano para cumplir con sus acciones y medidas no están en sincronía y desbordan una escasez de irresponsabilidad estatal en cuanto a las perspectivas de género e indígena,

<sup>5</sup> Es llamativo que el Informe Ejecutivo reconoce los retos, pero también demanda algo que todos los Estados han puesto como punto de partida, como lo es el presupuesto para ejecutar el Pacto: Finalmente y para lograr estos objetivos, es de suma importancia atender los retos identificados por las instancias referidas en el informe, principalmente la cooperación interinstitucional y la comunicación y difusión de los programas, lo que ayudaría con la problemática presupuestal que manifiestan algunas instituciones ante este contexto de austeridad (Informe Ejecutivo, 2020, p. 32).



lo cual abona al planteamiento de Nyers (2019) que lo define como *arrogancia humanitaria*, considerando que para el Estado es más relevante la soberanía nacional que los riesgos y la vulnerabilidad de las mujeres indígenas que migran –por no decir huyen– para mejorar sus condiciones de vida.

### *¿Cómo abordarlo?*

Bajo los argumentos expuestos, el Pacto Mundial y las acciones del Estado mexicano tienen el reto de hacer una revisión más profunda de las perspectivas de género y la etnicidad. Al respecto, Mendoza y Muñoz-Guerra (2022, pp. 120-121) proponen abordar las necesidades de las mujeres indígenas a través de las siguientes variables: discriminación, trabajo, visibilización, aspectos culturales, economía, gobierno, políticas públicas, derechos, educación y expectativas. Y en otro estudio que se realizó, además de la perspectiva de género e indígena, se propone abordar al Pacto desde los siguientes enfoques/variables: personas, cooperación internacional, soberanía nacional, Estado de derecho, desarrollo sostenible, derechos humanos, perspectiva infantil, enfoque pangubernamental, enfoque pansocial, economía, educación, régimen político, gestión, desarrollo social, corrupción y diversidad (Myers-Gallardo y Centeno, 2022, pp. 79-82).

Ambas propuestas ponen en blanco sobre negro la necesidad de entender a un sector de la sociedad de una manera multidimensional. No es posible comprender ni desarrollar políticas desde la perspectiva de género cuando no se toman en cuenta tópicos como la visibilización, los aspectos culturales, la precariedad económica y laboral y/o la diversidad. Lo mismo sucede con la etnicidad, la cual no puede ser estudiada, y no es viable diseñar políticas para atender sus problemáticas migratorias cuando no se transversalizan variables como lo son la discriminación, los derechos humanos, el régimen político y jurídico (considerando que los pueblos indígenas tienen otro distinto al régimen jurídico mexicano<sup>6</sup>), el desarrollo social y la diversidad (habiendo 68 pueblos indígenas reconocidos por el Estado mexica-

<sup>6</sup> El artículo 2º de la Constitución Política mexicana, entre otras cosas señala: «La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas [...] A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres [...]».

no<sup>7</sup>). Y desde luego, tampoco es posible entender y abordar la realidad mexicana si no le añadimos un enfoque que involucre la corrupción (especialmente el clientelismo), la (in) seguridad y la incompetencia burocrática (desconocimiento de la normativa afín).

Dicho de otro modo, es importante saber cuáles son los motivos que tuvieron las mujeres indígenas para migrar: acaso salir de su pueblo de origen fue ¿por motivos académicos?, ¿por necesidad económica?, ¿por la precariedad laboral?, ¿por la violencia y el machismo que existe en sus comunidades de origen?, ¿de manera forzosa o voluntaria? Es igualmente importante saber si en el proceso de migración (antes, durante y después), sufrieron algún tipo de discriminación (por motivos de raza-etnia, lengua, laboral) o violencia (física, verbal o laboral). Y también es relevante saber si en ese proceso las políticas públicas diseñadas por el Estado realmente han beneficiado y mejorado su situación social, económica, educativa, sanitaria y política (especialmente en términos de participación y conocimiento de sus derechos civiles).

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Es revelador que a pesar de que se presume que el Pacto Mundial para la Migración ha sido un documento global que ha aglutinado las ideas de todos los sectores de la sociedad y del Estado –pansocial y pangubernamental– la realidad es que en cuanto a la participación de las mujeres indígenas en la configuración de las acciones y medidas no nada más fue nula, sino también fueron discriminadas y desvalorizadas, manteniéndolas en un estado de precariedad y peligro antes, durante y después de que migran.

La arrogancia humanitaria que se desarrolla en el análisis de este artículo no es una sorpresa. El maltrato histórico que han sufrido las mujeres indígenas ha prevalecido de manera sistemática a través de la múltiple discriminación que sufren y el poco valor que se les da como seres humanos. Datos de INEGI de la última Encuesta Nacional sobre Discriminación (2017) apuntan que más del 75% de los mexicanos considera que las personas indígenas son poco o nada valoradas en la

<sup>7</sup> En el comunicado de prensa 420/2022, el INEGI el Instituto Nacional de Estadística señala lo siguiente: «En México existen 23.2 millones de personas de tres años y más que se autoidentifican como indígenas, lo que equivale a 19.4 % de la población total de ese rango de edad. La población total en hogares indígenas en 2020 fue de 11 800 247 personas, lo que equivale a 9.4 % de la población total del país. El tamaño promedio de los hogares indígenas fue de 4.1 personas. El Censo de Población y Vivienda 2020 identificó que en México había 7 364 645 personas de tres años y más hablantes de lengua indígena, lo que representó 6.1 % de la población total del país en ese rango de edad» (INEGI, 2022).

sociedad, y más del 50% de las propias personas indígenas considera que sus derechos son poco o nada respetados: el 24% ha sido discriminada en los últimos 5 años; el 29% ha sido negada de sus derechos y, lo que es peor, cuando se es mujer y se tiene alguna discapacidad (intersección de variables), el porcentaje de mujeres indígenas que han sido discriminadas aumenta hasta superar el umbral del 50%.

En cualquier caso, se reconoce que el Pacto Mundial para la migración es un hito muy relevante que más que un mecanismo para diseñar una migración global más segura, ordenada y regular para las mujeres, es un primer paso para poner a discusión el contexto inhumano y discriminatorio que enfrentan las mujeres indígenas en México que se encuentran en contextos migratorios y, en esa línea, aquí se ha puesto de manifiesto una demanda para incorporar, a la mayor brevedad posible, las voces de las propias mujeres y sus historias de vida como punto de partida para instrumentar el propio Pacto.

## REFERENCIAS

- CENTENO, H. y MYERS-GALLARDO, A. (2022). Una aproximación al Pacto Mundial para la Migración: Multilateralismo, Soft Law y Perspectiva de Género. En A. MYERS-GALLARDO y E. PICADO-VALVERDE (Coords.), *(In)cumplimiento por el Estado español del Pacto Mundial de Migraciones. Cuestiones preliminares desde una perspectiva de género* (pp. 21-54). Editorial Tirant Lo Blanch, España.
- DOMICELJ, T. y GOTTARDO, C. (2019). Implementing the Global Compacts: the importance of a whole-of-society approach. *Forced Migration Review* (60), 79-82.
- HENNEBRY, J. (2018). The global compact for migration: From gender-rhetoric to gender responsive? *Global Social Policy*, 18(3), 332-338.
- HENNEBRY, J., KC, H. y PIPER, N. (2019). Not without them: realising the sustainable development goals for women migrant workers. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(14), 2621-2637.
- INEGI (2017). Encuesta Nacional sobre Discriminación ENADIS - CONAPRED. México. <https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/>
- INEGI (2022). Comunicado de prensa 430/2022, Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas, recuperado el 10 de agosto de 2022, en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP\\_PueblosInd22.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_PueblosInd22.pdf)
- IOM – International Organization for Migration. UN Migration – World Migration Report 2022. [https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022-EN\\_3.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022-EN_3.pdf)
- MENDOZA, J., MARTÍNEZ, Z. y RODRÍGUEZ, R. (2020). La construcción de ciudadanía en mujeres indígenas migrantes de las zonas metropolitanas de Monterrey y Guadalajara. ¿Continuidad o reconfiguración sociopolítica? *Encuentros. Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico*, (12), 55-74.
- MENDOZA, J. y MUÑOZ-GUERRA, L. (2022). Mujeres indígenas en contextos migratorios. El caso de la zona metropolitana de Guadalajara. En J. MENDOZA et al. (Coords.). *De la*

- Teoría a la Práctica. El papel de las mujeres indígenas en Zonas Metropolitanas en México* (pp- 111-144). ITACA.
- MYERS-GALLARDO, A. y CENTENO, H. (2022). Análisis cualitativo del contenido del Pacto mundial desde una perspectiva de género. En A. MYERS-GALLARDO y E. PICADO-VALVERDE (Coords.) (*In)cumplimiento por el Estado español del Pacto Mundial de Migraciones. Cuestiones preliminares desde una perspectiva de género* (pp 55-84). Editorial Tirant Lo Blanch.
- NYERS, P. (2019). Humanitarian Hubris in the Global Compacts on Refugees and Migration. *Global Affairs*, 5(2), 171-178.
- ONU – Asamblea General (2021). Informe del Secretario General: Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. A/76/642. 27 de diciembre de 2021. [https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/resources\\_files/sgs\\_report\\_spanish.pdf](https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/resources_files/sgs_report_spanish.pdf)
- UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA (2020). Informe Ejecutivo 2020 sobre el seguimiento a los objetivos del Pacto Mundial para una Migración segura, ordenada y regular. Secretaría de Gobernación, Gobierno de México. [http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CPM/DRII/INFORME\\_EJECUTIVO\\_PMM\\_2020.pdf](http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CPM/DRII/INFORME_EJECUTIVO_PMM_2020.pdf)

## LEGISLACIÓN

- Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 2 y 28 de la Ley de Migración. *Diario Oficial de la Federación* de 4 de mayo de 2021. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5617451yfecha=04/05/2021](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5617451yfecha=04/05/2021)



# MUJERES INDÍGENAS Y TRABAJO DOMÉSTICO EN MÉXICO. (IN) CUMPLIMIENTO DEL PACTO MUNDIAL PARA LAS MIGRACIONES A TRAVÉS DE UN ANÁLISIS DE SUS CONTENIDOS\*,\*\*

MUÑOZ GUERRA, LUISA FERNANDA; CENTENO MARTÍN, HÉCTOR  
*Universidad de Salamanca*

## RESUMEN

En México, el trabajo doméstico, remunerado o no, es un símbolo de la cultura de dominación sobre la mujer. Más de una tercera parte de las mujeres que desempeñan trabajo doméstico tienen estatus de migrante y de indígena. Al intersectarse se forma un trinomio que ha sido discriminado sistemática e institucionalmente: ser mujer, ser migrante y ser indígena. En este artículo proponemos un modelo para analizar el trabajo doméstico de las mujeres indígenas migrantes a través de mecanismos de protección como el Pacto Mundial de Migraciones y el Convenio 189. Los resultados muestran que, a pesar de las políticas bienintencionadas por parte del Estado mexicano, el trinomio mujer-migrante-indígena sigue siendo uno de los más discriminados y protegidos en el país.

\* El presente artículo es resultado del Proyecto «La construcción de la ciudadanía entre mujeres indígenas migrantes. Experiencias de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey». El cual fue asignado por CONACYT con número PN-6948 a la UDEM. También es resultado del proyecto I+D+i «Diagnóstico y evaluación del cumplimiento por el Estado español del Pacto Mundial de Migraciones desde la perspectiva de género» (PID2019-106159RB-I00/AEI/10.13039/501100011033), obtenido por el GIR Diversitas de la Universidad de Salamanca ([www.girdiversitas.usal.es](http://www.girdiversitas.usal.es)) y financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España.

\*\* El presente trabajo se basa en el TFM «Factores de exclusión en los procesos migratorios internos de las mujeres indígenas en las zonas metropolitanas de Guadalajara y Ciudad de México» presentado por la coautora Luisa Fernanda Muñoz el día 29 de junio de 2022 para obtener el título de Máster en Servicios Públicos y Políticas Sociales por la Universidad de Salamanca, España.

Palabras clave: *Pacto Mundial de Migración, Mujeres Indígenas, análisis de contenido, trabajo doméstico, perspectiva de género.*

## ABSTRACT

In Mexico, domestic work, paid or unpaid, is a symbol of the culture of domination over women. More than a third of women in domestic work are migrant and indigenous. When they intersect, a trinomial is configured that is prone to systematic and institutional discrimination: being a woman, a migrant and indigenous. Here, we propose a model for analyzing the domestic work of indigenous migrant women through mechanisms of protection such as the Global Compact on Migration and Convention 189. The results show that, despite well-intentioned policies from the Mexican State, the woman-migrant-indigenous trinomial continues to be one of the most discriminated and unprotected groups in the country.

Keywords: *Global Compact on Migration, Indigenous women, content analysis, domestic work, gender perspective.*

## INTRODUCCIÓN

### ESTADO DE LA CUESTIÓN

LAS PRINCIPALES LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN sobre las mujeres migrantes que realizan trabajo doméstico parten de una línea en común: la transnacionalización del cuidado (Gil, 2017; Carrera, 2022). Lo anterior implica que se intersectan variables como la nacionalidad, la clase social, el género y la raza o etnia (Myers-Gallardo, 2022). A ello se le debe sumar lo que Gorfinkiel y Martínez (2021) señalan sobre el trabajo de cuidados en donde existen grandes contradicciones en el sistema: trabajos diferentes con valores iguales; protección laboral desigual y reconocimiento social distinto. Y, en esa línea, Carrera (2022) apunta lo siguiente:

En la tarea de cuidados la figura laboral más desprotegida y precarizada es la empleada de hogar, profesión feminizada y racializada. Además, debemos reconocer que el empleo del hogar ocupado con la figura de la empleada doméstica, en su propia definición normativa engloba actividades que sobrepasan los cuidados estrictamente establecidos, por lo que se nos permite por tanto afirmar de nuevo, que el valor del trabajo de estas profesionales (empleadas domésticas) es el mismo que el de otras figuras que sí tienen reconocida una profesionalización del sector como, por ejemplo, la figura de la auxiliar de la ayuda a domicilio. (Carrera, 2022, p.270)

El trabajo doméstico se ha consolidado como una labor invisible, repetitiva, extenuante y poco creativa (Davis, 2022, p. 263) y «nadie lo nota hasta que está hecho: notamos la cama sin hacer, pero no notamos el suelo limpio y reluciente» (Ehrenreich y English, 1975, p.7). A lo largo de la historia y en especial a partir del origen de la propiedad privada (Engels, 1972 [1884]), el trabajo doméstico se ha sexualizado, hasta el punto de ser considerado el modelo universal de feminidad (Davis, 2022, p. 270) y la mujer ha tenido que llevar esa carga, es decir, un papel de ama de casa en el marco de patrones tradicionales y machistas, aunado a condiciones abominables, primitivas y rudimentarias (Perkins Gilman, 2002 [1903]), con efectos psicológicos que conllevan a sentimientos de inferioridad (Oakley, 1976)<sup>1</sup>.

En Latinoamérica y en especial en México, el trabajo doméstico, remunerado o no, es uno de los símbolos de la cultura de dominación sobre la mujer (Echeverría, 2016) en donde los lazos más vinculantes son la esclavitud, el colonialismo y la servidumbre. Si atendemos específicamente al trabajo doméstico remunerado, la hegemonía de la dominación adquiere dos frentes: la clase social y el género, y si a ello le sumamos la hegemonía étnica, es evidente que nos enfrentamos a una expresión discriminatoria que se configura de manera sistemática e institucionalizada, es decir, se intersectan tres condiciones que resultan poner a este gremio en una situación inferioridad: ser mujer, ser migrante y ser indígena<sup>2</sup>. Por otro lado, la historia muestra que el trabajo doméstico no se ha posicionado en las agendas políticas y legislativas nacionales<sup>3</sup>, manteniendo la incertidumbre en el reconocimiento de los derechos sociales del gremio. Desde la sociología, el trabajo doméstico es una herramienta imprescindible para entender el trabajo femenino, puesto que se encuentra numéricamente muy por encima de las demás categorías laborales considerando que los lazos familiares lo suelen convertir en un trabajo no remunerado (Lautier, 2003). Con o sin remuneración el trabajo doméstico ha sido definido

<sup>1</sup> Para profundizar sobre trabajo doméstico como opresión, véase: Inman (1940); Benston (1969); Dalla Costa y James (1975); Gardiner, Himmelweit y Mackintosh (1975); Davis (1981); Bernstein (1985); Thomas (1988); Anderson (2000).

<sup>2</sup> Según datos del INPI (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas) en México, estas 3 condiciones juntas acumulan del sector más discriminado de todo el país. Por sí solo, ser indígena es el sector más discriminado, las mujeres en general representan el noveno sector más discriminado y el servicio doméstico el décimo segundo.

<sup>3</sup> Hasta 2019, el Senado aprobó reformas a la Ley Federal del Trabajo y a la Ley del Seguro Social en la regulación del trabajo doméstico remunerado para garantizar los derechos del gremio. Entre otras cosas, los cambios que establece prohíben la contratación de menores de 15 años y jornadas que no excedan de 6 horas diarias y hasta 36 semanales a adolescentes entre 15 y 18 años; prohíbe la contratación de adolescentes mayores a 15 años que no hayan terminado la secundaria, prohíbe la prueba de no embarazo y/o despedirla por esta causa; obliga fijar un contrato por escrito con todos los detalles del trabajo y registrarlos ante la autoridad laboral.



como una actividad que marginaliza y racializa a las mujeres dentro de una estructura social de explotación capitalista en donde además de estigmatizar a las mujeres por el simple hecho de serlo, también se les condena su estatus de migrante y su condición de indígena, en palabras de Parreñas: «es una ocupación inherentemente opresiva» (2001, p. 27) que las condena a ser excluidas y ridiculizadas.

Según datos de ONU Mujeres capítulo México (2016) el grupo que sostiene los cuidados y el trabajo doméstico recae de manera tradicional en las mujeres, lo que evidencia una notable falta de recursos públicos, políticas públicas y un claro mantenimiento de la división sexual del trabajo en este gremio reconocido, pero desprotegido por el Estado mexicano (García, Calderón y Aguilar, 2019). A ello, se le suma el hecho de que el trabajo doméstico se ha ido configurando como la principal vía de acceso a la sociedad y la economía de las mujeres indígenas migrantes dentro de México, es decir, para lograr instalarse en su nuevo destino, el trabajo doméstico se presenta como una oportunidad que si bien no exige un grado de profesionalización, a cambio recibe un régimen laboral mal pagado, con mayor intensidad horaria y en muchas ocasiones, bajo condiciones laborales precarias que no cumplen con la legislación laboral y, mucho menos, con los acuerdos internacionales como el Pacto Mundial Migratorio y el Convenio 189.

Varios estudios señalan que, en México, el trabajo doméstico remunerado es una ocupación opresiva y estructuralmente machista, considerando que prácticamente ha sido una labor que se desarrolla en las zonas urbanizadas realizada por mujeres y niñas que provienen de ámbitos rurales e indígenas (Goldsmith, 1998; Durín, 2014; Mendoza et al., 2020; Myers-Gallardo, 2022). No obstante, la precariedad laboral y el negar los derechos de este gremio, tan solo son la punta del iceberg de una problemática que implica la intersección de variables como la desigualdad, el género, la etnia y la condición de migrante, y dentro de éstas, otros tópicos como todos los tipos de discriminación y violencia (Mendoza y Muñoz-Guerra, 2022). Un estudio del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas señala que a los indígenas se les estigmatiza y se les excluye por condiciones de pobreza, marginación, idiolecto y vestimenta, anotando que:

Se piensa en indígenas que abandonan sus comunidades para buscar oportunidades en las ciudades, y básicamente se les asocia con tres roles: 1) servicio doméstico; b) mendicidad, una faceta que mueve a lástima y malestar, sobre todo porque se piensa que se «contaminan»/«malean» y; 3) venta de artesanías. (INPI, 2015)

En suma, el ser una mujer indígena migrante que realiza trabajo doméstico configura una proclividad hacia una cultura que se estructura socialmente alrededor de la explotación laboral, abusos y estereotipos, todo tipo de discriminación e invisibilidad y una exclusión sistemática de los derechos de las personas trabajadoras en México.

## EL TRABAJO DOMÉSTICO Y LA MIGRACIÓN: MARCO NORMATIVO

El trabajo doméstico reúne un sinnúmero de tareas que consumen miles de horas anuales que son, generalmente, realizadas por mujeres (Davis, 2022). Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante INEGI), más del noventa por ciento de las personas que realizan el trabajo doméstico en México son mujeres y se estima que, en el año 2020, la cantidad de mujeres que realizan esta labor supera los dos millones y medio. A pesar de esos datos, hay una discriminación constante respecto al reconocimiento e invisibilización de esta labor, ya sea como miembro de la familia (la madre) o como una empleada (Oakley, 1974). Si bien, en los últimos años se han generado mecanismos y organismos supranacionales para proteger a la mujer tales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979, con vigor desde 1981); la *Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar* (1988), o la *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres* (1994) los cuales han sido ratificados por el Estado mexicano, lo cierto es que han sido esfuerzos dispersos que no han logrado permear la realidad de este gremio.

No obstante, en el año 2011 se realizó la reunión 100ª de la Organización Mundial del Trabajo (en adelante OIT) en donde se establecieron normas laborales para el trabajo doméstico, denominado Convenio 189 sobre las trabajadoras o trabajadores doméstico<sup>4</sup>. En esta reunión la OIT dio cuenta de que -hasta 2011- existían entre 53 y 100 millones de trabajadores domésticos en todo el mundo (OIT, 2011). Esta cifra tiene un rango tan amplio debido al hecho de que la gran mayoría de estas personas están invisibilizadas y sin registro legal en los países adheridos a la OIT. A nivel global, el 83% de las personas que realizan labores domésticas son mujeres y niñas, muchas de ellas trabajadoras migrantes (OIT, 2011). En términos generales el Convenio 189 ofrece protección específica a las personas que se dedican al trabajo doméstico a través de la exigencia hacia los Estados de tomar una serie de medidas para dejar de tener precariedad laboral. Así, los países que ratificaron el Convenio definen el trabajo doméstico como: «el trabajo realizado para o dentro de un hogar o varios hogares»<sup>5</sup> y al trabajador o trabajadora doméstica como «toda persona que realice el trabajo doméstico dentro de una relación de trabajo»<sup>6</sup>. Respecto a las acciones y medidas principales el Convenio abarca estos obje-

<sup>4</sup> Este Convenio fue aprobado con 396 votos a favor, 16 en contra y 63 abstenciones.

<sup>5</sup> En el contenido del Convenio se señala que el trabajo que se realiza puede incluir las tareas más conocidas en el hogar, tales como: asear la casa, cocinar, lavar y planchar la ropa, el cuidado de los niños, ancianos o enfermos de una familia, jardinería, vigilancia de la casa, desempeñarse como chofer de la familia, e incluso cuidando los animales domésticos.

<sup>6</sup> Para los términos del Convenio, un trabajador doméstico puede llevar a cabo sus actividades laborales a tiempo completo o parcial. También puede realizar sus actividades con uno o varios em-

tivos: 1) identificar categorías de trabajadoras/es; 2) tomar medidas sobre seguridad social, salud y seguridad ocupacional; 3) medidas contra prácticas abusivas; 4) establecer a los derechos humanos como base laboral (asociación, eliminar trabajo forzoso y discriminación); 5) medidas para la protección contra cualquier forma de abuso, acoso o violencia; 6) condiciones justas de empleo y vivienda digna; 7) información clara y precisa sobre condiciones laborales; 8) definir horas de trabajo y descanso; 9) normas para la remuneración; 10) normas relativas al trabajo infantil doméstico; 11) normas puertas adentro; 12) normas específicas para trabajadores migrantes; 13) parámetros a las agencias de empleo y; 14) acceso a procedimientos de resolución de conflictos para la protección de las y los trabajadores. En México, con la reforma laboral de 2019, el trabajo doméstico se redefinió en el art. 331 de la Ley Federal del Trabajo, de la siguiente forma:

Persona trabajadora del hogar es aquella que de manera remunerada realice actividades de cuidados, aseo, asistencia o cualquier otra actividad inherente al hogar en el marco de una relación laboral que no importe para la persona empleadora beneficio económico directo, conforme a las horas diarias o jornadas semanales establecidas en la ley, en cualquiera de las siguientes modalidades: I. Personas trabajadoras del hogar que trabajen para una persona empleadora y residan en el domicilio donde realice sus actividades; II. Personas trabajadoras del hogar que trabajen para una persona empleadora y que no residan en el domicilio donde realice sus actividades; III. Personas trabajadoras del hogar que trabajen para diferentes personas empleadoras y que no residan en el domicilio de ninguna de ellas.

Los informes más recientes sobre el trabajo doméstico en México apuntan que de las más de 2 millones de mujeres que trabajan en este gremio, 1 de cada 3 no concluyó la primaria, 3 de cada 10 no terminaron la secundaria y 1 de cada 3 es de origen indígena. Si bien uno de los principales objetivos de las Reformas en esta materia es ajustarse a las recomendaciones que emanan del Convenio 189 y especialmente lograr incorporar a las mujeres a la seguridad social, la realidad es que el grado de penetración en la instrumentación de la política pública ha sido prácticamente nulo, ya que según datos del INEGI (2021) menos del 2 por ciento de mujeres de este gremio cuenta con estos servicios públicos: hasta finales de 2021 se registró una afiliación al Seguro Social de menos de 42 mil trabajadoras del hogar, es decir, aún existen más de 2 millones de mujeres de este sector que no cuentan con prestaciones laborales dignas, servicios básicos de salud, seguro laboral y cotización para pensión (INEGI, 2021) y peor aún, las mujeres que representan la in-

pleadores, pudiendo residir en la casa del empleador (puertas adentro, cama adentro, sin retiro) o en su propia residencia (puertas afuera, cama afuera, con retiro).

mensa mayoría de este gremio reciben, en promedio, salarios menores hasta en un 20% en comparación con los hombres que trabajan en este sector (ENOE, 2021).

Considerando los datos supra mencionados, en México existen por lo menos 750 mil mujeres de origen indígena que realizan trabajo doméstico remunerado, de las cuales la inmensa mayoría ha migrado de la zona rural a los espacios urbanos, como consecuencia de la precariedad y de las violaciones de sus derechos por el hecho de ser mujeres (Myers-Gallardo y Muñoz-Guerra, 2020). No obstante, al llegar al espacio urbano, la discriminación y la precariedad no cesan (Echeverría, 2016). Al respecto, Mendoza et al. (2020), señalan que esa situación no es de extrañarse:

hacia el interior de sus comunidades la violación de sus derechos por ser mujer se conjuga con la exclusión, rechazo, racismo, discriminación en las zonas urbanas debido a que mantienen el carácter de ser mujer, además ser mujer indígena y pertenecer a un estrato socioeconómico bajo, pues la marginación y la pobreza en México está estancada en las personas pertenecientes a los pueblos indígenas y se acentúa debido al estereotipo que se tiene de lo indígena en las zonas urbanas». (2020, p. 56)

En otro orden de ideas, en cuanto al marco normativo migratorio, el Estado mexicano ha ratificado importantes instrumentos en los que se ha comprometido a alcanzar varios objetivos en el tópico migratorio. En el plano internacional resalta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la que se pretenden alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible (2015); la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (2015) y la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo (2013). Estos esfuerzos internacionales encontraron viabilidad con la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes (2016) en la cual se busca dar respuesta integral a los migrantes y generar una migración segura, ordenada y regular (Myers-Gallardo y Centeno, 2022). Justamente, a partir de la Declaración de Nueva York, nace uno de los principales hitos en materia migratoria a nivel global: el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (firmado y ratificado por México en 2018). En su contenido se observa que dentro de los objetivos particulares están: abordar y reducir las vulnerabilidades de la migración estableciendo políticas integrales y alianzas a favor de los migrantes (incluyendo indígenas); facilitar la contratación laboral de personas de manera equitativa salvaguardando condiciones que garanticen un trabajo decente (incluyendo a trabajadores domésticos) y revisar profusamente la legislación laboral y las políticas y programas de empleo nacional para evitar cualquier forma de explotación, abuso, violencia sexual y de género, especialmente en el trabajo doméstico (Objetivo 6.k del Pacto). Además, como unidad de propósito, el Pacto se configura como un conjunto de principios rectores que son transversales e interdependientes

entre los que a nuestro interés resaltan el respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género (Puntos 13, 14 y 15 del Pacto).

A pesar de ello y de los esfuerzos del Estado mexicano en el diseño de políticas públicas bienintencionadas, las mujeres indígenas migrantes siguen expuestas a las brechas estructurales de desigualdad y vulnerabilidad, dejándolas excluidas en varios niveles. Al respecto, Myers-Gallardo, señala que las políticas que buscan recalibrar el Pacto Mundial con la normativa mexicana no han logrado sensibilizarse ante la perspectiva de género y las mujeres migrantes han soportado una carga desproporcionada de trabajos domésticos mal remunerados en donde, además, se encuentran ante situaciones de violencia y abusos sexuales:

la condición de ser mujer, ser migrante y ser indígena se combina para ponerlas en posiciones de desigualdad y desventaja, no solo para cumplir con los ODS, la Ley de Migración Mexicana y el propio Pacto, sino, lo que es peor, para lograr sobrevivir o por lo menos tener una vida digna». (2022, p.97)

#### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Con esos datos, es más que evidente que el Estado mexicano no ha logrado sacar del plano secundario esta problemática nacional que cada día se vuelve más preocupante y agravante por el grado de marginación, pobreza y discriminación, por lo que indudablemente ha incumplido con sus propias leyes internas y con los instrumentos internacionales que ha ratificado. Por ello, resulta llamativo y así lo recoge la literatura existente y el contraste con los datos previamente señalados que no existen contradicciones al señalar que en el plano de la migración de mujeres indígenas que terminan realizando trabajo doméstico en las zonas urbanas—incluso allende de la frontera del país, como es el caso de las mujeres que cruzan la frontera entre México y Estados Unidos— las políticas públicas del Estado mexicano han sido fallidas, ya que el sector sigue sufriendo varios tipos de discriminación, carecen de protección social, sufren una violación sistemática de derechos humanos y laborales y permanecen invisibles en el plano económico, político y social. La normativa nacional (Ley de Migración) y los mecanismos internacionales (Pacto Mundial y Convenio 189), no nada más se han incumplido, lo que es peor, se han configurado desde la carencia de una perspectiva de género e indígena (Myers-Gallardo, 2022), lo que hace que el intento de políticas públicas tengan un fallo desde su origen y, por tanto, fracasen en su instrumentación. Bajo ese orden de ideas, consideramos importante establecer una herramienta de análisis que permita poner a examen los mecanismos que fueron diseñados para la protección de las mujeres indígenas en contextos migratorios internos que realizan trabajo doméstico.

## PROPUESTA METODOLÓGICA

En otras ocasiones se había propuesto llevar a cabo un análisis de contenido cualitativo, utilizando el software Nvivo (Myers-Gallardo y Muñoz Guerra, 2020; Mendoza y Muñoz Guerra, 2022), ya que es una herramienta que permite procesar y gestionar datos con amplios volúmenes de información y que, sin embargo, se mantiene en una gestión manual. El primer paso previo a utilizar el software es elaborar un *libro de códigos* que especifique con la mayor claridad posible los tópicos que interesan a la investigación que, en este caso, tienen que ver con las actividades laborales. En esa línea, se retoma lo realizado con Mendoza (2022), en donde se propuso hacer un estudio de las mujeres indígenas en contextos migratorios en donde se proponen como tópicos centrales los siguientes: 1) Migración; 2) Discriminación; 3) Trabajo; 4) Visibilización; 5) Aspectos culturales; 6) Economía; 7) Gobierno; 8) Políticas Públicas; 9) Derechos; 10) Educación y; 11) Expectativas (Mendoza y Muñoz-Guerra, 2022).

En este trabajo y por motivos de espacio nos limitaremos a construir un libro de códigos que permita identificar las variables relacionadas al tópico *trabajo doméstico*. Para ello, se busca identificar todas aquellas referencias que se hagan de actividades laborales que se mencionan en el Pacto, además de las medidas y acciones que tengan que ver con las condiciones laborales en las que usualmente se desarrollan. Ejemplos de lo anterior son referencias que se entrelazan con las actividades laborales: actividades comerciales y/o de artesanías<sup>7</sup>; empleo doméstico; desvalorización del trabajo (incluyendo regateo o negociación informal); explotación laboral; independencia laboral; precariedad laboral o trabajo informal, por mencionar algunos. A lo anterior se le suman otros aspectos que tienen que ver directamente con el trabajo doméstico: a) seguridad social; b) seguridad ocupacional; c) acceso a servicios de salud; d) medidas contra la violencia; e) medidas contra la discriminación; f) medidas relativas al trabajo infantil; g) acciones para definir los contratos laborales y; h) medios de resolución de conflictos. Tales variables nos permiten obtener una perspectiva más amplia y transversal al tiempo que se identifican fenómenos que el Pacto no está considerando en sus líneas y que han hecho que el Convenio 189 se convierta en letra muerta visto desde el Estado mexicano. De tal modo, lo que se propone es incorporar las nuevas variables en forma de subcódigos dentro del libro de códigos construido en el estudio con Mendoza (2022), quedando de la siguiente manera:

<sup>7</sup> En este caso, se hace mención de las artesanías porque además del trabajo doméstico, las artesanías son una actividad que no nada más tiene que ver con el trabajo, sino que también implica una cuestión cultural puesto que los productos que se comercian representan en muchas ocasiones a las etnias de donde proceden.

Tabla 1. Variables y reglas de codificación

Código/variable	Regla de codificación
Migración	Causas que la originan: a) motivos académicos; b) motivos económicos; c) motivos laborales; d) reunificación familiar; e) voluntaria; f) forzada o engañosa; g) aislamiento; h) libertad; i) nostalgia.
Discriminación y violencia	Trato y/o comportamientos hacia las mujeres con los siguientes subcódigos: a) Lengua; b) Raza-etnia; c) Violencia verbal; d) Xenofobia; e) Aporofobia; f) discriminación laboral; g) medidas contra la violencia y discriminación
Trabajo	Actividades y condiciones laborales: a) Comercio de artesanías; b) Empleo doméstico; c) Desvalorización del trabajo (regateo); d) Explotación laboral; e) Independencia laboral; f) Precariedad laboral; g) Trabajo informal; h) seguridad social; i) seguridad ocupacional; j) acceso a servicios de salud; k) trabajo infantil.
Visibilización	Acciones que promueven esta variable: a) Actividades para dar a conocer su cultura; b) Búsqueda de la equidad de género; c) Participación en colectivos, asociaciones o instituciones.
Aspectos culturales	Problemas de origen: a) Machismo; b) Sometimiento; c) Matrimonios forzados; d) Mantenimiento del hogar; e) Cuidado de los hijos; f) Exclusión; g) Sentido de pertenencia y responsabilidad; h) Falta de comunicación; i) Conflicto de intereses; j) Violencia.
Economía	Aspectos financieros: a) Dependencia económica; b) Emancipación y autogestión; c) Precariedad o pobreza económica.
Gobierno	Acciones, planes de gobierno, políticas o medidas para atender las necesidades: a) Asistencialismo; b) Corrupción; c) Desconocimiento de la situación de personas indígenas; d) Papel de las Comisiones Estatales; e) Papel del INPI; f) Uso de la imagen de personas indígenas; g) Poca representación indígena y paridad.
Políticas Públicas	Intervención de acciones y medidas que emanan del sector público para implementar y mejorar aspectos sociales: a) Acceso a servicios de salud; b) Educación; c) Trabajo; d) Participación política y socioeconómica indígena; e) Seguridad; f) Vivienda.

Derechos	Nivel de información y ejercicio de los derechos y al acceso a las garantías individuales y procesales: a) Adecuado conocimiento y ejercicio; b) Falta de ejercicio de los derechos; c) Falta de información; d) desconocimiento de las autoridades respecto a su libre determinación y autonomía; e) acceso a la justicia; f) validez de contratos laborales; g) medios de resolución de conflictos
Educación	Presencia de instituciones educativas: a) Papel de las Unidades de Apoyo a las Comunidades Indígenas; b) Papel de las Universidades; c) Falta de acompañamiento; d) Medio de superación o emancipación; e) Falta de oportunidades; f) Deserción escolar
Expectativas	Aspiraciones, propósitos y objetivos que se tienen: a) Ejercer su profesión; b) Espacios dignos de representación cultural propia; c) Establecerse y/o residir definitivamente en el destino; d) Mejorar la situación socioeconómica y/o laboral; e) Motivación/superación; f) Regresar a la comunidad de origen; g) Valoración de las artesanías.

Fuente: elaboración propia con datos de Mendoza y Muñoz-Guerra (2022)

## ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

El libro de códigos planteado nos permite identificar ciertos rasgos que bien pueden servir de conclusiones. En cuanto al Pacto, se observa que dentro de sus objetivos se establece penalizar actos de odio, racismo y violencia y desarrollar mecanismos de denuncia, no obstante, se detectó que no hay propuestas específicas dirigidas a la prevención de la discriminación y violencia en un contexto laboral, y menos en lo que respecta al trabajo doméstico. Lo anterior es relevante porque la literatura apunta que dentro del trabajo doméstico los actos de discriminación son comunes y las mujeres no están informadas y usualmente no denuncian por su posición de subordinadas y dependientes de un trabajo informal. En cuanto a los derechos de las personas migrantes y las relaciones laborales, si bien el Pacto es una manifestación en la que se esfuerzan por dar a conocer este tipo de derechos y darles identidad jurídica con el fin de evitar todo tipo de abusos y explotación, la realidad es que el tratamiento desde una perspectiva de género y/o indígena, es nulo.

No se puede obviar que la legislación mexicana en materia de migración es un instrumento que carece de una perspectiva de género y las mujeres, especialmente las indígenas, son más susceptibles a todo tipo de discriminación y, en este caso, el



trabajo doméstico no es la excepción. Es decir, tanto desde el punto de vista global como local, el proceso de movilidad de las mujeres indígenas en México las deja expuestas. A lo anterior se le suma el hecho de que para este grupo específico de migrantes la protección laboral es un derecho que no está garantizado normativamente, por lo que la informalidad y la precariedad siguen siendo institucionales.

Por otro lado, si bien, el Convenio 189 es uno de los avances más importantes en la regulación del trabajo doméstico, uno de los retos que enfrenta es la adopción de medidas para aquellos trabajadores en proceso de migración, especialmente las dirigidas a las mujeres. Si bien el trabajo doméstico no es exclusivo de las mujeres, la inmensa mayoría de las personas dedicadas a ello sí son mujeres, por lo que es indispensable incorporar un estudio más profundo sobre las situaciones de las mujeres que se encuentran en este sector. No se puede olvidar que el trabajo doméstico es un nicho para la violencia y la discriminación y que existe una complicación extra pues muchos de los actos de violencia y discriminación normalmente son sutiles y por tanto no son visibles ni denunciados.

En suma, hay una notable escasez en la literatura sobre el debate del trabajo doméstico visto desde la migración, el género y la etnia. La literatura se ha manifestado sobre la necesidad de darle viabilidad a la transformación del trabajo doméstico en un horizonte social, puesto que hay una ausencia que se explica en gran parte por los poderes cegadores de la ideología burguesa que se hace más degradante y opresivo cuando las mujeres están migrando y provienen de una etnia indígena. Mientras el debate internacional, público y político, radica en que se debe dar la abolición del trabajo doméstico como una responsabilidad exclusiva e individual femenina para lograr el objetivo de la liberación de las mujeres, en México, el debate se encuentra estancado en la viabilidad de darle un reconocimiento legal.

## REFERENCIAS

- ANDERSON, B. (2000). *Doing the dirty work?: The global politics of domestic labour*. Zed Books and St Martin's Press.
- BENSTON, M. (1969). The political economy of women's liberation. *Monthly Review*, 41(7), 31-44.
- BERNSTEIN, H. (1985). *For their triumphs and for their tears: women in apartheid South Africa*. Africa Fund.
- DAVIS, A. (2022). *Mujeres, raza y clase. P. Filigrana (Prólogo)*. Ediciones Akal.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, en materia de las personas trabajadoras del hogar. *Diario Oficial de la Federación* de 2 de julio de 2019. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5564651yfecha=02/07/2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564651yfecha=02/07/2019)

- ECHEVARRÍA, R. (2016). Mujeres indígenas rurales trabajadoras domésticas: Exclusión social en el espacio urbano de Mérida Yucatán. *Nóesis: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 25(49), 93-110.
- EHRENREICH, B. y ENGLISH, D. (1975). «The Manufacture of Housework». *Socialist Revolution*, 5(26), 5-40.
- ENGELS, F. (1972). The origin of the family, private property and the state (1884). *International*.
- ENOE (2021). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, recuperado el 2 de mayo de 2022, <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Documentacion>
- GARCÍA, J., CALDERÓN, O. y AGUILAR, M. (2019). Trabajo doméstico remunerado y mujeres migrantes en México: desafíos en los cambios en materia laboral actual y en derechos humanos. *Tla-melaua: revista de ciencias sociales*, 13(1), 78-96.
- GARDINER, J., HIMMELWEIT, S. y MACKINTOSH, M. (1975). Women's domestic labour. *New Left Review*, (89), 47-58.
- GONZÁLEZ, A. y SOLANO, E. (2012). Repercusiones de la discriminación hacia las trabajadoras del hogar. Análisis cualitativo de la Enadis 2010. *Revista de Derechos Humanos defensor*, 1: 24-33.
- GORFINKIEL, M. D. y MARTÍNEZ-BUJÁN, R. (2021). La recurrente marginación del sector del empleo del hogar y los cuidados: una difícil consecución de derechos laborales y sociales. *Gaceta Sindical: reflexión y debate*, 36, 239-254.
- ILO (2011). Press Release, International Labour Organization, recuperado el 2 de mayo de 2022, en: [https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/100thSession/media-centre/press-releases/WCMS\\_157891/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/100thSession/media-centre/press-releases/WCMS_157891/lang--en/index.htm)
- INEGI (2021). Estadísticas a propósito del día internacional del trabajo doméstico. Comunicado de prensa n° 389/21, recuperado el 1 de mayo de 2022, en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/Eap\\_TrabDom21.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/Eap_TrabDom21.pdf)
- INMAN, M. (1940). *In Woman's Defense*. Committee to Organize the Advancement of Women.
- LAUTIER, B. (2003) Las empleadas domésticas latinoamericanas y la sociología del trabajo. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(4), 789 - 814.
- MENDOZA, J., MARTÍNEZ, Z. y RODRÍGUEZ, R. (2020). La construcción de ciudadanía en mujeres indígenas migrantes de las zonas metropolitanas de Monterrey y Guadalajara. ¿Continuidad o reconfiguración sociopolítica? *Encuentros. Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico*, (12), 55-74.
- MENDOZA, J. y MUÑOZ-GUERRA, L. (2022). Mujeres indígenas en contextos migratorios. El caso de la zona metropolitana de Guadalajara. En J. MENDOZA et al. (Coords.). *De la Teoría a la Práctica. El papel de las mujeres indígenas en Zonas Metropolitanas en México* (pp. 111-144). ITACA.
- MYERS-GALLARDO, A. (2019). Visión de género: análisis de contenido de las plataformas políticas de los candidatos presidenciales mexicanos en 2018. En N. Sanz (Dir.) *Los derechos humanos 70 años después de la Declaración Universal* (pp. 509-537). Tirant lo Blanch.
- MYERS-GALLARDO, A. y MUÑOZ-GUERRA, L. F. (2020). Ley migratoria mexicana. Propuesta de análisis desde una mirada de género. En E. Picado-Valverde y N. Del Álamo

- (Dirs.). *Políticas públicas en defensa de la inclusión, la diversidad y el género III: migraciones y derechos humanos* (pp. 227-239). Ediciones Universidad de Salamanca.
- MYERS-GALLARDO, A. (2022). Ley de Migración Mexicana y las mujeres indígenas. Análisis cualitativos desde una perspectiva de género, en: MENDOZA, J., et al. (Coords.). *De la Teoría a la Práctica. El papel de las mujeres indígenas en Zonas Metropolitanas en México* (pp. 65-110). ITACA.
- MYERS-GALLARDO, A. y CENTENO, H. (2022). Análisis cualitativo del contenido del Pacto mundial desde una perspectiva de género. En A. MYERS-GALLARDO, y E. PICADO-VALVERDE (Coords.), *(In)cumplimento por el Estado español del Pacto Mundial de Migraciones. Cuestiones preliminares desde una perspectiva de género*. (pp. 55-84). Editorial Tirant Lo Blanch.
- OAKLEY, A. (1974). *Woman's work: The housewife, past and present*. Vintage Books.
- OAKLEY, A. (1976). *The Sociology of Housework*. Pantheon Books.
- ONU MUJERES (2016). *Trabajo Doméstico y de Cuidados No Remunerado*, ONU Mujeres México, Documento de trabajo, recuperado el 2 de mayo de 2022, en: <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/01/trabajo-domestico>
- PARREÑAS, R. (2001). *Servants of Globalization. Women, Migration and Domestic Work*. Stanford University Press.
- PERKINS GILMAN, C. (2002). *The home: Its work and influence* (1903). University of Illinois Press.
- THOMAS, J. (1988). Women and capitalism: oppression or emancipation? A review article. *Comparative studies in society and history*, 30(3), 534-549.

# PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS MIGRANTES EN MÉXICO VISTO DESDE EL PACTO MUNDIAL DE LA MIGRACIÓN\*

MYERS-GALLARDO, ALFONSO<sup>a</sup>; MENDOZA IBARRA, JOSÉ FREDMAN<sup>b</sup>  
<sup>a</sup>*Universidad de Salamanca*, <sup>b</sup>*Universidad de Monterrey*

## RESUMEN

Este artículo aborda una problemática que cada vez se hace más aguda: la participación política de las mujeres indígenas en contextos migratorios. Aquí se plantean los problemas que enfrentan desde la óptica de instrumentos de corte global, como lo es el Pacto Mundial de la Migración (2018). Se busca identificar y describir brevemente cuáles son los retos más importantes de este sector y poner a discusión si el Estado mexicano ha cumplido o no con sus obligaciones nacionales e internacionales. Se concluye que no nada más el Estado ha tenido políticas fallidas, sino también que el sistema sobre el cual recae la democracia mexicana esta diseñado para discriminar y marginar histórica y sistemáticamente a este sector de la población, sumado al hecho de que la perspectiva de género no se encuentra instrumentalizada en tales normativas.

Palabras clave: *Participación política, Pacto Mundial de Migración, Mujeres Migrantes, Mujeres indígenas.*

## ABSTRACT

This article addresses the problem of political participation of indigenous women in migratory contexts. Here we develop the problems they face from the perspective of global

\* El presente artículo es resultado del Proyecto “La construcción de la ciudadanía entre mujeres indígenas migrantes. Experiencias de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey”. El cual fue asignado por CONACYT con número PN-6948 a la UDEM.

instruments, such as the Global Compact on Migration (2018). We aim to identify and describe what are the most important challenges of this sector and to discuss whether or not the Mexican State has fulfilled its obligations. We concluded that not only the State has had failed policies, but also that the Mexican democracy is designed to historically and systematically discriminate and marginalize this sector of the population, added to the fact that the gender perspective is not instrumentalized in such regulations.

Keywords: *Political participation, Global Compact for Migration, Migrant woman, Indigenous women.*

## INTRODUCCIÓN

LAS MUJERES MIGRANTES en México y en especial las mujeres indígenas que migran de las zonas rurales hacia las zonas urbanas tienen que sortear toda clase de escollos buscando salir de la invisibilidad y mejorar su situación socioeconómica. Migran intentando salir de un espacio tradicionalmente machista donde enfrentan violencia y, en la mayoría de las ocasiones, una vez que se encuentran en el lugar de destino, se ven expuestas a una discriminación rampante, desconocimiento de sus derechos sociales y laborales y, en el peor de los casos, violencia que en ocasiones pone en peligro su vida.

### ESTADO DE LA CUESTIÓN

No existe duda, la literatura especializada y los datos sobre la situación de las mujeres migrantes no contradicen que las condiciones de precariedad y la discriminación aún permean la realidad de estas mujeres (Ferguson, 2019; Cheng, 2022; Antón, 2022; Davis, 2022). Si al binomio mujer y migrante le agregamos la condición de etnicidad, nos daremos cuenta de que la discriminación y la violencia son sistemáticas e institucionales (Echeverría, 2016; Mendoza, Martínez y Rodríguez, 2020), al tiempo que la violación de derechos sociales parece invisible ante los ojos del Estado mexicano (Myers-Gallardo, 2022).

Bajo esas tres condiciones en donde se intersecta el género, la etnicidad y el factor migratorio, se pone en evidencia que la estructura de la sociedad está cubierta de opresión en donde se configura a la mujer como un símbolo de reproducción (Mendoza et al, 2020), con repercusiones muy graves (Yuval-Davis, 1996) en un contexto mexicano donde las mujeres son estereotipadas, estigmatizadas, invisibilizadas y precarizadas social y laboralmente (Perreñas, 2001; González y Solano, 2012; Myers-Gallardo y Muñoz-Guerra, 2020).

En otro orden de ideas, es evidente que la situación socioeconómica y de seguridad son y deben ser las principales preocupaciones de cualquier Estado cuando se

aborda el tema de mujeres indígenas migrantes, especialmente cuando la incidencia delictiva contra las mujeres presenta un crecimiento continuado desde 2018, es decir, no nada más viven en condiciones de precariedad, sino que también viven con el temor de ser asesinadas<sup>1</sup>. Empero, en un escalón distinto, la participación política de este sector no se ha consolidado como un tópico prominente en el debate público y político. Si bien la literatura especializada ha ido delineando un debate en torno al *status quo* de los derechos políticos de este sector, en México la praxis muestra pocos avances<sup>2</sup>.

En cualquiera de los casos, las mujeres indígenas son un elemento axial en la configuración de cualquier democracia consolidada, especialmente en América Latina (Mendoza et al, 2020; Pérez, 2018). En México, la consolidación de los derechos políticos de las mujeres indígenas migrantes ha tenido avances aislados que no se han reflejado en la construcción de una ciudadanía plena con la capacidad de participar en todos los ámbitos políticos y electorales en condiciones de igualdad y equidad. Todo lo contrario, la discriminación estructural que deben sortear en el ámbito socioeconómico y de seguridad se replica con mayor intensidad cuando se trata de sus derechos políticos.

En esa línea, el Informe Sombra sobre la Participación Política de las Mujeres Indígenas (CEDAW, 2018), señala que las mujeres indígenas continúan invisibles, son excluidas y violentadas en su decisión de postularse a cargos de elección popular en todos los niveles electorales. Si bien, el artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la libre determinación a los pueblos indígenas, garantizando sus derechos y su autonomía, señalando que pueden:

Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas

<sup>1</sup> Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de México (2022) ha habido un aumento gradual de feminicidios: en 2018 se registraron 897, en 2019 aumentó a 947, en 2020 la se mantuvo en 948, mientras que en 2021 alcanzó 977. De enero a marzo de 2022 se han registrado 299 feminicidios.

<sup>2</sup> Respecto a estudios sobre participación política de mujeres indígenas, véase: Bonfil, Barrera y Aguirre (2008); Lux (2011); Castro (2011); Martínez (2015); Rodríguez (2019); Pérez (2018); Wright (2018); Mendoza (2019); Mendoza, Martínez y Rodríguez (2020); Mendoza, Aguirre y Rodríguez (2021).

comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales. (Art. 2. Inciso A, párrafo III de la CPEUM)<sup>3</sup>

La realidad es que considerando la cantidad de personas que se autorreconocen como indígenas (más de 25 millones, según datos de INEGI en 2015), las mujeres indígenas siguen siendo desdeñadas por el Estado mexicano y por el endeble sistema de partidos que no favorece su empoderamiento desde el escenario político-electoral, resultado de una incipiente democracia construida bajo los hombros de un sistema opresor y machista (Myers-Gallardo y Mendoza, 2017). El mismo informe de CEDAW apunta que:

Las mujeres indígenas siguen sin ser tratadas como sujetas de derecho, se les sigue viendo como beneficiarias de proyectos productivos o de asistencia social, y no se han generado mecanismos claros que fortalezcan su derecho a participar en espacios de representación y toma de decisiones. (CEDAW, 2018, s.p.)

En ese sentido, puede afirmarse que a pesar de que el Estado mexicano se ha comprometido en varios frentes para diseñar medidas y acciones que rompan las condiciones de amplia desventaja para que las mujeres puedan ejercer todos sus derechos políticos, lo cierto es que no se ha hecho lo suficiente para que las mujeres indígenas tengan más presencia en la toma de decisiones públicas, ejercicio de cargos de representación y autoridad y la definición de los asuntos prioritarios del país. Así, la ausencia femenina e indígena en los espacios de toma de decisiones en beneficio de las comunidades indígenas se explica por la prevalencia de políticas asistencialistas y clientelares con escasa perspectiva étnica, intercultural y de género. Por lo tanto, es más que evidente que la construcción de marcos normativos, legales y políticos en donde se impulsen estos derechos aún está pendiente en la agenda nacional.

Por otro lado, en cuanto al plano internacional, se han ido creando iniciativas desde una perspectiva global respecto a la participación de las mujeres indígenas, tales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las poblaciones indígenas (2006); la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995); la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979 [1981]); las Cumbres Continentales de Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Abya Yala; el Foro Internacional de Mujeres Indígenas; el Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en todos los cuales se postulan acciones y medidas que buscan romper con el paradigma del poder en

<sup>3</sup> Fracción reformada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016.

manos del sexo masculino y a favor de fortalecer a las mujeres indígenas en rubros que hacen más proclive su empoderamiento y su configuración como figuras importantes en la toma de decisiones políticas.

Así pues, en una conjugación de lo anterior, los Objetivos del Desarrollo Sostenible han señalado categóricamente la importancia de los derechos de las mujeres en cuanto a la participación política. Ante ello, los desafíos que se pretenden superar respecto al tópico del empoderamiento de mujeres, se alojan en el Objetivo 5 de los ODS: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. En pocas palabras, el marco global denuncia desde hace décadas la imperante necesidad de ampliar el espectro en donde las mujeres accedan a tomar decisiones políticas de relevancia, lo cual se puede ver a través de los propios indicadores como la proporción de escaños en el Congreso y en los gobiernos locales.

Justamente, en el marco de los Objetivos del Desarrollo Sostenible y como resultado de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes (2016), nace una herramienta de corte internacional para fortalecer los mecanismos de protección de personas que migran: El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018). Este Pacto, es un hito importante en la cooperación global ya que abarca aspectos multidimensionales de una manera más holística e integral (Myers-Gallardo y Centeno, 2022). Si bien en su estructura central la migración es el tópico que predomina, los principios rectores muestran transversalidad e interdependencia, en donde la perspectiva de género, y los derechos humanos son parte axial de su composición. En esa línea, y específicamente en el análisis de mujeres indígenas migrantes, el Pacto hace énfasis en dos objetivos: eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración (Objetivo 17) y; crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países (Objetivo 19), y dentro de ambos objetivos, sobresalen medidas específicas para fortalecer y empoderar a las mujeres en el espectro político y, en especial, en el ámbito electoral:

Recabar la participación de los migrantes y los líderes políticos, religiosos y comunitarios, así como de los educadores y los proveedores de servicios, para detectar y prevenir los incidentes de intolerancia, racismo, xenofobia y otras formas de discriminación contra los migrantes y las diásporas, y apoyar la realización de actividades en las comunidades locales para promover el respeto mutuo, incluso en el contexto de las campañas electorales- (Objetivo 17.g, Pacto Mundial de Migración)

Posibilitar la participación y el compromiso político de los migrantes en sus países de origen, incluso en los procesos de paz y reconciliación, en las elecciones y en las reformas políticas, por ejemplo, estableciendo censos de votantes para los ciudadanos en el extranjero, y a través de la representación parlamentaria, de conformidad con la legislación nacional. (Objetivo 19.g, Pacto Mundial de Migración)



## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En concordancia con lo supra mencionado, aquí se plantea que la violación de los derechos políticos y la clara invisibilidad de las mujeres indígenas en el escenario de la democracia es justamente un caldo de cultivo que desencadena la discriminación y la vulnerabilidad rampante que traen consigo, en un *efecto bola de nieve*, la desigualdad, precariedad, pobreza violencia, discriminación, por citar algunos, debido en gran parte porque desde el poder de la toma de decisiones y la ejecución de políticas públicas, la experiencia y la voz de este sector no es tomado en cuenta.

Sería un error entender que las necesidades socioeconómicas y de seguridad son más importantes que los derechos políticos. Es decir, las mujeres indígenas no son únicamente discriminadas y vulneradas por el hecho migrar de un lugar a otro, son discriminadas por las estructuras de opresión en donde se les racializa, estigmatiza y, en términos políticos, se les obstaculiza y margina para ejercer sus derechos políticos. Por tanto, la ausencia de mujeres indígenas migrantes en espacios democráticos y de toma de decisiones es un fenómeno que desencadena su estancamiento y, en consecuencia, incumpliendo con el principio rector de perspectiva de género que el Pacto Mundial propone garantizar:

G) Perspectiva de Género. El Pacto Mundial garantiza que se respeten los derechos humanos de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños en todas las etapas de la migración, que se comprendan y satisfagan adecuadamente sus necesidades específicas, y que se los empodere como agentes de cambio. Incorpora la perspectiva de género y promueve la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, reconociendo su independencia, su capacidad de actuar y su liderazgo, para dejar de percibir a las migrantes casi exclusivamente desde el prisma de la victimización. (Pacto Mundial de Migración, punto 13, inciso G)

Bajo tales argumentos, la obligación del Estado mexicano se resume en promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer específicamente en el tópico paridad de género y en el acceso en la toma de decisiones, por lo que el primer paso es un cambio en el paradigma de la voluntad política –lo cual suele ser intangible– y, el segundo paso es aumentar los recursos para la implementación de políticas públicas y acciones institucionales y de gobierno. En palabras de Barrera y Aguirre:

La sobrerrepresentación femenina entre los sectores empobrecidos y marginados de la población y la subrepresentación de las mujeres en la esfera de la política siguen siendo señales de los rezagos más importantes en el cumplimiento y ejercicio de los derechos de las mujeres en el mundo. (2008, p. 35)

Además, a la subrepresentación política, hay que añadirle elementos propios de la democracia que no nada más es electoral, tales como el reconocimiento y de la ciudadanía y de toda la gama de derechos que esto implica<sup>4</sup>, comenzando con la libre determinación de los pueblos indígenas (Mendoza et. al. 2020). Y, en esta línea, es claro que tanto el Estado mexicano, como el propio contenido del Pacto Mundial de Migración, no ha hecho una revisión desde la perspectiva de género de las estructuras políticas ni del propio sistema que sigue excluyendo a las mujeres, a los indígenas y a los migrantes por sí solos y, naturalmente, cuando estas variables se intersectan.

Otro punto estratégico que el Pacto no pone de relieve es el tópico del liderazgo. No hace un diagnóstico en el que se ponga a discusión el sistema político y democrático mexicano que ha sido dominante en el campo de los partidos políticos y dominado por hombres en el campo de la representación política de mujeres. Si a ello le sumamos que se tiene el mismo efecto en el campo de representación indígena, es claro que la subrepresentación es más llamativa. Si bien, en el año 2018, por primera vez en la historia de México, María de Jesús Patricio Martínez, conocida como «Marychuy», una mujer indígena de origen nahua buscó ser candidata a la Presidencia de México, el desenlace fue que el arquetipo electoral del país y el sistema político en lo general, le impidieron obtener la candidatura vía independiente y por lo tanto sus intenciones no se concretaron.

Lo anterior no fue extraño. Si bien la Reforma Político Electoral de 2013-14 fue un avance en materia de paridad de género y en candidaturas independientes (Myers-Gallardo, 2014 y 2015), la realidad es que fueron los detalles sustanciales los que excluyeron y marginaron de esta candidatura a *Marichuy*<sup>5</sup>. Empero, la decisión de participar en la contienda electoral mexicana de 2018 no es tan solo una

<sup>4</sup> La gama de derechos es tan amplia que resulta imposible nombrarla toda, nos obstante, en cuanto a participación política resaltan: paridad de género, cambio en la gramática electoral, cambio en el arquetipo de la administración pública en todos los niveles, cambio en las plataformas y estatutos de los partidos políticos, aumentar la vigilancia en las actividades políticas en materia de género, promoción y apoyo a organizaciones no gubernamentales y de investigación para que realicen estudios sobre participación política, mujeres e indígenas, entre otras cosas.

<sup>5</sup> Marichuy se registró como aspirante a candidata independiente a la presidencia de la República el día 07 de octubre de 2017. Para tales efectos y en cumplimiento con la normativa electoral, tenía la obligación de recabar 876 mil firmas de apoyo ciudadano, equivalentes al 1% del padrón electoral y mantener este porcentaje en por lo menos 17 entidades federativas en un tiempo 4 meses (10 de octubre de 2017 al 08 de febrero de 2018). Desafortunadamente para Marichuy, al llegar el conteo de las firmas, no obtuvo lo necesario para registrarse: logró 255, 864 firmas (un poco más de 30% de lo exigido por el INE). Cabe señalar que los otros candidatos independientes que sí lograron obtener el porcentaje exigido de firmas habían formado parte de partidos políticos y, bajo ese argumento, se puede presumir que tenían la experiencia y la estructura para obtenerlas.

intención política, sino una demanda social ante el Estado por parte de las mujeres y los indígenas:

La decisión en conjunto del EZLN y el CNI, sobre la posible candidatura presidencial de Marichuy –muestra la importancia de la participación política que las mujeres tienen y han tenido dentro del movimiento indígena. Nos parece, que el hecho de que el nombre de una mujer indígena apareciera en la boleta electoral tenía en el fondo un carácter simbólico– una estrategia, en la que se utilizaría un instrumento del Estado, para que el país entero recordara que los pueblos indígenas están presentes no como piezas de museo, sino que forman parte de un mosaico heterogéneo y multicultural de diversos proyectos, conflictos y realidades. El recorrido que Marichuy realizó a lo largo de la precampaña, con el propósito de recaudar las firmas, no era para asumir ningún cargo público o para aproximarse al poder de los de arriba, sino para visibilizar las injusticias que viven los de abajo – siendo un recorrido que captó la atención de los medios de comunicación. En ese sentido, su liderazgo estaba más vinculado a la escucha. Consideramos que su propósito, estaba dirigido a unir las luchas de los pueblos –haciendo un llamado permanente a la construcción y a la organización contra el despojo– y colocando el énfasis en el horizonte de la lucha por la autonomía, palabras que nos hacen recordar a la Comandanta Esther en la inauguración de los Caracoles: las autonomías no necesitan permiso del Estado. Su andar entre los pueblos fue para caminar-escuchando, pero sobre todo, para ir construyendo un caminar juntos y en resistencia. (Lao, 2022, p. 81)

Bajo esa premisa, es más que evidente que el simple hecho de adaptar algunos principios rectores o medidas generales para fortalecer la participación política de las mujeres indígenas no es suficiente para visibilizar los verdaderos problemas que este grupo ha tenido que sortear históricamente. No nada más se trata de que una mujer indígena buscaba ser presidenta de México, sino también que una mujer indígena mostró al país y al mundo que para lograr eso es necesario enfrentarse a condiciones precarias en cuanto al financiamiento público para tales fines, trayectos extenuantes en zonas del país que no tienen servicios públicos ni mucho menos carreteras o caminos decentes, situaciones de alta peligrosidad generadas por los grupos del crimen organizado que han arrasado con el país desde hace lustros<sup>6</sup>, un sistema que desconoce la realidad de los indígenas al exigirles el uso de tecnologías (celulares inteligentes) a las cuales no tienen acceso para el registro de las firmas, entre otras cosas. Al respecto, Villoro apuntó lo siguiente:

<sup>6</sup> En la misma campaña de recolección de firmas, Marichuy y su equipo sufrieron un asalto en el estado de Michoacán, en la zona de tierra caliente por parte de un grupo armado, recuperado el 25 de mayo de 2022, en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/caravana-de-marichuy-denuncia-ataque-en-michoacan/>

La democracia «celular» que excluye a los pobres permite establecer una regla de tres: 1) Marichuy se opone a la discriminación. 2) En respuesta, recibe un recurso discriminatorio. 3) La importancia de su lucha se confirma. (Villoro, 2018, s.p.)

Así, el caso de Marichuy es tan solo una pequeña muestra de los escollos que deben sortear las mujeres indígenas en México, mismos que parecen infranqueables y, lo que es peor, parecen construirse a través de las propias instituciones del Estado mexicano. Instituciones que, dicho sea de paso, han sido construidas y diseñadas desde una perspectiva muy alejada del género y de la realidad indígena (Myers-Gallardo, 2022). Lo anterior –ser mujer y ser indígena– abre la puerta a una tercera dimensión que genera esperanza: la migración. Si bien migrar les puede abrir una puerta de opciones en materia educativa y económica, la participación política no logra florecer:

Elementos como la libre determinación y la representación política, en un contexto migratorio, continúan obstaculizados por fenómenos político-sociales como la discriminación institucional y las brechas de implementación generadas por las prácticas cotidianas opuestas a lo estipulado en los marcos legales mexicanos. (Mendoza, et. al. 2021, p. 108)

Justamente, bajo ese contexto migratorio, las mujeres indígenas se ven obligadas a adaptarse a nuevos paradigmas como aceptar las normas electorales y en consecuencia aceptar la discriminación institucional, enfrentar la ignorancia de las autoridades sobre los derechos de las personas indígenas y la poca apertura del gobierno para mejorarlo, la demagogia de políticos que los utilizan como moneda de cambio en las propuestas políticas, entre otras cosas:

También han señalado la falta de apertura de las autoridades gubernamentales para escuchar sus demandas y para recibir y tratar con seriedad las propuestas de las mujeres para mejorar el ejercicio de sus derechos. Coinciden en que el Estado debe promover que las mujeres indígenas incursionen cada vez más en los cargos de elección popular y garantizarles acceso a conocimientos y herramientas para facilitar el desempeño de sus funciones, a fin de incidir de manera informada en la toma de decisiones sobre políticas públicas y presupuestos dirigidas a esta población. Las mujeres indígenas han denunciado también la agudización de la violencia política por su condición de género y etnia cuando deciden participar en elecciones. (CE-DAW, 2018, s.p.)

## A MODO DE CONCLUSIÓN

En cualesquiera de las tres dimensiones –género, etnicidad, migración– el diagnóstico general es que existe una problemática que se agudiza en la intersección de

este trinomio. No existe contradicción en la revisión de los estudios y la literatura sobre la insuficiencia de medidas y acciones que logren empoderar a este sector para lograr una reivindicación de sus derechos. No se puede esperar que en un país con una democracia incipiente como México, los sectores más desprotegidos históricamente logren esquivar los obstáculos a la participación política y el liderazgo femenino en un contexto migratorio. Y si a ello le sumamos el hecho que la estructura sociopolítica y electoral se fundamenta en un sistema institucionalizado que sistemáticamente margina a los indígenas de las estructuras de representación y de poder dentro del sistema «democrático», la realidad es que las acciones y medidas tomadas desde las esferas del poder nacionales e internacionales, poco efecto pueden tener en la apertura de espacios de participación comunitarios que nada tienen que ver con la democracia formal establecida en el sistema político mexicano.

Bajo los argumentos previamente establecidos, es irrefutable que las medidas y acciones, tanto nacionales como internacionales, diseñadas, firmadas y ratificadas por el Estado mexicano han sido insuficientes, han carecido de perspectiva de género y visión multicultural y, en pocas palabras, la voz y la experiencia de las protagonistas –mujeres indígenas migrantes– sencillamente no ha sido considerada.

## REFERENCIAS

- ANTÓN RUBIO, C. (2022). La detección de la discriminación y los delitos de odio cometidos contra mujeres y hombres migrantes. En A. MYERS-GALLARDO y E. PICADO-VALVERDE (Coords.), *(In)cumplimento por el Estado español del Pacto Mundial de Migraciones. Cuestiones preliminares desde una perspectiva de género*. Editorial Tirant Lo Blanch.
- BARRERA, D. y AGUIRRE, I. (2008). El contexto. Situación de la mujer indígena en México: cifras representativas. En B. ROSAS y BARRERA O. (Coords.), *Los espacios conquistados. Participación Política y Liderazgo de las Mujeres Indígenas de México* (pp. 23-66). PNUD.
- BONFIL, P., BARRERA, D. y AGUIRRE, I. (2008). Los espacios conquistados participación política y liderazgo de las mujeres indígenas de México. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (No. 323.340972 B6).
- CASTRO, I. (2011). La participación política de las mujeres indígenas en México: oportunidades y desafíos. *Desacatos*, (36), 215-221.
- CEDAW (2018). Informe Sombra sobre Participación Política de las Mujeres Indígenas. Asamblea Nacional Política de Mujeres Indígenas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recuperado de ILSB, México, el 25 de junio de 2022: <https://ilsb.org.mx/informe-sombra-sobre-participacion-politica-de-las-mujeres-indigenas-cedaw-2018/>
- CENTENO, H. y MYERS-GALLARDO, A. (2022). Una aproximación al Pacto Mundial para la Migración: Multilateralismo, Soft Law y Perspectiva de Género. En A. MYERS-GALLARDO y E. PICADO-VALVERDE (Coords.), *(In)cumplimento por el Estado español del Pacto*

- Mundial de Migraciones. Cuestiones preliminares desde una perspectiva de género*. Editorial Tirant Lo Blanch.
- CHENG, H. (2022). Women, Domestic Labour, and Economic Imperialism. En Z. COPE e I. NESS (Coords.). *The Oxford Handbook of Economic Imperialism* (301-322). Oxford Academic.
- DAVIS, A. (2022). *Mujeres, raza y clase. P. Filigrana (Prólogo)*. Ediciones Akal, Madrid.
- ECHVERRÍA, R. (2016). Mujeres indígenas rurales trabajadoras domésticas: Exclusión social en el espacio urbano de Mérida, *Nóesis*, 25(49), 93-110.
- FERGUSON, A. (2019). *Sexual democracy: Women, oppression, and revolution*. Routledge.
- GIRARDI, M. (2008). Mujeres migrantes en la frontera sur de México. Víctimas y transgresoras, entre la autonomía y la trata-tráfico. En M. BELAUSTEGUIGOITIA y L. MELGAR (Eds.), *Fronteras, violencia, justicia: nuevos discursos* (pp. 151-177). UNAM-Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.
- GONZÁLEZ, A. y SOLANO E. (2012). Repercusiones de la discriminación hacia las trabajadoras del hogar. Análisis cualitativo de la Enadis 2010. *Revista de Derechos Humanos defensor* (1), 24-33.
- INEGI (2015). Encuesta Intercensal 2015, Gobierno de México, Numeralía Indígena 2015, recuperado el 25 de mayo de 2022, en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239941/02-numeralia-indicadores-socioeconomicos-2015.pdf>
- LAO, W. (2022). La lucha no es por el poder, sino un llamado a la organización de los pueblos: María de Jesús Patricia Martínez, primera mujer indígena por la candidatura presidencial en México. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, 21(42), 63-85.
- LUX, O. (2011). La participación política de las mujeres indígenas: importantes desafíos. *Pensamiento iberoamericano*, (9), 247-262.
- MARTÍNEZ, M. (2015). Reconocimiento sin implementación. Un balance sobre los derechos de los pueblos indígenas en América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (224), 251- 278.
- MENDOZA, J., AGUIRRE, V. y RODRÍGUEZ, K. (2021). Libre determinación y representación política indígena en el Área Metropolitana de Monterrey, *Mundos Plurales*, 8(2), 105-133.
- MENDOZA, J., MARTÍNEZ, Z. y RODRÍGUEZ, R. (2020). La construcción de ciudadanía en mujeres indígenas migrantes de las zonas metropolitanas de Monterrey y Guadalajara. ¿Continuidad o reconfiguración sociopolítica? *Encuentros. Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico*, (12), 55-74.
- MENDOZA, J. (2019). *Participación político-electoral de personas indígenas en ciudades industriales. Análisis de Monterrey y su Área Metropolitana* [Tesis Doctoral]. Universidad Autónoma de Nuevo León.
- MYERS-GALLARDO, A. (2019b). Candidatura Presidencial Independiente: Análisis de contenido de la plataforma política de Jaime Rodríguez Calderón «El Bronco». *Revista Internacional de Derecho y Ciencias Sociales*, UDEM, Tirant lo Blanch.
- MYERS-GALLARDO, A. (2022). Ley de Migración Mexicana y las mujeres indígenas. Análisis cualitativos desde una perspectiva de género. En V. AGUIRRE y J. MENDOZA (Eds.). *De la Teoría a la Práctica. El papel de las mujeres indígenas en Zonas Metropolitanas en México*. ITACA.

- MYERS-GALLARDO, A. y MENDOZA, J. (2017). Sobre el poder: el poder político, la voluntad de vida, el Estado y la Constitución. *Derechos Fundamentales a debate de la Comisión Estatal de Derechos Humanos* (4), 41-51.
- MYERS-GALLARDO, A. y MUÑOZ-GUERRA, L. F. (2021). Ley migratoria mexicana. Propuesta de análisis desde una mirada de género. En E. PICADO-VALVERDE y N. DEL ÁLAMO (Dir.). *Políticas públicas en defensa de la inclusión, la diversidad y el género III: migraciones y derechos humanos* (pp. 227-239) Ediciones Universidad de Salamanca.
- MYERS-GALLARDO, A. y CENTENO, H. (2022). Análisis cualitativo del contenido del Pacto mundial desde una perspectiva de género. En A. MYERS-GALLARDO y E. PICADO-VALVERDE (Coords.) *(In)cumplimiento por el Estado español del Pacto Mundial de Migraciones. Cuestiones preliminares desde una perspectiva de género*. Editorial Tirant Lo Blanch.
- PARREÑAS, R. (2001). *Servants of Globalization. Women, Migration and Domestic Work*. Stanford University Press.
- PÉREZ, L. (2018). Participación política de mujeres indígenas en tiempos de la Revolución Ciudadana. *Alteridades*, 28(55), 61-72.
- RODRÍGUEZ, L. (2019). Los límites de la ciudadanía: Marcos institucionales y ordenamientos espaciales para la población indígena en la ciudad de Querétaro, México. *Revista Antropología del Sur.*, 6(11), 155- 177.
- SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (2022). Información sobre violencia contra las mujeres, recuperado el 10 de mayo de 2022, en: <https://drive.google.com/file/d/1wTFcGwemy37XQCMbOzDMP0xjcbJqnKla/view>
- VILLORO, J. (24 de febrero de 2018). Prohibido votar por un indígena, New York Times, recuperado el 25 de junio de 2022, en: <https://www.nytimes.com/es/2018/02/24/espanol/opinion/opinion-villoro-marichuy.html>
- WRIGHT, C. (2018). *Participación política indígena en México*. ITACA.
- YURREBASO MACHO, A. y PICADO-VALVERDE, E. (2022). Acceso y disfrute de las personas migrantes a los servicios sociales desde la academia. Revisión sistemática según las directrices prisma. En A. MYERS-GALLARDO y E. PICADO-VALVERDE (Coords.) *(In)cumplimiento por el Estado español del Pacto Mundial de Migraciones. Cuestiones preliminares desde una perspectiva de género*. Editorial Tirant Lo Blanch.
- YUVAL-DAVIS, N. (1996). Género y nación: articulaciones del origen, la cultura y la ciudadanía. *Revista ARENAL*, (3)2, 163-175.

SEGUNDA PARTE  
DESAFÍOS DE LA MIGRACIÓN  
Y EDUCACIÓN:  
CONSTRUYENDO PUENTES,  
NO MUROS





# EL PARADIGMA DE LA INCLUSIÓN EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS: ANÁLISIS DEL PROGRAMA BINACIONAL DE EDUCACIÓN MIGRANTE (PROBEM), IMPLEMENTADO EN ESCUELAS DE EDUCACIÓN BÁSICAS DEL ESTADO DE HIDALGO, MÉXICO

ALVARADO SEVILLA, FRANCISCA; RAESFELD, LYDIA  
*Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo*

## RESUMEN

La globalización ha modificado las dinámicas migratorias generando migrantes transnacionales, es decir, personas que, en su proceso migratorio, mantienen vínculos entre el lugar de destino y de origen. En este sentido, los niños y niñas migrantes transnacionales se involucran en sistemas escolares de diferentes países, exigiendo atención especial para su inclusión y para evitar problemáticas como exclusión, segregación, discriminación, etc. Por consiguiente, se analiza a través de una revisión documental, la visión del paradigma de la inclusión en México y su aplicación en las políticas educativas que atienden a alumnos migrantes, a través del análisis del Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM), develando la necesidad de generar acciones con enfoque inclusivo intercultural para atender al estudiantado.

Palabras clave: *estudiantado migrante, migrantes transnacionales, exclusión, inclusión educativa, política educativa.*

## ABSTRACT

Globalization has modified the migratory dynamics generating transnational migrants, that is, people who, in their migration process, maintain links between the place of des-

tionation and origin. In this sense, transnational migrant boys and girls are involved in school systems in different countries, demanding special attention for their inclusion and avoid problems such as exclusion, segregation, discrimination, etc. Therefore, it is analysed through a documentary review, the vision of the paradigm of inclusion in Mexico and its application in educational policies that serve migrant students, through the analysis of the Binational Migrant Education Program (PROBEM), revealing the need to generate actions with an inclusive intercultural approach to serve the student body.

Keywords: *migrant student body, transnational migrants, exclusion, educational inclusion, educational policies.*

## INTRODUCCIÓN

LA MIGRACIÓN A LO LARGO DEL TIEMPO ha sido catalogada como causante de diversas problemáticas sociales, tales como pobreza, exclusión, segregación y discriminación, entre otras situaciones adversas, que exigen atención gubernamental para garantizar una movilidad en un marco de derechos humanos. La Current Population Survey (CPS) en 2018 estimó que alrededor de 38.5 millones de personas que residen en Estados Unidos son de origen mexicano, de los cuales, 12.3 millones son nacidos en México y 26.2 millones son mexicanos de segunda y tercera generación, es decir, son mexicanos por ascendencia, ya que uno o ambos padres son nacidos en México (Consejo Nacional de Población, 2018).

En este sentido, los niños, niñas y adolescentes migrantes transnacionales de segunda o tercera generación, quienes al acompañar a sus padres han tenido que migrar entre México y Estados Unidos e involucrarse en los sistemas escolares de ambos países ponen en riesgo su derecho a la educación al enfrentarse con currículos escolares, cultura e idiomas diferentes en cada país, exigiendo atención especial para su inclusión, adaptación escolar y continuidad de sus estudios.

Por consiguiente, las autoridades gubernamentales de México y Estados Unidos han generado acciones para garantizar dentro de esa movilidad, la continuidad escolar de esta población. Para la atención específica del alumnado migrante transnacional se ha creado el Programa Binacional de Educación Migrante, en adelante PROBEM, el cual, tiene la misión de que esta población educativa tenga acceso y permanencia en el sistema educativo en México y en Estados Unidos.

El PROBEM en México pretende generar acciones y estrategias que favorezcan el acceso e inclusión del alumnado migrante transnacional en escuelas de educación básica, facilitando la revalidación y certificación de estudios, así mismo, genera actividades enfocadas en el conocimiento de la cultura, historia y tradiciones mexicanas dirigidas a los migrantes de origen mexicano que radican en Estados Unidos.

De acuerdo con el discurso oficial estas acciones están alineadas con los fines de la educación en México, por lo que pretenden contribuir para el logro de una educación de calidad, equitativa e inclusiva. En consecuencia y con el afán de identificar la coherencia de las políticas educativas con el paradigma de la inclusión, esta investigación analiza a través de una revisión documental la visión del paradigma de la inclusión en México y su aplicación en las políticas educativas que atienden a la población educativa migrante a través del análisis de caso del PROBEM.

### ¿QUIÉNES SON LAS Y LOS ALUMNOS MIGRANTES TRANSNACIONALES Y A QUE PROBLEMÁTICAS SE ENFRENTAN A SU LLEGADA A ESCUELAS MEXICANAS?

Las y los alumnos transnacionales son quienes han transitado de un sistema escolar reconocido por un Estado Nación a otro, ya sea a través de trayectorias fragmentadas o complejas. Las primeras suceden cuando los alumnos pasan una parte del año escolar en un país y el resto en otro y las segundas ocurren cuando existe una circulación constante entre ambos países (Sánchez y Zúñiga, 2010). Por consiguiente, estudios empíricos advierten que esta movilidad pone en riesgo la continuidad educativa de esta población estudiantil y genera problemáticas relacionadas con la exclusión educativa.

De acuerdo con Alvarado (2020), estos alumnos, al ingresar en escuelas rurales mexicanas, presentan problemáticas relacionadas al desconocimiento de la cultura del lugar, situación que limita su convivencia y adaptación y por ende su inclusión escolar, pues en las comunidades pequeñas, las costumbres y tradiciones son muy arraigadas y fomentadas desde las actividades escolares. De igual manera, las rupturas pedagógicas y lingüísticas, representan otra limitante para la inclusión escolar, pues el idioma español en la parte académica representa dificultad para la comprensión de los contenidos escolares y para la convivencia con pares.

Según Sánchez (2021), la población migrante transnacional llega a México en condiciones de vulnerabilidad, topándose con instituciones sociales y asistenciales no preparadas para atender a las personas que vivieron determinado tiempo fuera de México o llegan por primera vez al país y reconoce en el ámbito educativo la importancia de la formación docente como parte fundamental para la atención a la diversidad cultural y lingüística a través de un enfoque de derecho a la educación y una pedagogía intercultural.

En el ámbito estadounidense, Franco (2017) menciona que, derivado de la descentralización de la educación, existen diversas estrategias enfocadas en el respeto a la diversidad cultural, la enseñanza bilingüe y la incorporación a la cultura estadounidense, las cuales pretenden mejorar las oportunidades en la educación,

dejando de lado diferencias étnicas, nivel de ingreso económico y origen. No obstante, la desigualdad educativa se mantiene y advierte que la educación ofrecida por el Estado excluye al estudiantado migrante.

Contrario a Estados Unidos, en México la educación es centralizada y se rige bajo lineamientos federales a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), por lo que todas las escuelas trabajan bajo el mismo plan de estudios aunque estén en diferentes realidades socioculturales. Lo anterior favorece la inequidad, reflejada en las diferencias en aprendizajes adquiridos (Franco, 2017).

Ahora bien, para la atención al alumnado transnacional existen programas gubernamentales, el PROBEM y el Programa Educación Básica sin Fronteras. Este último debido al bajo presupuesto solo estuvo vigente entre 2008 y 2013. Estos esfuerzos realizados por el gobierno mexicano han favorecido la inclusión de esta población, sin embargo, no se adaptan a sus necesidades educativas, lo que permite cuestionar la falta de equidad e inclusión en la educación mexicana (Franco, 2017).

En este sentido, la inclusión es reconocida como uno de los grandes debates en el campo educativo, al estar vinculada con el «acceso, la permanencia, la participación y los logros de todos los estudiantes, con especial énfasis en aquellos que, por diferentes razones, están excluidos o en riesgo de ser marginados, constituyendo un impulso fundamental para avanzar en la agenda de Educación para Todos» (Blanco, 2010, p. 88).

## EL PARADIGMA DE LA INCLUSIÓN EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN MÉXICO

En México, el derecho a la educación se deriva del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917, el cual menciona que toda persona tiene derecho a la educación y el Estado debe garantizarla, pues será obligatoria hasta el nivel medio superior. Además, será universal, inclusiva, laica, pública y gratuita, por lo que «se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva» (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, p. 5).

Para garantizar y regular la educación, en México existe La Ley General de Educación de 1993. Esta ley garantiza el acceso a la educación a todo individuo que se encuentre dentro de territorio nacional, en el artículo 2 señala que:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en el sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables. (Ley General de Educación, 1993, p. 1)

Desde este planteamiento, se exige el derecho a la educación en territorio nacional, cumpliendo con las exigencias de organismos internacionales, ya que se refiere a «todo individuo», a «todos los habitantes» y no solo hace referencia al acceso, sino al tránsito y la permanencia en el sistema educativo. Desde esta perspectiva favorece al ingreso y permanencia de los alumnos transnacionales para dar continuidad a sus estudios durante su tránsito entre las escuelas de México y Estados Unidos.

Sin embargo, respecto al señalamiento sobre la educación de calidad y equitativa, la heterogeneidad de la población dificulta el cumplimiento de este artículo, pues requiere de enormes esfuerzos para atender a la diversidad de la población y asegurar condiciones de equidad para todos.

Entonces, el enfoque de las disposiciones generales de la Ley General de Educación fundamentan los fines de la educación en México desde el marco de una educación integral para los individuos a través del fortalecimiento del sentido nacionalista y la valoración de la diversidad cultural mexicana, por medio del conocimiento de la historia, las tradiciones y la cultura de las diferentes regiones del país.

Además, el logro de los fines de la educación en México se refuerza a través del respeto a los derechos humanos, por lo que en el artículo 7, fracción VI señala que la educación en México debe:

Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, propiciar la cultura de la legalidad, de la inclusión y la no discriminación, de la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones, así como el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos. (Ley General de Educación, 1993, p. 2-3)

En conjunto, la Ley General de Educación desde sus disposiciones generales, pretende una educación que favorezca la dignidad humana a través del conocimiento y respeto de los derechos humanos, evitando privilegios de raza, de sexo, de religión o de distinción de grupos o personas, haciendo énfasis en la igualdad de derechos y en la eliminación de elementos discriminatorios.

En el capítulo III se plantean las disposiciones relacionadas a la equidad en la educación, y en él se reconoce a la población que por alguna razón se encuentra o se podría encontrar en situación de vulnerabilidad y que por estas razones presentan dificultades para el ejercicio del derecho a la educación. Para ello, propone medidas que favorezcan:

A quienes pertenezcan a grupos y regiones con mayor rezago educativo, dispersos o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, físico, mental, de identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual, creencias religiosas o prácticas culturales. (p. 16)

En la cita anterior, se reconoce como vulnerables a las personas por su situación migratoria. No obstante, las acciones y actividades propuestas para atender a la población vulnerable mantiene un mayor enfoque en personas de comunidades indígenas, zonas urbanas marginadas, alumnos con discapacidad o con aptitudes sobresalientes, excluyendo a la población migrante.

No obstante, esta Ley les favorece al conceder el acceso al sistema educativo mexicano de manera rápida sin necesidad de contar con documentos académicos o de identificación. Así mismo, en el artículo 38 se menciona que «la educación básica, en sus tres niveles, tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, así como de la población rural dispersa y grupos migratorios» (Ley General de Educación, 1993, p. 18). Empero, los estudios empíricos demuestra la dificultad para cumplir con este señalamiento al enfrentarse con escuelas monoculturales.

Aunado a lo anterior, Mendoza (2018) menciona que en el ámbito latinoamericano y específicamente en México, la inclusión educativa se mantiene en un concepto asociado en un imaginario de los sujetos educativos, enfocado en la atención educativa de alumnos con discapacidad. Situación que a pesar de los esfuerzos realizados para dar apertura a otros grupos vulnerables, el enfoque continúa en alumnos con discapacidad. Esta concepción podría limitar la inclusión de alumnos vulnerables presentes dentro de otra categoría, tales como el alumnado migrante.

De igual manera, esta misma autora argumenta que:

El paradigma de la inclusión se sustenta en la idea de que un sistema educativo único puede atender a la diversidad de niños y niñas mexicanos, sin importar sus diferencias; es decir, la inclusión alcanza tanto a niñas y niños mexicanos con derechos específicos derivados de sus identidades (étnicas, lingüísticas, entre otras) como a niños y niñas que demandan condiciones específicas para el logro del aprendizaje —por ejemplo, con alguna discapacidad visual—, como a niños migrantes, niños retornados de Estados Unidos. (Mendoza, 2018, p. 14)

Desde esta perspectiva, el enfoque planteado por parte de la Secretaría de Educación Pública y de la Ley General de Educación permite reflexionar sobre la necesidad de complementar su enfoque de inclusión con un enfoque intercultural. La interculturalidad «se refiere a la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y a la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo» (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2005, p. 5).

A partir del planteamiento anterior se fomenta el respeto a las diferencias y mezcla de culturas, además, permitiría la práctica y preservación de las diferentes

culturas dentro de un salón de clases y la atención diferenciada de las necesidades de todos y cada uno de los alumnos.

## PROGRAMA BINACIONAL DE EDUCACIÓN MIGRANTE (PROBEM)

Los orígenes del PROBEM datan de la década de los 70, pues en 1976 los gobiernos de México y Estados Unidos sumaron esfuerzos para atender a la población estudiantil migrante transnacional. Tras la iniciativa de los estados de Michoacán y California se crea en 1982 (Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, 2017).

Desde su creación, el PROBEM ha contribuido para mejorar las condiciones de acceso y permanencia escolar de la población migrante durante su tránsito entre los sistemas escolares de México y Estados Unidos. Actualmente, 27 Estados de Estados Unidos y los 32 Estados de la República Mexicana forman parte de él.

### EL PROBEM COMO ACCIÓN PÚBLICA PARA LA INCLUSIÓN EDUCATIVA DE MIGRANTES TRANSNACIONALES

La tabla número 1 presenta una visión de las directrices del PROBEM, en ella se da a conocer la misión, visión y objetivos general y específicos del programa.

TABLA 1. Misión, objetivo general, objetivos específicos del PROBEM

Misión	Lograr que las niñas, niños y adolescentes migrantes que cursan sus estudios en México y en Estados Unidos o en cualquier otro país, reciban una educación básica de calidad, garantizando el acceso, permanencia, tránsito y conclusión de sus estudios, en un ambiente incluyente e intercultural.
Objetivo General	Promover y asegurar la atención educativa de los niños y jóvenes migrantes que cursan una temporada del año escolar en México y otra en EUA (Estados Unidos), procurando una educación de calidad, equidad y pertinencia, así como lograr la reciprocidad en la cooperación entre las comunidades educativas entre ambos países.
Objetivos específicos	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contribuir a ofrecer una educación básica de calidad, equitativa e inclusiva a las niñas, niños y adolescentes que migran y transitan entre México y EUA.</li> <li>2. Realizar acciones que aseguren la continuidad escolar en ambos países.</li> </ol>	



- 
3. Reforzar el conocimiento de la historia, la cultura, los valores, las tradiciones nacionales y el conocimiento escolar, en los alumnos mexicanos y de origen mexicano que radican en EUA y los que migran entre México y EUA.
  4. Fortalecer las relaciones educativas y socioculturales entre México y EUA a través del intercambio de experiencias académicas y culturales con las autoridades educativas y los docentes de ambos países.
  5. Realizar investigaciones educativas para desarrollar propuestas pedagógicas y estrategias en beneficio de la población migrante.
  6. Orientar y capacitar a los padres de familia migrantes para apoyar el proceso de enseñanza-aprendizaje de sus hijos.
  7. Difundir los objetivos y acciones del PROBEM entre educandos, padres de familia, autoridades estatales, municipales, distritales y organizaciones educativas y sociales.
  8. Evaluar el PROBEM de forma permanente e integral para garantizar, cuantitativa y cualitativamente, su funcionalidad de impacto educativo.
  9. Fijar estrategias y mecanismos para el ingreso, permanencia y tránsito de los alumnos en retorno, en materia de inscripción, reinscripción, acreditación, promoción, regularización, certificación y revalidación de estudios.
- 

Fuente: Elaboración propia con información de Servicios de Educación Pública del Estado de Nayarit (SEPEN), (2020), Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, 2017 y Secretaría de Educación Pública del Estado de Hidalgo (2022).

#### EJES TEMÁTICOS DEL PROGRAMA BINACIONAL DE EDUCACIÓN MIGRANTE

Para lograr la misión y el cumplimiento del objetivo general y objetivos específicos se establecieron cinco ejes temáticos los cuales pretenden cumplir con lo siguiente.

## Objetivo de cada eje temático del PROBLEM

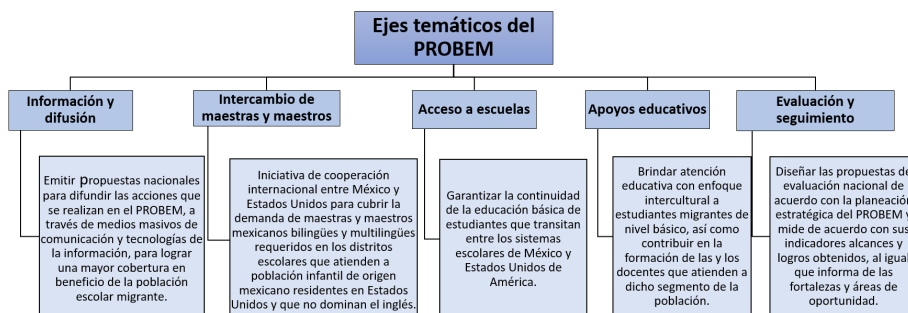


FIGURA 1. Fuente: elaboración propia con información del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, 2017, p.7.

## COHERENCIA DEL PROBLEM CON EL PROBLEMA PÚBLICO

El diseño de una política pública inicia con la identificación de un problema público, por lo que, para visibilizar el problema, es necesario tener presentes los argumentos que indican su existencia, sus causas y las consecuencias que se pueden generar por la omisión a su atención. En opinión de Cervantes (2018) los problemas de políticas se originan por sentimientos de aflicción, descontento, molestia o infelicidad de alguna parte de la ciudadanía o de la población en general, problemas que en su mayoría no son claros, ya que se derivan de percepciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad, de ahí su complejidad.

Respecto al PROBLEM, la búsqueda documental no arroja un diagnóstico del problema, pero los estudios empíricos identifican como problemática principal la exclusión de la población migrante transnacional, pues coinciden en la invisibilidad de ellos por diversas causas: el desconocimiento de la cultura del lugar de llegada en México, rupturas pedagógicas y lingüísticas, instituciones sociales y asistenciales no preparadas para atenderlos (Alvarado, 2020, Sánchez, 2021).

Ahora bien, «la coherencia en las políticas públicas se refiere a la teoría causal que estructura una política, la coherencia interna de las políticas» (Cejudo y Michel, 2016, p. 8). Por consiguiente, a través de ella se identifica la conexión que existe entre la definición del problema, los instrumentos de política utilizados y la solución deseada, en este sentido, el análisis de la coherencia en las políticas públicas señala la relación de causa y efecto que debe asumir la política.

Por consiguiente, es posible manifestar que por lo menos documentalmente a través de su objetivo el PROBLEM atiende y otorga oportunidades educativas sin interrupciones a la población objetivo y presenta coherencia con los fines de la

educación en México y con el problema público identificado (exclusión), esto a través de sus acciones señaladas en los objetivos específicos y los ejes temáticos.

Además, abona para la inclusión de la población estudiantil transnacional tanto para el acceso como para la permanencia en las escuelas (solución deseada). Incluso, sus acciones (instrumentos) están enfocadas en facilitar la integración del alumnado migrante transnacional para que su llegada sea menos problemática, pues busca fortalecer conocimientos culturales sobre México, facilitar el acceso a través de su acreditación y certificación de sus estudios y capacitar a los maestros y padres para que los comprendan y apoyen en el proceso de transición.

En cambio, los estudios empíricos realizados sobre el PROBEM señalan que el programa es necesario para la atención de esta población educativa, pero mantienen ciertas deficiencias que deben ser analizadas para el logro de los objetivos. Por ejemplo, Sánchez (2011) señaló que un diagnóstico realizado en distintos Estados del país revela que sus acciones no han sido suficientes, advirtiendo que el fenómeno es desconocido por las autoridades educativas, los maestros de México y la población en general.

En consecuencia, los alumnos continúan expuestos a situaciones de riesgo y sistemas de exclusión, como la deserción y reprobación, causada por las dificultades de aprendizaje al desenvolverse en dos idiomas distintos y pertenecer a dos sistemas educativos diferentes.

En el caso del Estado de Hidalgo, Alvarado (2020) señala que las estrategias implementadas por el PROBEM se han enfocado en mayor proporción en los alumnos de origen mexicano que radican en Estados Unidos, principalmente en la dimensión cultural, reforzando la identidad y cultura mexicana. Sin embargo, requiere una mayor difusión, pues la mayoría de la población migrante en México no conoce su existencia y hace falta considerar a los alumnos provenientes de Estados Unidos que ahora radican y estudian en México para reconocer y atender sus necesidades reales.

En coincidencia, Mérida (2017) detecta que existe un desconocimiento del PROBEM, situación que favorece una serie de problemas sociales, tales como, el abandono escolar de niñas y niños migrantes, el incremento de carencias sociales y problemas de inserción laboral a causa de la deserción escolar, así como el ingreso temprano al empleo informal no calificado y mal remunerado. Por ello el programa requiere de estrategias de difusión que garanticen el conocimiento de sus funciones y objetivos.

## COMENTARIOS FINALES

En el presente texto se identifica al paradigma de la inclusión en las políticas educativas como parte de los fines de la educación en México, el cual, en su correcta aplicación favorecería el acceso a una educación equitativa. Sin embargo, la heterogeneidad de la población dificulta su implementación, por ende, el reto de las políticas educativas consiste en generar estrategias que debiliten la intención de homogeneizar a la población educativa y que por el contrario consideren y valoren la heterogeneidad de las comunidades educativas.

En consecuencia, la hechura de las políticas públicas requiere de propuestas teórico metodológicas que permitan conocer las necesidades reales de la población objetivo, es decir, la definición de esta población requiere de un diagnóstico basado en identificar las características que pueden poner en situación de vulnerabilidad a todas y cada una de las personas que son o podrían ser parte de una política pública.

De acuerdo con Pano, Escobar y Guillén (2018) los Estados deben tener de base la justicia social a través de los principios de igualdad y equidad, sobre todo recomiendan visibilizar a los grupos vulnerables para incluir un mayor número de población.

Por esta razón, los instrumentos de política pública enfocados en la atención de la comunidad educativa deben plantear no solo una política educativa inclusiva, sino una educación inclusiva intercultural que genere acciones complementarias entre el paradigma de la inclusión y la interculturalidad para favorecer las condiciones pedagógicas y de infraestructura que beneficien no solo a una parte del alumnado, sino a su totalidad, considerando todas y cada una de las necesidades.

Respecto a las políticas de atención a la población educativa migrante se plantea coherencia respecto a la inclusión educativa con los fines de la educación en México, pues contribuyen con una visión desde un enfoque de derechos humanos, con la finalidad de garantizar el acceso al derecho a la educación. Esto no quiere decir que la reglamentación garantice que en la realidad social se respete el derecho a la educación para todo el alumnado, puesto que derivado de la heterogeneidad es importante determinar las necesidades actuales desde las propias percepciones de la población objetivo de estas políticas públicas.

En el caso de los alumnos migrantes transnacionales, se detecta que son excluidos tanto para el aprendizaje como en la convivencia escolar, en razón que su movilidad entre un país y otro no ha sido comprendida, de ahí que se enfrente a inequidades que ponen en riesgo el abandono de sus estudios. En este sentido, las acciones del PROBEM son de gran relevancia en México, porque no existe otro programa que se enfoque en alumnos transnacionales.

En suma, el programa requiere generar un diagnóstico actual sobre las problemáticas que enfrenta la población objetivo y así actualizar sus acciones. Por ejemplo, actualizar estrategias pedagógicas, estrategias que atiendan a las diferencias lingüísticas y al desconocimiento de la cultura mexicana, las cuales ayuden a la inclusión de estos alumnos y abonen para la permanencia en la escuela, así mismo, se requiere generar mayor difusión de sus acciones.

## REFERENCIAS

- ALVARADO, F. (2020). *Percepciones de alumnos migrantes transnacionales vinculadas con su proceso migratorio de Estados Unidos a México y de adaptación escolar en escuelas públicas de educación básica del municipio de Tenango de Doria, Hidalgo*. Tesis de maestría Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- BLANCO, R. (2010). La atención educativa a la diversidad: Las escuelas inclusivas. En Á. MARCHESI, J. C. TEDESCO, y C. COLL, *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza, metas educativas 2021* (pp. 87-99). Organización de Estados Iberoamericanos.
- CEJUDO, G. M. y MICHEL, C. L. (2016). Coherencia y políticas públicas Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública*, 3-31.
- CERVANTES, G. A. (2018). *Enfoque Integral de Políticas Públicas*. Gobierno del Estado de Guerrero.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (18 de diciembre de 2018). *Gobierno de México, mexicanos en Estados Unidos*. <https://www.gob.mx/conapo/articulos/mexicanos-en-estados-unidos-datos-graficos-y-mapas-cifras-2017-y-2018?idiom=es>
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [Const]. 5 de febrero de 1917(Estados Unidos Mexicanos).
- FRANCO, G. M. (2017). Sistemas educativos y migración Una mirada a la educación en Estados Unidos y México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 705-728.
- INSTITUTO ESTATAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA DE OAXACA (2017). *Guía para candidatas/candidatos al programa de intercambio de maestros México-Estados Unidos (PIM)*. Oaxaca: Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca.
- LEY GENERAL DE EDUCACIÓN. *Diario Oficial de la Federación* de 13 de julio de 1993.
- MENDOZA, Z. (2018). Inclusión como política educativa: Hacia un sistema educativo único en un México cultural y lingüísticamente diverso. *Sinéctica Revista Electrónica de Educación*, 1-16.
- MÉRIDA, P. (2017). *Programa Binacional de Educación Migrante: Diagnóstico y estrategias de comunicación para la difusión en Baja California*. El Colegio de la Frontera Norte.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (2005). *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales*. Paris. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000142919\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000142919_spa)
- PANO, F. C., ESCOBAR, F. E. y GUILLÉN, M. D. (2018). Diversidad, equidad e inclusión: una articulación necesaria para la calidad educativa. En M. MARTINEZ, SILVA, *Educación inclusiva en México. Avances, estudios, retos y dilemas*. Universidad Intercultural de Chiapas.

- SÁNCHEZ, G. (2011). Pertinencia del estudio de los alumnos transnacionales en México y su conceptualización. En V. ZÚÑIGA, E. T. HAMANN, y J. SÁNCHEZ GARCÍA, *Alumnos transnacionales Escuelas mexicanas frente a la globalización* (pp. 23-39). Secretaría de Educación Pública.
- SÁNCHEZ, G. J. (2021). Migración escolar transnacional y propuestas de atención a la diversidad en la formación docente. *Anales de antropología*, 55(1), 97-103.
- SÁNCHEZ, G. J. y ZÚÑIGA, V. (2010). Trayectoria de los alumnos transnacionales en México propuesta intercultural de atención educativa. *Trayectorias*, 5-23.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP). (Septiembre de 2015). *Alcances y metas del Programa Binacional de Educación Migrante en México*.
- Secretaría de Educación Pública del Estado de Hidalgo. (2022). <http://www.hgo.sep.gob.mx/content/acerca/basica/probem/objetivo.html>
- Servicios de Educación Pública del Estado de Nayarit. (2020). <http://www.sepen.gob.mx/probem/>



# OS DIREITOS DE PERSONALIDADE E A PARTICIPAÇÃO DA JUVENTUDE PORTUGUESA PERANTE OS DESAFIOS OFERECIDOS PELO ATUAL CONTEXTO DA EUROPA DO SUL

DE OLIVEIRA XAVIER, MARINÊZ<sup>1</sup>  
*Instituto Politécnico de Beja*

## RESUMEN

El presente estudio tiene el objetivo de dar visibilidad a una realidad social llena de desafíos e inquietudes. La juventud portuguesa afronta varios retos y la migración es uno de ellos. Portugal es un país receptor y emisor de mano de obra este fenómeno nos obliga a considerar el contexto de crisis estructural del capitalismo que tiene consecuencias en los más variados ámbitos, destacando la precariedad como elemento clave. Intentaremos evidenciar dos cuestiones: La primera es la disponibilidad de herramientas y numerosas plataformas y estudios científicos, que nos permiten visualizar un panorama muy claro del contexto nacional. La segunda concierne a la necesidad de inserción de la problemática en la agenda política y la aplicación de recursos para la formación y respuestas necesarias.

Palabras clave: *direitos de personalidade, políticas públicas, participação juvenil, migração.*

## ABSTRACT

This study intends to give visibility to a social reality full of challenges and concerns. The portuguese youth face several challenges and migration is one of them. Portugal is a

<sup>1</sup> Marinêz De Oliveira Xavier, (marinez.xavier@ipbeja.pt) – professora adjunta do Instituto Politécnico de Beja, investiga questões jurídico-sociais em Portugal, Espanha e Brasil.



labour receiving and sending country and this phenomenon forces us to consider the context of the structural crisis of capitalism that brings consequences in the most varied areas, highlighting precariousness as a key element. We will try to highlight two issues: The first is the availability of tools and numerous platforms and scientific studies, which allow us to visualise a very clear picture of the national context. The second concerns the need to place the issue on the political agenda and to allocate resources for the necessary training and responses.

Keywords: *personality rights, public policies, youth participation, migration.*

## INTRODUÇÃO

**N**O PERCURSO COMO DOCENTE UNIVERSITÁRIA neste jardim a beira-mar plantado<sup>2</sup>, no convívio com os jovens do Baixo Alentejo e com os jovens de outras regiões e outros países, que cheios de sonhos se dirigem a Beja em busca de formação profissional e realização pessoal, permite-nos uma posição ativa no processo da preparação universitária. Permite ainda, sermos partícipes de algumas inquietudes e angústias vividas por essa etapa compreendida entre a infância e a idade adulta, etapa em que se definem os interesses, os projetos e as relações com a sociedade local, nacional e global.

Antes de falar de juventude, é importante salientar, que nos deparamos com um número imenso de conceitos sobre essa categoria da sociedade, o que demonstra que nas últimas décadas houve um despertar de interesse sobre o tema.

A Organização Internacional da Juventude (OIJ), define jovem como o indivíduo que se encontra entre os 14 e 29 anos de idade, porém Waiselfisz vai mais além quando preceitua:

A questão da «juventude» assume carácter político e sociocultural, existindo intensa polémica no campo de sua «construção social» e em torno de sua definição. Na construção teórica do próprio conceito, várias áreas do conhecimento participam e reivindicam sua interpretação, incorporando as ideias de direito e cidadania. (Waiselfisz, 1998, p. 153)

Respeitando e evidenciando a importância da investigação científica sobre o tema nos permitimos definir a juventude como uma categoria social ativa e cambiante, poética, construtora e inquieta e que atualmente pode ser vista no sul da Europa como uma das mais preparadas tecnicamente uma vez que a globalização,

<sup>2</sup> A expressão das autorias de Tomás Ribeiro (1831-1901) refere-se a Portugal e até pode aludir ao excelente clima mediterrânico de temperaturas amenas, expressão usada com diferentes conotações.

os programas de mobilidade, o desenvolvimento das TICs, o acesso a programas linguísticos entre tantos fatores lhes bombardeiam de informações e conhecimentos que as gerações ascendentes não dispunham.

A juventude é tudo isso, aliado a um misto de frustração e medo pelo futuro, consciente do seu papel e que agora tenta construir-se e reconstruir-se num contexto competitivo e incerto. Diante das incertezas o fenómeno migratório ganha força e muitas vezes esta é a única alternativa à busca de respostas aos problemas económicos que envolvem a necessidade de um trabalho digno e no campo dos direitos de personalidade, a capacidade de ser sujeito de direitos em toda a sua plenitude<sup>3</sup>.

O presente trabalho, longe de oferecer respostas, pretende de forma introdutória visibilizar uma realidade de desafios e promover o debate e reflexão. Pretende levar um pouco do local para o global e quem sabe, buscar identidades semelhantes, forças e respostas comuns, afinal em um contexto de intensificação de relações entre as mais distintas fronteiras os eventos de uma sociedade interferem, modificam e são modificados, as realidades estão interligadas de tal modo que a busca de soluções comuns pode ser enriquecidas e fortalecida.

## O CONTEXTO DEMOGRÁFICO, A QUESTÃO DA EMANCIPAÇÃO TARDIA A BAIXA NATALIDADE, A IMIGRAÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS

As políticas públicas têm como escopo o atendimento às necessidades e problemas da comunidade tanto em plano global, nacional, regional ou municipal, sendo assim qualquer abordagem sobre o tema, deve antes de mais nada identificar os reais problemas existentes.

Duas questões nos chamam a atenção: - a primeira a referenciar é que encontramos ferramentas, dados e plataformas, estudos científicos, que nos permitem desde um levantamento bibliográfico ter um panorama bastante claro do contexto nacional, ou seja, permite a identificação dos problemas, assim se constata que a temática alcançou significativo avanço em Portugal; - a segunda questão diz respeito a inserção da problemática na agenda política, na aplicação de recursos, na exigência de respostas.

<sup>3</sup> A expressão das autorias de Tomás Ribeiro (1831-1901) refere-se a Portugal e até pode aludir ao excelente clima mediterrânico de temperaturas amenas, expressão usada com diferentes conotações.

Nesta segunda abordagem identificamos que há muito por fazer, se observa minimamente o cumprimento das exigências europeias, faltando um debate e construção participativa dos sujeitos de direito implicados.

Ao observar alguns dados oferecidos pelo Observatório Permanente da Juventude do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa veremos que é notória diminuição da população jovem em Portugal sem distinção de unidade territorial<sup>4</sup>. São vários os fatores que influenciam de forma direta e indireta para essa diminuição. Iniciaremos pela motivada e incentivada emigração ocorrida entre os anos de 2010 a 2015 como consequência da forte crise económica que fez com que cerca de 500 mil portugueses tenham emigrado.

A forte crise e o quase desmantelamento do Estado de Bem-estar Social açoiou a juventude portuguesa e embora atualmente tenhamos sinais de significativa reestruturação e se verifique o retorno de muito, esse processo ainda deixa marcas no decréscimo populacional. Outros fatores a serem considerados são a baixa natalidade o aumento da esperança de vida que influencia diretamente nos dados estatísticos.

A baixa natalidade é influenciada por diversos fatores, entre eles a capacidade económica de emancipação aliadas as barreiras profissionais. Em 1960 a idade média do nascimento do primeiro filho para mulheres portuguesas eram em torno aos 25 anos, em 2018 a idade média passa a 30,4. O número de filhos por mulher está em 1,41 nascimentos face a 3,20 na década de 60<sup>5</sup>. Estes fatores nos posicionam perante um grande desafio demográfico, que sucinta a preocupação com a sustentabilidade do estado social.

A emancipação tardia é outro facto a ser considerado, segundo dados do Eurostat referentes a 2017, em média, os jovens portugueses saem da casa dos pais com uma idade superior aos 29 anos, enquanto a média na união europeia se situa nos 26 anos. A permanência na casa familiar nem sempre é uma escolha e em grande medida está diretamente relacionada com a falta de oportunidades de emprego, com a precariedade das relações laborais e com a dificuldade dos jovens em ace-

<sup>4</sup> As unidades Territoriais em Portugal: UTS I (NUTS 1) – constituído por três unidades, correspondentes ao território do continente e de cada uma das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. NUTS II (NUTS 2) - constituído por sete unidades, as regiões, das quais cinco no continente e os territórios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; NUTS III (NUTS 3) - constituído por 25 unidades, as sub-regiões, das quais 23 no continente e 2 nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, e correspondem as entidades municipais.

<sup>5</sup> Dados retirados do sítio *web*: <<https://www.pordata.pt/Portugal/Indicadores+de+fecundidade+%c3%84ndice+sint%c3%a9tico+de+fecundidade+e+taxa+bruta+de+reprodu%c3%a7%c3%a3o-416>>.

derem à habitação própria, seja pela dificuldade no acesso ao crédito habitação ou pela reduzida oferta do mercado de arrendamento.

O Instituto Nacional de Estatística (INE) oferece dados que refletem que os habitantes nacionais com idade entre os 18 e os 34 anos superam 1,89 milhões de indivíduos, dos quais quatro em cada 10 jovens não conseguiram emancipar-se, já que 38,3% não tem qualquer tipo de rendimento regular e mais de metade (57,6%) tem uma remuneração média líquida inferior a 1.000 euros mensais. Por outro lado, o preço da habitação em Portugal tem vindo a registar subidas constantes, nestes últimos anos.

Neste contexto, faltam soluções de baixo custo para habitações ajustadas à realidade económica dos jovens. Mesmo vivendo fora do ambiente familiar, cerca de 37,2% continuam a depender economicamente das suas famílias ou parceiros, uma vez que contam com baixos rendimentos e uma situação laboral precária. O breve enquadramento estatístico da realidade portuguesa tem o objetivo de fundamentar a dimensão jurídica e observar a implementação de políticas públicas voltadas para este coletivo ponto que abordamos a seguir.

## PERCURSO JURÍDICO, SUPORTE INSTITUCIONAL E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A atual Constituição portuguesa foi aprovada em 2 de abril de 1976, entrando em vigor em 25 de abril do mesmo ano, já então exteriorizou no artigo 70<sup>6</sup> a preocupação do Estado com a juventude.

Somente em 1985 ocorre a institucionalização de alguns órgãos deliberativos com a função de implementar ações do Estado e políticas públicas, objetivando assim, atender necessidades neste âmbito, este facto foi coincidente com o ano internacional da juventude com foco de atenção internacional aos problemas e temas relativos à mocidade proclamado pela assembleia geral da ONU.

<sup>6</sup> Artigo 70 da C.P:1. Os jovens, sobretudo os jovens trabalhadores, gozam de proteção especial para efetivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente: a) No ensino, na formação profissional e na cultura; b) No acesso ao primeiro emprego, no trabalho e na segurança social; c) Na educação física e no desporto; d) No aproveitamento dos tempos livres. 2.) A política de juventude deverá ter como objetivos prioritários o desenvolvimento da personalidade dos jovens, a criação de condições para a sua efetiva integração na vida ativa, o gosto pela criação livre e o sentido de serviço à comunidade. 3.) O Estado, em colaboração com as famílias, as escolas, as empresas, as organizações de moradores, as associações e fundações de fins culturais e as coletividades de cultura e recreio, fomenta e apoia as organizações juvenis na prossecução daqueles objetivos, bem como o intercâmbio internacional da juventude.

Os principais órgãos institucionalizados a partir de 1985 foram: Secretaria de Estado e da Juventude; Direção Geral da Juventude; Conselho consultivo da juventude. A implementação destes órgãos teve consequências positivas, uma vez que se inicia de forma concreta a implementação de políticas públicas, mas não podemos deixar de mencionar que tinham «a clara intenção de atender a exigências à uma atenção global da questão juvenil» (Léon, 2003, pp. 85-86), o momento suscitava um debate mais amplo, mas o que ficou evidenciado foi a clara necessidade de Portugal aproximar-se das políticas da União europeia.

Desde os inícios da implementação dessa estrutura, se visualiza o mercado como motor das relações sociais e dentro desta lógica, a juventude se consolida no cenário europeu como potencial consumidor, embora seja considerado um ente especial e como tal objeto de políticas públicas sociais onde o Estado através de processos de intervenção pública deverá oferecer cobertura nessa condição de transição e de certa vulnerabilidade.

A importância da juventude como agente de mudança social, também é visualizada e valorizada, porém com maior ênfase pelas orientações da união europeia do que pelo debate das bases juvenis locais, as diretrizes europeias ditam que se deve considerar o valor e legitimidade do jovem como principal ator e protagonista, medindo e valorando a capacidade de participação política nos movimentos sociais, sejam eles movimentos estudantis, partidos políticos e outros. Com base nos ditames da união e com intuito de descentralização, os municípios portugueses desde o início são responsáveis formais pela promoção das políticas públicas, com a obrigação legal de não deixar no esquecimento a participação ativa dos mesmos como sujeitos de direito. A participação da juventude neste processo de implementação e intervenção social deverá (ou deveria) contemplar a diversidade para uma efetiva tutela.

A diversidade referida deverá contemplar as questões de gênero, classe social, etnia entre outras. O debate é ou deveria ser eminentemente público, devendo ter como escopo a efetiva participação dos sujeitos de direito. Neste sentido, ao observar o percurso histórico, como já mencionamos antes, é notório um avanço no que pertence à transparência e à informação encontrada nas mais variadas plataformas e bancos de dados, e ainda a participação da academia com diferentes investigações sobre a questão e a efetiva publicidade dos resultados.

A partir de 1988, com a estruturação das delegações regionais com atuação nos municípios dá-se início a uma articulação com atuações geográficas que participam do processo de intervenção não só a nível local, mas também nacional e europeu. As autarquias locais são formalmente e deveriam ser materialmente e na prática as dinamizadoras da participação e pilar importante neste processo de construção. Portugal conta com 308 municípios com a responsabilidade de promover a participação dos legítimos atores no processo de intervenção social, seja na elabora-

ção de orçamentos participativos, fortalecimento do associativismo jovem, participação cidadã, na luta pelo trabalho digno, educação pública, formação, moradia e saúde pública. Em 1989, a Portaria n.º 140-A/89, de 25 de fevereiro, aprova o Regulamento para a Inscrição no Registo Nacional das Associações Juvenis (RNAJ), as associações juvenis desempenham um papel fundamental na aproximação dos jovens com as instituições estatais.

A Lei n.º 1/2006, de 13 de janeiro – Assembleia da República – estabelece o estatuto jurídico do Conselho Nacional de Juventude. Este estatuto possibilita ainda mais a aproximação da participação efetiva na elaboração das políticas públicas e dá origem ao Instituto Português da Juventude, I.P., que celebra um protocolo (Portaria n.º 694/2009, 29 de junho – Presidência do Conselho de Ministros e Ministério das Finanças e da Administração Pública).

Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2007, de 4 de junho, é criada uma Comissão Interministerial para as Políticas da Juventude. A Lei n.º 8/2009, de 18 de fevereiro – Assembleia da República – cria o regime jurídico dos Conselhos Municipais de Juventude. Importante ressaltar, que o Conselho municipal de juventude é o órgão consultivo do município sobre matérias relacionadas com a política de juventude. A participação efetiva dos atores na elaboração das políticas públicas considerando as realidades concretas a diversidade e contextos locais. Um olhar no artigo 3º da referida Lei permite entender a importância deste instituto jurídico para a construção participativa<sup>7</sup>.

A Lei n.º 6/2012, de 10 de fevereiro – Assembleia da República – vem produzir modificações na legislação anterior, e altera (segunda alteração) o Decreto-Lei n.º

<sup>7</sup> Artigo 3º. Os conselhos municipais de juventude prosseguem os seguintes fins: a) Colaborar na definição e execução das políticas municipais de juventude, assegurando a sua articulação e coordenação com outras políticas sectoriais, nomeadamente nas áreas do emprego e formação profissional, habitação, educação e ensino superior, cultura, desporto, saúde e Acção social; b) Assegurar a audição e representação das entidades públicas e privadas que, no âmbito municipal, prosseguem coordenação com outras políticas sectoriais, nomeadamente nas áreas do emprego e formação profissional, habitação, educação e ensino superior, cultura, desporto, saúde e Acção social; c) Assegurar a audição e representação das entidades públicas e privadas que, no âmbito municipal, prosseguem atribuições relativas à juventude; d) Contribuir para o aprofundamento do conhecimento dos indicadores económicos, sociais e culturais relativos à juventude; e) Promover a discussão das matérias relativas às aspirações e necessidades da população jovem residente no município respetivo; f) Promover a divulgação de trabalhos de investigação relativos à juventude; g) Promover iniciativas sobre a juventude a nível local; h) Colaborar com os órgãos do município no exercício das competências destes relacionadas com a juventude; i) Incentivar e apoiar a atividade associativa juvenil, assegurando a sua representação junto dos órgãos autárquicos, bem como junto de outras entidades públicas e privadas, nacionais ou estrangeiras; j) Promover a colaboração entre as associações juvenis no seu âmbito de atuação.

7/2003, de 15 de janeiro, que regulamenta os Conselhos Municipais de Educação e aprova o processo de elaboração da Carta Educativa, transferindo mais competências para as autarquias locais. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 130/2017, de 13 de setembro – Presidência do Conselho de Ministros - aprova os princípios técnicos, a metodologia e as regras de operacionalização aplicáveis à edição de 2017 do Orçamento Participativo Jovem Portugal.

Na sequência destes avanços e dando grande ênfase a Resolução do Conselho de Ministros n.º 114-A/2018, que aprova o Plano Nacional da Juventude, e que dada a sua importância passamos a citar as suas disposições: «o Governo assumiu, no seu Programa e no Plano Nacional de Reformas, uma perspetiva transversal das políticas públicas de juventude, ao apresentar medidas setoriais que têm como destinatária a população jovem do país.

O Governo estabeleceu o compromisso de investir na juventude, apostando na articulação interministerial com as tutelas e programas que têm impacto na vida das pessoas jovens, nomeadamente no que respeita à educação, ao emprego e ao empreendedorismo, ao ensino superior, à habitação, à natalidade, à saúde, à qualidade de vida, ao desporto, à cultura, ao ambiente, à agricultura, aos transportes, à sustentabilidade da segurança social, ao combate à pobreza, à igualdade, à inclusão e às migrações.» dando assim passos firmes no que concerne ao processo de elaboração do Livro Branco da Juventude (IPDJ, 2015), iniciado em 2011, com a adoção de método participativo na elaboração e definição de políticas públicas de juventude com base numa metodologia de governança em prática na Europa, o chamado «método aberto de coordenação». Trata-se de um método que visa envolver os jovens e demais intervenientes no setor institucional das políticas de juventude a vários níveis da sua governança, na identificação de áreas estratégicas e linhas de ação que inspirassem orientações de intervenção para a política nacional de Juventude (Resolução do Conselho de Ministros N.º 11/2013, de 5 de março). Podemos assim observar que, com mais de quatro décadas da promulgação da Constituição da República Portuguesa, os preceitos do artigo 70º alicerçaram um caminho lento, muitas vezes com carácter impositivo pela união europeia e atualmente se pode visualizar um panorama de suporte jurídico e institucional que é capaz de evidenciar a necessidade de interlocução entre o local, o regional, o nacional e global, considerando a participação ativa do principal actor.

Dessa visão panorâmica, se identifica os avanços jurídicos institucionais com otimismo, porém, a realidade e os factos concretos identificam o largo caminho a percorrer e muito a fazer para que os processos de intervenção e as medidas concretas possam ter um carácter estrutural e constante.

## DESAFIOS FUTUROS

Historicamente a juventude é artífice de mudanças sociais, etapa forjada na intensidade de situações tais como questões étnicas, económicas, de gênero, identitária entre outras e que conta ainda com a transversalidade da inquietude, da rebeldia, da incerteza e da força transformadora.

Nas últimas quatro décadas se intensificou em Portugal a planificação e institucionalização de políticas públicas em torno da juventude, evidenciando a necessidade de implementação efetiva. São notórios os avanços e as conquistas no plano jurídico institucional, porém o grande desafio é a inclusão das mesmas nas agendas políticas municipais de forma participativa e colocar em prática os dispositivos legais.

O Observatório Permanente da Juventude, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa demonstra em um significativo estudo que mesmo sendo Plano Municipal de Juventude uma obrigatoriedade e conte coma devida fundamentação jurídica como instrumento fundamental na prossecução de políticas públicas municipais na área da juventude mais de 90% dos municípios portugueses não contemplam Plano municipal da Juventude<sup>8</sup>. «As razões apresentadas pelos responsáveis municipais da área da juventude para a não existência de um Plano Municipal de Juventude, verificou-se que na maior parte dos casos (39,2%) tal se deve a uma opção política do município (que não considera a implementação de um plano desta natureza uma prioridade); em 23,4% dos casos, a justificação é a de que o PMJ se encontra em elaboração.

É importante salientar, os casos em que as razões invocadas para não existir PMJ assentam no facto de os municípios sentirem escassez de recursos humanos e económicos para o elaborar e implementar (14,6%), ou em que as ações destinadas à população jovem estão incluídas noutras áreas como a educação, ação social e desporto (14%)». Pergunta 18: «Existe no município um Plano Municipal de Juventude?» (N=251; Sim=22; Não=229). Entre as razões apresentadas pelos responsáveis municipais da área da juventude para a não existência de um Plano Municipal de Juventude, verificou-se que na maior parte dos casos (39,2%) tal se deve a uma opção política do município (que não considera a implementação de um plano desta natureza uma prioridade); em 23,4% dos casos, a justificação é a de que o PMJ se encontra em elaboração.

<sup>8</sup> Juventude(s) do local ao nacional – que intervenção? Coordenadores: Maria Manuel Vieira | Vítor Sérgio Ferreira Edição: Edições Afrontamento | Rua de Costa Cabral, 859 | 4200-225 Porto [www.edicoesafrontamento.pt](http://www.edicoesafrontamento.pt) | [comercial@edicoesafrontamento.pt](mailto:comercial@edicoesafrontamento.pt) ISBN: 978-972-36-1769-6 Depósito Legal: 459518/19. Impressão e acabamento: Companhia das Artes / Rainho y Neves, Lda.



Diante do exposto, poderíamos mencionar inúmeros desafios futuros, mas dada a especificidade deste artigo e reforçando que todo direito deve estar garantido e fundamentado por sistema participativo e com a efetiva realização das políticas públicas a participação cidadã efetiva e a consciência de que mais uma vez a juventude terá que tomar o comando da sua condição social e construir a mudança pode ser identificada como o grande desafio, enfatizando que todas as necessidades sejam no mundo laboral, residencial, educacional, cultural, identitário passam por esta premissa.

## CONCLUSÕES

1. Respeitando e evidenciando a importância e a complexidade das definições e dado o carácter inicial do estudo, nos permitimos definir a juventude como uma categoria social ativa e cambiante, poética, construtora e inquieta e que atualmente pode ser vista no sul da Europa como uma das mais preparadas tecnicamente uma vez que a globalização, os programas de mobilidade, o desenvolvimento das TICs, o acesso a programas linguísticos entre tantos fatores lhes bombardeiam de informações e conhecimentos que as gerações ascendentes não dispunham.
2. Duas questões-chaves foram identificadas neste sucinto estudo: a) a primeira a referenciar em que é possível encontrar ferramentas, dados e plataformas, estudos científicos, que nos permitem um panorama bastante claro do contexto nacional, ou seja a identificação dos problemas alcançou significativo avanço em Portugal; b) a segunda questão diz respeito a inserção da problemática na agenda política, na aplicação de recursos, na exigência de respostas, neste segundo planeamento há pouco avanço, quase nada mais além do cumprimento das exigências europeias.
3. Podemos observar que, com mais de quatro décadas da promulgação da Constituição da República Portuguesa, os preceitos do artigo 70º alicerçaram um caminho lento, muitas vezes com carácter impositivo pela União Europeia e atualmente se pode visualizar um panorama de suporte jurídico e institucional que é capaz de evidenciar a necessidade de interlocução entre o local, o regional, o nacional e internacional, considerando a participação ativa do principal actor como ente de direito dotado de personalidade em toda a sua plenitude.
4. Dessa visão panorâmica, se identifica os avanços jurídicos institucionais com otimismo, porém, a realidade e os factos concretos identificam o largo caminho a percorrer e muito a fazer para que os processos de intervenção e as medidas concretas possam ter um carácter estrutural e constante.

5. O Fluxo migratório é desencadeado por vários motivos: econômicos, culturais, sendo o económico o principal fator e muitas vezes a juventude não tem outra opção. A migração económica é a que exerce maior influência na população, esse fenómeno carece de um melhor acompanhamento e apoio sendo urgente a inserção nas agendas políticas e no debate continuo.
6. Não podemos esquecer que cada sujeito de direito traz consigo características do seu meio social e a juventude é marcada por traços plurais, assim que toda política pública deve ser elaborada considerando a diversidade o que se consegue com a construção de espaços democráticos o que nos leva à concluir inúmeros desafios futuros, mas dada a especificidade deste artigo e reforçando que todo direito deve estar garantido e fundamentado por sistema participativo e com a efetiva realização das políticas públicas a participação cidadã efetiva e a consciência de que mais uma vez a juventude terá que tomar o comando da sua condição social e construir a mudança pode ser identificada como o grande desafio, evidenciando que todas as necessidades sejam no mundo laboral, residencial, educacional, cultural, identitário pas-sam por esta premissa.

## REFERÊNCIAS

- ABAD, M. (2008). Crítica política das políticas da juventude. Em M. V. FREITAS, FREITAS y F. C. PAPA (Orgs). *Políticas públicas; juventude em Pauta*. Ação Educativa Assessoria-Pesquisa e Informação, Fundação Friedrich Ebert.
- BANGO, J. (2003). Políticas de Juventude na América Latina: identificação de desafios. Em M. V. FREITAS, FREITAS y F. C. PAPA (Orgs). *Políticas públicas; juventude em Pauta*. Ação Educativa Assessoria-Pesquisa e Informação, Fundação Friedrich Ebert
- LÉON, O. D. (2003). Da agregação programática à visão construtiva de políticas de juventude. Em M. V. FREITAS e F. CARVALHO PAPA (Orgs.), *Políticas Públicas: Juventude em Pauta*. Cortez Editora.
- WASELFISZ, J. J. (coord.) (1998). *Juventude, violência e cidadania: os jovens de Brasília*. Cortez Editora.
- VIEIRA, M. M. e outros. (2019). *Juventude(s) do local ao nacional – que intervenção?* Edições Afrontamento.

## LEGISLAÇÃO

- Código Civil Português. Decreto Lei n. °47344/66, de 25 de novembro (Portugal).  
Constituição Da República Portuguesa. *Diário da República n.º 143/1985, Série I* de 25 de Junho de 1985 (República Portuguesa).

Decreto-Lei N.º 17-D/86.. *Diário da República n.º 31/1985, Série I* de 6 de Fevereiro de 1986.

Decreto-Lei N.º 7/2003 que regulamenta os Conselhos Municipais de Educação e aprova o processo de elaboração da Carta Educativa, transferindo mais competências para as autarquias locais. *Diário da República n.º 12/2003, Série I-A* 15 de Janeiro de 2003.

Lei N.º 1/2006. *Diário da República n.º 10/2006, Série I-A* de 13 de janeiro de 2006.

Portaria N.º 694/2009. *Diário da República n.º 123/2009, Série I* de 29 de Junho de 2009.

Lei N.º 8/2009. *Diário da República n.º 34/2009, Série I* de 18 de Fevereiro de 2009.

Lei N.º 6/2012. *Diário da República n.º 30/2012, Série I* de 10 de Fevereiro de 2012.

Resolução Do Conselho De Ministros N.º 130/2017. *Diário da República n.º 177/2017, Série I* de 13 de Setembro de 2017.

Resolução Do Conselho De Ministros N.º 114-A/2018, que aprova o Plano Nacional da Juventude. *Diário da República n.º 170/2018, 1º Suplemento, Série I* de 4 de Setembro de 2018.

# LOS ESTUDIANTES INTERNACIONALES EN EL PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR. ESTRATEGIA Y CUMPLIMIENTO POR PARTE DEL ESTADO ESPAÑOL<sup>1</sup>

DEL ÁLAMO GÓMEZ, NURIA  
*Universidad de Salamanca*

## RESUMEN

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, firmado en Marrakech (Marruecos) el 10 de diciembre de 2018, bajo los auspicios de las Naciones Unidas (ONU), constituye el primer intento de abordar la movilidad humana desde un punto de vista global y desde todas sus manifestaciones. En este sentido, la movilidad internacional por razón de estudios aparece como una de estas manifestaciones, y los estudiantes internacionales como una de las tipologías de migrantes cuyos derechos se deben proteger y garantizar por parte de los estados firmantes.

Palabras clave: *movilidad por razón de estudio, migraciones cualificadas, movilidad de estudiantes, educación superior, estudiantes internacionales.*

## ABSTRACT

The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, signed in Marrakech (Morocco) on 10 December 2018, under the auspices of the United Nations (UN), is the

<sup>1</sup> El presente capítulo es resultado del Proyecto I+D+i «Diagnóstico y evaluación del cumplimiento por el Estado español del Pacto Mundial de Migraciones desde la perspectiva de género» (PID2019-106159RB-I00/AEI/10.13039/501100011033), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España.

first attempt to address human mobility from a global point of view and from all its manifestations. In this sense, international mobility for study purposes appears as one of these manifestations, and international students as one of the types of migrants whose rights must be protected and guaranteed by the signatory states.

Keywords: *mobility for the purpose of education, migration of skilled workers, student mobility, higher education, international students.*

## INTRODUCCIÓN

EL PACTO MUNDIAL para una Migración Segura, Ordenada y Regular, firmado en Marrakech (Marruecos) el 10 de diciembre de 2018, es el primer acuerdo intergubernamental promovido bajo los auspicios de las Naciones Unidas (ONU), que pretende abarcar todas las dimensiones de la migración internacional de manera holística y exhaustiva. Este Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM) se basa en el derecho internacional de los Derechos Humanos y ratifica el compromiso de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de todos los migrantes.

Por otro lado, existe un creciente consenso, entre los estudiosos de las migraciones, en considerar la movilidad internacional por razón de estudios como una manifestación más de la movilidad humana. Así, los datos que aportan organismos internacionales como la UNESCO y la OCDE nos permiten afirmar que la movilidad internacional por razones de estudio constituye ya un fenómeno global en el que están implicadas todas las regiones del mundo, que presenta una tendencia creciente y un importante dinamismo. Sin embargo, al analizar los flujos se observan diferencias y variaciones significativas en cuanto a las regiones de origen y destino (Bermúdez, 2015).

Tal y como se subraya en diversos informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en los últimos años un número creciente de jóvenes ha migrado (al menos temporalmente) para avanzar en su educación. Estos denominados «estudiantes internacionales» no siempre son considerados migrantes en sentido estricto, pero aún así, siguen teniendo un significativo impacto económico y social, tanto para sus países de origen, como para el país que les acoge; y en muchos casos, esta migración por motivos de estudio es el preludeo de una estancia más larga e incluso de una emigración de carácter permanente (Keeley, 2009).

Según la OCDE (2015), el número de estudiantes matriculados en estudios terciarios fuera de su lugar de origen durante las últimas décadas ha aumentado del poco más del medio millón en 1975 a 4,5 millones en 2012 es decir, se ha multiplicado por cinco, con una tasa promedia anual de crecimiento del 6% que, en contra

de las expectativas, ni se ha detenido ni ralentizado durante la crisis económica mundial. Esta tendencia creciente se mantiene hasta 2020 cuando la pandemia de Covid-19 paralizó la movilidad humana en todo el planeta.

Pero previamente, la firma en 2018 del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular supuso un reconocimiento expreso de este tipo de movilidad, dentro de la migración cualificada, al considerar a sus protagonistas, los estudiantes internacionales, como sujetos a proteger en su proceso migratorio. Esta referencia a la movilidad académica de estudiantes e investigadores cobra relevancia como una de las tendencias de las migraciones a finales del siglo XX y principios del XXI, la diversificación de los flujos, que se alejan de un modelo único y económico, así entre los migrantes podemos encontrar los tradicionales migrantes por motivos económicos, pero también podemos encontrar refugiados de guerras y conflictos, trabajadores altamente cualificados, directivos, empresarios y estudiantes (Castles y Miller, 1998).

## LA MOVILIDAD INTERNACIONAL POR RAZÓN DE ESTUDIOS EN EL PMM

En el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, la primera referencia a la movilidad académica aparece dentro del Objetivo 5 que se propone en términos generales «aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular». Así, se expone que para cumplir este compromiso planteado se proponen las siguientes acciones en referencia con los estudiantes internacionales y la movilidad por razón de estudios:

d) Elaborar planes de movilidad laboral flexibles, basados en los derechos y con perspectiva de género para los migrantes, en función de las necesidades del mercado de trabajo y la oferta de aptitudes locales y nacionales en todos los niveles de cualificación, incluidos programas de empleo temporal, estacional, circular y acelerado en sectores donde escasee la mano de obra, ofreciendo como opción visados y permisos que tengan flexibilidad, sean convertibles y no discriminen, por ejemplo, los que permiten el empleo permanente y temporal, o los visados de entradas múltiples para estudios, negocios, visitas, inversiones y emprendimiento;

j) Ampliar las opciones disponibles para la movilidad académica, incluso mediante acuerdos bilaterales y multilaterales que faciliten los intercambios académicos, como las becas para estudiantes y profesionales universitarios, las plazas de profesor visitante, los programas conjuntos de capacitación y las oportunidades de investigación internacionales, en cooperación con las instituciones académicas y otros interesados pertinentes.

La acción planteada en el apartado g) cobra relevancia en el caso español ya que el estatus de estancia por estudios limita a contadas excepciones las situaciones en las que un estudiante extranjero puede realizar, en España, actividades remuneradas. Y cuando puede desarrollarlas, los ingresos obtenidos de estas no pueden constituir el sustento principal del estudiante, teniendo que disponer de ingresos procedentes del país de origen, o de una beca que costee su estancia.

Podemos encontrar otra referencia a este tipo de movilidad, en el PMM, en el Objetivo 18 que se propone «invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias». Así, en su apartado g) propone como acciones a realizar:

g) Participar, en cooperación con los interesados pertinentes, en alianzas y programas bilaterales que promuevan el desarrollo de aptitudes, la movilidad y la circulación, como programas de intercambio de estudiantes, becas, programas de intercambio profesional y contratos en prácticas o pasantías que ofrezcan a quienes completen satisfactoriamente esos programas la opción de solicitar empleo y realizar actividades empresariales).

En esta acción se reitera una cuestión ya recogida en el Objetivo 5, la necesidad de facilitar a los estudiantes extranjeros tanto el acceso al mercado laboral durante su estancia como estudiantes, como la posibilidad de insertarse en él tras finalizar sus estudios. Se reconoce por tanto que la movilidad por razón de estudios puede ser considerada como un tipo de migración pre-laboral.

## LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO ESPAÑOL PREVIA AL PMM

Con anterioridad a la firma y adhesión de España al PMM, el Estado español ya contaba con una estrategia y un marco normativo, emanados principalmente de las directrices y directivas comunitarias, pero también de factura propia como hoja de ruta para el sistema universitario español.

### LA ESTANCIA POR ESTUDIOS EN LA NORMATIVA DE EXTRANJERÍA

En lo que se refiere al marco normativo, en España los derechos y deberes reconocidos a los extranjeros (no comunitarios) están recogidos en una normativa específica, conocida como Ley de Extranjería (LOEx) o Ley Orgánica 4/2000 de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Dentro de esta Ley Orgánica, la «estancia por estudios» constituye un estatus jurídico especial para los extranjeros regulado por la actual Ley y su reglamento de ejecución, el Real Decreto 557/2011 (RELOEx). Este estatus especial se denomina «Estatuto de admisión a efectos de estudios, intercambio de estudiantes, prácticas no laborales o

servicios de voluntariado», y entre sus beneficiarios más numerosos se encuentran los extranjeros cuya motivación principal es estudiar en España.

Este particular estatus está regulado en el artículo 33 de la actual Ley Orgánica de Extranjería (LOEx), y reconoce que las autoridades españolas podrán autorizar la estancia de un extranjero cuya finalidad única o principal sea la realización de alguna de las siguientes actividades no laborales: realizar o ampliar estudios, realizar actividades de investigación o formación (...), participar en programas de intercambio de estudiantes en cualquier institución educativa o científica, pública o privada, oficialmente reconocida, realizar prácticas o actividades de voluntariado. La principal consecuencia de este estatus migratorio especial es que, a diferencia de lo que establecen otros Estados miembros de la Unión Europea, estos extranjeros admitidos por motivos de estudio no tienen la consideración de «residentes», sino que su estatus legal se califica como «permiso de estancia por estudios». Este particular estatus de estancia, y no de residencia limita, de manera sustancial, los derechos y condiciones de los extranjeros admitidos en España por razón de estudios.

#### LA ESTRATEGIA DEL ESTADO ESPAÑOL

La política desarrollada en España en el ámbito de los estudiantes internacionales queda recogida, principalmente, en las normas legales emanadas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD), y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y más recientemente del Ministerio de Universidades (creado por el Real Decreto 2/2020, con plenas competencias en política universitaria). Además, en el desarrollo de esta política intervienen también las Comunidades Autónomas, y las Universidades en ejercicio de su autonomía.

En la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, se recoge como uno de los objetivos «impulsar la movilidad de estudiantes, de profesores e investigadores dentro del sistema universitario español, pero también del europeo e internacional». Y en su preámbulo, se recoge también la necesidad de potenciar la proyección internacional del sistema universitario español y la movilidad interuniversitaria, promoviendo la oferta educativa e investigadora de las universidades españolas.

En el año 2010 se pone en marcha una de las principales estrategias del Gobierno de España, la «Estrategia Universidad 2015. Contribución de las universidades al progreso socioeconómico español 2010-2015» (MECD, 2015). Esta estrategia pretendía lograr la modernización de las universidades españolas mediante la promoción de la excelencia en formación e investigación, planteando entre sus ámbitos y líneas de actuación una estrategia transversal de internacionalización de las universidades, que debe llevarse a cabo en colaboración las universidades,



sus asociaciones (CEURI-CRUE, Consejos Sociales, Asociaciones de Estudiantes, Fundaciones Universidad-Empresa), las Comunidades Autónomas y los agentes económicos y sociales en busca del máximo consenso posible .

Para conseguir estos objetivos, la Estrategia Universidad 2015 proponía la puesta en marcha de las siguientes actuaciones relacionadas con la captación de estudiantes extracomunitarios: fortalecer la convocatoria del Programa Campus de Excelencia Internacional mediante la identificación de áreas prioritarias de financiación ligadas a Escuelas de Doctorado y de Posgrado internacionales, la atracción de talento internacional y la creación de campus transfronterizos, así como aumentar la visibilidad de la oferta de títulos en el exterior, a través de la creación de la Fundación para la Proyección Internacional de las Universidades Españolas «Universidad.es». Para ello se crea el SEPIE (Servicio Español para la Internacionalización de la Educación), como Organismo Autónomo, dependiente del MECD, que actúa como Agencia Nacional para la gestión, difusión, promoción y estudios de impacto del programa Erasmus+ en el ámbito de la educación y la formación (2014-2020) y del Programa de Aprendizaje Permanente (PAP) 2007-2013, además de otras iniciativas y programas educativos europeos.

Para favorecer la internacionalización de las universidades españolas, se estableció, además, otra línea estratégica, el Espacio Iberoamericano del Conocimiento en coordinación con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), que tiene por objeto crear un espacio común en la educación superior en la región iberoamericana. En esta línea, en el año 2008 se aprobó la iniciativa «Pablo Neruda» de movilidad académica de postgrado en la que participaron Argentina, Colombia, Cuba, España y México cuyo objetivo central era contribuir, a través de la movilidad de jóvenes investigadores y profesores de programas de máster y doctorado, a la formación de recursos humanos altamente cualificados en áreas consideradas como prioritarias para el desarrollo regional iberoamericano (REM, 2012).

Por último, debemos destacar la «Estrategia para la Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020» (MECD, 2014) que planteó que una de las principales consecuencias del proceso de adaptación de la economía a las exigencias de una sociedad global y del conocimiento, es que ha puesto el foco de atención en la educación, y en este sentido recuerda la advertencia de la Comisión Europea de que, en un futuro muy próximo, el 90% de las ofertas de trabajo en suelo europeo requerirán personal cualificado o muy cualificado, subrayando además el papel que deben jugar las universidades.

En junio de 2022, el Consejo de Ministros aprobó el anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU), que se encuentra, ahora, en trámite parlamentario, y que mantiene entre sus objetivos la internacionalización de las instituciones de educación superior españolas y el fomento de la movilidad internacional, tanto de profesores e investigadores, como de estudiantes.

## LA ESTRATEGIA DE LAS UNIVERSIDADES

Ante este panorama, las universidades españolas han desarrollado, a su vez, una serie de estrategias destinadas a favorecer la atracción en integración de los estudiantes de otros países en sus aulas.

En primer lugar, destacan las estrategias de internacionalización. Tal y como se recoge en la propia «Estrategia de Internacionalización de las Universidades Españolas» (MECD, 2014), en estos últimos años la internacionalización se ha consolidado como una actividad central de las instituciones de enseñanza superior en nuestro país. Así, hoy en día la mayoría de las universidades han desarrollado estructuras y servicios que dan soporte a la actividad internacional, fomentando la movilidad de sus estudiantes y de su personal, firmando convenios y acuerdos internacionales, desarrollando titulaciones conjuntas con universidades extranjeras y participando en actividades internacionales de educación, investigación e innovación. De hecho, muchas universidades han desarrollado sus propios planes de internacionalización al amparo del Plan Nacional, incorporado como objetivo mejorar la atracción de estudiantes extracomunitarios en sus planes estratégicos.

Además, las universidades españolas tienen una presencia muy activa en numerosas redes internacionales de universidades, participando en los organismos ejecutivos y en los consejos de administración de muchas de ellas. De hecho, una de las estrategias desarrolladas por las universidades españolas para la captación de alumnos extranjeros ha sido la creación, dentro de la propia Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) de la Comisión Sectorial CRUE-Internacionalización y Cooperación (antigua CICUE<sup>2</sup>) que está integrada por los máximos responsables de política de internacionalización y cooperación al desarrollo de las universidades españolas, y cuya finalidad principal es la de liderar y coordinar las actuaciones de las universidades en materia de internacionalización y cooperación al desarrollo, con el fin de potenciar una colaboración más estrecha entre ellas. Dentro de la propia Comisión Sectorial CRUE-Internacionalización y Cooperación, se ha creado a su vez un grupo de trabajo específico de Internacionalización, que se plantea como objetivos, desarrollar las estrategias de internacionalización marcadas por CRUE Universidades Españolas, fomentar la presencia de las universidades españolas en los principales foros universitarios internacionales, participar activamente en la creación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC), promover la puesta en común de las políticas universitarias de internacionalización, así como otras acciones destinadas a fortalecer la imagen internacional de las universidades españolas.

<sup>2</sup> Comisión de Internacionalización y Cooperación de las Universidades Españolas.

En segundo lugar, los servicios de atención al estudiante extranjero. Hoy en día la mayoría de las universidades españolas, con un volumen importante de alumnado extranjero, han creado servicios específicos de atención a los estudiantes extracomunitarios, bien como unidades independientes, como programas u oficinas integradas en los servicios de relaciones internacionales, o dentro de servicios de atención social. Estos dispositivos están orientados fundamentalmente a facilitar la acogida y la estancia, así como proporcionar orientación sobre trámites de extranjería en las Oficinas de Extranjeros de las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno en cada provincia.

Otras universidades, con menos volumen de estudiantes extranjeros que no han implantado este tipo de servicios, al menos han desarrollado perfiles específicos en las páginas web institucionales, o guías específicas de orientación para estudiantes extranjeros. Este tipo de servicios específicos eran, al inicio del *boom* migratorio, una rareza dentro de las universidades españolas, ya que solo la Universidad de Salamanca, La Universidad Complutense de Madrid y la Universidad Pública de Navarra contaban con ellos.

En tercer lugar, las asociaciones de estudiantes extranjeros, como otra iniciativa de las instituciones de enseñanza superior, para acogida y atracción de estudiantes extranjeros, basada en el fomento del asociacionismo de los estudiantes extranjeros, de manera que las universidades que más alumnos extranjeros acogen cuentan con sus propias asociaciones universitarias que representan los intereses de sus socios ante la propia comunidad universitaria, gestionan servicios y programas de acogida, y en algunos casos actúan como auténticas plataformas de defensa de los derechos del colectivo de estudiantes extranjeros.

Y, por último, la política de tasas. Uno de los cambios normativos que pusieron en cuestión la política de atracción de estudiantes extranjeros por parte del Gobierno de España, las Comunidades Autónomas y las propias universidades, fue la aprobación, en el año 2012, del Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo<sup>3</sup>, por el que se adoptaron disposiciones que modifican la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades para lograr su estabilidad presupuestaria. Este Real Decreto dejaba en manos de las universidades la decisión de incrementar la matrícula de los estudiantes extranjeros extracomunitarios no residentes, es decir la de todos aquellos que se encuentren en situación de estancia por estudios.

Tal y como han constatado algunos estudios, el establecimiento de tasas académicas más altas para estudiantes extranjeros puede provocar un descenso en la

<sup>3</sup> Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. BOE nº 96, de 21 de abril de 2012, páginas 30977 a 30984.

matriculación de estos estudiantes, que buscarán precios académicos más competitivos en otros países o universidades. Este efecto resulta más evidente en el caso de las universidades españolas, ya que al no estar obligadas todas ellas a seguir el mismo criterio, las diferencias en cuanto a las tasas para los estudiantes extranjeros han resultado ser abismales. En este sentido, parece existir una tendencia general en los países comunitarios a la subida de tasas para los estudiantes extranjeros, que se puede atribuir a la mayor autonomía de gestión de las universidades y al aumento de restricciones presupuestarias, sobre todo en Europa (Weimer, 2013). Esta tendencia, parece entrar en contradicción con la política general de la Unión Europea de convertirse en un foco de atracción para estudiantes de todo el mundo.

Cabe destacar que esta subida de tasas en España generó un efecto disuasorio no solo para los estudiantes internacionales, sino también para los estudiantes nacionales y comunitarios. Así, en 2015 el Ministerio de Educación reconoció la caída del número de estudiantes universitarios, tanto en Grado, con 73.400 estudiantes menos, como en Máster, aunque el MECD lo achacó a la coyuntura demográfica, y no a lo que los sindicatos y la oposición política consideró como la verdadera causa, la polémica subida de tasas del Gobierno del Partido Popular, de hasta el 60% en estudios de grado y el 69% en Máster.

## CUMPLIMIENTO DEL ESTADO ESPAÑOL DE LOS COMPROMISOS DEL PMM. A MODO DE CONCLUSIONES

Tras la adhesión de España al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en 2018, han sido escasas las iniciativas encaminadas a cumplir los compromisos recogidos en él, en relación con todos los colectivos de personas migrantes, y en particular con los estudiantes internacionales.

Esta inactividad puede explicarse, en parte, por el impacto de la pandemia de Covid-19 declarada por la OMS al inicio del año 2020. Esta crisis sanitaria mundial, originó durante el año 2020 un desplome, sin precedentes, de este flujo de entrada de estudiantes internacionales en España, situándose por debajo de las 40.000 autorizaciones de estancia por estudio (datos de extranjeros con autorización de estancia por estudios en vigor), prácticamente la mitad de las autorizaciones vigentes en el semestre anterior al inicio de la pandemia. De igual manera se han constatado descensos generalizados de todo tipo de movilidad y a nivel global. Las cifras de número de autorizaciones de estancia por estudio en España parecen haber iniciado una lenta recuperación, tal y como se refleja en los últimos datos disponibles del primer semestre del año 2021, pero aún requerirán de un tiempo más prolongado para alcanzar las cifras anteriores a la pandemia.

En este sentido, y si bien la Ley Orgánica de Extranjería no ha sufrido ninguna modificación en relación con la estancia por estudios (Régimen de admisión a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado, art. 33), sin embargo, recientemente se ha realizado una modificación del reglamento de Extranjería que modifica algunos preceptos en relación con los estudiantes extranjeros. Así el Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, en vigor desde el verano de 2022, supone una modificación sustancial de las condiciones de estancia para los estudiantes extranjeros. Así, en el propio preámbulo del texto se recoge el interés del legislador por dar respuesta a ciertas demandas planteadas por estudiantes e instituciones universitarias, y también se fomenta la internacionalización de las universidades españolas a través de un sistema más favorable para la atracción de estudiantes. Estas premisas parecen corresponderse con aquellas recogidas en el PMM en referencia a los estudiantes internacionales: favorecer la movilidad académica, y permitir el acceso de estos estudiantes al mercado laboral durante su estancia por estudios, pero también al finalizar esta.

Se justifica en el texto de este Real Decreto 629/2022 que la transposición de la Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación AU PAIR, se llevó a cabo en España preservando la premisa de que la acción básica del estudiante extranjero en España era su actividad formativa, y por tanto no debía facilitar su acceso al mercado laboral sin restricciones.

Además, al finalizar sus estudios, el tránsito de la estancia por estudios al permiso de residencia y permiso de trabajo por cuenta ajena o propia no se realizaba de manera automática, algo que sin embargo no tenía su origen en la Directiva (UE) 2016/801, que permite un margen de discrecionalidad para los Estados miembros para que el estudiante extranjero pueda compatibilizar la realización de un empleo con los estudios.

Por todo ello, entendemos que esta reforma del Reglamento de extranjería, en sus artículos 37, 42, y 199, se ajusta a una demanda recurrente por parte de las instituciones de educación superior y las asociaciones de estudiantes, y que además confluye con los compromisos adoptados por España con la firma del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

## REFERENCIAS

- CASTLES, S. y MILLER, M. J. (1998). *The age of Migration. International Population Movements in the Modern World* (2ª Ed.). Palgrave.
- BERMÚDEZ, R. E. (2012). *Migración internacional calificada por razones de estudio: colombianas en México* [Tesis Doctoral]. El Colegio de México A.C.
- BERMÚDEZ, R. E. (2015). La movilidad internacional por razones de estudio: Geografía de un fenómeno global. *Migraciones internacionales*, 8(1), 95-125. <https://doi.org/10.17428/rmi.v8i1.589>
- KEELEY, B. (2009). *International Migration: The Human Face of Globalisation, OECD Insights*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264055780-en>
- MECD. Grupo de Trabajo de Internacionalización de Universidades (2014). *Estrategia para la Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020*. <http://www.mecd.gob.es/educacion-mecd/dms/mecd/educacion-mecd/areas-educacion/universidades/politica-internacional/estrategia-internacionalizacion/EstrategiaInternacionalizaci-n-Final.pdf>
- MECD (2015). *Estrategia Universidad 2015. Contribución de las universidades al progreso socioeconómico español 2010-2015*. <http://www.educacion.es/dctm/eu2015/2011-estrategia-2015-espanol.pdf?documentId=0901e72b80910099>
- OECD (2014). *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>
- OCDE (2015). *Panorama de la educación 2014: Indicadores de la OCDE*. Fundación Santillana. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-es>
- ONU. Asamblea General (2018). *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* (A/RES/73/195). <https://undocs.org/es/A/RES/73/195>
- REM. Red Europea de Migración (2012). *Inmigración de Estudiantes Internacionales*. [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Estudios\\_monograficos/REM\\_\\_Inmigracixn\\_de\\_Estudiantes\\_Internacionales\\_ES.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/Estudios_monograficos/REM__Inmigracixn_de_Estudiantes_Internacionales_ES.pdf)
- SZELÉNYI, K. (2006). Students without borders? Migratory decision-making among international graduate students in the U.S. *Knowledge, Technology y Policy*, 19(3), 64-86. <https://doi.org/10.1007/s12130-006-1030-6>
- WEIMER, L. M. (2013). *Tuition Fees for International Students in Finland: a case study analysis of collective action and social change* [Tesis Doctoral]. University of Georgia. [https://getd.libs.uga.edu/pdfs/weimer\\_leasa\\_m\\_201305\\_phd.pdf](https://getd.libs.uga.edu/pdfs/weimer_leasa_m_201305_phd.pdf)



TERCERA PARTE  
EL ACCESO A LOS RECURSOS  
BÁSICOS Y VULNERABILIDAD  
EN EL PROCESO MIGRATORIO





# ESTILOS DE AFRONTAMIENTO Y PROCESOS DE ADAPTACIÓN Y SUPERACIÓN DE LA CRISIS POR COVID-19 EN HOMBRES Y MUJERES MIGRANTES

GONZÁLEZ-BETANZOS, FABIOLA; RIVERA-HEREDIA, MARÍA ELENA;  
OBREGÓN-VELASCO, NYDIA; SALAZAR-GARCÍA, MIRIAM ANAHÍ  
*Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo*

## RESUMEN

El objetivo del estudio fue identificar las diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a los efectos psicológicos y psicosociales ante la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19 y sus estilos de afrontamiento y superación de la crisis. Método: participaron 1395 personas con diferentes experiencias de migración (521 hombres y 874 mujeres) en un tamizaje de riesgos de salud psicosocial y recursos psicológicos en comunidades de alta intensidad migratoria. Los resultados muestran una mayor afectación en mujeres en niveles de ansiedad [ $F(3,1382) = 32.79, p < 0.01$ ] y depresión [ $F(3,1382) = 24.43, p < 0.01$ ]. Sin embargo, también se encontró un mejor manejo de los recursos emocionales y sociales (menor dificultad para pedir ayuda) lo que favorece en las mujeres procesos adaptativos ante la crisis.

Palabras clave: *ansiedad, depresión, afrontamiento, género, COVID-19.*

## ABSTRACT

The objective of the study was to identify the differences between men and women in terms of the psychological and psychosocial effects of the health emergency caused by the COVID-19 pandemic and their styles of coping and overcoming the crisis. Method: 1,395 people with different migration experiences (521 men and 874 women) participated in a

screening of psychosocial health risks and psychological resources in communities with high migration intensity. The results show a greater affectation in women in levels of anxiety [ $F(3,1382) = 32.79, p < 0.01$ ] and depression [ $F(3,1382) = 24.43, p < 0.01$ ]. However, better management of emotional and social resources was also found (less difficulty in asking for help), which favors adaptive processes in women in the face of the crisis.

Keywords: *anxiety, depression, coping, gender, COVID-19.*

## INTRODUCCIÓN

LOS RESULTADOS QUE SE EXPONEN en esta investigación se derivan del proyecto «Fortalecimiento de la salud física y emocional de los trabajadores agrícolas en comunidades de alta intensidad migratoria ante el COVID-19» financiado por Programas Nacionales Estratégicos (PRONACES) de Ciencia, Tecnología y Vinculación con los Sectores Social, Público y Privado en 2021 del gobierno de México que se desarrolló entre los meses de agosto a diciembre. El estudio tuvo tres fases: 1) Diagnóstico, 2) Desarrollo de materiales acordes a la población y 3) Aplicación de intervenciones presenciales y/o virtuales basados en el fortalecimiento de recursos psicológicos.

La pandemia por COVID-19 generó a nivel mundial una crisis de salud con consecuencias en la economía, en los aspectos sociales y en los psicológicos. Esta pandemia inició a finales de 2019 con un caso identificado en China con síntomas de neumonía, la enfermedad se propagó de manera exponencial en todo el mundo y en marzo del 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia por COVID-19. Ante la falta de tratamiento médico efectivo se señalaron algunas medidas sanitarias tales como la cuarentena, el aislamiento y el distanciamiento entre las personas, como medidas que pudieran disminuir el contagio (OMS, 2019). En México, se detectó el primer caso el 27 de febrero de 2020, las tasas de contagio fueron en aumento y el 23 de marzo se inició con la Jornada Nacional de Sana Distancia, en el que se plantearon algunas medidas básicas de prevención y conductas de autocuidado como el lavado de manos, pero también se hicieron recomendaciones en relación con la suspensión de las actividades consideradas «no esenciales» (Gobierno de México, 2020), con ello se disminuyó la asistencia a centros de trabajo en los sectores público, social y privado, y se suspendieron actividades escolares en todos los niveles educativos.

El impacto del COVID-19 afectó de manera directa a miles de familias en territorios rurales, en donde las desigualdades se recrudecieron y los sectores vulnerables vieron aún más limitado el acceso a los servicios de salud pública, servicios de agua y saneamiento y vivieron más fuertemente los efectos derivados del desempleo y escasez de ingresos económicos (Coneval, 2021). Las restricciones de

movilidad y el cierre de escuelas incrementaron la carga de cuidados dentro de las familias, una función que recae en las mujeres. Según el observatorio de género, mujeres y territorio, el ser mujer es una vulnerabilidad añadida a la de vivir en la ruralidad. En su estudio identificaron que el 60% de las mujeres en comunidades rurales son monoparentales y un 27.4% son responsables de personas de 65 años o más (Rimisp, 2021).

Los estudios en relación con la valoración de los efectos psicológicos ante el COVID-19 han advertido de un incremento en los aspectos emocionales negativos como la ansiedad, depresión e ideación suicida (OMS, 2022; Qiu et al., 2020) y se ha encontrado que las medidas tomadas para contener el virus tales como el aislamiento y la disminución en la movilidad se ha relacionado con insomnio, irritabilidad, miedo, nerviosismo y tristeza especialmente en mujeres (Qiu et al., 2020).

Para enfrentar las situaciones adversas, como las que se han vivido como consecuencia de la pandemia, requiere movilizar los recursos psicológicos tanto de tipo individual como familiar y social, así como las estrategias de afrontamiento (Pérez-Padilla, 2014; Rivera-Heredia y Pérez-Padilla, 2012; Zavala et al., 2008), sin embargo, es necesario tener un conocimiento más específico sobre cómo éstas son manejadas por los hombres y por las mujeres (González-Betanzos et al., 2015), así como en cada uno de los tipos de experiencias migratorias (Obregón-Velasco et al., 2022). Por lo que el objetivo de este estudio fue identificar las diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a los efectos psicológicos y psicosociales ante la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19 y sus estilos de afrontamiento y superación de la crisis.

## MÉTODO

*TIPO DE ESTUDIO.* SE TRATA DE UN ESTUDIO CUANTITATIVO, TRANSVERSAL, OBSERVACIONAL Y EXPLICATIVO

*Participantes.* Un total de 1395 personas mayores de 18 años participaron en este estudio, las cuales fueron convocadas por integrantes de la Red de promoción de la salud, educación y bienestar psicosocial en comunidades rurales y migrantes (Red Corymi, 2021) que trabajan en diversos contextos, con migrantes en albergues de Ciudad Juárez, con jornaleros agrícolas, comunidades agrícolas de alta intensidad migratoria (Totonacas, Purhépechas y Nahuatls), adolescentes migrantes o hijos e hijas de migrantes, así como mujeres y hombres en zonas rurales. Una vez que aceptaban participar en la investigación, se aplicaba el cuestionario de manera personal o se proporcionaba el enlace a un formulario de Google cuando el participante lo solicitaba. La descripción de las características sociodemográficas en

términos de sexo, etapa de desarrollo y experiencia con la migración se presentan en la Tabla 1.

TABLA 1. Características sociodemográficas de los participantes

		Hombre	%	Mujer	%	Total	%
Sexo		521	37.3	874	62.7	1395	100
Etapa de desarrollo							
	Adolescencia	72	5.2	116	8.3	188	13.5
	Juventud	175	12.5	384	27.5	559	40.1
	Adultez	243	17.4	338	24.2	581	41.6
	Vejez	22	1.6	28	2	50	3.6
Experiencia con la migración							
	Sin experiencia	112	8	209	15	321	23
	Familiares migrantes	238	17	483	34.6	721	51.7
	Retornados	54	3.8	22	1.6	76	5.4
	Migrante en tránsito	24	1.7	49	3.5	73	5.2
	Migración interna	32	2.3	41	2.9	73	5.2
	Mexicanos en el exterior	30	2.1	52	3.7	82	5.9
	Extranjeros en México	13	0.9	6	0.4	19	1.4

Fuente: elaboración propia

#### INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

1. *Cuestionario de datos sociodemográficos*. Sexo, edad, estado civil, nivel educativo, trabajo y situación económica percibida (diseñado para el presente estudio).
2. *Cuestionario sobre Migración*. Se pregunta en qué país vive, su experiencia migratoria, el número de integrantes de su familia que han migrado, y quienes han retornado (diseñado para el presente estudio).
3. *Escalas de Recursos Afectivos, Cognitivos y Sociales*<sup>1</sup> (Rivera-Heredia y Pérez-Padilla, 2012); la confiabilidad interna de sus dimensiones varía de alfa=.77 a alfa=.89. En particular se retomó la subdimensión de capacidad para buscar ayuda, perteneciente a los recursos sociales.

4. *Instrumento de Estilos de Afrontamiento*. Basado en la escala original de Lazarus y Folkman y adaptado en México por Zavala et al. (2008). Se trabajará con las 4 dimensiones validadas por Pérez-Padilla (2014). Las dimensiones son: Reevaluación positiva (alfa = .67), Negación (alfa = .79), Evasivo (alfa = .78) y Análisis cognitivo reflexivo (alfa = .59);
5. Se utilizó una versión sintetizada de la Escala CESD-R (Radloff, 1977) adaptada a México por Reyes et al. (2003) que evalúa sintomatología depresiva. Se trabajó con las subdimensiones de ánimo depresivo (alfa = .79), ideación suicida (alfa = .82) y bienestar (alfa = .81). Tiene un valor de confiabilidad interna total de .86; y
6. Escala de Detección del Trastorno de Ansiedad Generalizada (EDTAG) de Carroll y Davidson (2000). Consta de 12 ítems dicotómicos («sí» o «no» respecto a la presencia de criterios del DSM IV). Probada en México por González-Betanzos et al. (2015).

*Consideraciones éticas.* El estudio fue diseñado de acuerdo con las normas y lineamientos internacionales basados en la Declaración de Helsinki en sus principios básicos y los puntos aplicables a la Investigación biomédica no clínica; los contenidos en el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de investigación para la salud. Se obtuvo la aprobación del comité de ética de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, de Chihuahua, México. Se contó con una carta de consentimiento informado que firmaron antes de continuar con el llenado del formulario electrónico.

*Análisis de datos.* Para el análisis estadístico se hicieron ANOVAs 2x7 (sexo x tipo de experiencia migratoria) en las variables de ansiedad y sintomatología depresiva, así como en la variable «resignificación y búsqueda de ayuda» construida con las dimensiones derivadas de la escala de estilos de afrontamiento, reevaluación positiva y análisis cognitivo reflexivo, y la dimensión de capacidad para pedir ayuda que pertenece a la escala de recursos sociales. Se prueba un modelo de moderación para observar los efectos directos e indirectos de las variables implicadas: sexo, experiencia migratoria y resignificación, y búsqueda de ayuda sobre la sintomatología.

## RESULTADOS

En el análisis sobre ansiedad se encontraron diferencias por experiencia migratoria  $F(6,1365) = 6.17, p < .05, \eta^2 = .03$ , también se encontraron diferencias por sexo  $F(1,1365) = 14.07, p < .05, \eta^2 = .02$ , así como en la intersección de sexo y experiencia migratoria  $F(6,1365) = 586.47, p < .05, \eta^2 = .33$ , las mujeres presentan

un mayor nivel de ansiedad en todos los tipos de experiencia migratoria, pero las diferencias fueron significativas entre los migrantes en tránsito, los que han migrado al interior del país, los extranjeros que viven en México y los retornados (Figura 1).

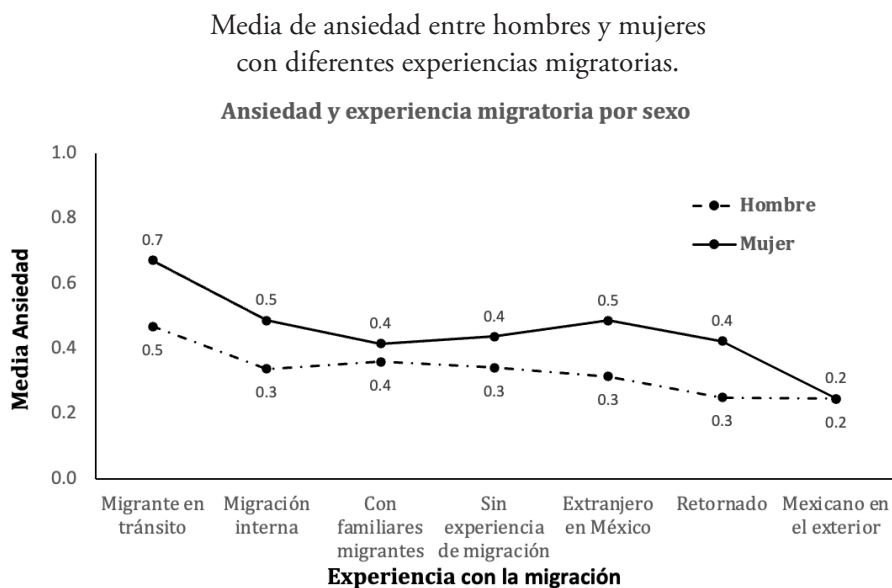


FIGURA 1. Fuente: elaboración propia.

Algo similar ocurre con el estado de ánimo depresivo se encontraron diferencias por experiencia migratoria  $F(6,1365) = 8.55, p < .05, \eta^2 = .03$ ), también se encontraron diferencias por sexo  $F(1,1365) = 13.94, p < .05, \eta^2 = .01$ ), así como en la intersección de sexo y experiencia migratoria  $F(6,1365) = 01.14, p < .05, \eta^2 = .23$ ), las mujeres tienen un mayor nivel de estado de ánimo depresivo en todos los tipos de experiencia migratoria, pero las diferencias fueron significativas entre los migrantes en tránsito, quienes tienen familiares migrantes, los mexicanos en el exterior y los migrantes internos (Figura 2).

En el caso de afrontamiento positivo (Figura 3) no se encontraron diferencias por experiencia migratoria  $F(6,1365) = 8.55, p < .05, \eta^2 = .03$ ), tampoco se encontraron diferencias por sexo  $F(1,1365) = 1.43, p = .23, \eta^2 = .34$ ), pero sí hubo en la intersección de sexo y experiencia migratoria  $F(6,1365) = 15284.01, p < .05, \eta^2 = .91$ ). Existe una interacción entre ambas variables, por lo que se considera un modelo que evalúe el comportamiento por niveles (Figura 4).

Media de depresión entre hombres y mujeres  
 con diferentes experiencias migratorias.

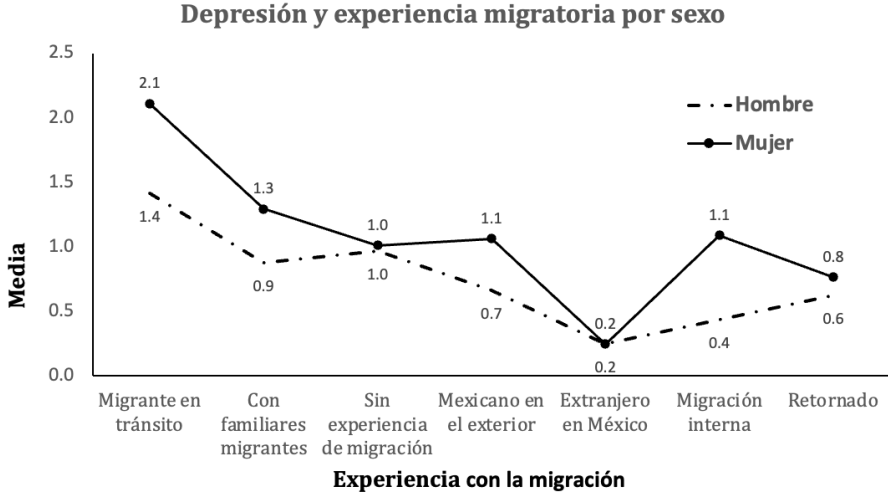


FIGURA 2. Fuente: elaboración propia.

Media de afrontamiento entre hombres y mujeres  
 con diferentes experiencias migratorias.

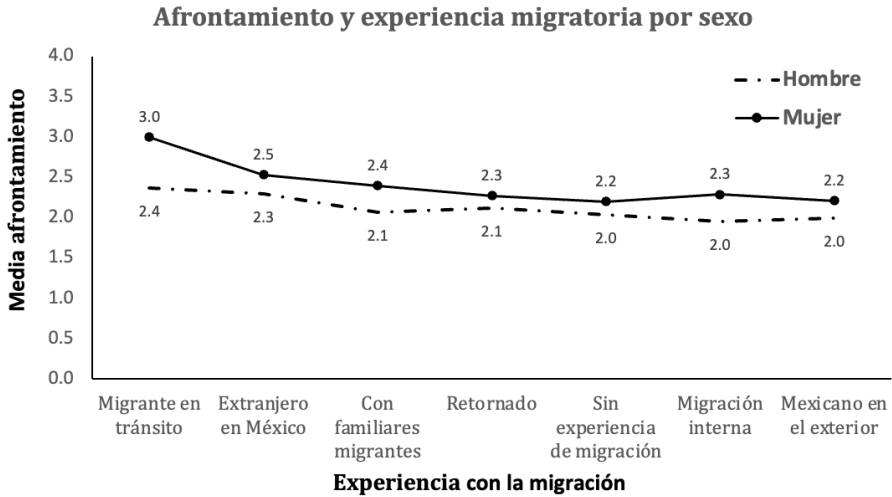


FIGURA 3. Fuente: elaboración propia.



En el análisis por niveles de afrontamiento (alto, medio y bajo) se encontraron diferencias por sexo  $F(1,1365) = 5.19, p < .05, \eta^2 = .04$ , y por nivel  $F(6,1365) = 15284.01, p < .05, \eta^2 = .91$ , así como en la interacción  $F(6,1365) = 2280.97, p < .05, \eta^2 = .62$ . El análisis más interesante sugiere que en los casos en los que los niveles de afrontamiento son bajos las mujeres presentan mayor sintomatología, pero el efecto se revierte en el caso de las mujeres que tienen altos niveles de afrontamiento (Figura 4).

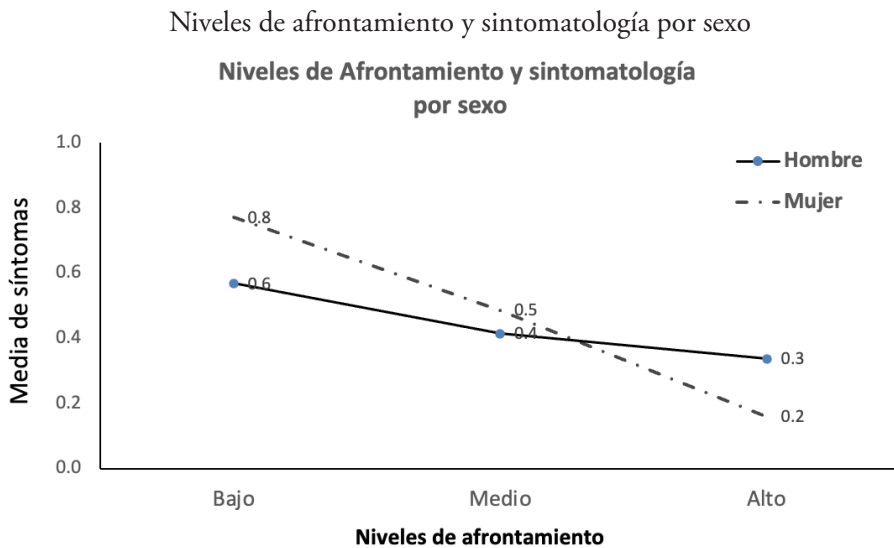


FIGURA 4. Media de síntomas entre hombres y mujeres con diferentes niveles de afrontamiento.

Se realizó un modelo para explicar los Síntomas de salud mental a partir del sexo y la experiencia migratoria como variables y la mediación de los Recursos psicológicos (ver Figura 5). En este caso se presentan los efectos directos e indirectos todos significativos ( $p < .05$ ), es importante señalar que la varianza explicada para los Síntomas es de 30.5% y para los Recursos de resignificación y búsqueda de ayuda de 23.6%, lo que representa valores moderados bajos.

Modelo de explicación de los síntomas de salud mental según el sexo y la experiencia migratoria con la mediación de la variable de Recursos Psicológicos de «Resignificación y búsqueda de ayuda»

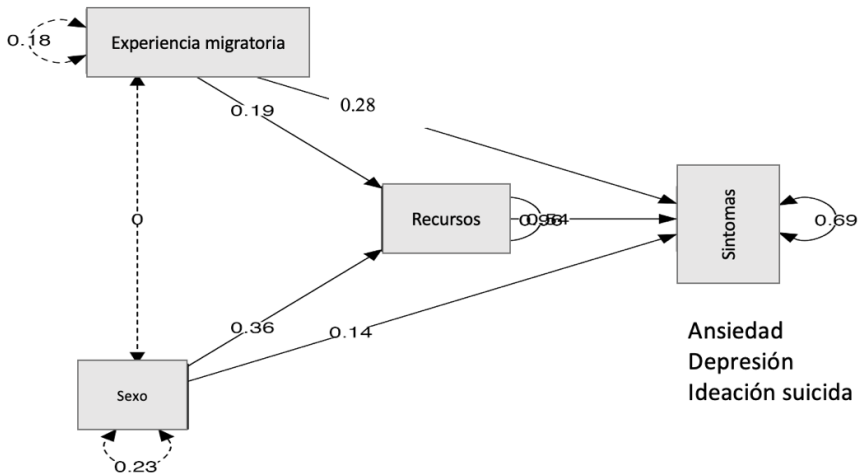


FIGURA 5. Fuente: elaboración propia.

## DISCUSIÓN

En esta investigación se analizaron los efectos derivados de la pandemia por COVID-19 y las estrategias de afrontamiento utilizadas por hombres y mujeres con experiencia de migración para superar la crisis. Como primera parte del objetivo de la investigación, se identificaron las diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a los efectos psicológicos y psicosociales producidos por la pandemia. En los resultados se pudo observar que tanto el sexo como el tipo de experiencia migratoria tuvieron un efecto directo en la aparición de síntomas. En este sentido se encontró que las mujeres presentaron mayores niveles de ansiedad y depresión, y en cuanto a la experiencia migratoria el nivel de depresión fue más alto entre los migrantes en tránsito, quienes tienen familiares migrantes, los mexicanos en el exterior y los migrantes internos. En cuanto a la ansiedad, fue más alta entre los migrantes en tránsito, los que han migrado al interior del país, los extranjeros que viven en México y los retornados. En el caso de los migrantes retornados, estos resultados coinciden con lo encontrado por Rivera-Heredia et al. (2022) quienes además de ansiedad reportaron la presencia de depresión y consumo de sustancias, principalmente alcohol.

La presencia de ansiedad y depresión entre migrantes ya había sido reportada en otros estudios realizados durante la pandemia y puede explicarse por la apari-

ción de sentimientos de miedo, nerviosismo y tristeza derivados de las medidas de aislamiento y la disminución en la movilidad impuestas para el control de la pandemia (Basantes-Villota y Montero-Medina, 2021; Qiu et al., 2020) y, en el caso específico de las mujeres, se añade el surgimiento o aumento de las tareas de cuidado y apoyo a los hijos en el proceso educativo, a adultos mayores e incluso a los hombres que continuaron con sus actividades laborales (Rimisp, 2021; Sánchez et al., 2022).

Por otro lado, también se evaluaron los recursos psicológicos y los estilos de afrontamiento. En el caso del afrontamiento, se encontró que el tener niveles más altos, contribuye a la disminución de sintomatología, principalmente en las mujeres. Además, se identificó que, el que las personas logren resignificar la situación desde una perspectiva más positiva y busquen ayuda, tienen un efecto indirecto sobre la presencia de síntomas.

Entre las aportaciones de esta investigación resalta el haber incluido participantes de diferentes regiones de México, así como de mexicanos que viven en diferentes partes del mundo, además de personas de otras nacionalidades que se encuentran en su tránsito por México en búsqueda de llegar a Estados Unidos, lo que da la posibilidad de tener un panorama general de la situación actual de las personas migrantes en México. Se recomienda que en investigaciones futuras se trabaje con muestras más amplias para seguir explorando los efectos psicológicos y psicosociales que ha generado la pandemia en los migrantes, así como seguir promoviendo el desarrollo de sus recursos personales lo que les permitirá afrontar esta crisis y otras situaciones estresantes venideras, de una mejor manera. Nos unimos a las propuestas de López et al. (2017) y Quintero et al. (2017) quienes resaltan la importancia de trabajar en el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades empezando por el nivel local, con el objeto de promover su salud y mantenerla.

## REFERENCIAS

- BASANTES-VILLOTA, L. y MONTERO-MEDINA, D. (2021). Impacto psicológico del confinamiento por COVID-19 en migrantes: revisión sistemática. *Revista del Grupo de Investigación en Comunidad y Salud*, 6(3), 123. <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/gicos/article/view/17362>
- CARROLL, B. J. y DAVIDSON, J. R. (2000). Screening Scale for DSM-IV GAD. Copyright.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (2021). Emergencia a la recuperación de la pandemia por la COVID-19: la política social frente a desastres. Ciudad de México: CONEVAL. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPEPSM/Paginas/Politica\\_social\\_frente\\_desastres.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPEPSM/Paginas/Politica_social_frente_desastres.aspx)
- GOBIERNO DE MÉXICO (2020). Jornada Nacional de Sana Distancia. Publicada el 24 de marzo de 2020. <https://www.gob.mx/salud/documentos/sana-distancia>

- GONZÁLEZ-BETANZOS, F., RIVERA-HEREDIA, M. E. y PADRÓS-BLÁZQUEZ, F. (2015). Invarianza por sexo en la Escala de Detección del Trastorno de Ansiedad Generalizada (EDTAG). *Actualidades en Psicología*, 29(119), 141-151. <http://dx.doi.org/10.15517/ap.v29i119.18774>
- LÓPEZ, O., CANGA, N., MUJICA, A., PARDAVILA, M., BELINTXON, M., SERRANO I. y PUMAR, M. (2017). Cinco paradojas de la promoción de la salud. *Revista Gaceta Sanitaria*, 31(3), 269–272. <https://www.scielosp.org/article/gs/2017.v31n3/269-272/>
- OBREGÓN-VELASCO, N., RIVERA-HEREDIA, M. E. y PADRÓS-BLÁZQUEZ (2022). Recursos sociales y familiares según la experiencia con la migración en jóvenes universitarios mexicanos. *Revista Ra Ximhai*, 18(1), 15-41. <https://doi.org/10.35197/rx.18.01.2022.01.no>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD [OMS] (2019). COVID-19: cronología de la actuación de la OMS. Publicada el 31 de diciembre de 2020. <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD [OMS] (2022). Salud mental y COVID-19: datos iniciales sobre las repercusiones de la pandemia. Resumen científico, 2 de marzo de 2022. [https://www.who.int/es/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Sci\\_Brief-Mental\\_health-2022.1](https://www.who.int/es/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Sci_Brief-Mental_health-2022.1)
- PÉREZ-PADILLA, M. L. (2014). *De vuelta en casa. Estrés, recursos psicológicos y salud en migrantes retornados de los Altos de Jalisco*. Tesis Doctoral, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- QIU, J., SHEN, B., ZHAO, M., WANG, Z., XIE, B. y XU, Y. (2020). A nationwide survey of psychological distress among Chinese people in the COVID-19 epidemic: implications and policy recommendations. *General Psychiatry*, 33(2), e100213. <https://doi.org/10.1136/gpsych-2020-100213>
- QUINTERO, E. J., DE LA MELLA, S. F. y GÓMEZ, L. (2017). La promoción de la salud y su vínculo con la atención primaria. *Revista Científica Villa Clara*, 21(2). [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1029-30432017000200003](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1029-30432017000200003)
- RADLOFF, L. (1977), The CES-D Scale: A Self Report Depression Scale for Research in the General Population. *Applied Psychological Measurement*, (1), 385-401. <https://doi:10.1177/014662167700100306>
- RED CORYMI (2021). *Proyecto de investigación «Fortalecimiento de la salud física y emocional de los trabajadores agrícolas en comunidades de alta intensidad migratoria ante el COVID-19 en el Occidente de México»*, <http://www.redcorymi.org/redcorymi.html>
- REYES-ORTEGA, M., SOTO-HERNÁNDEZ, A. L. MILLA-KEGEL, J., GARCÍA-RAMÍREZ, A., HUBARD, L., MENDOZA-SÁNCHEZ, H., MEJÍA-GARZA, L., GARCÍA-PEÑA, M. C. y WAGNER, F. (2003). Actualización de la Escala de Depresión del Centro de Estudios Epidemiológicos (CES-D). Estudio piloto en una muestra geriátrica mexicana. *Salud Mental*, 26(1), 59-68. [http://www.revistasaludmental.mx/index.php/salud\\_mental/article/view/937](http://www.revistasaludmental.mx/index.php/salud_mental/article/view/937)
- RIMISP (2020). *Observatorio de género. Mujeres y territorio*. [https://www.rimisp.org/mujeres-y-territorios/wp-content/uploads/2020/12/Desigualdades-de-g%C3%A9nero-y-territoriales-frente-al-COVID-19\\_2020.pdf](https://www.rimisp.org/mujeres-y-territorios/wp-content/uploads/2020/12/Desigualdades-de-g%C3%A9nero-y-territoriales-frente-al-COVID-19_2020.pdf)

- RIVERA-HEREDIA, M. E. y PÉREZ-PADILLA, M. L. (2012). Evaluación de los recursos psicológicos. *Uaricha. Revista de Psicología*, 19, 1-19. [http://www.revistauaricha.umich.mx/ojs\\_uaricha/index.php/urp/issue/view/36](http://www.revistauaricha.umich.mx/ojs_uaricha/index.php/urp/issue/view/36)
- RIVERA-HEREDIA, M. E., FUENTES-BALDERRAMA, J., ROJAS-SORIANO, C. y ZAYAZ, L. (2022). Más allá de las fronteras: Migración y salud en las personas retornadas y sus familias en el estado de Michoacán, México. En R. PARDO y K. L. CHÁVEZ-ROJAS (coord.) *En la frontera México-Estados Unidos. Teoría y métodos para su análisis.* (pp. 233-279). Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- SÁNCHEZ-SALDAÑA, K.; SALDAÑA-RAMÍREZ, A. y MUÑOZ-ORTEGA, M. (2022). *El campo en Morelos durante la pandemia de COVID-19, visto desde las comunidades rurales.* Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Estudios Regionales.

# ¡NO LOS QUEREMOS PERO LOS NECESITAMOS! OPRESIÓN Y VULNERABILIDAD DE LA FUERZA DE TRABAJO INDÍGENA MEXICANA EN LOS CAMPOS AGRÍCOLAS DE CALIFORNIA, ESTADOS UNIDOS

SÁNCHEZ GARCÍA, CAROLINA

*Programa Universitario de Estudios de la Diversidad Cultural y la Interculturalidad,  
Universidad Nacional Autónoma de México*

## RESUMEN

Se analizan las formas de opresión hacia la población indígena mexicana que se emplea como jornalera agrícola en Estados Unidos; y es parte de la reserva de mano de obra en este país. Se explica su vulnerabilidad en relación con la posición que ocupan en la estructura social. Se utiliza una metodología cualitativa, se revisa bibliohemerografía sobre el tema y se incluyen datos de trabajo de campo en Fresno, California. Se concluye que esta población debe ser contratada en el marco de los derechos laborales y se requiere establecer mecanismos para que se vigile y se sancione cuando esto no se cumpla. Además, los países productores agrícolas, deben firmar, ratificar y cumplir los acuerdos internacionales para la protección de los derechos de los trabajadores agrícolas, a fin de erradicar esta «esclavitud moderna».

Palabras clave: *Diversidad, migración, indígenas, trabajo, opresión.*

## ABSTRACT

The forms of oppression towards the Mexican indigenous population that are employed as agricultural laborers in the United States are analyzed; this is part of the labor pool in this country. Their vulnerability is explained in relation to the position they occupy in the

social structure. A qualitative methodology is used, bibliohemerography on the subject is reviewed and data from field work in Fresno, California are included. It is concluded that this population must be hired within the framework of labor rights and it is necessary to establish mechanisms to monitor and sanction when this is not fulfilled. In addition, agricultural producing countries must sign, ratify and comply with international agreements for the protection of the rights of agricultural workers, in order to eradicate this «modern slavery».

Keywords: *Diversity, migration, indigenous, work, oppression.*

## LA MEDICIÓN DE LA PRESENCIA INDÍGENA MEXICANA EN CALIFORNIA

EN CALIFORNIA VIVEN PERSONAS que pertenecen a diversos pueblos originarios de México, aproximadamente son treinta y una etnias. Sánchez menciona que según el Censo de 2010 realizado en Estados Unidos<sup>1</sup> su población total ascendía a 47 069 habitantes. Respecto del total de población indígena mexicana registrada en aquel estado, se destaca a mayas (47%), mixtecos (19%), zapotecos (9%), purépechas (8%) y triquis (4%), entre los más numerosos (pp. 75-76). Justamente en California se ubica el Valle de San Joaquín, una de las zonas económicas más importantes por la producción agrícola, además de las que se ubican en Oregon, Washington, Arizona, Utah, Nevada, Florida y Idaho. Datos del Colef del 2014 señalan que el valor anual derivado de esta actividad económica de dicho valle, donde se producen 250 tipos de cultivo, supera los 25 billones de dólares<sup>2</sup>. Entre los productos agrícolas se encuentran almendras, alcachofas, dátiles, higos, kiwi, aceitunas, caquis, pistachos, granadas, ciruelas pasas, uvas pasas y nueces de Castilla. Además de 50% de las frutas, nueces y legumbres cosechadas en Estados Unidos (UC, 2014, en Sánchez 2017).

La fuerza de trabajo que sostiene esta actividad, esencial para la economía y el abasto de alimentos de la nación, no es local; se trata, principalmente, de mano de obra inmigrante. La Encuesta Nacional a Trabajadores Agrícolas (NAWS) de 2010 (Colef, 2014) documentó que de la población ocupada en este campo laboral se encuentran mexicanos y, entre ellos, personas que pertenecen a pueblos originarios. En este mismo sentido, entre los trabajadores agrícolas del Valle de San Joaquín hay hablantes de las lenguas mixteco, náhuatl, zapoteco, chinalteco, tzeltal y tlapaneco (Posadas, 2012, p. 4). Estudios realizados con anterioridad, ya

<sup>1</sup> Datos disponibles hasta el momento, pues el censo de 2020 aún no publica los resultados.

<sup>2</sup> Para mayor información consultar <https://www.colef.mx/noticia/asma-en-ninos-agricolas-del-valle-de-san-joaquin/>

advertían la presencia de esta población en los campos agrícolas de California: «Los trabajadores mexicanos constituyen 90% de la mano de obra contratada para la producción agrícola del estado, que equivale a la tercera parte de la producción de todo el país» (Bustamante, 2004, p. 114). Por otro lado, en el Estudio de Trabajadores Agrícolas Indígenas (ETAI) realizado en 2009, se estimó que en California hay 165 mil trabajadores agrícolas indígenas que llegaron con sus familias (Mines, Nichols y Runsten, 2010, p. 102, en Sánchez, 2017, p. 161).

## DISCRIMINACIÓN Y RACIALIZACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO AGRÍCOLA

En Estados Unidos se han vulnerado los derechos de los trabajadores agrícolas por múltiples factores, entre ellos su pertenencia étnica, pues se ven afectados por situaciones de discriminación y racilización: «los indígenas [...] padecen actitudes discriminatorias por parte de la población anglosajona, latina e incluso mexicana no indígena» (Calleja, 2005, p. 91).

Los derechos como migrante han sido pisoteados, que mucha gente dice o nos llama oaxaquita, entonces yo sé que la gente que dice eso, que la gente que nos hace ver menos es ignorante, no sabe los valores que la gente tenga, aunque sea indígena, aunque sea oaxaquita tiene su dignidad mejor que ellos, me ha tocado la discriminación y gracias a dios me he defendido y los he puesto en su lugar. [Mujer mixteca, entrevistada en Fresno, junio-agosto de 2005] (Sánchez, 2017, p. 140)

Esto se refleja también en las condiciones en las que laboran en los campos agrícolas de ese país, que se caracterizan por ser las más desfavorables del mercado del trabajo estadounidense: «Los de más corta duración o los que requieren mayor esfuerzo físico, como cosechar, azadonar, podar y desahijar» (Mines, Nichols y Runsten, 2010, p. 104, en Sánchez, 2017). Ramírez Arellano destaca la situación de esclavitud y el abaratamiento de la fuerza de trabajo que llega a California: «históricamente, la economía agrícola de California ha dependido de fuerza de trabajo a bajo costo» (2013, p. 34). Ante los bajos salarios que reciben y por el costo de la vida en aquella nación, complementan sus ingresos trabajando en distintas zonas agrícolas de Estados Unidos; quienes viven en Fresno se desplazan a Oregon, Washington o Florida.

Además, su doble condición, de inmigrante e indocumentada, ha derivado en su criminalización y violación a derechos: «es común ver la violación sistemática de sus derechos humanos, explotación económica, inseguridad social, menosprecio [...] y riesgo de muerte» (Calleja, 2005, p. 89). Así, las vulnerabilidades dadas por su condición de indígenas, inmigrantes e indocumentados en Estados Unidos, y más aún si se trata de mujeres, se constituyen en formas de opresión. Esta situación



se ve particularmente agravada en los mercados de trabajo agrícola, en donde se reproducen antiguos esquemas de explotación laboral de carácter colonial, que se han perpetuado en el tiempo y en cuya erradicación, no han tenido ningún impacto los instrumentos jurídicos implementados desde la década de los sesenta por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ni las recomendaciones establecidas al respecto para protección de los derechos de los trabajadores agrícolas.

Según la OIT (2000), entre otros instrumentos figuran el Convenio número 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de 1964 [modificado en 1980] y la Recomendación (número 121); Convenio 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores (1981) y la Recomendación 164; Convenio 161 sobre los servicios de salud en el trabajo (1985) y la Recomendación número 171; Convenio 170 sobre los productos químicos (1990) y la Recomendación 177. No todos los países asumen la responsabilidad social sobre los trabajadores agrícolas pues algunos no han ratificado dicho marco jurídico, como es el caso de Estados Unidos; por ende, hay acciones institucionales que es necesario vigilar y sancionar cuando se incumple la norma.

En consecuencia, continúa la sistemática violación a los derechos de trabajadores agrícolas migrantes, como lo confirman las investigaciones sobre el tema, que año con año son publicadas en distintos medios físicos o electrónicos. Al respecto se puede mencionar el estudio sobre «Los derechos humanos de los trabajadores agrícolas en Estados Unidos y México», de Huber Grammont; Los trabajadores agrícolas indígenas de California. Informe final del ETAI, de Richard Mines, Sandra Nichols y David Runsten; la Encuesta de Trabajadores Agrícolas realizada por el Colef, por mencionar algunos. Además, la reciente carta enviada por el embajador de México en Estados Unidos sobre la «falta de aplicación de leyes laborales en la industria agrícola de ese país», en la que según datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores se destacan omisiones en los siguientes aspectos:

Falta de pago de salario y el tiempo extraordinario correspondiente; exclusión de los trabajadores agrícolas de: a) el pago de tiempo extraordinario; b) el pago de salario mínimo en supuestos específicos; y c) el derecho a organizarse y negociar colectivamente. Incumplimiento de los empleadores de los protocolos de descansos e instalaciones para trabajadores agrícolas. La falta de regulación federal respecto al estrés por calor en la industria agrícola. Disparidad salarial entre los trabajadores de las empacadoras y los trabajadores de las plantas de procesamiento de proteína. Acceso limitado a estaciones de lavado de manos y sanitarios. Incumplimiento de empleadores de los protocolos de COVID-19 y falta de medidas de seguridad y salud para evitar el contagio y propagación. La falta de acceso para trabajadores indocumentados a ciertos recursos legales como la reinstalación o el pago de salarios caídos. Falta de atención a los casos de violencia y acoso sexual. (SER, 2021)

Los indígenas se incorporan al desarrollo del trabajo agrícola de manera asimétrica, pues reciben los sueldos más bajos a cambio de realizar un trabajo físicamente extenuante. De acuerdo con Granados y Téllez, se contratan trabajadores sin visa H2A para abaratar los costos de inversión de los empresarios agrícolas, quienes les ofrecen salarios más bajos: las empresas aparentan legalidad al contratar mano de obra con visas H-2A. Sin embargo, en algunas granjas se encuentran jornaleros que carecen de visa laboral; por lo tanto, el pago es menor y los propietarios evaden el pago de prestaciones (2021, p. 136).

Asimismo, las mujeres se ven particularmente afectadas por situaciones de discriminación y violencia sexual en el espacio de trabajo. La discriminación se debe a la exclusión del acceso a Visas H2-A, otorgándose las H2-B por ser mujeres. En ambas los salarios son bajos, pero más aún en las segundas (Redacción Factor Capital Humano, 2021). Así, ser inmigrante y trabajador agrícola, ya representa una desventaja en el acceso a condiciones laborales dignas, situación que se exacerba para el caso de las mujeres.

Estudios realizados muestran que el arribo de los indígenas mexicanos al mercado laboral estadounidense se ha caracterizado, desde su inicio, por la precariedad y vulneración de los derechos laborales y humanos; Runsten y Kearney dieron cuenta de situaciones de flexibilidad laboral, en cuanto a los tiempos de trabajo, a la percepción del salario, además de la figura del intermediario del mercado laboral y en situaciones extremas la falta de pago: «en trabajos a corto plazo y de baja paga, [sujetos] a los intermediarios del mercado laboral y frecuentemente víctimas del no pago y de otras violaciones de la ley» (2004, p. 73, en Sánchez 2017, p. 173):

Estábamos bien amontonados, rentado un cuartito, pagábamos 200, [...] de primero sí estuvo bien difícil, de ahí nos fuimos con mi suegro y dormíamos todos juntos en una trayla. Hasta que hicimos dos cuartitos y ya teníamos un cuarto cada uno, nos dieron un cuarto en la trayla ya de ahí compramos la nuestra [...] y hacerla más amplia con aire acondicionado baño y todo poco a poco. Hasta que ya estamos aquí. [Mujer mixteca, entrevistada en Fresno, junio-agosto de 2005] (Sánchez, 2017, p. 149)

Casos de este tipo continúan presentándose, Mines, Nichols y Runsten (2010, p. 74) registraron problemáticas similares en las condiciones de vida de los trabajadores agrícolas que pertenecen a pueblos indígenas mexicanos, «las condiciones deficientes y de extremo hacinamiento», además, de otros problemas como «mala calidad en la nutrición, enfermedades infecciosas, desarrollo infantil tardío, y violencia doméstica». Sin embargo, los jornaleros agrícolas están en riesgo desde su ingreso a Estados Unidos, pues la organización Polaris (2020) reportó que este mercado laboral está relacionado con la trata de personas; según esta fuente los

intermediarios cobran 7 000 dólares por vincular al migrante con el empleador que ofrece una vacante de trabajo.

Las condiciones laborales de los trabajadores agrícolas, en las que priva un excesivo desgaste físico y el contacto con pesticidas puede ocasionar problemas de salud, así como accidentes de trabajo que afectan particularmente a la mano de obra infantil, contradicen la información publicada en las páginas web que ofrecen empleo en este rubro en Estados Unidos, las cuales hablan de equidad, protección laboral, desarrollo de habilidades, entre otros factores que, mencionan, redundarán en mejoras en las condiciones de vida y de trabajo de los empleados, según lo señalado por el Departamento de Trabajo de Estados Unidos, disposición que no se refleja en la difícil situación que sufren los trabajadores migrantes indígenas. Tan sólo la OIT (2015) estimó que cada año mueren en el mundo al menos 170.000 trabajadores agrícolas en el lugar de trabajo.

Este mismo organismo hizo un llamado desde 1997 sobre la situación de los trabajadores agrícolas, en donde señaló que en Estados Unidos, entre otros países, «la agricultura se consideró como uno de los sectores más peligrosos», al registrar el 8% de los accidentes profesionales (OIT, 1997). Situación que continúa en la actualidad y se acentúa para la población indígena debido a la falta de seguridad médica, además de factores como «costos altos, problemas de transporte, largas esperas, y estado migratorio indocumentado, barreras culturales como el idioma y la falta de conocimiento de la cultura medica de los EU» (Mines, Nichols y Runsten, 2010, p. 74); entre la población afectada se encuentra la infantil:

Niños y niñas de tan sólo 12 años son contratados para realizar trabajos agotadores en las granjas de EEUU, donde están expuestos al riesgo de sufrir graves lesiones, golpes de calor, envenenamiento por pesticidas e incluso la muerte. Margaret Wirth, División de Derechos del Niño. Human Rights Watch (2018)

Es necesario realizar, a profundidad, un diagnóstico en las zonas agrícolas, para dar cuenta de la situación real que enfrentan los jornaleros agrícolas en este país pues no se cuenta con información suficiente sobre el número de trabajadores, su pertenencia étnica y las condiciones laborales y de vida en las que se encuentran. Aspecto que también había sido destacado por la OIT (2015), al mencionar que los países no reportan datos completos sobre los trabajadores agrícolas, pues considera que hay un sub-registro en lo que respecta a las muertes, las lesiones y las enfermedades profesionales en esta actividad económica.

La situación de los jornaleros agrícolas en Estados Unidos es muy vulnerable: ocupan una posición baja en la estructura social del país, al incorporarse a mercados de trabajo racializados y estar carentes de derechos laborales y ciudadanos por ser inmigrantes. Siguiendo a De Souza (1998) «la categorización de esta población como inmigrante, sustituye a la de raza porque a partir de ella estas personas son

discriminadas y tratadas como ‘extrañas’, sometidas a todo tipo de situaciones en los mercados de trabajo» estadounidense, como sucede en el sector agrícola (Sánchez, 2017, p. 164). ¿Cuáles son las responsabilidades que se deben asumir en los gobiernos de México y de Estados Unidos ante esta situación de evidente esclavitud?

Pese a las múltiples desventajas en las que se encuentran los trabajadores agrícolas indígenas en este país, incluso el recibir salarios bajos con respecto a otros empleos de Estados Unidos, al compararlos con lo que ganan en México son más altos que los de Estados Unidos. Entrevistas realizadas a trabajadores agrícolas de Fresno California permitieron registrar que, para ellos, aún con las desventajas que tienen en este mercado de trabajo, ya que además deben trasladarse a los campos agrícolas y empezar la jornada antes de que el sol sea insoportable, lo consideran «seguro» y permanente, pues dicen que sólo hay que conocer el ciclo agrícola de los productos que se cultivan en este país y los lugares donde se requieren trabajadores (Sánchez, 2017).

También, han adquirido habilidades para cubrir la cuota diaria de trabajo que les piden los patrones. Como estrategia para enfrentar el costo de la vida comparten gastos de traslado con otros trabajadores agrícolas (Sánchez, 2017). Ante un problema laboral, el Frente Indígena de Organizaciones Binacionales les brinda apoyo, ya que es frecuente su incidencia.

## DESARROLLO ECONÓMICO Y FORMAS DE OPRESIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO ESENCIAL

Actualmente, Estados Unidos se ha posicionado económicamente por la producción agrícola que abastece a distintos lugares del mundo, entre ellos Canadá, la Unión Europea, China y Japón. Este país «envió al extranjero más de 139 500 millones de dólares en productos agrícolas en 2018, [lo que reflejó] un incremento de 1 500 millones de dólares sobre las cifras de 2017» (ShareAmérica, 2019). No obstante, los trabajadores que participan en el desarrollo de esta actividad económica, entre ellos personas que pertenecen a los pueblos indígenas mexicanos, se suman en condiciones de desventaja, lo que se refleja, como ya se explicó, en los ingresos, y en las condiciones laborales en las que se encuentran «más de un millón» de personas que acceden a estas ofertas de trabajo y se incorporan en la agricultura, o en otras actividades relacionadas como el procesamiento, empaque y transporte de cosechas, por mencionar algunas (ShareAmérica, 2019). Dada la importancia de la producción agrícola estadounidense, tanto para el abasto de alimentos al país como para la importación y el consecuente ingreso de recursos económicos, se prevé que Estados Unidos continuará incentivando los programas de trabajo temporal para jornaleros agrícolas, no obstante las desventajas que estos representan para los propios trabajadores.

Nosotros trabajamos el Field y en tiempo de la fruta no hay sábado, no hay domingo, porque la fruta se madura y se pasa su tiempo. Vemos que está lloviendo recio y ahí vamos a trabajar, hay mucho lodo y entramos a pizar, eso es lo que hay en Oregon. Por eso muchos no van y los que no consiguen trabajo en Fresno, van [...] como nosotros». [Hombre mixteco entrevistado en San Miguel Cuevas, Oaxaca, julio de 2006] (Sánchez, 2017, p. 145).

Según datos de ShareAmérica (2019), «se estima que en el año 2050 la demanda mundial de alimentos [que recibirá Estados Unidos de otros países] aumentará en 60%, de ser así requerirán de un número importante de jornaleros agrícolas, que en su mayoría serán inmigrantes, por lo que esta fuerza de trabajo es necesaria para la economía y desarrollo de dicho país. Por lo mismo, a partir de la pandemia, han sido considerados esenciales por la importancia de la actividad que realizan tanto para la alimentación de la población como para la economía; aun aquellos que son indocumentados.

En consecuencia, se requiere que la mano de obra de personas pertenecientes a los pueblos indígenas de México sea contratada en el marco de los derechos laborales y se establezcan mecanismos para que se vigile y se sancione cuando estos no se cumplan. Además, exhortar a los países productores agrícolas, a firmar, ratificar y cumplir los acuerdos internacionales para la protección de los derechos de los trabajadores agrícolas, a fin de erradicar esta «esclavitud moderna», como la denomina Polaris, organización contra la trata de personas.

## REFERENCIAS

- ÁLVAREZ BÉJAR, A. (2016). Los mexicanos en los mercados de trabajo de Estados Unidos. *Focal*. <http://www.focal.ca/publications/focalpoint/445-may-2011-alejandro-alvarez-bejar-sp>
- BISHAW, A. y FONTENOT, K. (2014). *Pobreza: 2012 y 2013. Resúmenes Encuestas de Comunidad Estadounidense*. United States Census Bureau. <https://www2.census.gov/library/publications/2014/acs/acsbr13-01.pdf>
- BURTON, J., *et al.* (2000). Confinement and Ethnicity: An Overview of World War II Japanese American Relocation Sites. Tucson, Western Archeological and Conservation Center. [https://www.nps.gov/parkhistory/online\\_books/anthropology74/index.htm](https://www.nps.gov/parkhistory/online_books/anthropology74/index.htm)
- BUSTAMANTE, J. (2000). *Migración internacional y derechos humanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- EMPLOYMENT AND TRAINING (s.f.). National Farmworker Jobs Program. <https://www.dol.gov/agencies/eta/agriculture>
- CALDERÓN CHELIUS, L. (mayo-junio 1994). Migración indígena a Estados Unidos y la frontera norte. *El Cotidiano* (62), 38-42.
- CIUDAD.INFO (s.f.) Fresno, California. *Ciudad.info*. [http://www.esciudad.com/es/223/fresno,\\_california.html#demographics](http://www.esciudad.com/es/223/fresno,_california.html#demographics)

- DE SOUZA SANTOS, B. (1998). *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*. Ediciones Uniandes.
- CARTON DE GRAMMONT, H. (2001). Derechos humanos y migración de los jornaleros agrícolas en Estados Unidos y México. en J. J. de Olloqui (comp.), *Estudios en torno a la migración* (pp. 165-176). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/24/16.pdf>
- HUMAN RIGHTS WATCH (31 de marzo de 2022). EE. UU: el Congreso debería proteger a los niños y niñas que trabajan en agricultura. Un proyecto de ley cerraría las lagunas en la legislación laboral estadounidense. *Hrw.org*. <https://www.hrw.org/es/news/2022/03/31/ee-uu-el-congreso-deberia-protoger-los-ninos-y-ninas-que-trabajan-en-agricultura>
- JUÁREZ, B. (21 de abril de 2022). De origen mexicano, la mayoría de víctimas de trata laboral en Estados Unidos. *El Economista, Capital Humano*. <https://www.economista.com.mx/capitalhumano/De-origen-mexicano-la-mayoria-de-victimas-de-trata-laboral-en-Estados-Unidos-20220420-0114.html>
- MASSEY, D. S., PREN, K. A. y DURAND, J. (julio-septiembre 2009). Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos: las consecuencias de la guerra antiinmigrante. *Papeles de Población*, 15 (61), 101-128
- MINES, R., NICHOLS, S. y RUNSTEN, D. (2010). Los trabajadores agrícolas indígenas de California. Informe final del ETAI. Estudio de Trabajadores Agrícolas Indígenas, Asistencia Rural Legal de California. [www.indigenousfarmworkers.org/es/IFS\\_espanol.pdf](http://www.indigenousfarmworkers.org/es/IFS_espanol.pdf)
- MORALES, R. (12 de mayo de 2021). México acusa a Estados Unidos por violaciones a derechos laborales de jornaleros agrícolas. *Factor Capital Humano*. <https://factorcapitalhumano.com/destacado-home/mexico-acusa-a-eu-por-violaciones-a-derechos-laborales-de-jornaleros-agricolas/2021/05/>
- OIT. (23 de marzo de 2015). La agricultura: un trabajo peligroso. *Organización Internacional del Trabajo*. [https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/areas-of-work/hazardous-work/WCMS\\_356566/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/areas-of-work/hazardous-work/WCMS_356566/lang-es/index.htm)
- OIT. (22 de octubre de 1997). Seguridad en la agricultura: Grave advertencia de la OIT Sigue alto el índice de mortalidad laboral agrícola Los pesticidas entrañan graves peligros para los trabajadores del mundo entero. *Organización Internacional del Trabajo*. [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_008937/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_008937/lang-es/index.htm)
- POLARIS. (28 de abril de 2020). La cara latina de la trata de personas y la explotación en Estados Unidos. *Polarisproject.org*. <https://polarisproject.org/press-releases/la-cara-latina-de-la-trata-y-la-explotacion-en-estados-unidos/>
- REDACCIÓN FACTOR CAPITAL HUMANO (24 de marzo de 2021). Trabajadoras mexicanas presentan la primera queja laboral contra EU Vía T-MEC. *Factor Capital Humano*. <https://factorcapitalhumano.com/leyes-y-gobierno/trabajadoras-mexicanas-presentan-la-primera-queja-laboral-contr-a-eu-via-t-mec/2021/03/>
- SHAREAMERICA (7 de marzo de 2019). Los agricultores de Estados Unidos alimentan al mundo. *ShareAmerica*. <https://share.america.gov/es/los-agricultores-de-estados-unidos-alimentan-al-mundo/#:~:text=Qu%C3%A9%20es%20lo%20que%20Estados,m%C3%A1s%20altas%20por%20exportaciones%20agr%C3%ADcolas>

- SÁNCHEZ GARCÍA, C. (2017). Caminantes: ñuu savi (mixtecos) en Fresno, CA y Tijuana BC. Apropiación y construcción social del territorio [Investigación de tesis de Doctorado, Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM]. [https://tesiunam.dgb.unam.mx/F/36M2X1PAG6GTP21GU1XQY3HM7R7IYXB8GU9EMN9NRUUSC8AD-GL-20702?func=full-set-set&set\\_number=260034&set\\_entry=000014&format=999](https://tesiunam.dgb.unam.mx/F/36M2X1PAG6GTP21GU1XQY3HM7R7IYXB8GU9EMN9NRUUSC8AD-GL-20702?func=full-set-set&set_number=260034&set_entry=000014&format=999)
- SÁNCHEZ GARCÍA, C. (2019). Los indígenas mexicanos en Estados Unidos. Ingresos y su distribución en los hogares de origen. En C. Sánchez García *et. al.* (Coords.), *La Travesía de las remesas y la senda de migración indígena en México* (65-106). IIE, PUIC, UNAM.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (12 de mayo de 2021). Petición del gobierno de México a EU de aplicación efectiva del Capítulo 23 Laboral del T-MEC. *gob.mx*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/637612/Carta\\_Mex.EE.UU\\_12.05.21\\_\\_1\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/637612/Carta_Mex.EE.UU_12.05.21__1_.pdf)
- SOLÍS LIZAMA, M. y FORTUNY LORET DE MOLA, P. (2010). Otomíes hidalguenses y mayas yucatecos. Nuevas caras de la migración indígena y viejas formas de organización. *Migraciones Internacionales*, 5(4), 101-138.
- RODRÍGUEZ, M. (7 de febrero de 2019) *Thoughtco.com*. <https://www.thoughtco.com/visa-h2a-para-trabajar-en-agricultura-1965308>
- WURTH, M. (2018). More US Child Workers Die in Agriculture Than in Any Other Industry. New US Government Report Highlights Dangers Caused by Weak Child Labor Laws. *Human Right Watch*. <https://www.hrw.org/news/2018/12/04/more-us-child-workers-die-agriculture-any-other-industry>

# PACTO LOCAL Y PROVINCIAL DE APOYO A PERSONAS REFUGIADAS. PROPUESTAS PARA LA RENTA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA<sup>1</sup>

SEIXAS VICENTE, ISABEL  
*Universidad de Salamanca*

## RESUMEN

El Pacto Mundial por una Migración Segura, Ordenada y Regular fue adoptado en 2018 por 163 Estados en la Conferencia intergubernamental de Marrakech. Este Pacto, junto con el Pacto por los Refugiados, se marca como acción normativa de baja intensidad por medio del soft law al tiempo que los Estados preservan su soberanía. Gracias a esta cierta arbitrariedad y con el compromiso de cooperación multilateral, los diferentes estados, dentro de sus competencias, se disponen a elaborar planes de consecución de objetivos del Pacto de Marrakech. En este artículo se analizará «El Pacto Local y Provincial de Apoyo a Personas Refugiadas», cuya naturaleza es aquella derivada del compromiso adoptado en el 2018.

Palabras clave: *Pacto Mundial, Refugiados, Derechos Humanos, Renta Garantizada de Ciudadanía, Objetivos.*

## ABSTRACT

The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration was adopted in 2018 by 163 States at the Marrakesh Intergovernmental Conference. This Pact, together with the

<sup>1</sup> El presente capítulo es resultado del Proyecto I+D+i «Diagnóstico y evaluación del cumplimiento por el Estado español del Pacto Mundial de Migraciones desde la perspectiva de género» (PID2019-106159RB-I00/AEI/10.13039/501100011033), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España.



Pact for Refugees, is marked as a low-intensity normative action through soft law while States preserve their sovereignty. Thanks to this certain arbitrariness and with the commitment to multilateral cooperation, the different states, within their powers, are preparing to develop plans to achieve the objectives of the Marrakesh Pact. This article will analyze «The Local and Provincial Agreement to Support Refugees», whose nature is that derived from the commitment adopted in 2018.

Keywords: *Global Compact, Refugees, Human Rights, Guaranteed Citizenship Income, Objectives.*

## ANTECEDENTES

EN LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL encargada de aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular Marrakech (Marruecos) en 2018 ya se matizó la diferencia entre migrantes y refugiados.

Puede resultar un algoritmo difícil de entender, pero gracias a la conjunción entre el Pacto de Marrakech y el Pacto por los Refugiados, esta dicotomía ha conseguido llegar a un punto intermedio y es que ambos conceptos llegan a la misma definición: ambos tipos de personas son merecedores de protección internacional. Sin embargo, las personas refugiadas disponen de un marco jurídico propio. Así se deduce del punto cuatro del preámbulo de la Conferencia:

4. Si bien los refugiados y los migrantes tienen los mismos derechos humanos universales y libertades fundamentales, que deben respetarse, protegerse y cumplirse en todo momento, constituyen dos grupos distintos que se rigen por marcos jurídicos separados. Solo los refugiados tienen derecho a una protección internacional específica, definida en el derecho internacional de los refugiados. El presente Pacto Mundial se refiere a los migrantes y propone un marco de cooperación para abordar la migración en todas sus dimensiones (NNUU).

Como sabemos, el Pacto de Marrakech basa su articulado en la consecución de 23 objetivos, dos de los cuales son los que fundamentan las diferentes políticas públicas en relación a la adopción de programas de integración de migrantes y refugiados.

El objetivo número 15<sup>2</sup> en relación con el objetivo número 20<sup>3</sup> proponen la idea de crear remesas económicas de apoyo a las personas migrantes y refugiadas. Esto es posible en las localidades debido a las competencias delegadas por el Go-

<sup>2</sup> Proporcionar a los migrantes accesos a servicios básicos.

<sup>3</sup> Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes.

bierno a las Comunidades Autónomas, que permite actuar con autonomía económica en beneficio de las personas migrantes y refugiadas.

## EL PACTO MUNDIAL SOBRE LOS REFUGIADOS

Tanto el Pacto para la Migración Segura, Ordenada y Regular como el Pacto Mundial sobre los Refugiados, tienen el mismo origen normativo —la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes de 2016— es necesario hacer un pequeño hincapié en el Pacto Mundial sobre los Refugiados, incluido, en esencia, en el Pacto de Marrakech.

Como todos los Pactos mundiales, las consultas entre los diferentes Estados Miembros de la ONU se extienden en el tiempo. No fue hasta pasados dos años que se pudo firmar el Pacto Mundial sobre los Refugiados, siendo el 17 de diciembre de 2018 cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Pacto.

El Pacto Mundial sobre los Refugiados es un marco para una distribución previsible y equitativa de la carga y la responsabilidad, reconociendo que una solución sostenible a las situaciones de refugiados no se puede lograr sin la cooperación internacional (ACNUR, 2018).

El Pacto, de forma general, proporciona un plan para que los gobiernos, las organizaciones internacionales y otras partes interesadas aseguren que las comunidades locales obtengan todo el apoyo que necesitan (ya sea económico, educativo, sanitario, socio-cultural...) y que las personas refugiadas puedan llevar vidas de calidad en el tercer país acogedor.

Se pueden identificar cuatro objetivos clave del Pacto Mundial sobre los Refugiados, que son:

- Aliviar las presiones sobre los países que acogen refugiados; dando un apoyo económico que mitigue el cambio.
- Desarrollar la autosuficiencia de los refugiados, por medio de dotaciones económicas, se puede garantizar la autonomía de las personas.
- Ampliar el acceso al reasentamiento en terceros países y otras vías complementarias.
- Fomentar condiciones que permitan a los refugiados regresar voluntariamente a sus países de origen con condiciones de seguridad y dignidad.

## PACTO LOCAL Y PROVINCIAL DE APOYO A PERSONAS REFUGIADAS

Derivado de todo el compendio antes descrito, se transcribió en la ciudad de Salamanca el Pacto Institucional Local y Provincial para acoger a personas refu-

giadas suscrito en el marco del Programa Global de Protección Internacional del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social<sup>4</sup> con la finalidad de darles cobertura legal y económica.

Este Pacto, tiene un objetivo claro, trabajar coordinadamente las entidades públicas, el Ayuntamiento, la Diputación Provincial y entidades del tercer sector, todo ello para trabajar sobre un plan de acogida y protección, para así poder atender las necesidades de la acogida.

En este plan de trabajo, se vio la necesidad de dar un apoyo económico a las personas cuyo estatus jurídico es «refugiado». Se entendió en este sentido, que era necesario darles acceso a la percepción de la «Renta Garantizada de Ciudadanía» (RGC a partir de ahora), paquete económico que podía ser recibido tras agotar ingresos personales o ayudas de carácter público a las que son destinatarias mientras se resuelve de forma efectiva la correspondiente solicitud de acceso debido a su condición de grupo vulnerable.

Según la propia Junta de Castilla y León, la RGC es una prestación social, de naturaleza económica y percepción periódica, que se configura básicamente como renta familiar. Es subsidiaria respecto a cualquier prestación de cualquier sistema público de protección de tal manera que deberá haber solicitado y agotado su percepción.

La finalidad de la RGC es proporcionar los medios y apoyos necesarios para atender las necesidades básicas de subsistencia y promover la integración de quienes se encuentren en situación de exclusión social (Ley 2/2020, de 24 de noviembre, de modificación del texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de RGC de Castilla y León).

## FALLOS EN LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMATIVA

La Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, en su Disposición adicional cuarta establece los requisitos generales para que las personas refugiadas tengan acceso a esta Renta, en cumplimiento de la Convención sobre el estatuto de los refugiados, adoptada en Ginebra el 28 de julio de 1951, y el resto de normativas internacionales reguladoras de la condición de refugiado y de beneficiarios de protección internacional.

Los requisitos de acceso son:

<sup>4</sup> Organismo competente dentro del ordenamiento jurídico y administrativo de nuestro país para los Procesos de Acogida e Integración de las personas en situación de protección internacional.

- a) El requisito de residencia legal, continuada y efectiva en Cataluña de los refugiados debe acreditarse mediante el empadronamiento durante el período de tiempo en el que han sido beneficiarios de programas derivados del cumplimiento de las obligaciones de la Convención de Ginebra o, en cualquier caso, durante un período mínimo de un año.
- b) Los ingresos económicos que han percibido los refugiados como beneficiarios de programas derivados del cumplimiento de las obligaciones de la Convención de Ginebra no se tienen en cuenta para el cumplimiento del requisito de insuficiencia de ingresos y recursos durante los dos meses anteriores a la presentación de la solicitud de la renta garantizada de ciudadanía.
- c) Las prestaciones establecidas por la presente ley están condicionadas al cumplimiento de un plan individual de actividades que, de común acuerdo con cada refugiado, es determinado por el ayuntamiento del municipio en el que reside esta persona en el momento de solicitar la percepción de la renta garantizada de ciudadanía, de acuerdo con las condiciones generales establecidas por el departamento competente en materia de prestaciones sociales.

Si bien es cierto, que, la adjudicación de estas RGC no son automáticas, y del trabajo de campo realizado se han podido observar que las denegaciones de dicha solicitud son habituales.

En los siguientes párrafos se establecerán los motivos más comunes a estas denegaciones.

#### A) INCLUSIÓN DE PERSONAS MENORES DE 25 AÑOS PROCEDENTES DEL PROGRAMA DE ACOGIDA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Uno de los grupos a los que les deniegan esta RGC, son menores de 25 años, que por su condición de edad se encuentran en situación de vulnerabilidad e indefensión. Su vulnerabilidad se debe a que al rechazar la solicitud por parte de la Administración pública de la percepción de la RGC, nos encontramos con personas jóvenes sin acceso a ningún tipo de prestación o recurso y cuyas familias se encuentran en países en conflicto (Ucrania, Siria...), sin que puedan, de forma efectiva, tener una red de apoyo familiar que pudiera justificar la denegación de la RGC y quedándose al margen de la red de ayudas sociales en el país de acogida.

En este sentido, las Administraciones Públicas deben de hacer extensiva la aplicación de la norma y/o analógica del apartado tercero y quinto del artículo 10 b) del Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, para motivar su inclusión sin necesidad de modificación normativa.

B) INCLUSIÓN DE LOS SOLICITANTES Y BENEFICIARIOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL MAYORES DE 65 AÑOS SIN COBERTURA DE PENSIONES

El segundo grupo que puede llamar la atención, es el grupo de personas en edad de recibir una pensión de jubilación, es decir, mayores de 65 años. La motivación, vaga por cierto en su redacción, establecen una relación de la denegación al hecho de que, por su edad, pueden acceder a pensiones de diferente índole.

Sin embargo, la realidad dista de esta valoración prematura de la Administración ya que, la mayoría de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional (estatuto de refugiado, apátrida, protección subsidiaria o razones humanitarias de protección internacional) no cumplen con los criterios de su concesión, por el tiempo mínimo de residencia legal en España exigido por el art 369 del RDL 8/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Se trata de uno de los colectivos más vulnerables, ya que, por una parte, no cumplen con los requisitos de esa falsa afirmación de «pueden acceder a una pensión» ya que además de no cumplir con el mínimo de residencia legal en el país, tampoco reúnen los requisitos físicos para desarrollar un trabajo y tener autonomía económica.

Es por estas consideraciones que se hace mención a la normativa ya anunciada, en el propio artículo 10 b) se expone como requisito para la percepción de RGC «Tener una edad comprendida entre los veinticinco años y la que permita el acceso a prestaciones contributivas o no contributivas a cargo de cualquiera de las administraciones públicas», lo que en virtud del mismo no justificaría esta denegación.

C) INCLUSIÓN DE AQUELLAS PERSONAS QUE NO HAN INGRESADO DE FORMA EFECTIVA EN EL SISTEMA DE ACOGIDA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Las personas beneficiarias de protección internacional, desde el mismo momento que manifiestan su voluntad de solicitar la protección, deberían tener garantizados una serie de derechos, como la asistencia jurídica, psicológica y, en concreto, la cobertura de sus necesidades básicas.

Sin embargo, el tercer sector hace eco de que en la práctica no se garantiza estas necesidades. En las diferentes fases (administrativamente hablando) en las que pueda pasar una persona de protección internacional (ya sea acogida temporal o primera acogida), el tercer sector hace un llamamiento a que son su único recurso. Familias enteras, en las que pueden encontrarse niños y ancianos, deben acudir a las Organizaciones No Gubernamentales para sobrevivir, siendo éstas las que les proporcionan alojamiento, manutención, vestido, farmacia, etc.

Las ayudas de emergencia social de las entidades locales y la solidaridad de personas y organizaciones sociales son vitales en estas fases, a la espera de que se resuelva su ingreso efectivo en el sistema de acogida, dada la saturación del sistema de acogida oficial.

Es lógico por tanto alegar que resulta más que conveniente que, una vez manifestada la voluntad de solicitar protección internacional, pueda solicitarse la RGC, hasta que se haga efectiva la entrada en el sistema de acogida de protección internacional, resultando de este modo, mucho más eficaz para los propios servicios públicos la adaptación al Pacto.

Al hilo de lo expuesto, se puede justificar esta posición realizando una interpretación flexible del art 10. a) 4º del Decreto legislativo 1/2019, de 10 de enero, ya que éste refiere que podrán ser beneficiarios de la RGC aquellos *«los extranjeros refugiados o con solicitud de asilo en trámite, así como a los que tengan autorizada su estancia por razones humanitarias, siempre que en todos estos casos no tengan derecho a percibir otra prestación»* sin necesidad de residir más de un año en la región.

Por ello, aunque exista el derecho a percibir ayudas del sistema de acogida, dado que existe una demora que causa situaciones de vulnerabilidad, es posible interpretar que quien está en período de espera no tiene derecho, pues éstos deben materializarse, no únicamente nombrarse en el papel, debiendo cooperar todas las Administraciones públicas, con pleno sometimiento a la ley y el derecho.

#### D) SOBRE LA INCLUSIÓN DE SOLICITANTES DEL ESTATUTO DE APÁTRIDA Y OTROS CASOS DE NO INCLUSIÓN EN EL SISTEMA DE ACOGIDA POR CAUSAS NO ECONÓMICAS

La Administración ha mencionado la intención de denegar la RGC a las personas solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional no acogidas al sistema de acogida, al entender que si se carece de recursos deben estar incluidas en el sistema de acogida, cuya protección social es más amplia.

Es necesario matizar este pretexto, ya que, para el caso de los solicitantes del estatuto de apátrida, (a los cuales se les deniega el acceso a las actuaciones de primera acogida) según el Manual de Gestión del Ministerio de Migraciones, Trabajo y Seguridad Social, debido a que, a pesar de ser una situación de protección internacional, las personas apátridas que tiene su propia legislación. En ocasiones, disponen del documento de solicitud de dicho estatuto, sin tener más documentación identificativa (tarjeta verde), a diferencia del resto de solicitantes de protección internacional, no pueden trabajar, pudiendo llegar a estar un largo tiempo en situación total de desamparo.

Y es de vital importancia, porque desde el punto de vista social, estamos denegando una ayuda por no poder justificar una situación que le hizo abandonar su país tan a prisa, que ni documentación pudo traer.

## PROPUESTAS DE CAMBIO

A continuación, se proponen una serie de modificaciones para las problemáticas que se han observado en los párrafos anteriores. Es evidente que, sin una reforma normativa más cercana a la realidad, todas las propuestas que se hagan no serán aplicables ampliamente.

Por todo lo expuesto, las organizaciones sociales e instituciones públicas que componen el Pacto Local y Provincial de Apoyo a Personas Refugiadas, reclaman las siguientes modificaciones:

**Primero.** Instar a la Junta de Castilla y León, a través de la Gerencia de Servicios Sociales, a que emita las instrucciones oportunas a los distintos servicios gestores de la Administración Pública que dirige la RGC para que se tengan en cuenta las peculiaridades de las personas en situación protección internacional, solicitantes, beneficiarios del estatuto de refugiado, protección subsidiaria, apatridia y razones humanitarias de protección internacional, en concreto:

- a) Incluir a las personas menores de 25 años que hayan finalizado el programa de acogida oficial de protección internacional
- b) Incluir a las personas mayores de 65 años que no tengan acceso a prestaciones contributivas o no contributivas
- c) Inclusión de aquellas personas que no han ingresado de forma efectiva en el sistema de acogida de protección internacional
- d) Incluir a las personas cuyos familiares directos no convivan con el titular en la misma región o país
- e) Inclusión de solicitantes del estatuto de apátrida y otros casos de no inclusión en el sistema de acogida por causas no económicas

**Segundo.** Instar a las instituciones de la Comunidad de Castilla y León a promover una modificación de la normativa reguladora de la RGC (Decreto legislativo 1/2019, de 10 de enero), para facilitar la cobertura a las personas solicitantes de protección internacional, beneficiarios del estatuto de refugiado, protección subsidiaria, apatridia y razones humanitarias de protección internacional, en concreto que se inicie un programa para mejorar la transparencia y seguridad jurídica, modificando el texto normativo conforme las interpretaciones antedichas en la propuesta de acuerdo segunda.

## CONCLUSIONES

Podemos decir que la intención de la Gerencia y las Administraciones Locales de apoyar ambos Pactos en la consecución del bienestar de las personas migrantes y refugiadas es buena. Si bien es cierto, que como siempre, se debe de matizar que los cambios normativos se tienen que materializar, impidiendo que las propuestas reguladas se queden en inaplicables porque los requisitos de acceso sean severamente estrictos.

De esta forma, el Pacto Local debe ir encaminado a su cumplimiento, realizando unas modificaciones que dejen las características de acceso a la RGC más accesibles a quienes tienen la condición de personas vulnerables, entre las que se encuentran personas migrantes y refugiadas.

Al mismo tiempo, es necesario recordar que las solicitudes de este tipo de apoyo económico deben ser revisadas de forma individual, para que, de este modo, se eviten denegaciones por motivos que carecen de realismo, como hemos podido observar con las denegaciones a los refugiados mayores de 65 años.

## REFERENCIAS

- FAJARDO DEL CASTILLO, T. (2019). El Pacto Mundial por una migración segura, ordenada y regular. Un instrumento de soft law para una gestión de la migración que respete los derechos humanos. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (38), 1697.
- POZO SERRANO, P. (2019). El Pacto Mundial sobre los refugiados Límites y contribución a la evolución del derecho internacional de los refugiados. *Electrónica de Estudios Internacionales. Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (38).

## PÁGINAS WEB

- ACNUR. (septiembre de 2018) *Pacto mundial sobre los Refugiados*. <https://www.acnur.org/pacto-mundial-sobre-refugiados.html>
- ACNUR (septiembre de 2018) *Pacto Mundial Sobre Refugiados. Guía Rápida del Acnur*. <https://www.acnur.org/5bbe32564.pdf>

## LEGISLACIÓN

Decreto 61/2010, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y aplicación de la Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León. *Boletín Oficial de Castilla y León núm. 243* de 20 de diciembre de 2010.

Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación



de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León. *Boletín Oficial de Castilla y León* núm. 243 de 15 de enero de 2019.

Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía. 17 de agosto de 2017.

Ley 2/2020, de 24 de noviembre, de modificación del texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de RGC de Castilla y León. *Boletín Oficial del Estado* núm. 329, de 18 de diciembre de 2020.

CUARTA PARTE  
ACCESO A LA JUSTICIA  
DE LA POBLACIÓN MIGRANTE



# LA MIGRACIÓN EN BRASIL: NOTAS SOBRE LA JUDICIALIZACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA

DE PAIVA GONÇALVES, ANA GABRIELA; DE PAIVA, ARIANE REGO  
*Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro*

## RESUMEN

Ante la pandemia mundial por COVID-19, el Estado brasileño anunció el cierre de sus fronteras territoriales, como medida de control sanitario y epidemiológico para contener la circulación del virus, restringiendo aún más el acceso de los migrantes/refugiados en el país. Sin embargo, tal medida revela una cara cruel de desprotección social a los migrantes internacionales, que buscan la protección del Estado brasileño. En este contexto, hemos observado la extensión de sucesivos decretos interministeriales de cierre de fronteras y la paralización de los servicios al público migrante, además de la criminalización de la migración y los intentos de deportación. La solución encontrada para que los migrantes permanecieran en territorio brasileño fue emprender acciones legales en Brasil, revelando un proceso de judicialización de la política migratoria. El presente estudio se basa en un análisis documental y cualitativo de las decisiones judiciales que protegían a los migrantes durante el período de la pandemia, mientras el gobierno brasileño imponía una política migratoria más restrictiva en el país.

Palabras clave: *Migración, refugio, derechos y justicia.*

## ABSTRACT

In the face of the global pandemic of COVID-19, the Brazilian State announced the closure of its territorial borders as a sanitary and epidemiological control measure to con-

tain the circulation of the virus, further restricting the access of migrants/refugees to the country. However, such a measure reveals a cruel face of social unprotection to international migrants, who seek the protection of the Brazilian State. In this context, we have observed the extension of successive inter-ministerial decrees of border closures and the paralyzation of services to the migrant public, in addition to the criminalization of migration and deportation attempts. The solution found for migrants to remain in Brazilian territory was to take legal action in Brazil, revealing a process of judicialization of migration policy. This study is based on a documentary and qualitative analysis of the judicial decisions that protected migrants during the pandemic period, while the Brazilian government imposed a more restrictive migration policy in the country.

Keywords: *Migration, refuge, rights and justice.*

## INTRODUCCIÓN

**A**NTE LA PANDEMIA MUNDIAL provocada por la circulación del virus COVID-19, el Estado brasileño anunció el cierre de sus fronteras territoriales como medida de control sanitario y epidemiológico para contener la circulación del virus, restringiendo aún más el acceso de los migrantes/refugiados a las regiones del país. Sin embargo, tal medida revela una cara cruel de desprotección social a los migrantes y solicitantes de refugio, lo que acentúa la situación de vulnerabilidad de estos sujetos que buscan la protección del Estado brasileño.

El presente trabajo aporta reflexiones sobre el fenómeno de la judicialización de la migración y el rechazo a la pandemia del COVID-19 en la realidad brasileña. Los datos presentados proceden de un análisis cualitativo y documental realizado a lo largo de 2021 y 2022, en el que partimos de las sucesivas actualizaciones de las portadas interministeriales que indican las restricciones temporales y el horario de las fronteras, restringiendo el acceso de los migrantes y/o solicitantes de asilo en Brasil. En este contexto, verificamos el movimiento de las demandas para asegurar la permanencia de los migrantes/solicitantes de refugio por la fuerza de la ley.

## MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN BRASIL

En el contexto brasileño, la política de refugiados fue regulada por la Ley nº 9.474/1997, que reconoció como refugiado a todo individuo que, «debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su país de nacionalidad y no pueda o no quiera acoger la protección de ese país» (Ley da Presidência da República, 1997). Y a través de la Ley Nº 13.445/2017, determina que se garantiza «el acceso igualitario y gratuito del migrante a los servicios, programas y beneficios sociales,

bienes públicos, educación, asistencia jurídica pública integral, trabajo, vivienda, servicio bancario y seguridad social» (Ley da Presidência da República, 2017).

El sistema de recepción de inmigrantes y de regularización migratoria en Brasil implica a varias instituciones del gobierno federal. En cuanto a la política de protección, además de la concesión del estatuto migratorio, la responsabilidad es también de los estados y municipios, a través de servicios relacionados con las políticas públicas y sociales, además de la asociación con entidades de la sociedad civil, que desarrollan trabajos de atención y acogida de la población migrante y/o refugiada.

Según datos presentados por OBMigra (2022), en 2021, el 78,5% de los solicitantes de refugio en Brasil, eran venezolanos. El estudio indica el aumento del reconocimiento de mujeres, niños y adolescentes venezolanos refugiados en el país, incluso ante la pandemia de COVID-19. Con respecto al éxodo venezolano, se estima que hay aproximadamente 6.041.690 refugiados y migrantes venezolanos en el mundo, de los cuales 4.992.215 viven en América Latina y el Caribe (R4V, 2022). Las cifras son significativas y, más allá del análisis cuantitativo, ponen de manifiesto que el desplazamiento de los ciudadanos venezolanos es una realidad que viene exigiendo estrategias de intervención de los diferentes organismos gubernamentales y la creación de políticas de atención y acogida específicas para este público. El éxodo venezolano refleja en la actualidad una de las movilidades urbanas más intensas del mundo, reflejo de la crisis socioeconómica y política de Venezuela.

## COVID-19 Y RESTRICCIONES A LA MIGRACIÓN

En mayo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) anunció que América Latina se estaba convirtiendo en el nuevo epicentro de la pandemia causada por el coronavirus, llamado SARS-CoV-2 (Gonçalves *et al.*, 2020). En el contexto de la pandemia del COVID-19, el cierre de fronteras y las restricciones a la movilidad dentro de los países fueron algunas de las medidas adoptadas por los líderes mundiales en un intento de contener la propagación del virus (Brasil, 2021). Para Baeninger *et al.* (2021), la cuestión de la seguridad nacional en la pandemia se convirtió en un elemento central para la crisis sanitaria en el mundo. En el marco del proceso de «gobernanza de las migraciones internacionales», las medidas de cierre de fronteras, revisadas mensualmente por los Estados-nación, dieron nuevos contornos a la regulación de la entrada y salida de la población. Parafraseando a Ruseishvili (2020), el virus ha puesto de manifiesto el modo en que la desigualdad sistémica produce patrones de movilidad e inmovilidad que pueden proteger a unos y amenazar a otros.

En Brasil, la Ley nº 13.979/2020, fue el primer documento oficial que dispuso las medidas para hacer frente a la emergencia de salud pública derivada del coro-

navirus, incluyendo la restricción excepcional y temporal de la entrada y salida del país, según recomendación técnica y razonada de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa), por carreteras, puertos o aeropuertos, como medida de control epidemiológico que prohibía la entrada de inmigrantes al país.

Entre los años 2020 y 2021, hubo un total de treinta y cinco ordenanzas interministeriales publicadas mensualmente por el gobierno, que restringieron los movimientos de tierra a través de las fronteras entre Brasil y los países vecinos. La primera ordenanza interministerial publicada por el Diario Oficial de la Unión fue la Ordenanza n° 120 del 17 de marzo de 2020, que trató, precisamente, la restricción temporal de la frontera entre Brasil y Venezuela, lugar que recibe cada vez más solicitudes de refugiados a diario.

Todas las ordenanzas contemplaban los mismos argumentos, tales como: «es un principio de la Política Nacional de Seguridad Pública y Defensa Social», y poco después, «la necesidad de dar efectividad a las medidas sanitarias para responder a la pandemia del COVID-19» (Portaria Interministerial do Ministério da Casa Civil, da Justiça e Segurança Pública, 2020). El cierre de las fronteras y la prevención de la entrada de migrantes y solicitantes de refugio en el país a través del desplazamiento terrestre fue una alternativa planteada por el gobierno brasileño para evitar los riesgos de contaminación por el coronavirus, además de ser señalado en los documentos que la justificación para su implementación sería la dificultad del Sistema Único de Salud brasileño para soportar el tratamiento de los extranjeros infectados por el coronavirus SARS-CoV-2 (Portaria Interministerial do Ministério da Casa Civil, da Justiça e Segurança Pública, 2020). Visiblemente, asociando el desplazamiento forzado como un riesgo sanitario y epidemiológico.

Como señalan Baeninger *et al.* (2021), la cuestión de la seguridad nacional frente a la crisis sanitaria mundial se refuerza en las ordenanzas del gobierno brasileño, llamando a la contención de la entrada del virus en el país. En cuanto al contenido expresado en los documentos, la estructura se mantuvo igual, sufriendo pocos cambios a pesar de ser archivados mensualmente.

El cierre de las fronteras territoriales -además de ser una práctica de seguridad- viola una serie de derechos humanos consagrados en las principales legislaciones que protegen a los migrantes y/o refugiados, como son la movilidad, el acceso a la salud, la seguridad, y para ser más específicos: el propio derecho a la vida. Llama la atención que las ordenanzas se redactaron para restringir el acceso al país de cualquier persona, con plazos fijados entre quince y treinta días. Sin embargo, aunque algunas ordenanzas condicionaban la entrada a la acreditación de un visado y a la realización de pruebas de PCR, destacaban que las excepciones «no se aplican a los extranjeros procedentes de la República Bolivariana de Venezuela» (Portaria Interministerial do Ministério da Casa Civil, da Justiça e Segurança Pública, 2020), incluso con la apertura para otras nacionalidades por vía terrestre, aérea o marítima.

En este contexto, se observó que también se establecieron restricciones entre los países fronterizos que conforman el Global-Sur, a través de ordenanzas interministeriales que indican el cierre y las restricciones a los países que conforman el MERCOSUR, como la Ordenanza N° 125 de marzo de 2020. Otro hecho que llama la atención es que las dependencias que firmaron los documentos fueron: el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, la Casa Civil de la Presidencia de la República y el Ministerio de Salud, lo que de alguna manera refuerza el entendimiento de la «securitización» de la migración y que la dirección actual que se da es la conducción de la política basada en la militarización, es decir, la inmigración como un asunto de seguridad nacional.

En cuanto a las sanciones penales, las ordenanzas señalaron una posición muy estricta del Estado brasileño en términos de castigo, al establecer que el incumplimiento de las medidas implicaría responsabilidad civil, administrativa y penal; repatriación o deportación inmediata; e inhabilitación de la solicitud de refugio (Portaria Interministerial do Ministério da Casa Civil, da Justiça e Segurança Pública, 2020). Señalan, a su vez, un desajuste legal entre lo previsto en la Ley n° 13.445/2017 y la Ley n° 9.474/1997, que prohíbe la deportación sin que ocurra el debido proceso legal, como señalan Leão y Fernandes (2021) en su estudio sobre las políticas de inmigración en el contexto de la pandemia del COVID-19.

## JUDICIALIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN: ¿UN REFLEJO PANDÉMICO?

El debate sobre la judicialización de las relaciones sociales ha ido ganando espacio en diferentes ámbitos de la vida social. Tanto en las noticias como en los acalorados debates sobre la actuación del Poder Judicial, se trata de un fenómeno con múltiples determinaciones y diferentes definiciones conceptuales. Como señala Oliveira, «el tema de la judicialización de las relaciones sociales es un campo relativamente reciente de discusión y consecuente construcción de referencias teóricas legitimadas por las diversas ciencias que lo abordan» (2014, p.12).

Para Jubilit (2011), la judicialización del refugio es uno de los medios de acción en la búsqueda de la protección integral de los refugiados, en la medida en que es un recurso al Poder Judicial para la realización de los derechos, que implican tanto la realización de los derechos humanos de los refugiados como los derechos derivados del Derecho Internacional de los Refugiados.

En medio de la pandemia del COVID-19 y las restricciones impuestas por las ordenanzas interministeriales de cierre de fronteras, además de contribuir a una mayor vulnerabilidad de los migrantes y/o solicitantes de refugio, se suspendieron una serie de servicios ofrecidos a este público relacionados con la regularización migratoria. Así, cualquier persona que entrara en el país en ese momento estaría



en situación irregular y sería susceptible de ser deportada por la Policía Federal si pidiera asistencia para solicitar la regularización migratoria en la unidad policial. En este contexto, se puede ver que las ordenanzas dan un respaldo legal (aunque inconstitucional) a la Policía Federal para rechazar las solicitudes de refugio y las medidas de deportación obligatoria.

Por lo tanto, las ordenanzas pueden ser analizadas como un ajuste de la política de venezolanos en Brasil, disfrazado de medidas sanitarias (Leão y Fernandes, 2021) ya que cambia la forma de intervención del Estado brasileño en la recepción de venezolanos. Las limitaciones de la migración son evidentes: cierre de fronteras, detenciones, deportaciones, inadmisiones, lentitud o interrupción de los procedimientos burocráticos de las solicitudes de refugio (Marinucci, 2021).

Frente a las prácticas de control adoptadas últimamente por el Estado brasileño, lo que venimos observando es un impulso por parte de los profesionales del sistema de protección de la migración y de los refugiados hacia el sistema jurídico, y consecuentemente una creciente intervención del poder judicial, a través de decisiones judiciales que repudian las acciones de deportación de los migrantes y/o solicitantes de refugio, y que se oponen al cierre de las fronteras territoriales. Según Silva y Baeninger (2021), las medidas judiciales no fueron suficientes porque resolvieron parcialmente el problema y no fueron acompañadas de medidas de precaución para evitar la entrada del virus en el país.

Las sentencias están disponibles para consulta pública, tratando, la mayoría de ellas, de acciones solicitadas por la Defensoría Pública de la Unión y el Ministerio Público Federal en contra de las medidas de restricción migratoria puestas por la Unión debido a la actual situación de salud pública en el país.

El contenido expresado en las sentencias pasa por entender la migración como un derecho humano fundamental, debidamente regulado y garantizado por la Ley n° 13/445 de 2017 y por los tratados internacionales de protección humanitaria de los que Brasil es signatario. De hecho, la política migratoria tiende a ser una política judicializada, especialmente cuando hay una ausencia significativa de acciones que aseguren a los migrantes y/o refugiados la garantía de sus derechos previstos en el marco legal y judicial. Debido a la ausencia de determinaciones claras, la no institucionalidad de la política migratoria y la pulverización de órganos responsables por los temas de la migración, la judicialización es práctica instituida, lo que se ha intensificado con la pandemia.

A partir de 2020, el mundo experimentó (y sigue experimentando) una nueva realidad, en decadencia de la pandemia. El uso político de los argumentos vinculados a la salud pública para hacer frente a la pandemia se extendió hasta el final de 2021, lo que revela el carácter contradictorio de la política migratoria brasileña, ya que el Decreto N ° 9.285/2018 reconoce la situación de vulnerabilidad derivada

del flujo migratorio causado por la crisis humanitaria en la República Bolivariana de Venezuela e indica la necesidad de la recepción humanitaria en el territorio nacional.

## CONSIDERACIONES FINALES

Este trabajo pretende hacer un breve análisis sobre el fenómeno de la judicialización de la política migratoria y la protección de los refugiados durante la pandemia en los periodos comprendidos entre 2020 y 2022. Consideramos que este debate se está construyendo y articula diferentes concepciones teóricas, que mueven la construcción del conocimiento. Intentamos centrar el debate en torno a algunos temas que se han tomado como esenciales, como la revisión de la legislación migratoria, considerada como un avance, en contraste con las consecutivas órdenes interministeriales que impiden la entrada de migrantes o solicitantes de refugio en el país, bajo el pretexto del control epidemiológico de la pandemia. Esta situación tiene mucha expresión en el proceso de vulnerabilidad que experimentan los migrantes y, en consecuencia, en el proceso de judicialización de la política migratoria.

Por último, a pesar de la existencia de varias leyes que garantizan los derechos humanos, el Estado brasileño viene asumiendo una posición preocupante respecto a la protección de sus ciudadanos y de los migrantes y refugiados que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. La judicialización es una forma de garantizar la protección de los migrantes y refugiados en la realidad brasileña, sin embargo, las acciones son puntuales y no implementan una nueva institucionalidad del derecho de estos sujetos, que están expuestos al racismo y a las prácticas xenófobas.

Aunque las ordenanzas se han utilizado como estrategia para combatir el COVID-19 en el país, no han sido eficaces ni han evitado los altos índices de contaminación y muerte. Las restricciones impuestas por los sucesivos decretos interministeriales ponen aún más en peligro la vida de los migrantes y/o solicitantes de refugio que buscan Brasil como destino. Además de violar los principios y directrices de los tratados internacionales de protección humanitaria de los que Brasil es signatario y la propia legislación del país, la negación de los derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado acaba profundizando la vulnerabilidad y la desigualdad que viven estas personas, además de reforzar los prejuicios contra los migrantes.

Observamos que la orientación dada a la política migratoria brasileña se ha basado en acciones restrictivas que implican el ejercicio del control fronterizo. La cuestión de la judicialización del refugio se presenta como una acción legal que viene posibilitando la permanencia de los migrantes y/o solicitantes de refugio en

el territorio brasileño, sin embargo, a pesar de garantizar el cumplimiento de la legislación migratoria, es importante llevar a cabo acciones concretas que permitan estrategias de acogida y protección de estos sujetos, que reconozcan sus particularidades y los determinantes sociales, culturales y económicos.

## REFERENCIAS

- BAENINGER, R.; DEMÉTRIO, N. B.; FERNANDES, D. M. y DOMENICONI, J. (2021). Cenário das migrações internacionais no Brasil: antes e depois do início da pandemia de Covid-19. *Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano*, (4), 1-35. <https://doi.org/10.33239/rjtdh.v4.89>
- BRASIL, J. A. (2021). Migrações e mídia durante a pandemia de COVID-19: uma análise de notícias publicadas no Jornal Folha de São Paulo. *REMHU, Revista Interdisciplinar Mobilidade Humana*, 62(29), 171-188. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006211>
- Decreto 9.285 de 2018 [con fuerza de ley]. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. *Diário Oficial da União* de 16 de fevereiro de 2018.
- GONÇALVES, A. G. P. y HORA, T. D. y NASCIMENTO, S. F. (2020, Outubro-19-2020). Os fluxos migratórios latino-americanos em tempos de pandemia da COVID -19, en Autografia. *Anais do 1º Simpósio UFF de Política Social: Direitos sociais frente aos desafios da conjuntura em tempos de Covid-19* [Simpósio]. 1º Simpósio UFF de Política Social, Niterói, RJ, Brasil.
- JAROCHINSKI, S. J. C. y BAENINGER, R. (2021). O êxodo venezuelano como fenômeno da migração Sul-Sul. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 63 (29), 123-139. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006308&gt>
- JUBILUT, L. L. (2011). A Judicialização do Refúgio, en A. C. Ramos; G. Rodrigues y G.A. Almeida (Eds.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro* (pp. 163-179). Editora CLA Cultural Ltda.
- JUNGER, G. y CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T. y SILVA, B. G. (2022). Refúgio em Números. *OBMigra* (7ª Ed.).
- LEÃO, A. V. y FERNANDES, D. (2020). Políticas de imigração no contexto da pandemia de Covid-19. En D. FERNANDES y R. BAENINGER (Eds.). *Impactos da pandemia de Covid-19 nas migrações internacionais no Brasil – Resultados de pesquisa* (pp. 20-35). Núcleo de Estudos da População Elza Berquó – NEPO/UNICAMP.
- Ley 9.474 da Presidência da República de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. *Diário Oficial da União* de 23 de julho de 1997.
- Ley 13.445 da Presidência da República de 2017. Institui a Lei de Migração. *Diário Oficial da União* de 25 de maio de 2017..
- MARINUCCI, R. (2021). Mobilidades, imobilidades e mobilizações em tempos de COVID-19. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*. 61(29), 7-13. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006101&gt>

- OLIVEIRA, A. C. (2014). Judicialização das Relações Sociais. *O Social em Questão*, 31, 9–12.
- Portaria interministerial nº 120 de 2020 [Ministério da Casa Civil, da Justiça e Segurança Pública, da Saúde]. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. *Diário Oficial da União* de 18 de março de 2020.
- Portaria interministerial nº 125 de 2020 [Ministério da Casa Civil, da Justiça e Segurança Pública, da Saúde]. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. *Diário Oficial da União* de 19 de março de 2020.
- Plataforma R4v. (11 de febrero de 2022). Refugiados y migrantes de Venezuela. <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>
- RUSEISHVILI, S. (2020). Quatro lições da pandemia sobre a mobilidade no mundo contemporâneo. En R. Baeninger, L. R. Vedovato, S., y Nandy (Eds.) *Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19* (pp.160-167). NEPO/Unicamp.
- Tribunal Regional Federal. 1ª Vara Federal de Corumbá. Mandato de Segurança Cível nº 5000153-21.2021.4.03.600. Corumbá, 13 de abril de 2021.
- Tribunal Regional Federal. 2º Vara Federal de Passo Fundo. Mandado De Segurança Coletivo Nº 5002213-35.2021.4.04.7104. Passo Fundo, 30 de abril de 2021.



# SERVICIO INTEGRAL Y MULTIDISCIPLINAR DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN MIGRANTE

REBOLLO REVESADO, SONIA  
*Universidad Pontificia de Salamanca*

## RESUMEN

Bien por decisión propia bien por necesidad, muchas personas deciden abandonar su país, convirtiéndose en migrantes. Una cultura diferente, un idioma distinto son las primeras dificultades que se encuentran, sin embargo, no son las únicas. La inmensa mayoría se encuentra con una barrera institucional difícil de franquear, que aumenta cuando se trata de relacionarse con la administración de justicia. La problemática del acceso a la justicia para los ciudadanos en general se ve agravada cuando se trata de extranjeros. Una solución interesante sería poner a disposición de la ciudadanía en general y de los migrantes en particular oficinas encargadas de redirigirles hacia la opción más eficaz. Así, una orientación adecuada supondrá un importante ahorro de costes tanto para la administración como para el particular.

Palabras clave: *migrante, multipuerta, justicia, ADR.*

## ABSTRACT

Either by choice or by necessity, many people decide to leave their country, becoming migrants. A different culture, a different language are the first difficulties encountered, however, they are not the only ones. The vast majority find themselves with an institutional barrier that is difficult to cross, which increases when it comes to dealing with the administration of justice. The problem of access to justice for citizens in general is aggravated when it comes to foreigners. An interesting solution would be to make available to citizens in

general and migrants in particular offices in charge of redirecting them towards the most efficient option. Thus, an adequate orientation will mean significant cost savings for both the administration and the individual.

Keywords: *migrant, multi-door court house, justice, ADR.*

## INTRODUCCIÓN

LA LLEGADA DE LOS TALIBANES al poder en Afganistán o la guerra de Ucrania han supuesto dos crisis migratorias sin precedentes para Europa y han venido a dar una nueva dimensión a la atención de la población migrante, sobre todo en el caso ucraniano. La llegada masiva de refugiados a España ha supuesto un reto organizativo sin precedentes en nuestro país, acostumbrado, por su posición geográfica, a recibir personas de otros países principalmente, países del Magreb y Subsaharianos, con especial mención a la llegada de ciudadanos de países de América Latina que huyen de su tierra por razones políticas o en busca de una vida mejor, como en el caso del flujo migratorio que se origina en países de América del Sur o Centroamérica.

Para muchos el conocido «sueño americano»<sup>1</sup> o su equivalente castellano, «hacer las Américas»<sup>2</sup>, pasa por España como lugar de destino o como puerta de entrada hacia el resto de Europa. Actualmente ese sueño debe entenderse como la igualdad en la búsqueda de oportunidades y donde los méritos académicos quedan de lado ante la dificultad de convalidación de títulos. El objetivo de todas y cada una de las personas que dejan su vida a atrás se centra en la búsqueda de una vida mejor, entendida simplemente como un empleo, una educación para sus hijos, una vivienda digna o incluso la posibilidad de ahorrar para poder enviar dinero al resto de la familia o poder reagruparlos, o simplemente poder retornar algún día a sus países de origen en mejores condiciones que en las que salieron. Y en otros casos

<sup>1</sup> Se refiere a ideales como democracia, los derechos civiles, la libertad, la igualdad y la oportunidad que garantizan la oportunidad de prosperar y tener éxito para lograr estándares de vida más elevados, sobre todo para las siguientes generaciones. El ideal de «american dream» nació en Estados Unidos concebido por el Presidente Thomas Jefferson que promovía el derecho de todo ciudadano americano a conseguir un determinado tipo de vida, la libertad y la seguridad. En 1931, el historiador James Truslow Adams, en su libro *Epic of America*, definió el sueño americano cuando afirmó que la vida debería ser mejor y más rica y llena para todas las personas, con una oportunidad para todo el mundo según su habilidad o su trabajo, independientemente de su clase social o las circunstancias de las que proviene. Recuperado en: <https://www.unitedexplanations.org/2017/09/01/american-dream-todavia-existe/>

<sup>2</sup> Viajes desde España a América que comenzaron ya con el descubrimiento y cuyo objetivo era hacer fortuna o «hacerse de oro».

se centra también en proteger su vida y la de su familia al ser perseguidos por su ideas políticas u orientación sexual. El acceso al primer mundo<sup>3</sup> se está idealizando hasta tal punto que la mayoría arriesga sus vidas para llegar a España, empleando incluso varios años hasta llegar a su destino. Sus viajes están llenos de peligros y de pérdidas y son pocos los que deciden retornar a sus países sin conseguir su objetivo.

Se entiende por migración el «movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un país»<sup>4</sup>, esto último se conoce como migración interna. Migrante es un término genérico no definido en el derecho internacional que, por uso común, designa<sup>5</sup> a toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones. Este término comprende una serie de categorías jurídicas bien definidas de personas, como los trabajadores migrantes (entre ellos los migrantes a corto plazo, como los trabajadores agrícolas de temporada o jornaleros); las personas cuya forma particular de traslado está jurídicamente establecida, como los migrantes objeto de tráfico; así como las personas cuya situación o medio de traslado no estén expresamente definidos en el derecho internacional, como los estudiantes internacionales. Por su parte, las Naciones Unidas<sup>6</sup> definen el migrante como «alguien que ha residido en un país extranjero durante más de un año independientemente de las causas de su traslado, voluntario o involuntario, o de los medios utilizados, legales u otros». Junto a estos términos se ha de puntualizar que, frente a la decisión voluntaria de abandonar tu propio país, existe un movimiento de migración o desplazamiento forzoso o involuntario que viene generado por conflictos (causados por el hombre) o desastres ambientales (causados por la naturaleza). Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la migración forzosa es «un movimiento migratorio que, aunque puede ser impulsado

<sup>3</sup> Aquellos países más desarrollados con un nivel de vida superior al resto del mundo que cuentan con un nivel y calidad de vida mejor gracias a una alta riqueza y distribución de la misma. Pero no solo en el aspecto de la riqueza dineraria y material, sino en otros aspectos de la vida. Estos aspectos los mide el IDH (Índice de Desarrollo Humano), se trata de un cálculo conjunto de la renta (se calcula a través del PIB per cápita, en dólares), la esperanza de vida y el nivel educativo. También son características de estos países, el alto grado de derechos y libertades, la democracia, los servicios públicos disponibles o la paz interior. Recuperado en: <https://economipedia.com/definiciones/primer-mundo.html>

<sup>4</sup> Glosario de la OIM sobre Migración, 2019, nº34, p.124.

<sup>5</sup> Definición elaborada por la OIM para sus propios fines que no presupone ni establece la existencia de una nueva categoría jurídica. Recuperado en: <https://www.iom.int/es/migration/sobre-la-migracion>

<sup>6</sup> Recuperado en: <https://refugeesmigrants.un.org/es/definitions>



por diferentes factores, involucra el uso de la fuerza, la compulsión o la coerción»<sup>7</sup>. Los países que se enfrentan a estos movimientos humanos recopilan información sobre sus «desplazados»<sup>8</sup> como también lo hacen, a nivel internacional, distintas organizaciones intergubernamentales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la OIM, así como organizaciones no gubernamentales como el Centro de Seguimiento de los Desplazamientos Internos (IDMC). En diciembre de 2021 la población desplazada por conflictos ascendía en todo el mundo a 44.952.870 personas<sup>9</sup>. Debido a la guerra en Ucrania, esa población desplazada se ha visto incrementada en ocho millones más<sup>10</sup>.

Esos cincuenta y cinco millones de desplazados nos permiten entender la magnitud del movimiento migratorio y su globalización. Estamos ante un fenómeno extremadamente complejo que tiene gran repercusión en la vida económica, social o incluso cultural, tanto en los países de origen de la población migrante, como también en los países destinatarios y que, en definitiva, supone un enorme reto para todos los países receptores del grupo poblacional.

Este fenómeno migratorio debe entenderse en dos sentidos. En primer lugar, son muchas las personas que cambian de país para buscar una vida mejor con nuevas oportunidades laborales y personales. Y aquí hay que distinguir aquellos que huyen de la pobreza, aquellos, adolescentes y adultos, que se trasladan a otro país por motivos académicos de todo tipo, frente a los que huyen por la represión política que les persigue, ellos son los refugiados. Ciertamente la sociedad en general suele usar indistintamente los términos migrante y refugiado, y, sin embargo, existen diferencias entre ellos. Así, los refugiados son personas que se encuentran fuera de su país de origen por temor a la persecución, al conflicto, la violencia generalizada, u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y, en consecuencia, requieren protección internacional. La definición de refugiado está recogida en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados adoptada en Ginebra el 28 de julio de 1951 y en los instrumentos re-

<sup>7</sup> Glosario de la OIM sobre Migración, 2019, n°34, p.129.

<sup>8</sup> Personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado de los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, o bien para evitar dichos efectos. Glosario de la OIM sobre Migración, 2019, n°34, p.60.

<sup>9</sup> Datos de diciembre de 2021, en países con DTM (Matriz de seguimiento de desplazamiento recopila y analiza datos para difundir información crítica sobre la movilidad, las vulnerabilidades y las necesidades de las poblaciones desplazadas y móviles que permite a los tomadores de decisiones y a los respondedores brindar a estas poblaciones una mejor asistencia específica del contexto) activo. Fuente: IDMC. Recuperado en: <https://displacement.iom.int>.

<sup>10</sup> Recuperado en <https://www.unicef.es/causas/emergencias/ucrania>.

gionales relativos a los refugiados, así como en el Estatuto de ACNUR adoptado por la Asamblea General en resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950. En segundo lugar, otras personas lo hacen amparados por buenos contratos laborales que les ofrecen mantener e incluso mejorar su calidad de vida personal y familiar. Son los expatriados o trabajadores de empresas que residen y trabajan en otro país por tiempo limitado con la obligación contractual de cumplir una misión especial o también personal investigador que se traslada a Universidades de otros países para realizar programas de investigación o incluso doctorados.

Por lo tanto, dentro de esos dos niveles migratorios, y a los efectos de este trabajo, solo nos interesan los primeros, es decir, todas aquellas personas que llegan a España con independencia del motivo que les impulsa a esa movilidad geográfica.

## REGULARIZACIÓN DE LOS MIGRANTES EN ESPAÑA

Para llevar a cabo la regularización de la población inmigrante en España es necesario distinguir aquellas personas que son ciudadanos de la Unión Europea y de Estados miembros del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Islandia, Liechtenstein y Noruega) y Suiza, de aquellas otras que no lo son, puesto que las condiciones para unos y otros cambian. Además, habría un tercer grupo caracterizado por venir a España por razones vinculadas con los negocios, el emprendimiento o el talento<sup>11</sup>.

A los primeros se les aplicaría las normas contenidas en la Directiva 2004/38/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros y la Orden PRE/1490/2012, de 9 de julio<sup>12</sup>. A los segundos, le son de aplicación las siguientes disposiciones: Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social y su Reglamento aprobado por Real Decreto

<sup>11</sup> Son todos aquellos ciudadanos extranjeros que quieran invertir y emprender en España, así como aquellos que trabajen como profesionales altamente cualificados, trasladados intraempresariales, investigadores y profesores contratados por universidades, órganos o centros de educación superior e investigación o escuelas de negocios en España (reguladas en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización).

<sup>12</sup> Por la que se dictan normas para la aplicación del artículo 7 del Real Decreto 240/2004, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

557/2011, de 20 de abril; Directiva 2003/86/CE, de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar, Directiva 2003/109/CE, de 25 de noviembre, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración; Directiva 2005/71/CE, de 12 de octubre, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica; Directiva 2009/50/CE, de 25 de mayo, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado; Instrucción DGI/SGRJ/05/2007, sobre la incorporación, a los expedientes de autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta propia, de determinados informes que tendrán la consideración de medios de prueba del cumplimiento de determinados requisitos reglamentarios, sin perjuicio de cualquier otro medio de prueba admitido en derecho; Instrucción<sup>13</sup> SEM 1/2021 sobre el procedimiento relativo a las autorizaciones de residencia temporal por razones de arraigo laboral; Instrucción DGI/SGRJ/06/2006, sobre autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; Instrucción DGI/SGRJ/10/2008, sobre autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales, cuando se trate de hijos de padre o madre que hubieran sido originariamente españoles; Real Decreto Ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios; Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria; Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas; Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida; Texto consolidado del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo (modificado por los Reales Decretos 865/2001, de 20 de julio y 2393/2004, de 30 de diciembre), entre otras.

Según la Guía de Trámites y Presentación de Solicitudes<sup>14</sup> elaborada por la Oficina de Extranjería de la Delegación del Gobierno de Cataluña (Subdelegación del Gobierno de Barcelona – Oficina de Extranjería de Barcelona), actualizada a 30 de noviembre de 2021, existen 105 trámites distintos a realizar por los inmigrantes

<sup>13</sup> Que deja sin efecto la Instrucción de 3 de agosto de 2005 sobre autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales por arraigo laboral tras las STS 1184/2021 de 25 de marzo, ratificadas posteriormente por la STS 1802/2021 y STS 1806/2021.

<sup>14</sup> Recuperado en: [https://www.mptfp.gob.es/dam/jcr:f71dc97b-4231-45e6-a37e-b5bfa51d-3d6a/GUIA\\_DE\\_TRAMITES\\_I.pdf](https://www.mptfp.gob.es/dam/jcr:f71dc97b-4231-45e6-a37e-b5bfa51d-3d6a/GUIA_DE_TRAMITES_I.pdf)

concurriendo diferentes formas de presentación y diversos lugares donde hacerlo tanto presenciales: Cuerpo Nacional de Policía, Oficina de Extranjería, etc., como electrónicos: registro electrónico de la Administración Pública (red Sara), plataforma Mercurio, Servicio de Registro Virtual Electrónico con la Administración (Correos-Orve) u otros organismos específicos de las propias Comunidades Autónomas.

Dicho lo anterior, el número de disposiciones normativas aplicables y el número de formularios que llevan aparejadas en uno y otro caso nos hace intuir la complejidad de las situaciones a las que debe enfrentarse esta población migrante, para regularizar su situación en España o acceder a un puesto de trabajo, sobre todo, en el caso de los solicitantes o beneficiarios de protección internacional en situación de vulnerabilidad. Y a esto hay que añadir las diferencias culturales y, sobre todo, las dificultades lingüísticas que se ven incrementadas en Comunidades Autónomas con lengua propia.

## SISTEMA MULTIPUERTAS

El servicio multipuertas o de múltiples puertas o sistema puerta múltiple<sup>15</sup> o también conocido por el término inglés *multidoor courthouse system o multi-rooms justice system o multi-option ADR*<sup>16</sup> *system* fue proclamado por el profesor Frank Sander en la Conferencia Pound<sup>17</sup> o Conferencia nacional sobre las causas de insatisfacción popular con la justicia celebrada en Estados Unidos en 1976. En ella el juez Burger, presidente de la Corte Suprema en aquel momento, adelantó que había otros mecanismos y procedimientos mejor adaptados y más flexibles para satisfacer las necesidades de los individuos, por lo tanto, cabía la posibilidad de completar el sistema de justicia con otros mecanismos. Concretamente el profesor de derecho de Harvard, Sander, fue quien planteó no solo la inclusión de los ADR en el ámbito de los tribunales, sino que describió el modelo de justicia que se ha convertido en el paradigma del siglo XXI en los países avanzados: el tribunal multipuertas.

<sup>15</sup> Así se denomina en países de América Latina como Colombia.

<sup>16</sup> ADR: Acrónimo de la expresión inglesa *Alternative Dispute Resolution*, hoy evolucionada y sustituida por *Adequated o Appropriate Dispute Resolution* o métodos adecuados (antes alternativos) de resolución/solución de conflictos, controversias o disputas (acrónimo en castellano MARC O MASC).

<sup>17</sup> Vid. Soletto Muñoz, H. (2017). «La Conferencia Pound y la adecuación del método de resolución de conflictos», *Revista de Mediación*, vol.10, nº1, 2017, pp.1 y 2.

Es un modelo<sup>18</sup> que permite trabajar con un diagnóstico para determinar qué tipo de conflicto existe y cuál es el mejor de los medios para tratarlo, pudiendo existir varias vías de solución. Es en este modelo donde los ADR y la Jurisdicción coexisten como modelos complementarios de tutela de los ciudadanos acudiendo en ocasiones a mecanismos out of Court o a medios in Court.

Este sistema multipuertas nacido en el ámbito de la justicia es perfectamente extrapolable a otros sectores de la administración pública, como en el caso de la atención a las personas migrantes.

## SERVICIO INTEGRAL DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN MIGRANTE EN ESPAÑA

A la vista de lo anterior es fácil entender y concluir que la persona extranjera que llega a España y quiere regularizar su situación personal tiene un difícil camino lleno de obstáculos para conseguirlo. Debe enfrentarse, no solo a la barrera lingüística o a una ingente cantidad de documentos que no pueden rellenar porque no los entienden o no los tienen, por ejemplo, porque implican ser emitidos en el Consulado de España en su país de origen, sino también a diferentes lugares de presentación dentro de una misma ciudad, o a través de medios telemáticos con los que no cuentan, no entienden por estar en otro idioma diferente al suyo o no tienen certificación electrónica porque están indocumentados.

Y si estos trámites son de gran dificultad, se ha de indicar que cuando el extranjero se ha de relacionar con la administración de justicia los problemas y las dificultades aumentan.

De nuevo y, en primer lugar, el idioma presenta un enorme hándicap. El Estado ofrece a los extranjeros la posibilidad de ser asistidos por intérpretes<sup>19</sup> cuando acuden a conocer una resolución o a una declaración, interrogatorio o vista judicial, pero nada más. La cuestión y la dificultad para ellos se plantea en cómo hablar con su abogado si no existe posibilidad de entendimiento fuera de los supuestos señala-

<sup>18</sup> Vid. Ortuño Muñoz, P. (2016). «Panorama de los medios alternativos de resolución de controversias, y su impacto en la modernización de la justicia». *Revista Judicial Europea*, nº1-2016, pp.37-39.

<sup>19</sup> La asistencia lingüística es un derecho constitucional vinculado al derecho universal a la tutela judicial que han de otorgar los jueces y tribunales, prohibiendo que se produzca indefensión de la persona que ejercita sus derechos e intereses legítimos (art. 24,2 CE). Así viene reconocido en el artículo 143 de la LEC, en el artículo 231.5 de la LOPJ y en la LECr reformada por la Ley Orgánica 5/2015, de 27 de abril para trasponer la Directiva 2010/64/UE, de 20 de octubre de 2010, relativa al derecho a la interpretación y a la traducción en los procesos penales y la Directiva 2012/13/UE, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales.

dos. Y lo mismo ocurre cuando se personan en espacios judiciales para interesarse por su asunto, o acuden al Registro Civil, etc., y los funcionarios tampoco hablan su idioma.

En segundo lugar, cada migrante viene de una cultura diferente y por eso a la mayoría le resulta enormemente complejo adaptarse a una nueva, necesitando el transcurso del tiempo para ello. En esta tesitura no entienden cuando son requeridos por la autoridad judicial para cualquier diligencia o se ven incurso en un procedimiento judicial que no llegan a comprender. En estas situaciones pocas veces cuentan con el acompañamiento y asistencia de algún profesional perteneciente a alguna ONG que les da apoyo.

Los procedimientos más habituales a los que deben enfrentarse son expedientes de expulsión y su tratamiento contencioso cuando el primero acuerda la salida obligatoria del país, tutela de menores, procedimientos de divorcio o separación de matrimonios contraídos fuera de España, guardia y custodia de menores, privaciones de patria potestad, arrendamientos, desahucios, u otros en materia penal cuando son investigados o víctimas de delitos.

Pues bien, analizando y reflexionando sobre todo lo expuesto a lo largo de este trabajo, un mecanismo útil para facilitar y agilizar la tramitación administrativa y judicial de cualquier materia relacionada con los extranjeros sería la creación de una oficina o servicio integral y multidisciplinar que aglutine todos los campos en los que ha de intervenir un migrante.

El Servicio de Atención a Migrantes podría convertirse en un servicio multipuertas entendido como sistema organizativo integral, multidisciplinar y transversal. En él, los profesionales, de forma personalizada y analizando cada caso concreto, ofrecerían al extranjero la solución más acorde con su situación personal. Les ayudarían en la gestión, tramitación y presentación de la documentación, les darían apoyo lingüístico y les acompañarían por el largo camino de la burocracia administrativa hasta la regularización definitiva. Estaríamos ante un equipo multidisciplinar formado por profesionales de distintos campos que les atendieran de forma integral, entre ellos, deberían encontrarse traductores, funcionarios expertos en tramitación administrativa, abogados, trabajadores sociales, educadores, psicólogos, mediadores y facilitadores penales.

Mención aparte requiere la relación de los extranjeros con la administración de justicia en este sistema multipuertas. La mayoría de los migrantes proceden de países, sobre todo América Latina, donde el recurso a métodos de resolución de conflictos no jurisdiccionales está normalizado, siendo lo habitual antes de acudir a la vía judicial. Cuando llegan a España esta posibilidad no se les brinda, por eso, ese Servicio de Atención a Migrantes debería contar con un equipo de mediadores y facilitadores expertos en mediación comunitaria, familiar y justicia restaurativa.

Este sistema multipuertas, con pleno reconocimiento y vigencia en la comunidad jurídica internacional, que se propone como integral, multidisciplinar y transversal permitiría dirigir de manera rápida y eficaz a cada migrante a la opción que mejor resuelva sus necesidades con lo que se reducirían tiempos de tramitación, de espera y se ahorrarían costes de gestión. Sería una nueva forma de entender el servicio público dado a los ciudadanos más sostenible<sup>20</sup> y moderno y donde la satisfacción con la administración pública aumentaría sensiblemente. Además, y por lo que se refiere a la relación de los migrantes con la administración de justicia, permitiría a las personas físicas involucradas en situaciones de conflicto, la posibilidad de optar por métodos autocompositivos de solución de controversias que considerasen más adecuados para abordar e intentar resolver la problemática en la que se encuentran inmersos. Convirtiéndose, por lo tanto, en un recurso real y efectivo al sistema de justicia estatal tradicional, más adecuado para cada caso concreto.

Este servicio garantizaría que los derechos humanos intrínsecos a todos los seres humanos y en concreto los derechos de los migrantes se aplicasen de manera óptima como así se regula en el Manual para Parlamentarios nº 24 sobre Migración, derechos humanos y gobernanza elaborado por la Unión Interparlamentaria, Organización Internacional del Trabajo y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>21</sup>. En definitiva, su creación sería acorde y perfectamente extrapolable con el espíritu recogido en el artículo 1 de la Constitución de la de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura<sup>22</sup>, aprobada en Londres el 16 de noviembre de 1945 que apuesta por la cultura de la paz, o cultura del acuerdo, de la gestión del acuerdo y la cooperación, y no por la cultura adversarial y el enfrentamiento.

<sup>20</sup> Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible (A/RES/70/1, aprobada el 25 de septiembre de 2015 y publicada el 21 de octubre de 2015). «29. Reconocemos la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Reconocemos también que la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales. Cooperaremos en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados. (...)», p.9/40.

<sup>21</sup> Capítulo 5: La gobernanza de la migración basada en los derechos humanos, pp.153-198.

<sup>22</sup> «La Organización se propone contribuir a la paz y a la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que sin distinción de raza, sexo, idioma o religión, la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos del mundo.»



## REFERENCIAS

- ECONOMIPEDIA (2022). Primer Mundo. <https://economipedia.com/definiciones/primer-mundo.html>
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF) (2022). *Conflicto en Ucrania*. <https://www.unicef.es/causas/emergencias/ucrania>
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (2022). Definición de la OIM del término «Migrante». <https://www.iom.int/es/migration/sobre-la-migracion>
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (2022). *Displacement Tracking Matrix (DTM)*. <https://displacement.iom.int>.
- OFICINA D'ESTRANGERIA DE BARCELONA - SUBDELEGACIÓ DEL GOVERN A BARCELONA (2022). *Guía de trámites I (presentación de solicitudes)*. [https://www.mptfp.gob.es/dam/jcr:f71dc97b-4231-45e6-a37e-b5bfa51d3d6a/GUIA\\_DE\\_TRAMITES\\_I.pdf](https://www.mptfp.gob.es/dam/jcr:f71dc97b-4231-45e6-a37e-b5bfa51d3d6a/GUIA_DE_TRAMITES_I.pdf)
- ORTUÑO MUÑOZ, P. (2016). Panorama de los medios alternativos de resolución de controversias, y su impacto en la modernización de la justicia. *Revista Judicial Europea*, (1), 33-44.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2022). *Definiciones*. <https://refugeesmigrants.un.org/es/definitions>
- SOLETO MUÑOZ, H. (2017). La Conferencia Pound y la adecuación del método de resolución de conflictos, *Revista de Mediación*, 10(1), 1-6.
- UNITED EXPLANATIONS (2022). *El american dream: ¿todavía existe?* <https://www.unitedexplanations.org/2017/09/01/american-dream-todavía-existe>

## LEGISLACIÓN

- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal. *Gaceta de Madrid núm. 260*, de 17 de septiembre de 1882.
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. *Boletín Oficial del Estado núm. 157*, de 2 julio de 1985.
- Ley 9/1994, de 19 de mayo de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. *Boletín Oficial del Estado núm. 122*, de 23 de mayo de 1994.
- Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado. *Boletín Oficial del Estado núm. 52*, de 2 de marzo de 1995.
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. *Boletín Oficial del Estado núm. 7*, de 8 de enero del 2000
- Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. *Boletín Oficial del Estado núm. 10*, de 12 de enero del 2000.
- Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida. *Boletín Oficial del Estado núm. 174*, de 21 de julio de 2001.



- Directiva 2003/109/CE, de 25 de noviembre, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. *Diario Oficial de la Unión Europea L 16/44* de 23 de enero de 2004.
- Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas. *Boletín Oficial del Estado núm. 256*, de 25 de octubre de 2003.
- Directiva 2003/86/CE, de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar. *Diario Oficial de la Unión Europea núm. 251*, de 3 de octubre de 2003
- Real Decreto 240/2004, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. *Boletín Oficial del Estado núm. 51*, de 28 de febrero de 2007.
- Directiva 2004/38/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. *Diario Oficial de la Unión Europea L 229/35* de 29 de junio de 2004.
- Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. *Boletín Oficial del Estado núm. 6*, de 07 de enero de 2005.
- Instrucción de 3 de agosto de 2005 sobre autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales por arraigo laboral.
- Directiva 2005/71/CE, de 12 de octubre, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica. *Diario Oficial de la Unión Europea L 289/15* de 3 de noviembre de 2005.
- Instrucción DGI/SGRJ/06/2006, sobre autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales por colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. *Boletín Oficial del Estado núm. 51*, de 28 de febrero de 2007.
- Instrucción DGI/SGRJ/05/2007, sobre la incorporación, a los expedientes de autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta propia, de determinados informes que tendrán la consideración de medios de prueba del cumplimiento de determinados requisitos reglamentarios, sin perjuicio de cualquier otro medio de prueba admitido en derecho.
- Instrucción DGI/SGRJ/10/2008, sobre autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales, cuando se trate de hijos de padre o madre que hubieran sido originariamente españoles.
- Directiva 2009/50/CE, de 25 de mayo, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. *Diario Oficial de la Unión Europea L 155/17* de 18 de junio de 2009.
- Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. *Boletín Oficial del Estado núm. 263*, de 31 de octubre de 2009.

- Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. *Boletín Oficial del Estado* núm. 103, de 30 de abril de 2011.
- Real Decreto Ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. *Boletín Oficial del Estado* núm. 126, de 26 de mayo de 2012.
- Orden PRE/1490/2012, de 9 de julio, por la que se dictan normas para la aplicación del artículo 7 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. *Boletín Oficial del Estado* núm. 164, de 10 de julio de 2012.
- Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. *Boletín Oficial del Estado* núm. 233, de 28 de septiembre de 2013.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado* núm. 236, de 2 de octubre de 2015.
- Instrucción SEM 1/2021 sobre el procedimiento relativo a las autorizaciones de residencia temporal por razones de arraigo laboral.



# EL LITIGIO ESTRATÉGICO COMO INSTRUMENTO DE GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA Y EMPODERAMIENTO DE LAS PERSONAS MIGRANTES A LA LUZ DEL PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN<sup>1</sup>

TIERNO BARRIOS, SELENA  
*Universidad de Salamanca*

## RESUMEN

La migración constituye un fenómeno que lleva produciéndose a lo largo de los siglos desde los albores de la humanidad. Sin embargo, la realidad todavía dista mucho de un diseño general de políticas públicas basadas en el reconocimiento de las personas migrantes como sujetos titulares de derechos humanos, siendo un colectivo especialmente vulnerable. Con este planteamiento, ni que decir tiene que el acceso a la justicia cobra una trascendencia máxima que no puede discutirse en aras de garantizar la protección de sus derechos. Así pues, el propósito del presente trabajo será analizar la figura del litigio estratégico como instrumento a través del cual promover y facilitar el acceso a la justicia de las personas migrantes y, por tanto, como elemento de empoderamiento a la luz del Pacto Mundial para la Migración.

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido realizado en el marco de una Ayuda para la Formación de Profesorado Universitario (FPU) concedida por el Ministerio de Universidades del Gobierno de España como Personal Investigador en Formación adscrita al Área de Derecho Procesal de la Universidad de Salamanca. Asimismo, este trabajo se ha elaborado en el marco del Proyecto de Investigación «Configuración y efectos de los sistemas de gestión del riesgo legal» (PID2019-107743RB-I00) del Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España, cuyos Investigadores Principales son el Prof. Dr. Nicolás Rodríguez-García y el Prof. Dr. Fernando Rodríguez-López.

Palabras clave: *Litigio estratégico, derecho de acceso a la justicia, población migrante, empoderamiento, Pacto Mundial para la Migración.*

## ABSTRACT

Migration is a phenomenon that has been occurring for centuries since the dawn of humanity. However, the reality is still far from a general design of public policies based on the recognition of migrants as subjects of human rights, being a particularly vulnerable group. With this approach, it goes without saying that access to justice is of the utmost importance and cannot be discussed in order to guarantee the protection of their rights. Thus, the purpose of this paper will be to analyse the figure of strategic litigation as an instrument through which to promote and facilitate access to justice for migrants and, therefore, as an element of empowerment in light of the Global Compact on Migration.

Keywords: *Strategic litigation, access to justice right, migrant population, empowerment, Global Compact on Migration.*

## INTRODUCCIÓN

EN EL MARCO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO del bienestar propio del período posbélico surgido tras el final de la Segunda Guerra Mundial en 1945 hasta aproximadamente la década de los años 70, los debates desarrollados en torno a la justicia giraron principalmente alrededor de las desigualdades económicas que se observaban dentro de los Estados, promoviendo la intervención estatal en las economías nacionales. Nos encontramos, siguiendo a Fraser (1996), ante un primer tipo de reivindicación de justicia social, cual es el relativo a las denominadas «políticas de redistribución» en demanda, por tanto, de una distribución más justa de bienes y recursos, por ejemplo, entre el Norte y el Sur, o entre ricos y pobres. Igualmente, durante este período, debe asimismo situarse otro segundo tipo de reivindicación articulada en torno a las «políticas de reconocimiento» en aras de la igualdad y la prohibición de la discriminación en todos los planos, verbigracia, en lo que concierne a los factores de género y raza. En otras palabras, hablamos de reivindicaciones enfocadas en torno al «reconocimiento de la diferencia» en un mundo donde huelga decir que se caracteriza por sus profundas desigualdades materiales.

Las discusiones que se vertebraban, por ende, sobre estos dos ejes de reivindicaciones, únicamente se centraban en el *qué* era lo que en realidad los ciudadanos de aquel Estado moderno del momento se debían entre ellos o, dicho con otras palabras, qué había que entender como una ordenación justa de las relaciones sociales dentro de una misma comunidad. El elemento del *quién* era cuando menos ignorado, al menos hasta al día de hoy, donde fenómenos como la globalización,

el cambio climático, la caída de las fronteras, los movimientos migratorios, el desarrollo cultural, político, económico y tecnológico, el terrorismo internacional, o el protagonismo de las organizaciones e instituciones supranacionales e internacionales, son solo algunos de los múltiples aspectos que han incidido en un cambio en el modo sobre el que se desarrollan los debates acerca de la justicia social. Todo ello ha supuesto tener que dejar a un lado al Estado y al ciudadano como unidad y sujeto de referencia, respectivamente, para poner el foco no solo en el *qué* se deben los ciudadanos de un mismo Estado, sino más bien en el *quién* debe considerarse como miembro de una comunidad y *cuál* debe ser esa comunidad. Ello se representa a través de una nueva dimensión de la justicia más allá de la redistribución y el reconocimiento, a saber, la política, siendo la premisa a partir de la cual poder determinar el alcance de aquellas otras. Esto es, únicamente delimitando los criterios de pertenencia social, señalando quién es miembro de una determinada comunidad, puede deducirse quiénes son los titulares del derecho tanto a una distribución justa como a un reconocimiento mutuo. Nos referimos, por tanto, al elemento de la representación como cuestión de pertenencia social, cuya ausencia constituye una causa de injusticia social y que de mejor forma puede observarse cuando se trazan las fronteras de una comunidad excluyendo injustificadamente a algunas personas de la posibilidad de participar en condiciones de igualdad con el resto de los miembros en el proceso de interacción social y en los debates sobre la justicia (Fraser, 2006).

En este sentido, la migración constituye un fenómeno que, tal como señala García (2010), lejos de ser algo característico de nuestro tiempo, lleva produciéndose a lo largo de los siglos desde los albores de la humanidad, siendo así que los desplazamientos y movimientos migratorios han podido observarse en cada una de las etapas de la Historia debido a una amplia diversidad de causas, verbigracia, políticas, bélicas o culturales. Todo ello nos conduce a caracterizar las sociedades europeas de nuestros días como sociedades multiculturales en la medida en que constituyen comunidades políticas conformadas por diversos grupos que no comparten el mismo código cultural, es decir, sociedades caracterizadas por la existencia de una diversidad de culturas en un mismo espacio geográfico y social (Solanes, 2018). No obstante, a pesar de que el objetivo de control y seguridad de las fronteras por parte de los Estados como expresión de su soberanía va cediendo paso en nuestros días a la concepción de políticas públicas basadas en el reconocimiento de las personas migrantes como sujetos titulares de derechos humanos (Sánchez, 2014), la realidad todavía dista mucho de un diseño general de políticas que garanticen estos derechos humanos, pues la población migrante sigue siendo un colectivo especialmente vulnerable por las continuas lesiones y vulneraciones de derechos que sufren, en particular, en el caso de los inmigrantes irregulares (Gómez, 2014).

Con este planteamiento, ni que decir tiene, por tanto, que el acceso a la justicia cobra en este sentido una trascendencia máxima que no puede discutirse en aras de garantizar la protección de los derechos de los que son titulares las personas migrantes y evitar asimismo que las continuas violaciones de los mismos puedan llevarse a cabo impunemente, lo que implica desde luego la eliminación de cualquier barrera que represente un obstáculo en el ejercicio efectivo de aquel derecho. En este orden de cosas, el propósito del presente trabajo de investigación será analizar la figura del litigio estratégico como instrumento a través del cual promover, facilitar y garantizar el acceso a la justicia de las personas migrantes con la finalidad de alcanzar una tutela efectiva en el marco de una sociedad intercultural y, por tanto, como elemento de empoderamiento a la luz del Pacto Mundial para la Migración.

## EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LA POBLACIÓN MIGRANTE COMO COLECTIVO VULNERABLE

El derecho de acceso a la justicia como primera manifestación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que en el ordenamiento jurídico español se consagra en el artículo 24 de la Constitución, y como materialización asimismo del derecho al debido proceso que ampliamente se encuentra reconocido a nivel internacional constituye, por un lado, un derecho de carácter instrumental debido a aquella concepción que lo entiende como el soporte y medio necesario para hacer efectivo el cumplimiento de los restantes derechos que se reconocen a los ciudadanos y que el sistema jurídico debe proteger. Pero, por otro lado, representa al mismo tiempo una pieza esencial del Estado de Derecho que lo convierte en un derecho de naturaleza multidimensional y a la vez compleja (Añón, 2018).

Así las cosas, como hemos señalado, el reconocimiento internacional del derecho de acceso a la justicia deriva de su consideración como derecho humano tal y como puede fácilmente observarse en el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, pero también en otros instrumentos normativos internacionales. Véase el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000, o la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969.

Esto último nos conduce, por tanto, tal y como afirman Cappelletti y Garth (1978), a concebir el acceso a la justicia como un derecho humano básico propio de un sistema jurídico moderno e igualitario en aras de reconocer, pero, sobre todo, de garantizar, el resto de derechos de los ciudadanos en la medida en que de poco o nada sirve tener reconocido un derecho si no se permite el acceso a la justicia para exigir su efectivo cumplimiento y obtener tutela y protección.

Más allá de esta acepción como soporte del resto de derechos, el derecho de acceso a la justicia adquiere además en su condición de derecho humano, como señalábamos previamente, una especial trascendencia como pieza fundamental del Estado de Derecho en la medida en que permite hacer efectivo el principio de igualdad y no discriminación que en la Constitución Española se consagra en el artículo 14 (Carrizo, 2019), y ello porque al garantizar que el acceso al sistema de justicia se produce en condiciones igualitarias se procura la igualdad efectiva de oportunidades (Añón, 2018), contribuyendo así a la reducción de las desigualdades sociales. De esta forma, el acceso igualitario a la justicia implicaría, por tanto, la eliminación de todas aquellas barreras e impedimentos que dificultan a determinados colectivos de población obtener la tutela de sus derechos, de ahí la importancia de garantizar este derecho, especialmente en el caso de la población que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad (Araya, 2021).

Ello conecta de forma clara, no solo con el Objetivo número 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible sobre «Paz, justicia e instituciones sólidas», sino también con el ODS número 10 sobre «Reducción de las desigualdades», a través del cual se persigue, como su propia rúbrica indica, «reducir la desigualdad en y entre los países», garantizando de este modo que nadie se quede atrás, de ahí que una de sus metas (la meta 10.2) sea precisamente «potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición». Sin embargo, para ello es necesario, siguiendo la siguiente meta 10.3, garantizar la igualdad de oportunidades, lo que implica, de un lado, eliminar cualesquiera leyes, políticas y prácticas discriminatorias, y de otro lado, implantar legislaciones y políticas adecuadas en este sentido.

Empero, no son pocos los obstáculos a los que tradicionalmente se enfrentan determinados colectivos de población que, por situarse en un contexto de especial vulnerabilidad, ven limitado en su ejercicio el derecho de poder acceder a la justicia en condiciones de igualdad, verbigracia y en referencia a la materia abordada en el presente trabajo, la población migrante.

En esta línea debemos traer a colación el texto de las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, recientemente reformuladas en el año 2018, que entiende, siguiendo la Regla número 13, que «el desplazamiento de una persona fuera del territorio del Estado de su nacionalidad puede constituir una causa de vulnerabilidad, especialmente para aquellas personas en condición migratoria irregular», siendo así que la condición migratoria no puede erigirse en un obstáculo que pueda vedar o restringir el acceso a la justicia para la tutela de los derechos.

Sin embargo, continúa la Regla número 15 reconociendo que las personas que se han visto obligadas a llevar a cabo un desplazamiento interno sin haber cruzado



una frontera estatal también pueden hallarse en situación de vulnerabilidad en la medida en que han tenido que escapar de su hogar o residencia habitual como consecuencia o para impedir los efectos de situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos, conflictos bélicos, o situaciones de riesgo debido al cambio climático o catástrofes naturales (migraciones climáticas)<sup>2</sup>.

## EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA EN EL PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

En este orden de cosas, la relevancia que adquiere el derecho de acceso a la justicia como garantía de la efectividad de los derechos de las personas migrantes es una verdad poco discutida en aras de evitar que las continuas violaciones de los mismos puedan llevarse a cabo impunemente.

Esto último es algo que se pone expresamente de manifiesto en uno de los últimos textos internacionales adoptados en esta materia como es el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, hecho en Marrakech, en el marco de una conferencia intergubernamental entre los Estados Miembros de Naciones Unidas durante los días 10 y 11 de diciembre de 2018. El objetivo del Pacto es mejorar la cooperación internacional en materia de migración, así como reforzar las contribuciones de las personas migrantes y de la migración a la consecución del desarrollo sostenible en conexión con los ODS de la Agenda 2030, lo que enlaza de forma plena con el Objetivo número 17 sobre «Alianzas para lograr los Objetivos» en la medida en que el fenómeno migratorio representa una realidad y una preocupación a nivel global. En este sentido, uno de los principios rectores que además se configura como transversal e interdependiente del Pacto es precisamente el relativo al respeto del Estado de Derecho y las garantías procesales, reconociendo que, junto a estos dos elementos, el acceso a la justicia deviene fundamental para todos los aspectos de la gobernanza migratoria (Carrizo, 2022)<sup>3</sup>.

Así pues, dentro del Objetivo número 3 que persigue «Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración», se propone como medida ofrecer a las personas migrantes información y orientación jurídica sobre sus derechos y obligaciones, así como sobre el acceso a la justicia para denunciar las violaciones de sus derechos.

<sup>2</sup> Texto disponible en [https://capacitacion.jusmisiones.gov.ar/files/material\\_curso/2019/Reglas\\_de\\_Brasilia\\_Centro\\_actualizadas.pdf](https://capacitacion.jusmisiones.gov.ar/files/material_curso/2019/Reglas_de_Brasilia_Centro_actualizadas.pdf) (Fecha de última consulta 14 de mayo de 2022).

<sup>3</sup> Ello puede leerse en el párrafo 15 d) del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, disponible en <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3> (Fecha de última consulta 14 de mayo de 2022).

De igual forma, el Objetivo número 13, que lleva por título «Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas», prevé entre sus medidas la de facilitar el acceso gratuito al asesoramiento y asistencia jurídica por parte de un abogado cualificado e independiente, lo que hace que podamos referirnos a uno de los obstáculos más importantes a los que se enfrentan las personas migrantes como es la falta de medios económicos y que constituye otro factor de vulnerabilidad que se sumaría como una capa más al que ya de por sí representa la migración. Todo ello como consecuencia del fenómeno de la interseccionalidad donde entran en juego discriminaciones múltiples (Ribotta, 2012), –lo que vuelve a conectar con la Agenda 2030, en concreto con el ODS número 1 sobre «Fin de la pobreza»–, de ahí la importancia en materia de acceso a la justicia del reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita.

Sobre esta misma cuestión se pronuncia también el Objetivo número 7 dirigido a «Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración» al contemplar la obligación de velar por que las personas migrantes puedan contar con asistencia y representación jurídica pública o independiente, pero en cualquier caso, asequible en todo procedimiento judicial que les afecte, previendo igualmente la elaboración de políticas migratorias con perspectiva de género para responder a las necesidades y vulnerabilidades singulares de las mujeres, las niñas y los niños migrantes a través del acceso a la justicia y a vías de recurso eficaces en supuestos de violencia, abusos y explotaciones sexuales, y por razón de género.

Finalmente, el Objetivo número 10 dedicado a «Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional», insta a facilitar el acceso a la justicia de todas aquellas personas que se han convertido o corren el riesgo de convertirse en víctimas de la trata de seres humanos y otras formas de explotación, así como facilitar la posibilidad de denunciar sin que puedan temer ser detenidas o deportadas.

En este sentido, debemos referirnos al derecho de acceso a la justicia como un derecho complejo y multidimensional estrechamente vinculado con los principios del Estado de Derecho y el empoderamiento jurídico de las personas. Ello porque no solo supone el acceso efectivo por parte de todas las personas a la garantía de sus derechos e intereses legítimos, sino porque igualmente puede concebirse como la capacidad que las mismas ostentan para la resolución y gestión de los conflictos. En este sentido, el acceso a la justicia no solo constituye un derecho en sí mismo, sino también un mecanismo que posibilita el empoderamiento jurídico de las personas en tanto en cuanto, a través de su ejercicio, se encuentran plenamente facultadas para poder hacer valer sus derechos y ser reparadas por las violaciones de estos últimos por medio de diversos instrumentos dirigidos a la solución de los conflictos. Entre ellos, la vía jurisdiccional de los tribunales y el proceso judicial, pero también fórmulas alternativas como pudiera ser la mediación (Añón, 2018).

## EL ACCESO A LA JUSTICIA Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS PERSONAS MIGRANTES A TRAVÉS DE LA FIGURA DEL LITIGIO ESTRATÉGICO

Desde esta concepción del acceso a la justicia como mecanismo del empoderamiento jurídico de las personas, puede observarse aún más fácilmente la especial trascendencia que tiene garantizar el ejercicio igualitario de este derecho por parte de todas las personas migrantes en la medida en que uno de los objetivos (Objetivo número 16) que se persiguen en aras de alcanzar ese desiderátum que representa la migración segura, ordenada y regular es «empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social». Objetivo para lo que se propone, por un lado, el fomento de la inclusividad y la cohesión de las sociedades para que las personas migrantes se conviertan en miembros activos; y, por otro lado, la promoción de la interacción entre ellas y las comunidades receptoras en el ejercicio de sus derechos y obligaciones recíprocos, incluido el cumplimiento de la legislación nacional y el respeto de las costumbres del país de destino.

Es en este marco donde tiene pleno encaje la figura del litigio estratégico, o también conocido como litigio de interés público, de derecho público, o de reforma estructural. Veamos por qué. En primer lugar, conviene detenerse en qué consiste la figura que nos ocupa. Así pues, el litigio estratégico revela una intención por parte de quienes promueven su puesta en marcha y su desarrollo de obtener un cierto reclamo a favor de determinados colectivos situados en un nivel de desventaja en aras de provocar un cambio en el *statu quo* político, social o económico. Con ello se pretende dar voz y visibilidad a los intereses de grupos subordinados que se ven excluidos de la participación en la vida pública por las condiciones sociales vigentes. De este modo, ello puede llevarse a cabo, ora a través de una revisión de una práctica de Derecho público que atenta contra los derechos que en el caso concreto se defienden, ora mediante la modificación de prácticas relativas al funcionamiento de las estructuras e instituciones, o incluso a través de la selección y judicialización de casos «testigo» con los que se busca provocar un cambio en el Derecho vigente. El propósito principal, por tanto, es dar representación a individuos, grupos o intereses que tradicionalmente han permanecido ajenos al sistema legal o, dicho con otras palabras, favorecer la participación de colectivos vulnerables o subrepresentados en la vida pública y política a través del reconocimiento de sus derechos e intereses legítimos que permita su inclusión en la discusión acerca de problemas sociales colectivos, así como su empoderamiento al garantizarles el disfrute de sus derechos mediante el acceso igualitario a la justicia (Ucín, 2017).

Así las cosas, centrando nuestra atención en la modalidad de litigio estratégico basada en la selección de casos «testigo» o de alto impacto que se plantearán ante los tribunales, se pretende conseguir una resolución que, más allá de reparar a los

sujetos afectados por el conflicto, permita abordar reformas legales y la implantación o modificación de políticas públicas con el objetivo de beneficiar a todo un determinado colectivo con intereses similares. En este sentido, el objetivo no es solo provocar cambios en el marco legal, sino también en la propia sociedad, aprovechando la proyección social que puede tener la judicialización del litigio dado el mayor alcance que va a desplegar la decisión final que se adopte más allá de la situación específica del caso concreto (Duque, 2014).

En esta línea, de acuerdo con el Informe de Resultado «Litigio Estratégico en Violencia de Género: Experiencias de América Latina» de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2021)<sup>4</sup>, el litigio estratégico no solo tiene un impacto individual en las personas afectadas, en la víctima o en el perjudicado por el daño ocasionado a través del reconocimiento de los hechos y la reparación, sino también un impacto social mediante cambios estructurales y modificaciones de narrativas con los que se pretende evitar la repetición de hechos en el futuro. Además, igualmente cabe señalar un impacto institucional que se traduce en el reforzamiento de las obligaciones del Estado en materia de protección de los derechos humanos, materializándose en cambios legislativos e implementación de políticas públicas.

En origen, siguiendo a Ucin (2017), los antecedentes de la figura del litigio estratégico se observan en la segunda mitad del siglo XX en Estados Unidos, en concreto, durante el período en el que la Corte Suprema fue presidida por el juez Warren, a través del recurso a la *equal protection clause* contenida en la enmienda número 14 de la Constitución y mediante el empleo de las conocidas como *class actions* y de la *civil injunction*. Sin embargo, a pesar de ello, el litigio estratégico representa actualmente una figura más característica de los países del *global South* o países en desarrollo como América Latina, debido en parte a la falta de correlación entre el reconocimiento de derechos efectuados por los diferentes textos constitucionales y el verdadero disfrute de tales derechos provocado por la ausencia de una efectiva implantación de políticas públicas por parte de los Estados.

En este sentido, atendiendo a la finalidad que persigue el litigio estratégico como mecanismo dirigido a garantizar la justiciabilidad de los derechos de los ciudadanos ante instancias nacionales o internacionales en orden a avanzar hacia la modificación estructural de normas y procedimientos y, por tanto, provocar un cambio legal con implicaciones sociales, nos encontramos con varios objetivos específicos que pueden lograrse a través del empleo de este instrumento. Así pues, por un lado, el empoderamiento de los distintos grupos o colectivos vulnerables o

<sup>4</sup> Disponible en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WRGS/LE-AmericaLatina-SP.pdf> (Fecha de última consulta 31 de mayo de 2022).

subrepresentados que, bien intervienen en la implementación de la estrategia, bien son los destinatarios a los que va dirigida, lo que igualmente posibilita la reivindicación de las minorías y la visibilización de la acción de dichos grupos. Por otro lado, también la eliminación de aquellas barreras y obstáculos que dificulten el ejercicio del derecho a la justicia, haciendo visible las limitaciones en el ejercicio de este derecho, así como aquellas deficiencias procesales existentes, las afectaciones de cada colectivo y la exigibilidad de sus derechos e intereses (Corporación Humanas Colombia, 2015).

Todo ello porque, como se ha tenido oportunidad de señalar en párrafos previos, el litigio estratégico puede tener distintos niveles de impacto, no solo individual, sino también social e institucional, lo que favorece, por tanto, la protección y tutela de sus derechos, garantizando un ejercicio efectivo del derecho de acceso a la justicia. No obstante, igualmente coadyuva a la necesaria representación de los colectivos vulnerables, entre ellos la población migrante, en orden a poder participar en la vida pública y a que sus intereses sean tomados en consideración dentro de la agenda política, lo que, en definitiva, conduce a su empoderamiento y a su inclusión social en conexión con el Objetivo número 16 del Pacto Mundial para la Migración y los ODS de la Agenda 2030. En este orden de cosas, la efectividad del litigio estratégico como instrumento de acceso a la justicia puede verse implementada a través de la participación de otros actores no tradicionales en procesos de defensa del interés público como aquellos abogados que prestan servicios *pro bono*, las ONG o incluso las clínicas jurídicas de las universidades (García, 2018).

## REFLEXIONES FINALES

Atendiendo a la condición migratoria como uno de los principales factores o causas de vulnerabilidad, la especial relevancia que cobra el derecho de acceso a la justicia es una verdad sobre la que no cabe discusión alguna. Ello porque, tal como se ha tenido oportunidad de señalar en el presente trabajo, no solo constituye el instrumento necesario para garantizar el efectivo cumplimiento del resto de derechos de los que son sujetos titulares las personas migrantes, sino que va más allá al favorecer la reducción de las desigualdades sociales. Esto último representa un desiderátum de suma trascendencia más aún en el contexto actual de sociedades caracterizadas por una amplia diversidad cultural o multiculturalidad.

Empero, más allá de lo anterior, no puede obviarse que el acceso a la justicia representa no solo un derecho, sino también un mecanismo que posibilita el empoderamiento jurídico de las personas, algo que conecta en un doble sentido con el Pacto Mundial para la Migración en el que tanto el derecho de acceso a la justicia como el empoderamiento de las personas migrantes ocupan un lugar destacado,

ora como principio rector transversal e interdependiente, ora como objetivo para lograr una migración segura, ordenada y regular, respectivamente.

En este orden de cosas, debe advertirse la virtualidad de la figura del litigio estratégico en ese *leitmotiv* que da nombre al Pacto Mundial para la Migración en la medida en que aúna en un mismo instrumento, por un lado, la promoción del efectivo ejercicio del derecho de acceso a la justicia en condiciones de igualdad y, por otro, el empoderamiento de las personas migrantes con el fin de visibilizar sus intereses y reivindicaciones como colectivo vulnerable y subrepresentado. Ello favorece, en definitiva y como apuntábamos en las primeras ideas introductorias, su participación como miembros de la comunidad en el proceso de interacción social y en los debates sobre la justicia, y, por tanto, su inclusión social, avanzando hacia la consecución de sociedades interculturales.

## REFERENCIAS

- AÑÓN ROIG, M. J. (2018). El derecho de acceso como garantía de justicia: perspectivas y alcance. En C. GARCÍA-PASCUAL (Coord.), *Acceso a la justicia y garantía de los derechos en tiempos de crisis: de los procedimientos tradicionales a los mecanismos alternativos* (pp. 19-75). Tirant lo Blanch.
- ARAYA NOVOA, M. P. (2021). Acceso a la justicia, violencia de género y desigualdades invisibles al proceso penal. En P. ROVATTI (Coord.), *Manual sobre Derechos Humanos y prueba en el proceso penal* (pp. 187-228). Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- CAPPELLETTI, M. y GARTH, B. (1978). Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective. *Buffalo Law Review*, 27(2), 181-192.
- CARRIZO GONZÁLEZ-CASTELL, A. (2019). El acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad: un reto pendiente para los derechos humanos. En N. SANZ MULLAS (Dir.); M. C. GORJÓN BARRANCO y A. B. NIETO LIBRERO (Coords.), *Los Derechos Humanos 70 años después de la Declaración Universal* (pp. 287-310). Tirant lo Blanch.
- CARRIZO GONZÁLEZ-CASTELL, A. (2022). Inteligencia artificial y acceso a la justicia de la población migrante, en F. BUENO DE MATA (Dir.), *El impacto de las tecnologías disruptivas en el Derecho Procesal* (pp. 75-103). Aranzadi-Thomson Reuters.
- CORPORACIÓN HUMANAS COLOMBIA (2015). *Por una justicia para las mujeres: Litigio estratégico como apuesta feminista*. Ediciones Ántropos.
- DUQUE, C. (2014). ¿Por qué un litigio estratégico en Derechos Humanos? *Revista Aportes Andinos*, 35, 9-23.
- FRASER, N. (1996). Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 8, 18-40.
- FRASER, N. (2006). Reinventar la justicia en un mundo globalizado. *New Left Review*, 36, 31-50.
- GARCÍA AÑÓN, J. (2018). Acceder a la justicia y hacer justicia: la función de las universidades, las clínicas jurídicas y las ONG, y su impacto construyendo los límites del derecho, en C. García-Pascual (Coord.), *Acceso a la justicia y garantía de los derechos en tiempos*

- de crisis: de los procedimientos tradicionales a los mecanismos alternativos* (pp. 301-328). Tirant lo Blanch.
- GARCÍA TREVIJANO, J. A. (2010). La mujer inmigrante y la mediación intercultural, en E. SOUTO GALVÁN (Dir.), *La mediación. Un instrumento de conciliación* (pp. 178-191). Dykinson.
- GÓMEZ FERNÁNDEZ, I. (2014). Las migraciones como objeto de interés de las políticas públicas: Un enfoque de derechos humanos. En L. BURGORGUE-LARSEN, A. Maués y B. E. SÁNCHEZ MOJICA (eds.), *Derechos Humanos y Políticas Públicas. Manual* (pp. 235-273). Red de Derechos Humanos y Educación Superior.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2021). *Informe de Resultado «Litigio Estratégico en Violencia de Género: Experiencias de América Latina»*.
- SÁNCHEZ MOJICA, B. E. (2014). El enfoque de derechos en las políticas migratorias. El caso colombiano. En L. BURGORGUE-LARSEN, A. Maués y B. E. SÁNCHEZ MOJICA (eds.), *Derechos Humanos y Políticas Públicas. Manual* (pp. 275-308). Red de Derechos Humanos y Educación Superior.
- SOLANES CORELLA, Á. (2018). Multiculturalidad y Derechos Humanos, en A. Mora Castro (Ed.), *Mediación intercultural y gestión de la diversidad. Instrumentos para la promoción de una convivencia pacífica* (pp. 99-128). Tirant lo Blanch.
- UCÍN, M. C. (2017). Litigio de Interés Público. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 12, 246-255.

# EL «CRIMIGRANTE»: UN CULPABLE SIN DELITO

GARCÍA ALFARAZ, ANA ISABEL  
*Universidad de Salamanca*

*«Une chose n'est pas juste parce qu'elle est loi [...] mais elle doit être loi parce qu'elle est juste».*  
Charles de Montesquieu

## RESUMEN

La asociación de términos «culpable» y «sin delito» podría parecer una contradicción. Sin embargo, el inmigrante se convierte, utilizando un juego de palabras, en un «crimigrante», es decir, viene criminalizado, etiquetado como «delincuente» (a pesar de no haya cometido ningún delito) y sancionado cautelarmente con la privación de libertad por haber incumplido la legislación administrativa relativa a la entrada y permanencia en España. Este artículo intenta ofrecer un análisis crítico del fenómeno, poniendo de manifiesto cómo la «actuación» de la sociedad y del sistema de administración de justicia es selectiva y sesgada, hasta el punto de defender intervenciones cautelares desmesuradas contra los migrantes.

Palabras clave: *«crimigrante», migración, criminalización, expulsión, derechos humanos.*

## ABSTRACT

The association of the terms «guilty» and «no crime» might seem like a contradiction. However, the immigrant becomes, to use a play on words, a «crimigrant», that is, he or she is criminalised, labelled as a «delinquent» (even though he or she has not committed any crime) and punished with a custodial sentence or measures involving deprivation of liberty for having failed to comply with the administrative legislation on entry and stay in Spain. This paper attempts to offer a critical analysis of the phenomenon, highlighting



how the «action» of society and the justice administration system is selective and biased, to the point of defending disproportionate precautionary administrative interventions against migrants.

Keywords: «*crimigrant*», *migration*, *criminalisation*, *forced expulsion*, *human rights*.

## INTRODUCCIÓN

LAS MIGRACIONES SON producto de los factores de atracción (*pull factors*) y de expulsión (*push factors*), consecuencia en definitiva de un proceso global de índole económico, social y cultural. En las últimas décadas se aprecia un crecimiento de la inmigración hacia Europa y, en concreto, hacia la UE<sup>1</sup> que «ejerce un poder de atracción para muchos otros ciudadanos de todo el mundo que no pueden gozar de la libertad que los ciudadanos de la Unión dan por descontada» (Consejo Europeo, 1999, aptdo. 3). Sin embargo, a pesar de tratarse de un fenómeno global llama la atención su tratamiento parcial<sup>2</sup>. Se restringen y se dificultan los flujos migratorios, pero simultáneamente se asiste a una liberalización y desregularización de las mercancías, de los capitales (Uldemolins, 2017). Los Estados receptores responden con la implementación de una política migratoria restrictiva, en la que los migrantes se jerarquizan o se clasifican en legales e ilegales. Esta división pone de manifiesto que no todos los extranjeros son iguales ni se perciben igual, turistas, inmigrantes «ricos», refugiados políticos, inmigrantes pobres, aprovechados. En general, impera la idea de que se trata de personas no deseadas en el país de destino, a los que se considera «sospechosos». Pero, además, el hecho de calificarlos como sin papeles, clandestinos o ilegales no es baladí, sino que facilita su deshumanización, su despersonalización, es decir, que puedan ser tratados como no personas (Jarrín et al., 2012) o, en terminología de Jakobs (2006), como enemigos, porque no cumplen con sus deberes y, por lo tanto, tienen que ser controlados para que no puedan llegar a ser peligrosos. La adjudicación de la condición de enemigo implica que los enemigos no son ciudadanos o personas, porque se presume que se han apartado de forma duradera del Derecho, del obrar vinculado al deber o por una obligación y, por lo tanto, se pueden restringir sus derechos (Gracia Martín, 2006). Es más, se defiende la necesidad del uso de la coacción para así po-

<sup>1</sup> El 1 de enero de 2021 vivían en la UE 447,2 millones, de los cuales 23,7 millones eran ciudadanos de terceros países no pertenecientes a la UE y 37,5 millones de personas habrían nacido fuera de la UE (Comisión Europea, 2022).

<sup>2</sup> Muestra de ello es el hecho de que no han firmado la Convención Internacional para los trabajadores migratorios los principales países receptores EEUU, la UE o los Estados miembros. No obstante, un paso decisivo ha sido la inclusión de la migración en los ODS y el Pacto Mundial sobre Migraciones en el marco de la meta 10.7 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

der neutralizar el peligro que suponen para los que sí «son» ciudadanos o personas (Jakobs y Cancio Meliá, 2006). Llegando incluso a justificar una neutralización preventiva, anticipándose a la comisión del hecho delictivo. Entonces, no se exige que la amenaza sea real, determinada, sino que ésta se circunscribe a un plano instrumental o «simbólico», es decir, a su capacidad de afectar los fundamentos últimos de la sociedad (Silva, 2011), aquellos aspectos que determinan la identidad de una sociedad. En este sentido, Cigüela (2019, p. 128) considera que los sistemas de seguridad y de segregación sirven para «apartar, concentrar e invisibilizar a los indeseados en determinados lugares (el extrarradio, los barrios marginales, etc.) como también de evitar su tránsito y su convivencia con las poblaciones exitosamente integradas». Basta pensar, por ejemplo, en los recientes intentos de deportar refugiados iraníes, iraquíes, albaneses, etc. a Ruanda por parte del Reino Unido frustrados finalmente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Fresneda, 2022; Menéndez, 2022).

## EL «CRIMIGRANTE»: UNA APROXIMACIÓN CRIMINOLÓGICA AL MIGRANTE COMO CRIMINAL

En principio, la asociación de términos «culpable» y «sin delito» podría parecer una contradicción. Sin embargo, no sólo es posible, sino que se puede apreciar un claro vínculo entre ambos, como se pondrá de manifiesto en las siguientes páginas. Culpable, según la teoría del delito, es aquella persona a la que se le puede imputar la comisión de un delito. Pero ¿qué es un delito? A nadie se le escapa que el delito presenta un carácter universal, inherente a todas las sociedades; no es ajeno a ninguna sociedad, siendo para Durkheim necesario y funcional. No obstante, conviene tener presente que éste también es relativo, es decir, depende del espacio y del tiempo. Cada sociedad, atendiendo a sus normas sociales imperantes en ese momento, determina cuáles son las conductas que están prohibidas y que deben ser sancionadas por el Derecho penal para mantener la paz social o una convivencia pacífica de la sociedad. Igualmente, el delito es dinámico. No permanece fijo e inmutable, sino que está sujeto a los cambios sociales, económicos, urbanísticos, a las innovaciones científicas y tecnológicas, etc. Y, por último y el más interesante, el delito presenta un carácter social. Cada sociedad determina qué conductas están permitidas y cuáles no y, por lo tanto, merecen ser reprochadas o castigadas. En el concepto de delito influyen las concepciones sociales, culturales, éticas, políticas, económicas o jurídicas imperantes. Así, cada sociedad fija las conductas constitutivas de ilícito penal e impone una sanción penal a quienes las realizan buscando así prevenir la comisión de nuevos delitos por parte de la población, los ciudadanos (prevención general) o del sujeto que ya ha ejecutado el hecho punible (prevención especial). Remarcando también ese carácter retributivo, las sanciones persiguen la

retribución de una infracción, la aplicación de una sanción o castigo proporcional a la gravedad del injusto culpable (Alastuey, 2021).

Evidentemente, la sociedad o sus ciudadanos no aprueban directamente las normas penales, sino que lo hacen a través de sus representantes. Sin embargo, lo que interesa destacar es el hecho de que la elección o selección de aquellas conductas que son constitutivas de delito puede que no sea tan «inocente» como se podría pensar, sino que cuando se establecen cuáles son los comportamientos que van a estar prohibidos y castigados entran en juego determinados intereses sociales, políticos o económicos, o bien, dichas conductas prohibidas se fijan en respuesta a un determinado perfil o características presentes en el sujeto activo.

En este sentido, si se sigue el enfoque del etiquetamiento o *labeling approach*, se observa que es la sociedad y las agencias del sistema de justicia las que definen qué es desviado o delictivo. Así, la desviación se define como la infracción de alguna regla acordada socialmente. Por consiguiente, basándonos en las características intrínsecas del hecho, casi ningún acto es desviado o delictivo en sí, sino que es el proceso de etiquetamiento el que determina ese carácter de un comportamiento, y, por lo tanto, depende de cómo otras personas reaccionan ante él. De este modo, no porque una persona haya cometido una infracción de la norma, los demás responderán como si hubiera sucedido y van a perseguirlo por la realización de dicha conducta. E igualmente, el hecho de no haber vulnerado ninguna norma no significa que no pueda ser tratado, bajo determinadas circunstancias, como si lo hubiera hecho (Becker, 1991) y que, por lo tanto, se le aplique la etiqueta de delincuente. Esto es, se crea el estereotipo de delincuente, que es asumido por la comunidad, la sociedad, que exige a la par una mayor persecución de aquellos individuos que se corresponden con el estereotipo, cerrando en opinión de Serrano Maíllo (2009, p. 444) un «círculo vicioso». Así, cuando un sujeto viene etiquetado públicamente, éste termina por aceptar la etiqueta impuesta, dado que dicha etiqueta lo distancia de su familia, amigos, de un puesto de trabajo, de la sociedad, se reducen las oportunidades, etc. Circunstancias éstas que lo empujan a la actividad delictiva, porque una vez que se adquiere el estatus de desviado o de delincuente resulta muy difícil deshacerse de él debido a dos motivos. Primero, «por la dificultad de la comunidad para aceptar nuevamente al individuo etiquetado», y segundo, «porque la experiencia de ser considerado delincuente, y la publicidad que ello comporta, suelen culminar un proceso en el que el propio sujeto se percibe como tal» (Garrido et al., 2006, p. 394). Entonces, el inmigrante acepta su situación de marginación y no se rebela contra ella, asumiendo, en muchas ocasiones, la idea de que está mejor en España maltratado y explotado que en su país de origen, hasta el punto de incluso aceptar la propia muerte en el trayecto hacia España.

Zaffaroni et al. (2007) sostienen acertadamente que la actuación de la administración de justicia es altamente selectiva tanto en la criminalización primaria

(tipificando determinadas conductas como delictivas) como en la criminalización secundaria, fundamentalmente, en la actuación de la policía y de los tribunales. Evidentemente, la probabilidad de criminalización secundaria aumenta cuando se trata de un etiquetamiento de delincuente formal, por ejemplo, cuando es detenido por la policía, juzgado, condenado y más aún cuando cumple una pena privativa de libertad.

Así, en el ámbito de la criminalización primaria basta pensar, por ejemplo, en los delitos de bigamia, matrimonio forzado, mutilación genital, etc. Comportamientos todos ellos que integrarían la categoría de los denominados delitos motivados culturalmente y que sin entrar a valorar si el Derecho penal debe tener en cuenta o no las motivaciones culturales de los sujetos activos para eximir o atenuar la pena (su amplitud e importancia exigiría al menos otro artículo), se puede afirmar que su inclusión como delitos específicos en la legislación penal persigue distintos objetivos. Para algunos autores como, por ejemplo, Esquinas (2018), estos delitos simplemente se dirigen a luchar contra comportamientos que implican abuso, instrumentalización de la mujer y, en definitiva, una violación de sus derechos fundamentales, pero, evidentemente, para otros autores, también subyacen otros aspectos como, por ejemplo, declarar solemnemente la prevalencia de un determinado grupo social y de su cultura. En este sentido, Maqueda Abreu, en relación con el delito de matrimonio forzado, pero fácilmente trasladable al resto de delitos motivados culturalmente, sostiene que este tipo penal persigue «simplemente visibilizar a estas últimas [las minorías] como transgresoras de un código cultural hegemónico a través de un mensaje de intolerancia que es conscientemente discriminador y estigmatizante» (2013, p. 562).

Asimismo, este funcionamiento «selectivo» del proceso de criminalización de determinadas conductas o de determinados individuos se evidencia igualmente en dos fenómenos contrapuestos: la plutofilia y, especialmente, en la aporofobia. La plutofilia es la afición al dinero y deriva en lo que se denomina un «Derecho penal del amigo», tolerante con el delincuente funcional y que se caracteriza por la impunidad y connivencia (bajo distintas fórmulas: amnistías fiscales, indultos, utilización de procedimientos inidóneos por obsoletos, tipificaciones simbólicas, etc.) con la criminalidad socioeconómica, de cuello blanco, en definitiva, aquella cometida por los poderosos (Terradillos, 2020).

La aporofobia, en cambio, como indica Cortina (2017), hace referencia a la fobia a las personas pobres o desfavorecidas y encuentra su reflejo en el hecho de que «el proceso de criminalización se dirige de manera altamente selectiva hacia los estratos sociales más débiles y marginados» (Baratta, 2004, p. 265). Este rechazo al pobre presenta una estrecha y clara vinculación con otros fenómenos como el racismo o la xenofobia. Así, en el inmigrante pueden coincidir dos aspectos: el rechazo al pobre y el rechazo al extranjero, que constituye una amenaza por ser extraño,

desconocido. Si bien hay que tener en cuenta que, en realidad, no molesta que vengan extranjeros (Cortina, 2017), turistas, que constituyen una importante fuente de ingresos para España o que generan empleo, sino que lo que fastidia es que éstos sean pobres, porque no pueden devolver nada bueno a cambio o, al menos, parece que no van a poder hacerlo (Montero, 2014). De este modo, si se considera que el migrante no tiene nada que aportar, entonces se justifica el retorno o su expulsión.

Para ilustrar la criminalización secundaria selectiva basta pensar en la amplia utilización del perfil étnico<sup>3</sup>, por ejemplo, cuando se utilizan rasgos físicos, biológicos o étnicos en los controles de identidad llevados a cabo por la policía en el marco del art. 16 de la Ley 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana. Esta práctica contribuye (o puede contribuir) a la perpetuación de estereotipos y prejuicios sobre los extranjeros, minorías raciales, etc., porque esa diferencia racial es la que sirve de base para la sospecha y determina la actuación policial, vulnerando, por ende, la individualización de las conductas típicas (García Añón et al., 2013) y violando el derecho a la no discriminación.

## IMPLICACIONES SOCIALES Y JURÍDICAS

La sociedad señala a los inmigrantes como chivos expiatorios a los que hace responsables de todos sus males (delincuencia, paro, inseguridad, pérdida de una identidad cultural uniforme, etc.), y les impone «sanciones» sociales: discriminación, odio, racismo, xenofobia, etc. En general, la sociedad no es consciente de que los inmigrantes generan riqueza, que son necesarios, desde un punto de vista demográfico, económico, etc., a lo sumo advierte y está dispuesta a «tolerar» trabajadores. En este sentido, los estudios realizados en El Ejido (Barciela, 2019) evidenciaron que lo que les molestaba no era que trabajaran (los necesitaban), sino que tuvieran que convivir con ellos, que realizaran actividades y ocuparan otros espacios distintos de los lugares asignados (centros de trabajo, ghettos...). Sin duda, el paso del tiempo no ha supuesto un cambio en la actitud social. Es cierto que España ya no es el país en vías de desarrollo que «empujaba» a sus nacionales a acudir a países más ricos (Alemania, Suiza o Francia) para trabajar. Ahora España «acoge» trabajadores, pero al igual que sucedía en los países receptores en los años 60 con los españoles, no quiere personas que disfruten de los mismos derechos que los nacionales. Siguiendo todavía plenamente vigente la famosa cita de Max Frisch,

<sup>3</sup> Entendido como «el uso de generalizaciones basadas en la etnia, la raza, el origen nacional o la religión, en lugar de en pruebas objetivas o el comportamiento individual, como elemento determinante (aunque no sea el único) para aplicar el Derecho y/o en investigaciones sobre quién ha participado en actividades delictivas o que puedan serlo» (García Añón et al., 2013, p. 39).

en relación con la inmigración en Suiza en los años 60: «*wir riefen Arbeitskräfte, und es kamen Menschen*» (1967, p. 100). Esto es, en los países receptores se piden, se quieren trabajadores, pero no se anhela que lleguen personas. Lo más alarmante, en mi opinión, no es la respuesta social del ciudadano de a pie, sino la respuesta «institucional». Los migrantes, por el mero hecho de ser diferentes, de proceder de otro país y no haber respetado o seguido las normas administrativas que regulan el flujo migratorio, la entrada y permanencia en España, se clasifican como ilegales y pueden ser privados de libertad en un CIE y obligados a retornar a su país de origen. En este punto, resulta interesante abordar, primero, si se debe castigar el hecho de migrar, y segundo, si se debe sancionar privando de libertad y retornándolos a su país de origen.

En cuanto a la primera cuestión, relativa a si el país receptor debe castigar al migrante, conviene tener presente que, antiguamente, los obstáculos a la migración no venían impuestos por el país receptor, sino por el país de origen, considerando traidores a quienes optaban por abandonar su país, por ser desleales con el Estado, porque no estaban dispuestos a luchar por su país ante posibles conflictos, a pagar impuestos o a generar «riqueza» para el país trabajando (Wihtol, 2013). Pero ¿es legítimo sancionar a quien huye de una guerra, de la pobreza, del hambre, de la persecución racial, ideológica o de las condiciones climatológicas adversas? Es más, ¿no sería ésta una conducta racional, lógica o normal? ¿Se puede exigir a una persona que se comporte de otra forma distinta, que sacrifique sus bienes más preciados (vida, integridad, libertad, etc.) y que acepte el hambre, la muerte, la persecución, etc.? ¿No son los migrantes (en cuanto seres humanos) titulares de derechos humanos universales cuya dignidad y seguridad necesita protección? De hecho, el art. 13.2 DUDH establece que: «*Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país*». Es más, nadie quiere abandonar su familia, amigos, su casa, en definitiva, aquello que le es conocido para adentrarse en un país desconocido, extraño y que lo percibirá con recelo. En este sentido, resultan reveladoras las palabras de Amin Maalouf (1998), quien indica que antes de ser inmigrante, se es emigrante y que este proceso, evidentemente, no es fácil ni simple. Se abandona el país por la represión, la inseguridad, la pobreza, la ausencia de oportunidades, pero a pesar de la presencia de estas «causas justificadas», se soporta también un sentimiento de culpa por abandonar a los seres queridos, el hogar, etc. Estos sentimientos ambiguos también se experimentan respecto al país receptor. El inmigrante espera encontrar allí una vida mejor, pero esta expectativa convive simultáneamente con el temor a ser rechazados, despreciados, maltratados o simplemente a despertar compasión.

Respecto a la segunda cuestión planteada, ¿es justa la sanción prevista? En estas páginas únicamente se hará referencia a la expulsión como medida predelictual, si bien nuestra legislación también contempla la expulsión como medida postdelic-

tual conforme al art. 89 CP, cuando el extranjero comete un delito sancionado con una pena privativa de libertad superior a un año.

La expulsión se impone tanto a los extranjeros que se encuentren irregularmente en España como a aquellos «regulares» (si bien restrictivamente, según el art. 57.5 LOEX). El art. 57.1 LOEX prevé la expulsión del territorio nacional en el caso de las infracciones graves previstas en el art. 53.1 a), b), c), d) y f), como, por ejemplo, encontrarse irregularmente en territorio español o encontrarse trabajando en España sin la debida autorización. Esta medida constituye un claro atentado a los derechos humanos, esencialmente, al derecho a migrar recogido en el art. 13.2 DUDH, máxime si se interpreta conforme al art. 2 DUDH, que establece:

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición [...].

Igualmente, se aprecia que la expulsión es discriminatoria y que carece de proporcionalidad, porque, primero, impone la misma sanción (la expulsión) a quien comete ilícito administrativo en el ámbito migratorio que al que comete un ilícito penal. Sin embargo, en virtud de los principios legitimadores del Derecho penal, el delito está reservado para aquellas conductas más graves y lesivas. Y segundo, porque en el caso de la expulsión (postdelictual), ésta se prevé como «sustitución» de la ejecución total o parcial de la pena. Aspecto éste que, en principio, puede considerarse una sanción más beneficiosa para el infractor extranjero (respecto al nacional), aunque también puede resultar más gravosa que el cumplimiento de la pena privativa de libertad si, por ejemplo, «sustituye» a la libertad condicional, si ya no tiene vínculos con su país de origen o, si quebranta la expulsión, porque en este caso, a pesar de que haya cumplido gran parte de la sanción, deberá cumplir la pena de prisión sustituida íntegramente (Terradillos, 2020).

Para asegurar el cumplimiento de la sanción prevista, de la expulsión, la legislación nacional y comunitaria permite privar de libertad. Sin embargo, parece que se olvida del hecho de que la privación de libertad es una restricción de un bien jurídico esencial, es decir, se trata de la sanción más grave que detenta el Estado y está circunscrita a una rama específica del ordenamiento jurídico: el Derecho penal. Esto es, el Derecho administrativo no puede imponer sanciones de esta naturaleza. Sin embargo, en el caso de los migrantes es posible, ¿por qué? La respuesta más sencilla sería porque la ley lo prevé (tanto la LOEX, como la Directiva 2008/115/CE). No obstante, retomando la cita inicial de Montesquieu, algo no es justo porque la ley lo contemple, es más, sólo debería ser ley aquello que es justo.

El art. 62 LOEX recoge los supuestos y requisitos en los que se puede acordar el internamiento, previendo que su utilización sea la excepción, pero, en la práctica,



es la regla<sup>4</sup>, justificándose en base a la finalidad perseguida: asegurar y finalmente ejecutar la expulsión del extranjero, es decir, tenerlos localizados durante la tramitación del expediente de expulsión y, de este modo, poder llevar a cabo la expulsión del inmigrante. Por consiguiente, se debe advertir, primero que, la privación de libertad (como medida cautelar prevista) no depende de la conducta realizada o de la infracción, sino de la tramitación del expediente administrativo de expulsión o devolución (Terradillos, 2020). Y segundo, que la finalidad perseguida apenas si se cumple. Los datos muestran que el internamiento es una medida ineficaz e innecesaria en el cumplimiento de la función de asegurar la expulsión del inmigrante, surgiendo opiniones que apoyan la tesis de que el fin último de la privación de libertad no es otro que esconderlos, que no se vean, hacer cómo que no existen hasta que se les expulsa o bien, se agota el plazo máximo previsto (60 días, aunque la Directiva 2008/115/CE prevé una duración de hasta 6 meses).

Otro aspecto objeto de crítica es el lugar donde el inmigrante es privado de libertad, fundamentalmente en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). Si se acude a sus normas reguladoras (LOEX, RD 162/2014 y la Circular 6/2014), se establece que los lugares de internamiento para extranjeros no tendrán carácter penitenciario. No obstante, si se analizan sus características, se puede apreciar una gran similitud con los centros penitenciarios. De hecho, algunos autores las denominan «cárceles encubiertas» (Pernía Ibáñez et al., 2011) e incluso provocan igualmente consecuencias negativas como la prisionalización.

La reclusión en un CIE se caracteriza por su opacidad (Azcárraga, 2014). Se encuentran «prácticamente cerrados para organizaciones no gubernamentales, para la prensa e, incluso, resistentes a los Jueces de Vigilancia Penitenciaria» (Terradillos, 2020, p. 161). De hecho, muchos ciudadanos conocieron de su existencia a raíz de la muerte de dos personas en menos de un mes en el CIE de Aluche (diciembre de 2011) y en el de Zona Franca de Barcelona en enero de 2012 (García Bueno, 2012). Esta falta de transparencia favorece a su vez la omisión, el incumplimiento de los derechos reconocidos en la legislación, los abusos, la injusticia o la ausencia de garantías (Daunis, 2015). En este sentido, los informes del Defensor del Pueblo (2022), la memoria de la Fiscalía General del Estado (2021) o los informes del Servicio Jesuita a Migrantes, entre otros, reflejan cada año la vulneración de derechos y deficiencias en los servicios de asistencia sanitaria, sociales y culturales.

<sup>4</sup> No obstante, conviene indicar que la expulsión no siempre sigue el procedimiento detención, internamiento, expulsión, sino que se contempla también la expulsión exprés o la devolución, acordes con el modelo gerencialista imperante basado en las 3 E: Economía, Eficiencia y Eficacia, que evidencian en último extremo la utilización de los migrantes como monedas de cambio a merced de los intereses políticos de los Estados o incluso como amenaza o chantaje para conseguir otros beneficios, como se constata, por ejemplo, en las devoluciones de menores a Marruecos en agosto de 2021.



Por si estas deficiencias y la vulneración de los derechos reconocidos no fuera suficientemente grave, se constata que en los lugares de internamiento comparten espacio extranjeros con perfiles y necesidades muy distintas, por ejemplo, quienes han cometido un delito y quienes simplemente contravienen la LOEX, así como grupos particularmente vulnerables (menores, personas discapacitadas, mujeres embarazadas, ancianos, personas que han padecido tortura, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual, etc.), para quienes el internamiento puede resultar especialmente perjudicial.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

En estas páginas se ha querido reflejar la paradoja existente. De una parte, la existencia de personas que se ven forzadas a abandonar sus países de origen (por el hambre, la pobreza, la guerra, la persecución, etc.), que son claramente vulnerables, y que, por ende, deberían ser merecedoras de una protección particularizada; y de otra, el rechazo, la cautela que despiertan en los países receptores, que, en general, no los perciben como víctimas sino como sujetos sospechosos, como una amenaza y, que, por lo tanto, se gestiona en clave de seguridad, es decir, para luchar contra la inmigración ilegal (Martínez Escamilla, 2008). Clasificación o categoría ésta creada por el tratamiento dispensado por la política migratoria restrictiva existente en los países receptores. Se les considera potencialmente peligrosos, exigiendo a las instituciones la adopción de medidas precautorias sin tener que esperar a verificar o demostrar su peligrosidad. En esta lógica precautoria influyen no sólo fenómenos como el miedo a lo desconocido o el extrañamiento cultural, sino también confluyen otros aspectos como la aversión al pobre y la aversión al riesgo, a la pérdida del *status quo* adquirido en los países receptores. Concepciones éstas que han calado no sólo en la sociedad, sino también en los partidos políticos y en el Derecho. De hecho, el traslado del principio de precaución a los flujos migratorios puede resultar arriesgado, a la par que pone de manifiesto el carácter sesgado del Derecho, donde lo importante no es tanto la realización de un acto considerado desviado o ilícito, sino quién es el sujeto que lo realiza. Así, cuando éste reúne determinadas características, se le puede despojar de la condición de «ciudadano», declararlo «enemigo» y así adoptar medidas desproporcionadas que afectan negativamente a sus derechos reconocidos.

## REFERENCIAS

- ALASTUEY DOBÓN, C. (2021). Sobre la naturaleza jurídica de la expulsión de extranjeros en el Derecho español. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 56, 63-127.

- AZCÁRRAGA MONZONÍS, C. (2014). Centros de internamiento de extranjeros: principales denuncias y novedades legislativas. *BARATARIA Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 17, 143-163.
- BARATTA, A. (2004). *Criminología y sistema penal*. B de f.
- BARCIELA FERNÁNDEZ, S. (2019). *Arde la ciudad. Conflicto en barrios*. Universidad Pontificia Comillas.
- BECKER, H. S. (1991). *Outsiders. Studies in the Sociology of deviance*. The free press.
- COMISIÓN EUROPEA (2022). *Estadísticas sobre la emigración a Europa*. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_es)
- CORTINA, A. (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre*. Paidós.
- CONSEJO EUROPEO (1999). *Conclusiones de la Presidencia*. Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999.
- CIGÜELA SOLA, J. (2019). *Crimen y castigo del excluido social: sobre la ilegitimidad política de la pena*. Tirant lo Blanch.
- DAUNIS RODRÍGUEZ, A. (2015). Las cárceles de los excluidos y marginados. Situación de los centros de internamiento de extranjeros tras la aprobación de su reglamento. *Revista de derecho migratorio y extranjería*, 40, 33-61.
- DEFENSOR DEL PUEBLO (2022). *Informe Anual 2021*. <https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2021/>
- DURKHEIM, E. (2009). *Las reglas del método sociológico*. S. González Noriega (trad.). Alianza.
- ESQUINAS VALVERDE, P. (2018). El matrimonio forzado (art. 172 bis CP) y sus relaciones concursales con otros tipos delictivos. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 20-32.
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (2021). *Memoria*. [https://www.fiscal.es/memorias/memoria2021/FISCALIA\\_SITE/index.html](https://www.fiscal.es/memorias/memoria2021/FISCALIA_SITE/index.html)
- FRESNEDA, C. (16 de junio de 2022). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos frustra la deportación de refugiados a Ruanda. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/internacional/2022/06/14/62a8ce87fc6c836a478b456d.html>
- FRISCH, M. (1967). *Öffentlichkeit als Partner*, Suhrkamp.
- GARCÍA BUENO, J. (7 de enero de 2012). La muerte de un guineano evidencia las carencias del CIE de Barcelona. *El País*. [https://elpais.com/diario/2012/01/07/catalunya/1325902040\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2012/01/07/catalunya/1325902040_850215.html)
- GARCÍA AÑÓN, J., BRADFORD, B., GARCÍA SÁEZ, J. A. y LLORENTE FERRERES, A. (2013). *Identificación policial por perfil étnico en España*. Tirant lo Blanch.
- GARRIDO, V., STANGELAND, P. y REDONDO, S. (2006). *Principios de Criminología*. Tirant lo Blanch.
- GRACIA MARTÍN, L. (2006). Sobre la negación de la condición de persona como paradigma del «Derecho penal del enemigo». En M. Cancio Meliá y C. Gómez-Jara Díez, *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión* (vol. 1, pp. 1051-1080). Edisofer S.L.
- JAKOBS, G. (2006). Feindstrafrecht? Eine Untersuchung zu Bedingungen von Rechtlichkeit. *HRRS*, 8-9. <https://www.hrr-strafrecht.de/hrr/archiv/06-08/index.php?sz=7>
- JAKOBS, G. y CANCIO MELIÁ, M. (2006). *Derecho penal del enemigo*. Thomson-Civitas.

- JARRÍN MORÁN, A., RODRÍGUEZ GARCÍA, D. y DE LUCAS, J. (2012). *Los centros de internamiento de extranjeros en España: Origen, funcionamiento e implicaciones jurídico-sociales*. CIDOB.
- MAALOUF, A. (1998). *Les identités meurtrières*, Grasset y Fasquelle.
- MAQUEDA ABREU, M. L. (2013). El nuevo delito de matrimonio forzado: art. 172 bis CP. En F. J. ÁLVAREZ GARCÍA (dir.), J. Dopico Gómez-Aller (coord.) *Estudio crítico sobre el anteproyecto de reforma penal de 2012* (pp. 559-564). Tirant lo Blanch.
- MARTÍNEZ ESCAMILLA, M. (2008). ¿Puede utilizarse el Derecho penal en la lucha contra la inmigración irregular? Un análisis del tipo básico del art. 318 bis CP en clave de legitimidad. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 10-06. <http://criminnet.ugr.es/recpc/10/recpc10-06.pdf>
- MENÉNDEZ, C. (16 de junio de 2022). La justicia europea frena la primera deportación de migrantes a Ruanda. *Euronews*. <https://es.euronews.com/2022/06/15/reino-unido-la-justicia-frena-la-primera-deportacion-de-migrantes-a-ruanda>
- MONTERO, S. (20 de septiembre de 2014). Aporofobia, cuando odiar al pobre es delito. *ABC*. <http://www.abc.es/espana/20140920/abci-aporofobia-delito-odio-201409172113.html>
- PERNÍA IBÁÑEZ, L., RODRÍGUEZ CANDELA, J. L. y RUIZ ENCISO, G. (2011). *Cárceles encubiertas: Centros de internamiento de extranjeros*. GAKOA.
- SERRANO MAÍLLO, A. (2009). *Introducción a la Criminología*. Dykinson.
- SERVICIO JESUITA A MIGRANTES (2021). *Informe CIE 2021. Territorio hostil: Formas diversas de hostilidad en los CIE*. <https://sjme.org/informes/>
- SILVA SÁNCHEZ, J. M. (2011). *La expansión del Derecho penal*. Edisofer S.L.
- TERRADILLOS BASOCO, J. M. (2020). *Aporofobia y plutofilia: La deriva jánica de la política criminal contemporánea*. J. M. Bosch.
- ULDEMOLINS, E. (2017). Migraciones, modelos de integración y riesgo. La inmigración ¿un riesgo social? *Clivatge*, 5. <https://revistes.ub.edu/index.php/clivatge/article/view/18605>
- WIHTOL DE WENDEN, C. (2013). *El fenómeno migratorio en el siglo XXI. Migrantes, refugiados y relaciones internacionales*. G. Vallejo Cervantes (Trad.). Fondo de Cultura Económica.
- ZAFFARONI, E. R., ALAGIA, A. y SLOKAR, A. (2007). *Manual de Derecho penal Parte General*. Ediar.

QUINTA PARTE  
DERECHO A LA VIDA  
FAMILIAR Y CONDICIONES  
DEL SISTEMA DE SALUD  
Y CUIDADOS EN CONTEXTO  
COVID 19



# CRISIS DE LOS CUIDADOS, UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

GUZMÁN-SANHUEZA, DANIELA<sup>a, b</sup>

<sup>a</sup>*Universidad de Atacama*, <sup>b</sup>*Universidad de Salamanca*

## RESUMEN

A través de una revisión sistematizada de la literatura científica, se busca reconocer las características, tensiones y discusiones que se están presentando en torno a la crisis de los cuidados, utilizando este concepto como motor de búsqueda. Los resultados se organizan en 4 dimensiones: estrategias de democratización de los cuidados, que incluye experiencias cooperativistas y comunitarias; valorización social y económica del cuidado, estableciendo la precarización del trabajo formal e informal de cuidar y la sobrecarga física y emocional asociada; privatización y mercantilización del cuidado, que incorpora un nuevo concepto de geografía política; y, distribución desigual de los cuidados, que se refleja en la feminización del cuidado y en la participación masculina marginal, esporádica y accidental.

Palabras clave: crisis de los cuidados, feminización del cuidado, división sexual del trabajo, colaboracionismo comunitario, acción Estatal.

## ABSTRACT

Through a systematic review of the scientific literature, we seek to recognize the characteristics, tensions and discussions that are taking place around the care crisis, using this concept as a search engine. The results are organized into 4 dimensions: care democratization strategies, which include cooperative and community experiences; social and economic valorization of care, establishing the precariousness of formal and informal care work and the associated physical and emotional overload; privatization and commodification of

care, which incorporates a new concept of political geography; and, unequal distribution of care, which is reflected in the feminization of care and marginal, sporadic and accidental male participation.

Keywords: *crisis of care, feminization of care, sexual division of labor, community collaboration, State action.*

## INTRODUCCIÓN

LAS TRANSFORMACIONES EN LOS ROLES de género en la familia, el alargamiento de la esperanza de vida, el aumento de enfermedades crónicas, la multiplicación de los hogares unipersonales y de las familias monomarentales han puesto al descubierto el conjunto de tareas domésticas y de cuidado familiar y personal que antes tenían a cargo las mujeres, y que ahora se hace difícil cubrir. Es lo que las economistas feministas han llamado «la crisis de los cuidados» (Campillo, 2018). Esta situación, que se ha hecho más visible en el contexto de la crisis sanitaria por Covid, se conecta con las tendencias demográficas que presentan gran parte de los países occidentales. Se proyecta el aumento de la dependencia y con ello, de la demanda de cuidados a la vez que disminuye la oferta de personas que cuidan.

Siguiendo este orden de ideas, es relevante revisar cuáles han sido las estrategias de cuidado desarrolladas en contextos nacionales occidentales que comparten el desafío de responder a la crisis de los cuidados en un contexto capitalista. Para ello se establecen los siguientes objetivos de investigación, representados en la figura 1:

### *Objetivos de investigación*

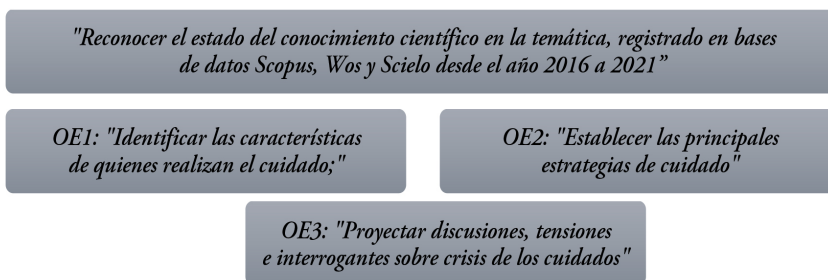


FIGURA 1. Fuente: Elaboración propia, 2022.

## REFERENTES TEÓRICOS-CONCEPTUALES

### DIVISIÓN SEXUAL DEL TRABAJO

Desde el feminismo se establece una perspectiva de la división sexual del trabajo que asocia a la mujer al espacio de lo privado, no dándole valor a ese espacio, por considerarse improductivo. Esta perspectiva, que corresponde a la perspectiva de la igualdad crítica (Ferguson, 2020) considera que las mujeres representan una pieza fundamental para la reproducción del sistema opresor (Vogel 1983), subordinándose a la labor de cuidado y crianza de hijos e hijas y las labores domésticas.

Se establece una falsa dicotomía entre el espacio público y el privado que se funda en la diferenciación entre ámbitos paralelos que se superponen y que representan valoraciones sociales distintas. Aun cuando en el contexto actual de pandemia se reconoce que «los cuidados son fundamentales para el progreso social y la cohesión social» (Camps, 2021. p. 20), su importancia no viene conectada con otorgarle valor. La creciente precarización del trabajo de cuidados, en donde las mujeres reciben remuneración inferior debiendo multiplicar sus horas laborales incide en la calidad de los mismos. Adicionalmente, el trabajo de cuidado no remunerado en los hogares también aumenta (Caballero, 2018). La concentración de los cuidados en las mujeres representa lo que se conceptualiza como la feminización del cuidado.

### CRISIS DE LOS CUIDADOS

Existe una tensión inminente que refiere a la crisis de los cuidados. Históricamente, el trabajo no remunerado de cuidar es realizado de manera exclusiva por las mujeres, sustentando esta idea en sesgos de género y estereotipos respecto a las características femeninas y masculinas. (Ezquerria y de Eguia, 2020). Con la emergencia de las demandas feministas, la incorporación de la mujer al mundo laboral remunerado, la incorporación de proyectos de vida diversos -entre otras situaciones- la disminución de la cantidad de mujeres dispuestas y disponibles a cuidar en las condiciones en que se ha hecho hasta ahora, se abre una brecha difícil de manejar si no se intenciona un cambio. La demanda de cuidados ha aumentado y lo seguirá haciendo en la medida en que envejecan las sociedades y aumente la esperanza de vida. Es decir, habrá más dependencia y menos capacidad para contenerla. Por otro lado, pero conectando con la idea del desfase de la oferta y demanda de cuidados, se encuentra la precarización del trabajo de cuidado que se expresa en el alto porcentaje de informalidad (Organización Internacional del Trabajo, 2019), bajas remuneraciones y seguridad social que precariza el cuidado, generando una situación de riesgo para la estabilidad de la sociedad.



## INTERSECCIÓN DE DESIGUALDADES

La interseccionalidad es una construcción teórica que explica la desigualdad desde la suma de discriminaciones por pertenecer a categorías sociales desvalorizadas. Nace en la década del '70 para impactar al feminismo hegemónico, planteando que las discriminaciones se aumentan cuando se intersectan categorías de clase, raza y género (Ferguson, 2020; Busso y Messina, 2020).

Una crítica al discurso de la interseccionalidad es que se ha convertido en una herramienta conceptual descriptiva que no ha avanzado más allá de la constatación de la intersección de categorías sociales opresoras. Su escasa aplicación hacia la promoción de procesos de transformación ha hecho que se piense que este discurso es condescendiente con la perspectiva neoliberal (Sales, 2017).

## INTERDEPENDENCIA Y VALORACIÓN DE LA REPRODUCCIÓN DE LA VIDA

La concepción del cuidado como un derecho humano ha estado presente formalmente en las discusiones internacionales desde el convenio 156 de la OIT (Inter-American Commission of Women, 2020). Los países adheridos han ido incorporando en distinta medida en la agenda política-social, la construcción de sistemas integrales de cuidados.

Camps (2021) incorpora la idea de proyectar un nuevo orden mundial, en donde la conciencia de interdependencia, propia de una sociedad globalizada, afecte las relaciones sociales, sus reglas y prácticas, basándose en el principio de la reciprocidad. Desde su postura se entiende la necesidad de entender los cuidados como un derecho, pero también como un deber, estableciendo la ética del cuidado como un valor fundamental para asegurar la reproducción de la vida. Entender la necesidad de otros/as para la reproducción social es fundamental para establecer una forma equitativa de sostener la vida.

## CORRESPONSABILIDAD ESTATAL, COMUNITARIA Y PERSONAL

La corresponsabilidad busca el reparto equitativo de las responsabilidades de cuidado en lo público, comunitario y personal. En lo público, implica la presencia activa de las políticas públicas en el cuidado, desde la disposición de apoyos específicos hasta la emergencia y modificación de la legislación para favorecer la corresponsabilidad en la conciliación trabajo-familia (Gorelli, 2022), representando una forma de reconocer que el cuidado no pertenece al mundo privado, sino que es una responsabilidad de la sociedad. Camps (2021) argumenta que los cuidados son una responsabilidad de la '*polis*' y no solo del '*oikos*' (p. 44), ya que no es posible ni admisible que los servicios de cuidados provengan solo de la familia, y dentro de ellas

de las mujeres, pues «cuidar no es un deber femenino, sino democrático» (p.10). Esto ya supera las responsabilidades familiares, particulares de hombres y mujeres, sino que «trasciende a un espacio público, más allá de la vida personal» (p.44).

Por su parte, la corresponsabilidad comunitaria supone la acción colectiva en el acto de cuidar. En este aspecto, se releva la función de los barrios en la conformación de redes de apoyo mutuo y que, a diferencia de lo estatal, son iniciativas que nacen desde las personas que conforman la comunidad, los territorios (Martínez-Buján y Vega, 2021).

## METODOLOGÍA

La revisión sistematizada de la literatura científica, es una metodología de investigación de tipo secundaria que busca el reconocimiento del estado del conocimiento científico en un tema en particular. Páramo (2020) menciona que la revisión sistematizada «puede ser parte de una investigación, pero también es una investigación en sí misma» (p.3), ya que no sólo es una simple acumulación de estudios en una temática y periodo específico, sino que genera aporte al conocimiento «al identificar o configurar tendencias o líneas de investigación, crear categorías que recojan las investigaciones, aportar a la construcción de teorías, llevar a cabo análisis críticos del estado de la investigación y establecer derroteros para futuros estudios» (p.4)

Este estudio, específicamente, es una búsqueda controlada en Scopus, Wos y Scielo desde el año 2016 al 2021 en torno a la crisis de los cuidados, utilizando este concepto como motor de búsqueda. La búsqueda arroja: 13 documentos de Scopus, 14 de Wos y 14 de Scielo. Se utiliza gestor bibliográfico que permite eliminar duplicidad de documentos, realizando finalmente un análisis de 41 artículos en total.

TABLA 1. Protocolo de revisión sistematizada

<b>Tema de interés</b>	<b>Estrategias de respuesta a la crisis de los cuidados</b>
<b>Descriptor de palabras claves en la búsqueda controlada</b>	Crisis de los cuidados
<b>Periodo de tiempo</b>	Desde el 2016 al 2021
<b>Área de búsqueda</b>	Ciencias Sociales
<b>Bases de datos</b>	Wos, SCOPUS y SCIELO
<b>Otros criterios de acceso y eficiencia</b>	Acceso abierto y artículos en español
<b>Descripción del procedimiento metodológico para la búsqueda de artículos</b>	Se definen 3 bases de datos: Scielo, Scopus, Wos por ser las más recurrentes en Ciencias Sociales. Se ingresan las palabras claves como frase compuesta «crisis de los cuidados». Se eliminan repeticiones de los artículos.

Fuente: Elaboración propia, 2022.

La dimensión temporal se define considerando la curva de duplicación del conocimiento de Buckminster (1982) utilizada para establecer los actuales parámetros de caducidad del conocimiento. En el 2016, según esta teoría, se establece que el conocimiento se duplica cada 13 meses (Kowalski, 2016).

Según la disciplina, esta cifra puede modificarse. En el caso de las ciencias sociales, se recomienda establecer un margen mayor, pues al no ser una ciencia exacta, sus transformaciones requieren de mayor consenso científico. En relación a la temática específica de esta investigación, si bien de la crisis de los cuidados se viene hablando desde los años '70, como objeto de estudio científico es relativamente actual.

Para obtener las unidades de análisis se desarrolla el procedimiento que incorpora los filtros predefinidos según objetivos y diseño de la investigación, reflejándose en el flujo representado en la figura 2 (Liberati et al, 2009):

Flujograma proceso de búsqueda controlada.

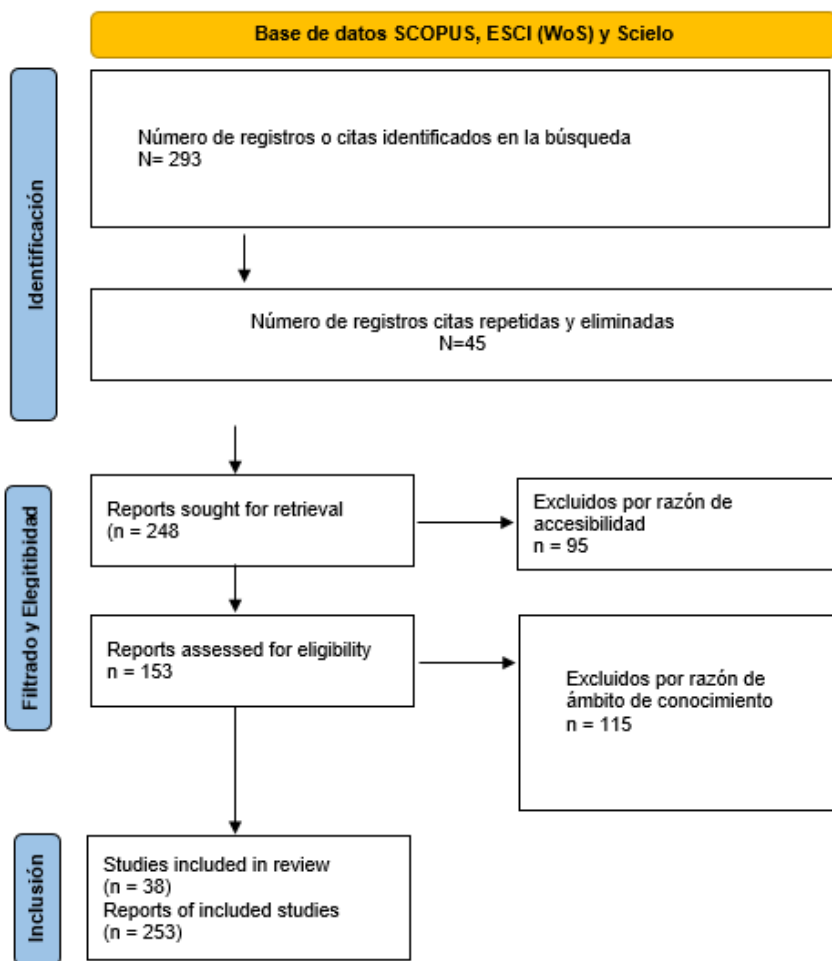


FIGURA 2. Fuente: Adaptado de «The PRISMA statement for reporting systematic reviews and meta-analyses of studies that evaluate health care interventions: explanation and elaboration» (p. 1-34), por Liberati et al, 2009. Journal of clinical epidemiology 62 (10).

RESULTADOS

La búsqueda controlada arroja un total de 41 artículos, distribuidos en 14 artículos WoS, 13 Scopus y 14 Scielo, tal como se presenta en tabla 1.

TABLA 2. Resultados obtenidos en la búsqueda por base de datos.

Bases de datos	Scopus	WoS	Scielo
Nº artículos científicos	13	14	14
País de publicación y cantidad	7 España, 2 Chile, 2 Brasil, 1 Colombia, 1 Perú.	1 Inglaterra, 4 España, 3 Brasil, 2 México, 1 argentina, 2 Chile, 1 Cuba	2 Argentina, 2 España, 3 Brasil, 5 Chile, 1 Costa Rica, 1 México
Años de publicación	Mayoría 2021, 9 de 13 artículos.	Mayoría 2021, 6 de 14 artículos.	Mayoría 2021, 6 de 14 artículos.

Fuente: elaboración propia, siguiendo modelo PRISMA.

Según objetivos específicos, los resultados obtenidos del análisis de los 41 artículos se presentan de forma sintética y clasificada a continuación en la tabla 3.

TABLA 3. Organización de resultados según objetivos de investigación.

Reconocer el estado del conocimiento científico en la temática, publicado en base de datos Scopus, WoS y Scielo, desde el año 2016 al 2021.		
Objetivo específico	Resultados	Categorías teóricas
Identificar las características de quienes realizan el cuidado.	Los cuidados son mayoritariamente ejercidos por mujeres, mayores de 50 años, con bajo nivel escolaridad y que se encuentran en estado de dependencia económica.	Feminización del cuidado. Interseccionalidad de la discriminación a quienes cuidan.
Establecer las principales estrategias de cuidado.	Incorporación de los hombres en la responsabilidad del cuidado, potenciar nuevas masculinidades	Corresponsabilidad en el ámbito privado, interrelacional.
	Responsabilidad social del cuidado	Políticas públicas Estrategias comunitarias
Proyectar discusiones tensiones e interrogantes sobre crisis de los cuidados.	Quien realiza el cuidado	Corresponsabilidad y profesionalización del cuidado

	Quién y cómo se financia el cuidado	Privatización y mercantilización del cuidado
	Quién y cómo cuidan a los que cuidan	Reconocimiento, valoración social y económica de quien cuida.

Fuente: Elaboración propia, 2022.

La mayoría de los artículos son descriptivos, con análisis contingentes y enfoque pragmático (Esteban, 2010). Llama la atención que, siendo la «*crisis de los cuidados*» un concepto derivado de la teoría económica feminista, en ningún artículo se hace alusión a ello. Los resultados son organizados por dimensiones temáticas, que agrupan las ideas detalladas en los artículos y que se vinculan a las categorías teóricas identificadas, las que se detallan a continuación:

#### ESTRATEGIAS DE DEMOCRATIZACIÓN DE LOS CUIDADOS

Se observan dos grandes categorías de análisis en esta dimensión: la incorporación de los hombres al cuidado y la responsabilidad social del cuidado. Se incentiva la corresponsabilidad en el cuidado al interior de las familias, lo cual implica impactar en la construcción de masculinidades tradicionales y potenciar la emergencia de nuevas masculinidades. La segunda categoría es la responsabilidad social del cuidado: cuando el cuidado deja de ser un tema privado y pasa a ser de interés público se genera la emergencia de políticas públicas y, a falta de ellas, estrategias comunitarias (Garganté y Samper, 2021; Vega-Solís y Martínez-Buján, 2017). La focalización, mecanismo de redistribución utilizado en el diseño de políticas públicas, representa un riesgo en la democratización del cuidado.

#### VALORIZACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE LOS CUIDADOS

Se establece en los documentos analizados explicaciones al desequilibrio en el ejercicio de los cuidados. La principal es la no conciencia de la interdependencia de lo reproductivo y lo productivo. Esto mismo refiere una desvalorización de un ámbito sobre otro. Lo reproductivo, en donde se sitúan los cuidados, es menos valorado que lo productivo. El trabajo remunerado en los cuidados es precario. Se encuentra altamente representado en la dimensión informal, presenta bajas remuneraciones y ausencia de protección social. Cuando el cuidado es pagado, las mujeres migrantes son quienes mayormente desarrollan ese trabajo (Cendra, 2016;

Ferro, 2020). Se establece que dentro de la valorización social del cuidado está la incorporación de la preocupación y reconocimiento de quienes cuidan.

#### PRIVATIZACIÓN Y MERCANTILIZACIÓN DEL CUIDADO

La respuesta de la política pública a la demanda de cuidados ha sido insuficiente. Esto ha incentivado la emergencia de un mercado del cuidado, asociado a la educación pre escolar y a la dependencia. La privatización y mercantilización del cuidado implica establecerlo como una mercancía. Se entra en la lógica de discriminación de mercado, respecto a la dinámica de la oferta y la demanda, vulnerando el resguardo del derecho a cuidar y ser cuidado. Tanto así que, se plantea la emergencia de una geografía política nueva que visualiza los espacios de cuidados (hospitales, residencias de personas mayores y hogares) como espacios relevantes en la economía (Espinell, 2020; Seixas et al., 2021; Palomo y Venturiello, 2021)

#### DISTRIBUCIÓN DESIGUAL DE LOS CUIDADOS

El cuidado ha sido históricamente una responsabilidad de la familia (Campos et al., 2016). Y dentro de las familias de las mujeres producto de estereotipos que asocian el cuidar a la femineidad y a su rol en el mundo privado y reproductivo (Eterovic et al., 2015). Esta desigualdad que expresa la feminización del cuidado, se relaciona con la distribución desigual del tiempo. Si las mujeres ocupan tiempo en cuidados, es tiempo que no podrá ocuparse en otra actividad que responda a intereses o proyectos de vida particulares. Pero también dentro de las mujeres, existen grupos en quienes recae la responsabilidad de cuidar, producto de la interseccionalidad. Es decir, hay una distribución desigual del cuidado entre géneros –se concentra en las mujeres- y también intragénero –se concentra en las mujeres más pobres, sin educación y migrantes-.

#### CONCLUSIONES

Las estrategias de democratización del cuidado representan la concreción del derecho de cuidar y ser cuidado. Pero también el de no cuidar. Las estrategias se fundamentan en comprensiones diferentes de la crisis de los cuidados, del origen de la misma y de las consecuencias que genera. Lo importante es que se identifiquen y delimiten elementos transversales a todas estas miradas que permitan un complemento entre sí y combinar estrategias personales como la corresponsabilidad con estrategias de política pública. Todo ello teniendo la división sexual del

trabajo como propósito final, es decir, mejorar los cuidados, hacer más eficiente el sistema, considerando las características de la crisis, pero con perspectiva de género.

Se mantiene la feminización del cuidado, anexada a otras situaciones de vulnerabilidad como la presencia mayoritaria de mujeres migrantes quienes cuidan en un contexto de precariedad e informalidad laboral. Se intersectan las categorías de género y migrante, pobreza y bajo nivel educativo.

La pandemia ha puesto en tensión lo que las mujeres han descrito de manera anticipada y constante, la inminente crisis de los cuidados. La distribución desigual de los cuidados ya no representa solo una discriminación hacia las mujeres, restringiendo sus posibilidades de desplegar sus proyectos individuales, sino también se evidencia como un problema que afecta la estabilidad social y económica. Esto incentiva la institucionalización de servicios de cuidados que hasta ahora son iniciativas transitorias o programas focalizados.

## REFERENCIAS

- BUSO, M. y MESSINA, J. (2020). *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en encrucijada*. Banco Interamericano de desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-crisis-de-la-desigualdad-America-Latina-y-el-Caribe-en-la-encrucijada.pdf>
- CAMPS, V. (2021). *Tiempo de cuidados. Otra forma de estar en el mundo*. Editorial Arpa.
- CAMPILLO, I. (2019). *Políticas de conciliación de la vida laboral, personal y familiar en la Unión Europea*. 2da edición. <https://unaf.org/wp-content/uploads/2019/10/Informe-UNAF-Poli%CC%81ticas-de-conciliacio%CC%81n-en-la-Unio%CC%81n-Europea.pdf>
- CAMPOS, V. S., COSTA, P. A., REYES, M. I., TORRALBO, H. G., GONZÁLEZ, E. A., y AGOLIA, I. S. (2016). *Sección Temática. Crisis de los Cuidados: Familia, diversidad y bienestar*. Editorial Psicoperspectivas. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. <https://doi.org/10.5027/PSICOPERSPECTIVAS-VOL15-ISSUE3-FULLTEXT-946>
- CENDRA, D. (2016). Hombres cuidadores: Barreras de género y modelos emergentes. *Psicoperspectivas*, 15(3), 10-22.
- ESPINEL, M. (2020). Geografía política de los cuidados (O por qué la pandemia de coronavirus confinó a gran parte del Norte global). *Geopolítica(s)*, 11, 127-140.
- EZQUERRA, S. y DE EGUIA HUERTA, M. (2020). Redistribution of care? The role of the family, the market and public policy in Catalonia. *Política y Sociedad*, 57(3), 769-795. <https://doi.org/10.5209/POSO.60900>
- ETEROVIC DÍAZ, C., MENDOZA PARRA, S. y SÁEZ CARRILLO, K. (2015). Habilidad de cuidado y nivel de sobrecarga en cuidadoras/es informales de personas dependientes. *Enfermería Global*, 14(2), 235-248. <https://doi.org/10.6018/eglobal.14.2.198121>
- FERGUSON, S. (2020). *Mujer y Trabajo. Feminismo, trabajo y reproducción social*. Editorial Sylone en coedición con Viento Sur.



- FERRO, S. L. (2020). Crisis global de cuidados, migraciones transnacionales y remesas. Impactos en y desde América Latina. *Ciudades*, (40), 88-102. <https://doi.org/10.15847/cct.jun2020.040.doss-edit06>
- GARGANTÉ, C. K. y SAMPER, S. E. (2021). Senior cohousing: Democratize elderly care. *REVESCO Revista de Estudios Cooperativos*, 137. <https://doi.org/10.5209/REVE.71867>
- GORELLI, J. (2022). Un análisis normativo de la evolución de las políticas de conciliación en la unión europea. De la maternidad a la corresponsabilidad. *Femeris*, 7(2), 10-43. <https://doi.org/10.20318/femeris.2022.6941>
- INTER-AMERICAN COMMISSION OF WOMEN (2020). *COVID-19 en la vida de las mujeres: Emergencia global de los cuidados*. Comisión Interamericana de Mujeres.
- KOWALSKI, V. (2016). Editorial. *Revista Ingeniería Industrial*, 15(3), 249-251. <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/RI/article/view/2954/3016>
- LIBERATI, A., ALTMAN, D. G., TETZLAFF, J., MULROW, C., GÖTZSCHE, P. C., IOANNIDIS, J. P. y MOHER, D. (2009). The PRISMA statement for reporting systematic reviews and meta-analyses of studies that evaluate health care interventions: explanation and elaboration. *Journal of clinical epidemiology*, 62(10), 1-34. <https://doi.org/10.1016/j.jclinepi.2009.06.006>
- MARTÍNEZ-BUJÁN, R. y SOLÍS, C. V. (2021). The community field in the social organization of care. *Revista Española de Sociología*, 30(2), 1-11. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.25>
- OIT. (2019). *Panorama Laboral Temático 5: Mujeres en el mundo del trabajo. Retos pendientes hacia una efectiva equidad en América Latina y el Caribe*. OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- PALOMO, M. T. M. y VENTURIELLO, M. P. (2021). Rethinking care from the perspective of the community and vulnerable populations: Buenos aires and madrid during the sars-cov-2 pandemic. *Apuntes*, 48(89), 127-161. [10.21678/apuntes.89.1471](https://doi.org/10.21678/apuntes.89.1471)
- PÁRAMO, P. (2020). La revisión sistemática de la literatura. [10.13140/RG.2.2.31465.85608](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.31465.85608)
- SALES, T. (2017). Repensando la interseccionalidad desde la teoría feminista. *Revista Ágora*, 36(2), 229-256.
- SEIXAS, C. T., MERHY, E. E., FEUERWERKER, L. C. M., SANTO, T. B. D. E., JUNIOR, H. S. y DA CRUZ, K. T. (2021). Crisis as potentiality: Proximity care and the epidemic by covid-19. *Interface: Communication, Health, Education*, 25, 1-15. <https://doi.org/10.1590/interface.200379>
- VEGA SOLÍS, C. y MARTÍNEZ BUJÁN, R. (2017). Explorando el lugar de lo comunitario en los estudios de género sobre sostenibilidad, reproducción y cuidados. Exploring the role of the community in gender studies about sustainability, reproduction and care. *Quaderns-e de l'Institut Català d'Antropologia*, 22(2), 65-81. <https://www.raco.cat/index.php/QuadernselCA/article/view/333115/423969>
- VOGEL, L. (1983) *Marxism and the oppression of women. Toward a Unitary Theory*. Haymarket Books.

# LOS REFUGIADOS Y LA PANDEMIA DE COVID-19

HELENA DE AGUIAR GOMES, MARINA  
*Universidad de Salamanca*

## RESUMEN

La migración forzada es uno de los mayores problemas humanitarios desde la Segunda Guerra Mundial. Desde el principio de 2020, el mundo se sumerge en una crisis sanitaria, con impactos económicos, sociales y políticos, debido a la propagación del coronavirus. Las políticas de seguridad, especialmente las consistentes en el cierre de fronteras, han generado efectos nocivos en la vida de los refugiados y, aunque no han generado exactamente un nuevo escenario, dado que este colectivo ya se encuentra en situación de vulnerabilidad, abrieron prácticas que representan una afrenta a los derechos humanos, que deberían orientar el tema del refugio.

Palabras clave: *Refugiados, migración, pandemia, covid-19, derechos humanos.*

## ABSTRACT

Forced migration is one of the biggest humanitarian issues since the Second World War. Since the beginning of 2020, the whole world has been immersed in a health crisis, with economic, social and political impacts, due to the spread of the coronavirus. The security policies, especially in the closing of borders, generated harmful effects on the lives of refugees and, although they did not properly generate a new scenario, given that this group is already in a situation of vulnerability, they opened up practices that represent an affront to human rights, which precisely should guide the issue of refuge.

Keywords: *Refugees, migration, pandemic, covid-19, human rights.*

## INTRODUCCIÓN

CON LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL, el problema de los refugiados adquirió proporciones mundiales, lo que provocó la creación de un marco normativo de protección internacional, bajo la égida de los derechos humanos.

Junto a esta realidad, surgen retos demográficos, jurídicos, económicos, sociales y políticos para asegurar una acogida efectiva, que contemple la inserción de las personas en situación de refugio como sujetos de derecho, superando la marca de la temporalidad permanente y la marginación de los refugiados.

La pandemia de Covid-19 representó un claro empeoramiento de este escenario, ya sea por el hecho de que una parte importante de los refugiados trabaja en el sector informal, o porque no tuvieron acceso a las políticas gubernamentales para mitigar la crisis económica —y en el caso de Brasil, también por la ausencia de las mismas— o incluso como resultado de la securitización de las fronteras.

Hubo un movimiento de usar la enfermedad como justificación para relativizar normas como la del *non-refoulement* —que atiende a la naturaleza de la norma de *jus cogens* y que implica que el Estado obliga a la persona a volverse al territorio en el que corre el riesgo—, principalmente con el control y la seguridad de las fronteras, lo que representa una negación de los derechos humanos más básicos a los que buscan refugio.

En la primera parte de este artículo, se hará un breve repaso histórico del refugio y su marco normativo de protección, con énfasis en la legislación brasileña. Sin pretender agotar el tema, el objetivo en este punto es señalar el contexto en el que se insertaron los derechos humanos como guía para la protección de los refugiados y que su mitigación representa una regresión inaceptable.

A continuación, abordaremos la cuestión de las políticas de securización de fronteras como principal factor de impacto en el contexto de la pandemia y su relación con los derechos humanos y los principios que rigen el tema de los movimientos migratorios.

Por último, trataremos los principales problemas a los que se enfrentan los migrantes y refugiados durante la pandemia, especialmente debido a la mencionada política de securización de las fronteras para los refugiados con respecto a Brasil y la falta de apoyo ante la ausencia de políticas gubernamentales que los contemplen.

## PANORAMA HISTÓRICO DE LA CREACIÓN DE LAS BASES NORMATIVAS QUE INVOLUCRAN LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS HASTA EL ADVENIMIENTO DE LA LEY DE MIGRACIÓN EN BRASIL

A partir de la Sociedad de Naciones, en el siglo XX, con los movimientos migratorios de más de 1,5 millones de personas tras la Primera Guerra Mundial, el fin del Imperio Otomano y la Revolución Rusa, el refugio comenzó a recibir protección y amparo efectivo de la comunidad internacional. Con la Segunda Guerra Mundial y la intensificación de las migraciones y las demandas de los refugiados, se creó la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas en 1943, el mismo año de la Conferencia de las Bermudas.

Esta noción de la dimensión internacional del problema de los refugiados fue reconocida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1946, con el establecimiento de algunos principios –lo que posteriormente se consagró como el *non-refoulement*– la creación, en 1947, de la Organización Internacional de Refugiados y, en 1950, con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

En 1951, se definió a los refugiados en el artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas y aunque sea un dispositivo importante, se limitó su aplicación a los refugiados que adquirieron este estatus como resultado de acontecimientos que tuvieron lugar en Europa antes del 1 de enero de 1951, como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial.

En un intento de remediar esta limitación se estableció el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, con la supresión de las expresiones «como consecuencia de hechos ocurridos antes del 1 de enero de 1951». En América Latina, sólo con la Declaración de Cartagena, firmada en 1984, se reconoció la condición de refugiado, incluyendo un concepto más amplio, que abarca no sólo a la persona que, por su raza, nacionalidad, grupo social, sexo u opinión política, tiene fundados temores de ser perseguida, sino también a la que ha huido de su país porque su vida, seguridad o libertad se han visto amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera o los conflictos internos, la violación de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Brasil se adhirió a la Convención de 1951 en 1960, pero con una reserva geográfica, considerando refugiados solo a los procedentes de Europa. En 1986, en el primer intento de eliminar dicha cláusula de reserva, el país recibió a 50 familias de refugiados iraníes que sufrían restricciones religiosas en su país de origen. Así, en 1987, se emitió la Resolución nº 17 del Consejo Nacional de Inmigración, que recibió a varios extranjeros temporales –no como refugiados– víctimas de la persecución política en Paraguay, Chile y Argentina, debido a la dictadura.

En 1989, esta cláusula fue retirada para que Brasil pudiera adherirse plenamente a la Declaración de Cartagena, seguida de la Ordenanza 394 del Ministerio de Justicia de 1991, que estableció las normas de procedimiento para solicitar y conceder el refugio. El decreto interministerial representó un hito legal relevante y necesario, especialmente por la intensa demanda que comenzó a existir a finales de 1992, por parte de los refugiados de la República Democrática del Congo, Liberia, Angola y la antigua Yugoslavia. Sin embargo, hay que señalar que el papel de Brasil se limitó al reconocimiento formal de los refugiados, sin ningún tipo de asistencia o apoyo para atender las demandas de salud, trabajo, trauma psicológico de la guerra, etc.

A pesar de eso, desde la Constitución Federal de 1988, todo extranjero, residente o no, tiene la garantía de la inviolabilidad de la vida, la igualdad, la libertad, la propiedad y la seguridad, establecida en el artículo 1, inciso III, que defiende la dignidad de la persona humana como fundamento del Estado Democrático de Derecho, en el artículo 3, en el artículo 4, inciso II, y en el artículo 5.

En este contexto, se promulgó la Ley nº 9474 de 1997, con el fin de implementar el Estatuto del Refugiado, con el objetivo de crear un órgano propio para tratar la cuestión de los refugiados –el Comité Nacional para los Refugiados (CONARE)–, la definición de los derechos de los refugiados, el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado en Brasil y los mecanismos de protección internacional de los refugiados, habiendo sido considerada por la ONU una de las leyes más modernas y completas del mundo sobre el tema.

Con el tiempo, la idea de que los temas relacionados con los movimientos migratorios, especialmente de refugiados, deben ser tratados de forma totalmente vinculada a los derechos humanos pasó a consolidarse con fuerza global. En 2005, la ONU adoptó el concepto de *responsabilidad de proteger* en el ámbito de las relaciones internacionales, imponiendo a los Estados y a la comunidad internacional «la obligación de prevenir los conflictos que puede conducir a violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, buscar mecanismos distintos de las criticadas intervenciones militares y la necesidad de reconstruir las sociedades afectadas por la violencia» (Alarcón y Simões, 2021, p. 136-137).

Por eso, pasa a haber un movimiento para que los Estados asuman «el compromiso con las prácticas de solidaridad y tolerancia a través de los poderes públicos nacionales. Parte de la tarea consiste en promover la acogida humanitaria de los refugiados, dirigir los esfuerzos hacia su inclusión social, laboral y productiva o, en su caso, efectuar el retorno pacífico a sus hogares. En este sentido, se rechazan las prácticas de expulsión o deportación colectiva» (Alarcón y Simões, 2021, p. 138).

Esto significa reconocer que todas las personas forman parte del género humano, a pesar de las diferencias culturales, y consolidar la idea de que son los atributos

del ser humano como persona los que sitúan la hospitalidad como un derecho humano por la Convención Americana de Derechos Humanos, independientemente de la religión, la nacionalidad, la etnia y cualquier otro rasgo distintivo que pueda existir entre los individuos. Es la idea consolidada de que los Derechos Humanos son transnacionales y universales.

Siguiendo precisamente estas directrices, la Ley de Migración en Brasil fue editada en 2017, sustituyendo el Estatuto de Extranjería. Hay que destacar el relevante avance especialmente en lo que se refiere a cuestiones de derechos humanos. De hecho, la ley derogada nació en un contexto de régimen excepcional, en 1980, con un claro sesgo de defensa y seguridad de la soberanía nacional, en un contexto de supuestas amenazas extranjeras y de inmigrantes que podían representar potenciales enemigos del país.

La Ley 13.445/17, por otro lado, representa un hito de una política estatal brasileña para la migración en plena observancia de los derechos humanos, estableciendo una lista de derechos y garantías al migrante, con énfasis en la llamada *acogida humanitaria*, y que no puede ser flexibilizada por políticas gubernamentales que representen una negación de la hospitalidad, bajo el argumento del «derecho a la protección de su tierra», en los términos establecidos por su artículo 45.

Partiendo de esta premisa, abordaremos a continuación la cuestión de las políticas de limitación de fronteras en el contexto de la pandemia de Covid-19 y sus implicaciones para las personas en situación de vulnerabilidad, que reclaman el reconocimiento del estatus de refugiado.

## EL PROBLEMA DE LA SECURITIZACIÓN DE LAS FRONTERAS EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19

El primero de los fundamentos iusfilosóficos del Derecho de los Refugiados, en sentido kantiano, es la dignidad de la persona humana. Así,

la defensa de los derechos de todos los seres humanos, sin distinciones, rechaza los argumentos que justifican la defensa de los derechos de sólo algunos nacidos en países más desarrollados o sin guerras. Y esto es válido para tantas otras cuestiones, como la aplicación de los derechos sociales, por ejemplo, que no pueden estar sujetos a la reserva de lo posible por parte de un Estado cuando la dignidad está en juego. Parece necesario recordar que las vidas de las víctimas de las guerras, de las crisis migratorias, de los nacidos en países duramente golpeados por la crisis estructural sistémica agravada por la crisis sanitaria, tienen el mismo valor que las vidas de tantas otras y diversas nacionalidades. (Alarcón y Simões, 2021, p. 142)

Es precisamente en este contexto donde se inserta el debate propuesto en este tema. No se puede aceptar, con el pretexto de la seguridad y la soberanía nacional, que las políticas gubernamentales sean anular las reglas y normas que rigen los derechos de los refugiados, que se sitúan bajo el manto de los derechos humanos<sup>1</sup>.

Las fronteras, como zonas dinámicas de división entre el territorio de un Estado y otro (Dias, 2019), han perdido su carácter de interlocución, comenzando a prohibir la entrada de migrantes, que han pasado a ser vistos como un riesgo y un mal que hay que evitar (Cavalcanti y Oliveira, 2020) y, en el contexto de la pandemia, como potenciales contaminantes.

Esta lógica de exclusión de las fronteras bajo el pretexto de la seguridad nacional se solapa con los conflictos reales que rodean la cuestión de los refugiados. El Estado construye un ser peligroso, enemigo e inhumano, que no merece la protección de la ley que, en el contexto de la pandemia, se extendía a todos los no nacionales (Aganben, 2001).

La lógica –correcta– de que el mundo globalizado ya no admite fronteras queda totalmente subvertida, en la medida en que las mercancías circulan libremente, mientras que las personas no.

También es necesario considerar el hecho de que el cierre de fronteras no siempre representa un factor impeditivo para la migración, ya que la imposibilidad de obtener una autorización oficial no excluye las diversas y complejas motivaciones que provocan los flujos de desplazamiento, hecho notorio ante las innumerables

<sup>1</sup> Vale añadir, en este punto, que la securitización aquí mencionada se basa en la idea propuesta por la Escuela de Copenhague, en el sentido de que se constituye, muy brevemente, en prácticas intersubjetivas «a través de las cuales un *agente securitizador busca establecer socialmente la existencia de una amenaza a la supervivencia de una unidad*» (Buzan, 1984, p. 29-31). Según la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, las encuestas más recientes previas a la pandemia indican que 70,8 millones de personas son migrantes forzados, de los cuales 25,9 millones son refugiados (ACNUR, 2021). Según el Representante Adjunto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, «Cinco países concentran el 67% de los desplazamientos transfronterizos en el mundo: Siria, con casi 7 millones de personas fuera del país; Venezuela es el segundo país con más población desplazada en el extranjero; Afganistán, con más de 2,5 millones; Sudán del Sur, con 2,2 millones; y Myanmar, con más de un millón. La inmensa mayoría de los refugiados del mundo son acogidos por países vecinos y de renta baja o media. Turquía acogió la mayor población de refugiados del mundo, 3,7 millones; Colombia, 1,7 millones; Pakistán, Uganda y Alemania, con más de un millón por país». Los datos de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados también muestran que, en medio de la pandemia del Covid 19, esta cifra creció un 4%, pasando a ser de 82,4 millones, con 4,1 millones más de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, y también hubo 48 millones de personas desplazadas dentro de sus propios países. Si durante la pandemia estas cifras crecieron, la tendencia es que se intensifiquen aún más ante el actual conflicto entre Rusia y Ucrania. Esta realidad debe situarse en el centro del debate y no puede ser ignorada o minimizada. Sin embargo, la respuesta que se ha dado es hacia una ampliación de la seguridad.

variables sociológicas, que indican diferentes niveles de precariedad de vida, ya sea económica, de género, de raza y muchas otras.

En la pandemia, esta condición se agravó, por lo que el resultado de las restricciones fronterizas sólo sirvió para aumentar los riesgos y la condición de vulnerabilidad a la que están sometidos los migrantes, no sólo desde el punto de vista de la violencia, la biopolítica opresiva y demás, sino, concretamente, por la exposición al virus en voluminosos campos de refugiados, en los que no es posible garantizar la observancia de las medidas sanitarias indicadas por la OMS (Martuscelli, 2021).

La narrativa utilizada para reforzar la idea de un «enemigo» que, contenido, generará una sensación de seguridad, utiliza como justificación, incluso jurídica, la cuestión de la salud pública.

## IMPACTOS EN LOS MIGRANTES Y REFUGIADOS COMO CONSECUENCIA DE LA PANDEMIA DE COVID-19 EN EL CONTEXTO BRASILEÑO

Lamentablemente, este escenario no fue diferente en Brasil. Bajo el argumento de contener la llegada, la circulación y la diseminación del virus, parte de las medidas anunciadas por el Gobierno Federal se referían a la política migratoria brasileña a adoptar.

En este sentido, la Ley n° 13.979, de 6 de febrero de 2020, dispuso la posibilidad de que las autoridades brasileñas adopten restricciones excepcionales y temporales a la entrada y salida del país, por carreteras, puertos y aeropuertos (Moreira, 2020). Así, el Gobierno Federal emitió varias Ordenanzas Interministeriales que tratan del cierre gradual de las fronteras a los no nacionales, basándose en criterios de nacionalidad y origen (Fonseca; De Lima Medeiros; De Resende Miranda, 2021)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Ordenanza n° 120/2020, sobre la restricción de la entrada en Brasil de inmigrantes procedentes de Venezuela; Ordenanza n° 125/2020, sobre la restricción de la entrada en Brasil de inmigrantes procedentes de Argentina, Bolivia, Colombia, Guayana Francesa, Guyana, Paraguay, Perú y Surinam; Ordenanza n° 126/2020, sobre la restricción de la entrada en Brasil de inmigrantes procedentes de China, la Unión Europea (UE), Islandia, Noruega, Suiza, el Reino Unido, Australia, Japón, Malasia y Corea del Sur; Ordenanza n° 132/2020, sobre la restricción de la entrada en Brasil de inmigrantes procedentes de Uruguay; Ordenanza n° 133/2020, sobre la restricción de la entrada en Brasil de inmigrantes de todas las nacionalidades, por vía acuática; Ordenanza n° 149/2020, sobre la restricción de la entrada en Brasil de inmigrantes de todas las nacionalidades, por vía aérea; Ordenanza n° 204/2020, sobre la restricción de la entrada en Brasil de inmigrantes de cualquier nacionalidad, por vía terrestre. En 2021, la aparición de nuevas variantes del virus llevó a la promulgación de nuevas ordenanzas que prevén el cierre de las fronteras brasileñas, excepto las aéreas, como la ordenanza



La propia pandemia causó –y sigue causando– un enorme impacto en la situación de los refugiados, que en muchos casos ya se encontraban en una situación vulnerable antes del suceso. La adopción de medidas restrictivas representa, innegablemente, un empeoramiento de esta realidad.

Teniendo en cuenta las consideraciones realizadas en los temas anteriores, y con el fin de corroborarlas, pasamos a analizar algunas de las principales dificultades a las que se enfrentan los refugiados en el contexto de la pandemia, empezando por los obstáculos a la migración regular y segura y el riesgo de deportación.

Como ya se ha mencionado, la pandemia se convirtió en un pretexto para cambiar la forma de recibir a los inmigrantes que llegaban a Brasil, dado que las ordenanzas citadas preveían la posibilidad de aplicar «sanciones de responsabilidad civil, administrativa y penal, repatriación o deportación inmediata e inhabilitación de los inmigrantes para solicitar refugio» a quienes no cumplieran las restricciones previstas en ellas. Esto se debe a que,

En la actualidad, sigue vigente en el ámbito internacional el entendimiento de que las fronteras pueden ser abiertas y fechadas de acuerdo con las normas editadas por el Estado Soberano. Luego, el derecho del migrante de adentrarse en un espacio que supera las barreras de su Estado-Nación está condicionado a los criterios establecidos por el otro Estado, que puede deliberar en simplemente no quiero recibirlo. La pandemia hizo que este derecho, que ya era ampliamente ejercido por los países del Norte-Global, se justificara bajo una lógica de salud pública. (Friedrich y Dode Jr, 2021, p. 410)

Sin embargo, esto no puede representar una carta blanca arbitraria para no respetar los derechos humanos que guían la cuestión del refugio. El cierre de las fronteras ha creado así obstáculos a la migración regular y segura (Bersani; Pereira, Castelli, 2020), siendo el ejemplo más flagrante de esta contradicción el impedimento de la entrada de venezolanos, ya que las fronteras se mantuvieron abiertas para el turismo y los negocios. Así, el gobierno brasileño no consideró los riesgos para la vida de los refugiados derivados del cierre de las fronteras a las personas en situación de vulnerabilidad, pero «eligió al enemigo discursivo para justificar el cierre de las fronteras, para exponer a los migrantes desde las fronteras terrestres

nº 655/2021 (Conjur, 24 de junio 2021). Del mismo modo, la aparición de la variante Omicron y la sospecha de que procediera de Sudáfrica motivó el cierre de fronteras Brasil a seis países del sur de África: Botsuana, Sudáfrica, Eswatini, Lesoto, Namibia y Zimbabue, mediante la Ordenanza 663/2021 (Heraldo, 27 de noviembre de 2021).

y las rutas inseguras, marcadas por la explotación y la violencia, para impedir la 'entrada regular'<sup>3</sup>.

Por si no fueran suficientes los impedimentos para entrar en el país y la posibilidad de expulsión forzosa de quienes entren de forma irregular, la pandemia ha intensificado también otros retos a los que se enfrentan los inmigrantes y refugiados: el racismo y la xenofobia.

En este sentido, aunque no hay certeza sobre el origen del coronavirus, el hecho de que la ciudad china de Wuhan registrara los primeros casos de Covid-19 hizo que se asociara la aparición del virus con China. Con ello, las denuncias de violencia y prejuicios contra la población de origen asiático aumentaron exponencialmente durante la pandemia<sup>4</sup>.

En Brasil, «la pandemia no creó, sino que intensificó y reveló la discriminación contra los asiáticos, poco discutida en Brasil» (Torres, 2021, p. 1). En este sentido, las declaraciones de carácter prejuicioso, incluso por parte de las autoridades del país (como el uso del término «virus chino» para referirse al virus), contribuyeron negativamente a esta intensificación.

Según Lais Miwa Higa (2021, p. 1), doctoranda en Antropología Social en la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas (FFLCH) de la USP, «es habitual que en tiempos de crisis aumenten los delitos de odio contra las minorías. 'Se crea un enemigo común y la gente acaba lanzando ese odio contra los individuos', explica. Esto ocurrió, por ejemplo, durante el Estado Novo, cuando Getúlio Vargas adoptó una postura contra los japoneses debido a los conflictos de la Segunda Guerra Mundial. Y ocurre ahora, en la pandemia».

Aunque la xenofobia contra las personas de origen asiático ha tenido una mayor expresión en términos de relación directa con la pandemia, no se pueden ignorar los casos de xenofobia potenciada por el racismo, como en el caso del congoleño de 24 años Moise Kabagambe, que fue golpeado hasta la muerte por cinco personas tras cobrar un salario que le debían.

Estos hechos se derivan del sentimiento de marginación y exclusión que se ha instalado en el país respecto a los refugiados en el contexto de la pandemia. Y no hay

<sup>3</sup> En la primera Ordenanza, n. 120, del 17/03/2020, planteaba como justificación la «dificultad del Sistema Único de Salud brasileño para soportar el tratamiento de los extranjeros infectados con el coronavirus SARS-CoV-2, lo que fue eliminado en las posteriores, pero que mostró la perversidad de la exclusión del migrante explícita en el contenido normativo» (Redin, 2021, p. 164).

<sup>4</sup> Como ejemplo, la campaña *Stop Asian Hate*, que pide el fin de los ataques racistas y xenófobos contra la comunidad asiática, registró, en un informe publicado en mayo de 2021, 6.603 casos de violencia xenófoba en Estados Unidos entre marzo de 2020 y marzo de 2021 y un crecimiento de los casos en este periodo (Jeung; Horse; Caynan, 2021).

manera de pensar en la migración sin entender que las fronteras están racializadas, tanto las fronteras terrestres como las de integración. Brasil es un país estructurado en torno a la desigualdad socioeconómica y la naturalización de prácticas machistas (Biroli y Miguel, 2014) y racistas (Almeida, 2019). Así, para las mujeres refugiadas y los refugiados negros, las dificultades de inserción son mucho mayores.

El refugiado entendido como víctima que ha abandonado su país en busca de un espacio no violento en otro país –que se enfrenta a un entorno extremadamente hostil y discriminatorio muchas veces– exige protección, que puede incluso salvar vidas en el contexto del refugio, que se ha visto comprometido por la pandemia.

En cuanto a los impactos económicos de la pandemia en los refugiados, muchos de ellos no pudieron solicitar la ayuda de emergencia ofrecida por el gobierno a los trabajadores afectados por la crisis, porque están en situación irregular en el país - lo que impide a los extranjeros en Brasil obtener los documentos necesarios para inscribirse en la ayuda, como el RG y el CPF.

Otro problema al que se enfrentan los refugiados es el acceso a los servicios sanitarios. Al igual que la falta de regularización impide a los inmigrantes irregulares obtener ayudas económicas de emergencia, también dificulta y perjudica el acceso a los servicios sanitarios, especialmente por el miedo a ser detenidos y deportados, lo que ha provocado que muchos extranjeros irregulares con síntomas de Covid-19 dejen de solicitar asistencia médica para recibir el tratamiento adecuado (Cruz y Marins, 2020).

La falta de regularización de los inmigrantes indocumentados, por tanto, impide su inserción en el mercado laboral formal y en la sociedad y, en consecuencia, dificulta el cumplimiento de las medidas para hacer frente al Covid-19. Todo ello sumado, en varios casos, a la dificultad por el idioma, la imposibilidad de cumplir los protocolos sanitarios mínimos y la exclusión de los refugiados, en muchos países, del plan de vacunación.

Según Patrícia Gorisch (2021, p. 2), presidenta de la Comisión de Refugiados del Instituto Brasileño de Derecho de Familia, «con la pandemia se produjo la hipervulnerabilidad, que ocurre cuando una persona sufre varias vulnerabilidades. En un momento de pandemia, los que estaban en tránsito o incluso los que se sienten amenazados son ciertamente hipervulnerables».

Rechazar la entrada de refugiados de forma indiscriminada, con el pretexto de la pandemia, viola las normas internacionales de derechos humanos y crea un peligroso precedente de imposición de un estado de vigilancia constante y la consiguiente supresión de los derechos humanos.

Este riesgo se vuelve aún más alarmante cuando comprobamos los cambios radicales que el gobierno Bolsonaro viene realizando en las políticas exteriores brasileñas, como es el caso del proceso que llevó al cierre de la frontera con Venezuela,

con el abandono del multilateralismo y episodios que representan incertidumbre para el ámbito de la migración y el refugio, con la retirada de Brasil del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

## CONCLUSIÓN

Aunque el marco legislativo actual, tanto a nivel internacional como nacional, consolida indiscutiblemente las *normas* universales e innegociables de protección de los Derechos Humanos de los Refugiados, la noción de hospitalidad cesa muy rápidamente en situaciones de desamparo por crisis económicas y sanitarias, como en el caso de la pandemia de Covid-19.

En tiempos de crisis no existe la ética, el respeto a los derechos humanos o la culpa psicosocial por el desorden, sino que se abre el espacio para el discurso arbitrario de que hay que priorizar la seguridad de los nacionales.

El principio de *non refoulement* es la piedra angular de la protección internacional de los refugiados, vinculada a la prerrogativa de disfrutar de una serie de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y ha sido erróneamente planteado.

Es necesario abandonar premisas erróneas e indebidamente replicadas, empezando por la idea de «crisis de los refugiados» —expresión que conlleva en sí misma un juicio de valor negativo, y que no se ha utilizado a propósito en este artículo—, ya que, en realidad, es un síntoma de los acontecimientos económicos, culturales, sociales, medioambientales, étnicos, políticos y sanitarios que se producen en el mundo y que generan la verdadera crisis.

El filósofo Slavoj Žižek (2016), en su obra «Europa a la deriva — la verdad sobre la crisis de los refugiados y el terrorismo» (aunque hace uso de la expresión «crisis de los refugiados», que aquí se rechaza), ya advertía de la necesidad de centrarse en lo que no podemos dejar de llamar la «economía política de los refugiados»: la clara conciencia de qué, y quién, está causando tales movimientos de masas, que, en el análisis que realizó en su momento —y que actualmente se ve incrementado por varios otros factores— estaba representado por la dinámica del capitalismo global, así como en el proceso de las intervenciones militares (2016).

En la misma línea, la profesora Angela Facundo (2021, p. 2), del departamento de Antropología de la Universidad Federal de Río Grande do Norte, refuerza que el aumento de los flujos migratorios no es producto de la casualidad, sino un proyecto de un mundo «más interesado en el beneficio que en la vida».

La verdadera crisis precede —y, en última instancia, causa— los movimientos migratorios. Logo, si existe crisis, ella no es de refugiados.

## REFERENCIAS

- ACNUR (8 de diciembre de 2021). Pesquisa aponta que refugiados e migrantes venezuelanos têm maior acesso a emprego após interiorização. <https://www.acnur.org/portugues/2021/12/08/pesquisa-realizada-por-agencias-da-onu-demonstra-que-pessoas-refugiadas-e-migrantes-vindas-da-venezuela-tem-maior-acesso-a-emprego-e-renda-apos-adesao-a-estrategia-de-interiorizacao/>
- ALARCÓN, P. J. L. y SIMÕES, R. S. (2021). Constitución y Refugio: el fortalecimiento de los derechos de los refugiados, el Poder Judicial y los objetivos de la nueva Ley de Migración. Em A. C. RAMOS; G. RODRIGUES; G. ALMEIDA. *70 Anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados* (1951-2021) (pp. 133-155). ACNUR Brasil.
- ALMEIDA, S. (2019). *Racismo estrutural*. Ed. Jandaíra.
- BERSANI, A. E.; PEREIRA, A. B. y CASTELLI, A. (2020). *La salud de los migrantes y refugiados en el contexto de la pandemia del coronavirus*. Veja Saúde.
- BIROLI, F. y MIGUEL, L. F. (2014). *Feminismo y política: una introducción*. Boitempo.
- BUZAN, B. (1984) Peace, power, and security: contending concepts in the study of International Relations. *Journal of Peace Research*, 21(2), 109-125.
- CAVALCANTI, L. y OLIVEIRA, W. (2020). Los efectos de la pandemia de COVID-19 en la inmigración y el refugio en Brasil. *Périplos: Journal of Migration Research*, 4(2), 11-34.
- CONJUR (24 de junio de 2021). Portaria restringe a entrada de estrangeiros de todas as nacionalidades no Brasil. <https://www.conjur.com.br/2021-jun-24/governo-fecha-fronteiras-entrada-estrangeiros-pais>
- CRUZ, B. S. y MARINS, C. (2020). *La pandemia expone la fragilidad de los inmigrantes indocumentados y genera presión para su regularización*. Folha de S. Paulo.
- DIAS, G. (2019). Movilidad migratoria: una lectura crítica más allá de las metáforas hidráulicas. *Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, 27(57), 61-78.
- HERALDO (27 de noviembre de 2021). Brasil anuncia el cierre de sus fronteras aéreas a seis países africanos por la variante Omicron. <https://www.heraldo.es/noticias/internacional/2021/11/27/brasil-anuncia-el-cierre-de-sus-fronteras-aereas-a-seis-paises-africanos-por-la-variante-omicron-1536687.html>.
- FACUNDO, A. (2021). Actuación de Brasil en la crisis migratoria durante la pandemia recibe críticas en debate. Agencia Câmara de Notícias. <https://www.camara.leg.br/noticias/815637-atuacao-do-brasil-em-crise-migratoria-durante-la-pandemia-recebe-criticas-en-debate/#:~:text=Segundo%20Jan%20Jarab%2C%20representativo%20regional,de%20la%20crisis%20econ%20%20%20%20%20provocada%20por>
- FONSECA, E. M.; DE LIMA MEDEIROS, M. y DE RESENDE MIRANDA, João Irineu (2021). El control migratorio en las fronteras brasileñas durante la pandemia: señales de autoritarismo a las puertas. Simbiótica. *Revista Eletrônica*, 8(2), 11-37.
- FRIEDRICH, T. S. y DODE JR, H.C. (2021). Refugiados, pandemia de Covid-19 y securitización de las fronteras: una mirada interseccional a la realidad mundial y brasileña. En A. C. RAMOS; G. RODRIGUEZ y G. A. ALMEIDA (org.). *70 Anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados* (1951-2021) (pp. 408 - 433). ACNUR Brasil.

- GORISCH, P. (2021). O número de refugiados chegou ao recorde de 82,4 milhões em 2020, em meio à Covid-19. Instituto Brasileiro de Direito de Família. <https://ibdfam.org.br/noticias/8616/N%C3%BAmero+de+refugiados+chegou+ao+recorde+de+82%2C4+milh%C3%B5es+em+2020%2C+em+meio+%C3%A0+Covid-19>
- HIGA, L. M. (2021). População de origem asiática é vítima de violência e preconceito na pandemia. Jornal USP. <https://jornal.usp.br/atualidades/populacao-de-origem-asiatica-e-vitima-de-violencia-e-preconceito-na-pandemia/>
- JEUNG, R.; HORSE, A. J. Y.; CAYANAN, C. (2021). Stop AAPI hate national report. <https://stopaapihate.org/wp-content/uploads/2021/05/Stop-AAPI-Hate-Report-National-210506.pdf>
- MARTUSCELLI, P. N. (2019) *Refugio significa Saudades: la política brasileña de reagrupación familiar de refugiados en perspectiva comparada (1997-2018)*. Tesis doctoral - Universidad de São Paulo.
- MOREIRA, T. O. (2020). La (in)convencionalidad de la política migratoria brasileña ante la pandemia del Covid-19. En R. BAENINGER *et. al.* (Coord.); C. VON ZUBEN *et. al.* (Org.). *Migraciones internacionales y la pandemia de Covid-19*. Campinas: Centro de Estudios de Población «Elza Berquó» (pp. 273 - 281). Nepo/Unicamp.
- REDIN, G. (2021). Lei de Migração e pessoas refugiadas no Brasil: uma visão crítica. Em RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G. M. A.; ALMEDIA, G. A. 70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados – (1951-2021) perspectivas de futuro. (pp. 156 – 175). ACNUR. <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/12/70-anos-projeto-WEB.pdf>
- TORRES, R. (2021). *Pandemia revela otras faces de la xenofobia*. Comciência, dossie China.
- ZIZEK, S. (2016). *A Europa à deriva. A verdade sobre a crise de refugiados e o terrorismo*. Objectiva.



# HEALTH AND SOCIAL CARE FOR MIGRANTS IN EUROPE: THE PORTUGUESE REALITY

PEIXOTO CALDAS, JOSÉ MANUEL<sup>a</sup>; BRIGAGÃO DE OLIVEIRA, MARCELO<sup>b</sup>;  
GARCIA MANSO, ALMUDENA<sup>c</sup>; BESSA TOPA, JOANA<sup>a-d</sup>

<sup>a</sup>*Centro Interdisciplinario de Estudios de Género – ISCSP – Universidad de Lisboa*

<sup>b</sup>*Universidad Federal de Paraíba - UFPB*

<sup>c</sup>*Universidad Rey Juan Carlos de Madrid - URJC*

<sup>d</sup>*Universidad de Maia - ISMAI*

## RESUMEN

Esta investigación tuvo como objetivo comprender el acceso a la atención sanitaria materno-infantil de las mujeres inmigrantes en Portugal. Partimos de la evidencia de que las mujeres inmigrantes se enfrentan a mayores dificultades en el acceso a la atención sanitaria, agravadas durante el embarazo y la maternidad y centramos el análisis en los determinantes sociales de la salud y la inmigración como generadores de estas desigualdades. Y se concluye que existen importantes barreras de acceso relacionadas con aspectos institucionales, socioeconómicos, culturales y operativos de los servicios sanitarios. En cuanto a las barreras culturales, éstas se ven agravadas por las representaciones sociales que se reflejan en la atención sanitaria prestada por los profesionales de la salud.

Palabras clave: *Inmigrantes, atención sanitaria, asistencia social, madres inmigrantes, derechos humanos.*

## ABSTRACT

This research aimed to understand the access to maternal and child health care of immigrant women in Portugal. We start from the evidence that immigrant women face greater



difficulties in access to health care, aggravated during pregnancy and maternity and we focus the analysis on the social determinants of health and immigration as generators of these inequalities. This was a qualitative research study that used documentary and observational techniques and interviews with women, health professionals and other social agents. And it is concluded that there are important barriers to access related to institutional, socioeconomic, cultural and operational aspects of health services. Regarding cultural barriers, these are aggravated by social representations that are reflected in the health care provided by health professionals.

Keywords: *Migrants, health care, social assistance, human rights, immigrant mothers.*

## INTRODUCTION

**M**IGRATION TRENDS ARE AN OPPORTUNITY for the EU as migrants counteract population ageing, meet the demands of labor markets and make contributions to economic development and socio-cultural enrichment of host societies. However, migration is also a challenge: new needs emerge as the population becomes more heterogeneous and mobile, creating a need for host societies to adapt for coexistence. One important challenge concerns the provision of adequate, accessible, appropriate and quality healthcare to all the population, independently of their gender, ethnicity and country of origin (Fernandes y Pereira, 2009), assuming that health and healthcare access are a matter of human rights. The Human Development Report of the United Nations pointed out that Portugal has shown commitment to improving the integration and living conditions of migrants. As health plays an essential role in the integration of migrants, access to good quality care is a key aspect of social inclusion/exclusion (Ingleby et al., 2005). Recent migration trends illustrate the feminization of migration and the increasing contribution of migrant women to the EU demography. While European women are having fewer children, migrant women are helping to keep up the fertility and fecundity rates. Thus, the good state of health of migrant women and their children is fundamental for the future.

Studies showed that migrant women, who suffer the healthy migrant effect, in the beginning, present worse health indicators: higher levels of maternal mortality, neonatal and child mortality, malnutrition and under-weight babies, problems with delivery, lower rates of perinatal controls, more miscarriages, abortions or pre-term delivery, worse mental health status with higher risks of postpartum depression, among others (Bartlett et al., 2002; Carballo y Nerukar, 2001; Machado et al., 2007). Other studies showed positive aspects of pregnant migrant women that could be reinforced, such as higher levels of breastfeeding, healthier diets and less tobacco consumption during pregnancy (Machado et al., 2007). Research in

this field has received much attention in other contexts. However, Portugal is recent and less developed. There have been some new developments associated with increasing migration, but still little is known about the maternal health of migrant women. All these factors indicate the urgent need for this research.

This project focuses on health citizenship of migrant pregnant women, as a first step to enacting citizenship rights. Citizenship is an old concept associated with rights and duties granted to the members of a certain community. With the emergence and development of modern Nation States, national governments became central in granting citizenship, establishing distinctions between nationals (citizens) and foreigners (non-citizens) (Aleinikoff y Klusmeyer, 2002). Health citizenship emphasizes that health is a matter of human rights, implying the «growing involvement of the citizen in assuming more responsibilities in health and making informed health decisions (Padilla, 2008).

Portugal recognizes the right of migrants to access the National Health System. The law ensures access to health care for all citizens regardless of their legal status, however, in practice, several obstacles are identified (language and cultural miscommunication, lack of information, lack of cultural competence of health professionals, administrative resistance).

Looking at health and access implies the consideration of the interplay between culture, social inequalities and social exclusion. Lack of economic resources, poor housing and precarious working conditions are associated with poorer health due to insufficient and inadequate nutrition, overcrowded and inadequately housing, risky working conditions, and unhealthy behaviors such as smoking, alcohol consumption and poor exercise. The presence of these risk factors in pregnant women could have a negative impact not only on themselves but also on their children's development and health.

## STATE OF THE ART

The arrival of immigrants implies changes both in host societies and migrant populations, in consequence, adaptation becomes necessary for quality of life. As Caldas stated, migration is a challenge and opportunity for designing and improving public health policies (2007). On the one hand, migrants are faced with a new society that implies new habits, new systems (social, political, health, labour). On the other hand, host societies are exposed to new forms of exchange characterised by cultural similarities and differences. Studies show that although migrant populations usually arrive healthy to host societies, their health status tend to evolve negatively (Gissler et al., 2003; Kandula et al., 2004; McKay, Macintyre, y Ellaway, 2003).

Research indicates that migrants and especially women suffer from several health problems, such as psychological and emotional distress, that put their health and that of their families at risk (Irfaeya, Maxwell y Kramer, 2008). Since the 1990s, there is a growing awareness that migrant women are vulnerable and their reproductive and maternal health often remain unnoticed and unaddressed, fact that gains importance considering the feminization of migration and the increasing contribution of migrant mothers to the fertility rates of an aging Europe. In 1996, the World Health Organization (WHO) emphasized the importance of giving priority to health monitoring of women in all migration-related situations (Carballo, Grocutt, y Hadzihasanovic, 1996). While maternal mortality and other indicators of reproductive ill-health are generally low in Western Europe, we know that the risks are significantly higher for migrant populations (Carballo y Nerukar, 2001; CEMACH, 2007). In Portugal, some studies on maternal health and newborns have demonstrated higher maternal morbidity among immigrants when compared to the Portuguese population (Machado et al., 2006; Machado et al., 2007).

Immigrant women are more likely to have low family incomes, low social support and poor health status (Sword, Watt y Krueger, 2006), and reproductive and maternal health is affected by changes in social and economic environment, changes in sexual behavior, social status and access to health care (Carballo y Nerukar, 2001; Bragg, 2008; Wolff et al., 2008).

Taking into account the interconnection between culture, social inequalities and social exclusion, there is a need for holistic and culturally appropriate health services and interventions for immigrant women, as a necessary basis for the integration of the migrant population into receiving societies (Padilla, 2008; Padilla y Pereira, 2009). In this sense, studies indicate that «the high proportion of newborn from foreign mothers, the mental needs, deficits in oral and dental health, and the increase of tuberculosis in migrants, together with limited vaccine coverage in children, define the main health needs of these populations» (Jansa y Garcia de Olalla, 2004, p. 207). If migrant pregnant women feel lonely or isolated, their well-being is at risk, and social and emotional support could contribute to improving their health and that of their babies. So, the interventions of psychologists, social workers, midwives, cultural mediators and culturally appropriate services could significantly improve the quality and accessibility of healthcare (Fernandes et al., 2009; Hernández Plaza, Alonso y Pozo, 2006; Padilla, 2008; Rebolloso et al., 2003). The migration status of mothers has been associated with risks, as they are in a condition of inferiority regarding motherhood, family nutrition, domestic habits and the care of the children, hence Vilarmau Vila (2003) believes that inter-institutional coordination together with the community is one way to find

better and more efficient understanding when providing health and social services to migrants.

As described above, research in the field of immigrant women's health and maternal health care has received considerable attention in other European countries, the United States, Canada and Australia due to the relevant implications of this topic for immigrant women, their children, the integration of immigrant populations and the enhancement of their demographic and economic contributions to the receiving societies (Bollini et al., 2009). However, in the particular case of Portugal, research in the field of migrant health is more recent, and little attention has been given to immigrant women's health and maternal health care. However, this field is promising as there has been a fast and increasing development of migration research, and researchers, associations and institutions that work in health and migration are very active. These factors indicate the interest and need to develop research in this area, to increase our knowledge about maternal and child health, services and practices, as a necessary basis for the improvement of maternal and child health care, and the promotion of immigrants' integration and well-being.

In line with this, a key reference for the improvement of maternal health care for immigrant mothers in Portugal is the consideration of «Good practices» in the field of maternal and child health care for migrants in Europe (Fernandes et al., 2009; Padilla y Portugal, 2007; Padilla et al., 2009).

An essential component of good practices is needs assessment (Fernandes et al., 2009). Needs assessment may be defined as a type of applied social research oriented to identify, describe and prioritize the main social needs and problems of a specific population in a particular social context (Hernández Plaza, Pozo y Alonso, 2005; Hernández Plaza, Pozo y Alonso, 2004; Hernández Plaza, 2003). Needs assessment is an essential evaluative activity in the initial phases of any social intervention process, providing fundamental information for the design and planning of social actions and intervention programmes to address the priority needs of a specific target population in a social context.

## PLAN AND METHODS

The present research project is focused on the so-called «health citizenship» of migrant pregnant women (and their newborn children), as a first step to enacting citizenship rights in Portugal. The conceptualization of «health citizenship» (increasing involvement of citizens in taking responsibilities in health to make informed decisions), will be based on an ethos of social inclusion that seeks to promote inclusive and empowering practices and innovative approaches in the field of women's health and maternal health care. Taking this perspective, the present

research will examine the role of culture, unequal power and social exclusion of immigrant pregnant women's health and maternal health care, paying particular attention to the impact of culture and social inequalities on maternal health care access and quality services. Based on this analysis, the final aims of our project are to promote equal access to maternal health care and to improve the quality of maternal health care for immigrant women. Our study will simultaneously conduct research and plan interventions for the target populations: pregnant women, health professionals, social support professionals, and community organizations, so its potential is enlarged, as assessment, evaluation and intervention are envisioned as part of the research process. The main target population of the research project is double-folded: (1) pregnant immigrant women from the most relevant countries of origin (PALOP countries, Brazil and Ukraine), together with Portuguese pregnant women as a control and comparison group; and (2) health professionals and staff, as key actors in the provision of maternal and infant health care and outreach services. We assume that the involvement of both groups is a necessary condition for improving access and quality in maternal health care for immigrant women, to later introduce the necessary changes. Inclusively, within the aim of improving services, we hope to take this opportunity to improve overall services in general, including also the national population, as needs assessment will be conducted to all population. The geographical contexts of study will also be double, as it will include the metropolitan areas of Lisbon and Porto, as the main areas of residential concentration of immigrants.

This sociological research will be based on a multi-method approach, combining qualitative and quantitative methods with data triangulation, taking into account the nature of the research objectives and the specific characteristics of the populations under study.

#### I. Quantitative methodology:

1. Statistic of secondary sources will be examined, mainly based on archival information collected in the hospitals under study, regarding the use of maternal health care services (socio-demographic profile of maternal health care services users, maternal health program reports, etc.), the National Health Survey, and other health data available.
2. Application of Questionnaires mainly oriented to gather information about the socio-demographic profile, needs (perceived, normative, expressed and relative) and other relevant characteristics of the participants in the research project.

## II. Qualitative methodology:

3. Qualitative interviews with key informants in the field of immigrants' maternal health, with particular attention to health professionals, social workers, members of NGO's and immigrant associations working in the field of immigrants' health, and key immigrant community members (community leaders, social and intercultural mediators, religious leaders, etc.).
4. Focus groups with pregnant immigrant women. Four focus groups will be conducted in each of the two contexts under study (Metropolitan areas of Lisbon and Porto). Each focus group will be composed of a sample of 10-12 pregnant immigrant women from the PALOP countries, Brazil, Ukraine and Portugal; and will be homogeneous in terms of country of origin and phase of pregnancy. Participants will be selected at the hospitals/health centers under study, based on informed consent, among women during the initial phase of pregnancy. A total of six focus groups (every two months) will be conducted with each group of women, in order to undertake a follow up of all the pregnancy and initial post-pregnancy process. Each focus group session will be composed of two parts: (1) gathering data phase, focused on women's discussions following a previously planned group interview guide; and (2) intervention phase, based on the implementation of actions oriented to meet participants' needs and to improve the quality of maternal health care during the pregnancy and post-pregnancy process.
- (5) Case studies based on participative observation/shadowing and in-depth interviews with a total of eight pregnant women (four in each context under study). One woman will be selected in each focus group, and a follow-up of the pregnancy and initial post-pregnancy process will be conducted, based on participative observation and in-depth interviews. Participative observation will be focused mainly on the analysis of women's interaction with health professionals and health administration personnel. In-depth interviews will allow a detailed examination of women's needs (perceived, expressed, relative) during all the phases of the pregnancy and initial post-pregnancy process.

## DISCUSSION AND RESULTS

The increasing feminisation of migration raises new questions in terms of integration policies, including a profound revision of these policies from a gender perspective. Likewise, in terms of health, the feminisation of immigration also poses new challenges for public policies, both in the adaptation of health services to diverse needs and in the formulation of a more inclusive and civic health system. This research was predominantly empirical in nature and is divided into two

central themes of analysis, the barriers to accessing health care and the strategies to overcome these barriers, both from the perspective of immigrant women and health professionals.

In the course of the research, we combined the perspective of immigrant women and the perspective of health professionals at all times. These attitudes are not verbalised, nor are they assumed as «unequal care», but they emerge as such in the analysis. The attitudes of health professionals towards the care of immigrant women range from egalitarian care, without recognising the existence of different needs, to singular care, which recognises the greater vulnerability of this group. In the first case, cultural and social diversity, as well as the migratory trajectory as an important social determinant of health, is overlooked, and in the second case, a tacit association between immigration and vulnerability is emphasised, generally based on preconceptions and social representations about these immigrant women, highlighting, above other aspects, the image of vulnerability.

The relationship between health professionals and immigrant women is also a social relationship, and cannot be understood or analysed outside the context in which it is exercised and generated. Knowing and understanding this relationship also implies analysing the systems of values that run through it and the logic that sustains and produces it. We will only be able to understand the relationship socially if we deconstruct it. Thus, following on from what has been said above, we find a relationship that is sustained by at least three systems. On the one hand, the patriarchal system, in which traditional gender roles prevail, the woman as mother, caregiver, and responsible for her children. A relationship is built on a socio-cultural system based on the hierarchy of cultures and knowledge, which values medical knowledge over popular knowledge.

#### THE COMBINATION OF SOCIO-ECONOMIC BARRIERS VERSUS CULTURAL BARRIERS

The barriers to access to health care identified in the research by both health professionals and immigrant women are classified for analysis according to their nature as follows: institutional barriers, socio-economic barriers, barriers to the functioning and organisation of the services and cultural barriers.

The immigrant women interviewed point out that the most important barriers to access are those related to socio-economic aspects and the functioning of health services, reinforcing the importance of the social determinants of health. The main difficulties are related to waiting time for consultations, increased health costs, bureaucracy, lack of information and lack of sensitivity. Although this last aspect is strongly influenced by the health context of the woman's origin and cannot be generalised to all the interviews, it is not always the case.

Immigrant women identify greater difficulties of a socio-economic and operational nature in health services, while health professionals identify greater cultural barriers. Although they also highlight operational difficulties related to the internal organisation of the services, especially as a consequence of the latest reform of primary health care, the barriers that most hinder health care for immigrant women are cultural. In particular, health professionals mentioned communication difficulties, lack of knowledge about different cultures and «culturally» different health practices. Precisely these different health practices are associated with the «culture» of immigrant women, reaffirmed and sustained by the stereotypes, representations and social meanings existing in society. These social representations based on the predominant value systems hinder the healthy relationship, influencing in a negative way through a categorisation of immigrant women that associate health practices with particular communities.

On the other hand, health professionals also point out difficulties derived from the organisation of health services, highlighting: the reduced consultation time, the computerisation of the entire system which is not very flexible and prevents the inclusion of exceptions, the poor coordination between the different work teams in the same health unit, and recently, as a consequence of the restrictions applied to the health sector, the scarcity of both human and material resources, the reduction in staff recruitment, the reduction of some interventions at the community level, such as home visits and the decrease in the frequency of mobile health units.

Regarding socio-economic aspects, working and housing conditions and the frequent residential mobility of immigrants are also pointed out by health professionals as determining factors in access to health care. These socio-economic factors are transversal to the entire population with similar conditions, with the exception of residential mobility, which affects immigrants more.

In line with the national and European literature on migration and health, this research also identifies recently arrived immigrant women and undocumented migrants as particularly vulnerable groups in terms of access to health care. Legal status affects access to health services, due to lack of information about the legislation in Portugal, but also due to mistrust and fear of being reported by the services.

## CONCLUSION

We conclude that there are significant barriers to access to health-related institutional, socioeconomic, functional and cultural aspects, the latter being aggravated by the social representations that are reflected in health care. We also identified specific situations of loneliness and violence that also affect access in the case of younger women. Some strategies carried out by professionals were also identified



to overcome barriers and facilitate access, but these are mostly subject to wills and personal efforts, and the creation of an institutional framework that guarantees remain indispensable. Evidence of this research shows the gap between law and practice, exacerbated by the economic crisis and restrictions in the health sector that threaten a retreat on social inclusion in Portugal. The commitment to public health based on greater cultural competence and greater health literacy contributes to reducing inequalities in access by immigrant women.

## REFERENCES

- ALEINIKOFF, A. T. and KLUSMEYER, D. (Eds.). (2002). *Citizenship policies for an age of migration*. Carvegie. Endowment for International Peace.
- BARTLETT, L. A., JAMIESON, D. J., KAHN, T., SULTANA, M., WILSON, H. G. and DUERR, A. (2002). Maternal mortality among Afghan refugees in Pakistan, 1999-2000. *Lancet*, 359, 643-649.
- BOLLINI, P., PAMPALLONA, S., WANNER, P. and KUPELNICK, B. (2009). Pregnancy outcome of migrant women and integration policy: A systematic review of the international literature. *Social Science y Medicine*, 68(3), 452-461
- BRAGG, R. (2008). Maternal deaths and vulnerable migrants. *Lancet*, 371, 879-880. UBA/IGG, Buenos Aires: Argentina
- CARBALLO, M. and NERUKAR, A. (2001). Migration, refugees, and health risks. *Emerging Infectious Diseases*, 7(3), 556-560.
- CARBALLO, M., GROCUIT, M. and HADZIHASANOVIC, A. (1996). Women and migration: A public health issue. *World Health Stat Q*, 49(2), 158-164.
- CEMACH (2007). *Saving mother's lives: Reviewing maternal deaths to make motherhood safer 2003-2005*. CEMACH.
- FERNANDES, A. and PEREIRA MIGUEL, J. (2009). *Health and migration in the European Union: Better health for all in an inclusive society*. Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge
- FERNANDES, A., DIAS, S., GOMES, I., PADILLA, B., DIAS, A. and OLIVEIRA DA SILVA, M. (2009). *Maternal and child healthcare for immigrant populations*. Background paper. Brussels: International Organization for Migrations (IOM).
- GISSLER, M., PAKKANEN, M. and OLAUSSON, P. (2003). Fertility and perinatal health among Finnish immigrants in Sweden. *Social Science and Medicine*, 57(8), 1443-1454.
- HERNÁNDEZ PLAZA, S., ALONSO, E. and POZO, C. (2006). Social support interventions in migrant populations. *British Journal of Social Work*, 36(7), 1151-1169
- HERNÁNDEZ PLAZA, S., POZO, C. and ALONSO, E. (2005). The multimethod approach in needs assessment. *Apuntes de Psicología*, 22(3), 293-308.
- HERNÁNDEZ PLAZA, S., POZO, C. and ALONSO, E. (2004). The role of informal social support in needs assessment: Proposal and application of a model to assess immigrant's needs in the south Spain. *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 14(4), 284-298.

- HERNÁNDEZ PLAZA, S. (2003). *The other side of immigration: Needs and social support systems*. Almería: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería.
- INGLEBY, D., CHIMIENTI, M., HATZIPROKOPIOU, P. and DE FREITAS, C. (2005). The role of health in integration. In M.L. Fonseca and J. Malheiros (Eds.), *Social integration and mobility: education, housing and health*. IMISCOE Cluster B5 State of the art report (pp. 88-119). Centro de Estudios Geográficos.
- IRFAEYA, M., Maxwell, A. and KRÄMER, A. (2008). Assessing psychological stress among Arab migrant women in the city of Cologne/Germany using the Community Oriented Primary Care (COPC) approach. *Journal of Immigrant and Minority Health*, 10(4), 337-344.
- JANSA, J. M. and GARCÍA DE OLALLA, P. (2004). Health and immigration: new situations and challenges. *Gaceta Sanitaria*, 18(1), 207-13.
- KANDULA, N. *et al.* (2004). Assuring the health of immigrants: what the leading health indicators tell us. *Annual Review of Public Health*, 25, 357-376.
- MACHADO, M. C., SANTANA, P., CARREIRO, H., NOGUEIRA, H., BARROSO, R. and DIAS, A. (2007). Cuidados de saúde materna e infantil a uma população de imigrantes. *Migrações*, 1, 103-127.
- MACHADO, M. C., SANTANA, P., CARREIRO, M. H., NOGUEIRA, H., BARROSO, M. R. and DIAS, A. (2006). *Iguais ou diferentes? Cuidados de Saúde materno-infantil a uma população de imigrantes*. Laboratórios Bial.
- McKAY, L., MACINTYRE, S. and ELLAWAY, A. (2003). *Migration and Health: A Review of the International Literature*. Medical Research Council - Social and Public Health Sciences Unit.
- PADILLA, B., PORTUGAL, R., INGLEBY, D., FREITAS, C. and LEBAS, J. (2009). Health and migration in the European Union: Good Practices. In A. FERNANDES and J. PEREIRA MIGUEL (Eds.) *Health and migration in the European Union: Better health for all in an inclusive society*. Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge.
- PADILLA, B. and PEREIRA MIGUEL, J. (2009). Health and migration in the European Union: Building a shared vision for action. In A. Fernandes and J. Pereira Miguel (Eds.), *Health and migration in the European Union: Better health for all in an inclusive society* (pp. 15-22). Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge.
- PADILLA, B. (2008). Saúde dos imigrantes: Protegendo direitos e assumindo responsabilidades. In A. VITORINO (Coord.), *Migrações: Oportunidade o ameaça? A habitação e a saúde na integração dos imigrantes*. Fórum Calouste Gulbenkian. Principia.
- PADILLA, B. and PORTUGAL, R. (2007). Saúde e migrações: Boas práticas na União Europeia. *Migrações*, 1, 143-153.
- REBOLLOSO, E., HERNÁNDEZ PLAZA, S., CANTÓN, P. and FERNÁNDEZ, B. (2003). The implications of immigration for the training of social work professionals in Spain. *British Journal of Social Work*, 33(1), 49-65
- SWORD, W., WATT, S. and KRUEGER, P. (2006). Postpartum health, service needs, and access to care experiences of immigrant and Canadian-born women. *Journal of Obstetric, Gynecologic and Neonatal Nursing*, 35(6), 717-727.

- VILARMAU VILA, J. (2003). Para una sanidad intercultural y democrática. Retos del Trabajo Social para el nuevo milenio. Monográfico: Trabajo Social y Salud. *Revista Servicios Sociales y Política Social*, 64, 41-50.
- WOLFF, H., STALDER, H., EPINEY, M., WALDER, A., IRION, O. and MORABIA, A. (2005). Health care and illegality: a survey of undocumented pregnant immigrants in Geneva. *Social Science Medicine*, 60(9), 2149-2154.

SEXTA PARTE  
BUENAS PRÁCTICAS  
PARA LA ELIMINACIÓN  
DE LA DISCRIMINACIÓN  
Y EL ODIO CONTRA  
LAS PERSONAS MIGRANTES:  
EL CAMBIO DE PERCEPCIONES  
Y ACTITUDES



# DEMOCRATIZAR LA DEMOCRACIA COMO CONDICIÓN PARA AMPLIAR LA CIUDADANÍA Y MODIFICAR LAS PERCEPCIONES SOBRE LA INMIGRACIÓN<sup>1</sup>

CARBALLO RODRÍGUEZ, FRANCISCO MANUEL  
*Universidad de Salamanca*

## RESUMEN

Las actitudes negativas ante la inmigración aumentan al mismo tiempo que los delitos de odio con una motivación racista y/o xenófoba. En la literatura científica la comprensión de ambos fenómenos se relaciona con la polarización. Modificar las percepciones negativas con respecto a las minorías es una obligación para las sociedades democráticas. Pero la democracia no dispone de mecanismos suficientes para abordar esta tarea, y es lógico puesto que mantiene una relación dialéctica con la idea de ciudadanía, lo cual implica que la democracia sea un régimen más o menos excluyente. En este trabajo se presentan argumentos y experiencias reales que permiten pensar la deliberación como un ideal democrático con capacidad para ampliar las comunidades políticas y hacerlas potencialmente más inclusivas.

Palabras clave: *Democracia, ciudadanía, inmigración, deliberación política, participación.*

## ABSTRACT

Negative attitudes towards immigration are increasing at the same time as hate crimes with a racist and/or xenophobic motivation. In the scientific literature, the understanding

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido escrito en el marco del proyecto financiado por la Agencia Estatal de Investigación «Desacuerdo en actitudes. Normatividad, desacuerdo y polarización afectiva» (PID2019-109764RB-100).

of both phenomena is related to polarization. Changing negative perceptions of minorities is an obligation for democratic societies. But democracy does not have sufficient mechanisms to address this task, and this is logical since it maintains a dialectical relationship with the idea of citizenship, which implies that democracy is a more or less exclusionary regime. This paper presents arguments and real experiences that allow us to think of deliberation as a democratic ideal with the capacity to broaden political communities and make them potentially more inclusive.

Keywords: *Democracy, Citizenship, Immigration, Political Deliberation, Participation.*

## INTRODUCCIÓN

SEGÚN DATOS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, el motivo principal de los delitos de odio cometidos en España en 2020 fue el racismo y/o la xenofobia (López et al., 2020). Por otra parte, la opinión pública española ante la inmigración parece haber experimentado una leve evolución hacia actitudes más negativas en los últimos años. Pese a que las causas de las actitudes antiinmigración detectadas por las encuestas son difíciles de determinar, algunos análisis señalan que la polarización ideológica en torno a esta cuestión podría estar relacionada con la presencia del partido político Vox en la oferta política española y a sus éxitos electorales a partir de 2018 (Rinken, 2021). Ambas cuestiones, la existencia de delitos de odio con motivación racista y las actitudes negativas hacia la inmigración, son inquietantes. La primera porque refleja comportamientos cuya fuente son creencias que naturalizan las desigualdades en función del origen de las personas. La segunda porque indica una tendencia a legitimar la desigualdad en la definición de lo que se considere que debe ser una comunidad política democrática.

La relación entre las actitudes racistas, aunque no se materialicen en delitos, y aquellas contrarias a la inmigración son obvias, y profundizar en su análisis excede el propósito de este texto. La cuestión que exploraré en este trabajo es otra, para lo cual partiré de lo siguiente: las manifestaciones de odio con motivaciones racistas y las actitudes negativas expresadas por una parte de la ciudadanía con respecto a las personas migrantes son un reflejo del potencial destructivo de la democracia. Más adelante volveré sobre esta idea. De momento será suficiente recordar que el aumento de las actitudes xenófobas, racistas y nacionalistas ha sido identificado como una señal inequívoca de la llamada «crisis de la democracia» (Przeworski, 2022, p. 111).

La construcción de un espacio común, inclusivo y plural es la base de todo proyecto democrático. Pero tales proyectos se enfrentan al reto de la gestión de la diversidad, ya sea de creencias, de opiniones, de formas de vida o de ideales. Todo ello debe, al menos idealmente, integrarse en su diseño institucional, de modo que

las decisiones que se adopten tengan en cuenta de forma respetuosa al conjunto de las personas –también a las minorías– que componen dicho espacio. Pero las democracias son, de hecho, restrictivas, excluyentes (Balibar, 2017) y, en cierto sentido, promueven la homogeneidad, priorizando fórmulas de consenso en la gestión de las actitudes, de los modos de vida o en los procesos de toma de decisiones. ¿Qué capacidad tienen, entonces, las democracias para promover actitudes y configurar percepciones más positivas y respetuosas sobre cuestiones tan sensibles como la gestión de la inmigración o las condiciones de vida de las personas migrantes?

## DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y POLARIZACIÓN IDEOLÓGICA

La primera respuesta que podría darse a esta pregunta, partiendo de la simple observación del funcionamiento cotidiano de nuestras sociedades, y verificable en los estudios y en los datos disponibles, nos animaría a contestar que su capacidad es escasa. Las razones se encuentran, al menos en parte, y esa es la hipótesis de la que parto, en la naturaleza de algunas formas muy limitadas de democracia, si bien son las formas más extendidas. Asumiendo o no tales carencias, el documento surgido del Pacto Mundial sobre Migración<sup>2</sup> acordado por los Estados miembros de las Naciones Unidas en la conferencia intergubernamental celebrada en 2018 en Marrakech contiene dos objetivos que apuntan a esta hipótesis. El objetivo 17 apunta lo siguiente: «Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para configurar las percepciones de la migración»; y en el objetivo 16 puede leerse: «Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social».

En la redacción del objetivo 17 encontramos la primera de las claves: las percepciones se configuran, y por tanto son modificables, en función de las informaciones disponibles en el espacio público, mediante los debates libres de la ciudadanía. La segunda clave, que aparece en el objetivo 16, está en la necesidad de empoderar a la ciudadanía con la finalidad de avanzar hacia la inclusión y reforzar la cohesión social. Veamos esto más despacio.

### ¿CÓMO SE FORMAN LAS PREFERENCIAS?

La idea según la cual las percepciones que tenemos acerca del mundo se configuran y pueden modificarse en el curso de las discusiones que se producen en el espacio público, y por tanto en nuestra relación con los otros, se aleja de una de

<sup>2</sup> Véase: <https://www.un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>



las características fundamentales del pensamiento moderno, a la que el filósofo Antoni Domènech llamó la razón inerte. En esta forma de razón se considera que los individuos tienen dadas sus preferencias, informadas por sus percepciones sobre el mundo, y que estas no pueden transformarse. Frente a este modelo de razón, Domènech aboga, en una lectura republicana del mundo clásico, por una razón erótica con la cual los sujetos pueden corregir críticamente sus propias preferencias. En ambos casos se plantean modos distintos de relación con los demás. En la razón inerte solo podemos confiar en un arreglo que contenga las diversas preferencias y que, en el mejor de los casos, les impida chocar entre sí. En la razón erótica, por el contrario, los individuos son capaces de integrar la perspectiva del otro (Domènech, 1989, pp. 24-25).

Esta razón erótica, propia del mundo antiguo, es fundamental para entender el funcionamiento de la democracia en sus orígenes. Recordemos que en la actualidad el término democracia nos sirve para nombrar una forma de gobierno o para adjetivar un conjunto de prácticas sociales que podemos identificar en contextos más o menos institucionalizados –desde la reunión de una asociación o una asamblea política, hasta el modelo de organización de una empresa– en función de su proximidad a prácticas de autogobierno. Pero en rigor, nuestros sistemas de gobierno son formas de gobierno representativo sobre los que cabe recordar que fueron diseñados en oposición a la democracia (Manin, 1998). De tal manera que, pese a referirnos ellos como democracias –representativas o liberales–, los gobiernos representativos se diferencian de las democracias, a las que la ciencia política identifica como «directas», en función del sistema utilizado para seleccionar a sus gobernantes. El carácter directo de las democracias antiguas, en el modelo ateniense, se asocia al sorteo y, algo muy importante, a la rotación en los cargos, de modo que alternando los papeles de gobernar y ser gobernado –por turnos–, los atenienses se dotaban de lo que pensaban que era una buena forma de gobierno. Puede incluso que fuese mucho más y que reflejase «una visión de la vida en la que la actividad política y la participación en el gobierno eran las más elevadas formas de excelencia humana» (Manin, 1998, p. 44). En la forma de gobierno surgida de las revoluciones de finales del siglo XVIII se abandonaría el sorteo y desde entonces la elección se impondría como mecanismo único de distribución de cargos políticos. Retomaré la cuestión del sorteo y su recuperación contemporánea más adelante.

Con la imposición de la elección como sistema único de selección de cargos se estabilizará un modelo de democracia concentrado en la competición electoral. Esta interpretación agregativa de la democracia concede una importancia muy escasa a las diferentes formas de participación política, más allá del momento de la elección, aunque las reconoce y las posibilita formalmente. Así la militancia en partidos políticos o en sindicatos de trabajadores, el compromiso en asociaciones o la participación en acciones de protesta son algunos de los mecanismos que con-

viven con la elección, si bien la expresión de la voluntad política queda reservada al resultado de la agregación de preferencias individuales manifestada en las urnas. Frente a este modelo, dominante en nuestras democracias, han emergido proyectos que reclaman más participación y, sobre todo, más capacidad de decisión de la población fuera de los procesos electorales. Entre ellos, las teorías deliberativas de la democracia se concentran en el proceso mismo de la formación de preferencias, asumiendo, en una suerte de impugnación de la razón inerte, que las preferencias de los individuos pueden modificarse en el transcurso de la discusión con los otros. Que las preferencias puedan modificarse implica que las percepciones han cambiado. Las condiciones de un debate público en el que se asegure la calidad de las informaciones disponibles y su veracidad es algo que debe diseñarse cuidadosamente y debe promoverse institucionalmente. Tales son las premisas que se establecen desde las teorías deliberativas de la democracia (Girard, 2019, pp. 275-279).

#### ¿CUÁLES SON LOS LÍMITES DE LA DEMOCRACIA?

Llegados a este punto estamos en condiciones de ampliar la respuesta a la pregunta planteada al comienzo. En primer lugar, para promover un discurso público con base empírica que configure las percepciones de la migración es necesario determinar las condiciones y los contenidos de los discursos y de los debates. En segundo lugar, tales debates deben producirse en dispositivos específicos y contar con apoyo y reconocimiento institucional.

En la respuesta anterior aparece una apuesta por los modelos de democracia deliberativa frente a los modelos agregativos (Girard, 2019), ampliamente extendidos en nuestras sociedades, que precisa ser justificada. Recupero para ello una idea que apunté en la introducción: la democracia es un régimen político restrictivo y excluyente que alberga un potencial destructivo. Esta idea procede de lo que el filósofo francés Étienne Balibar (2017) denomina «la antinomia de la ciudadanía» (pp. 16-18). Para Balibar existe una relación dialéctica entre ciudadanía y democracia que se revela en diferentes momentos de la historia y que nos muestra las tensiones entre los aspectos positivos y negativos, de construcción y de destrucción, que son propios a las instituciones democráticas en cada momento. De tal modo que las comunidades políticas, aun considerándose formalmente democráticas, pueden ser muy excluyentes si contienen concepciones muy restringidas de la ciudadanía y si son incapaces de captar formas reales de desigualdad. Como nos recuerda la socióloga Dominique Schnapper (2017), «la ciudadanía no es un principio dado de una vez por todas» (p. 26), lo cual implica que debe ser definido una y otra vez en un movimiento incesante que opera siempre dentro de una misma lógica: «el Estado nación democrático se basa en un principio de inclusión de los ciudadanos y de exclusión de los no ciudadanos» (p. 175). De este modo la democracia garan-

tiza la participación igualitaria en la vida política de los ciudadanos y excluye a los no ciudadanos de cualquier práctica relacionada con la ciudadanía. Esta relación dialéctica y por tanto inestable entre democracia y ciudadanía se materializa de un modo particularmente claro en lo que se conoce como polarización ideológica, y que puede ser entendida como la división ideológica que se centra en las creencias políticas de la población, que incrementa los sentimientos ligados a la identidad nacional y que genera un aumento de la exclusión y marginación de ciertos grupos (Almagro y Villanueva, 2021, pp. 57-58). La amenaza que supone la polarización viene a sumarse así, a las razones que vienen anunciando desde hace décadas la crisis de la democracia.

### ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE CRISIS DE LA DEMOCRACIA?

Aunque sabemos que el significado del término democracia ha ido cambiando a lo largo de la historia (Dunn, 2010), en nuestras sociedades interpretamos las acciones de votar o manifestar colectivamente el malestar en la calle, por ejemplo, como rasgos inequívocamente propios de los regímenes democráticos. Y sin duda lo son, pero también son muy limitados y generan enormes dosis de frustración. Sin embargo, este descontento con el funcionamiento de la democracia no se traduce en desinterés hacia la política, sino en desconfianza hacia los representantes políticos, cada vez más distanciados de los problemas que afectan a los ciudadanos y únicamente concentrados en sus intereses particulares y en los de sus partidos, sumidos en una lógica de relaciones de lealtad (Ganuza y Font, 2018). Sobre esto último se forjan las ideas de crisis de la democracia y crisis de la representación.

Todo ello ha favorecido la puesta en marcha de multitud de dispositivos participativos con la pretensión de acercar a los ciudadanos a las instancias de gobierno e integrarlos en los procesos de toma de decisiones. No obstante, el alcance y la eficacia de tales iniciativas han sido interpretadas como insuficientes, hasta el punto de ser a menudo sospechosas de reforzar las estructuras políticas tradicionales, que en un principio pretendían reformar y mejorar (Blondiaux, 2008), a pesar de lo cual, la experimentación democrática continúa.

### PARTICIPAR Y DELIBERAR EN DEMOCRACIA

Los numerosos dispositivos de innovación democrática que se han venido utilizando con intensidad por todo el mundo desde el último tercio del siglo pasado tienen como objetivo la profundización democrática. Estos dispositivos se reclaman de dos modelos teóricos. El primero responde al denominado ideal participativo, en el cual se subraya la necesidad de facilitar que la ciudadanía interesada en la política asuma tareas en la toma de decisiones. El segundo es el denominado ideal

deliberativo, para el cual lo esencial es la importancia que se concede a la transformación de las preferencias individuales en el transcurso de una discusión orientada a decidir acerca de un bien común (Della Porta, 2011). Del primer modelo debe destacarse su carácter voluntario, con los efectos de autoselección y autoexclusión que esto genera. El problema asociado a la voluntariedad aparece también en las formas clásicas de participación, desde la acción de votar –salvo en aquellos casos que es obligatorio– hasta cualquier otra forma de acción política. Es lo que el sociólogo Daniel Gaxie (1978) llamó el «censo oculto» de la política, identificando con ello los factores sociales que, pese a las garantías formales que aseguran la participación de todos en condiciones de igualdad, favorecen o limitan la posibilidad de hacerlo. Como alternativa al problema de la exclusión informal, muchos de los dispositivos deliberativos han incorporado el recurso al sorteo en la selección de participantes.

Las asambleas deliberativas sorteadas son en la actualidad el modelo más empleado en todo el mundo. En un informe del año 2020 publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se analizan de forma exhaustiva 289 experiencias desarrolladas desde 1986 hasta 2019, constatando que se ha producido un importante incremento a partir del año 2010, en lo que se ha denominado una «ola deliberativa». En el informe se identifican doce modelos de procesos deliberativos y se incluye, además de un amplio estudio de cada modelo, una guía de recomendaciones y buenas prácticas para implementar procesos deliberativos orientados a la toma de decisiones políticas dirigida a los gobiernos y a las administraciones públicas.

#### ACTUALIDAD Y CARACTERÍSTICAS DE LOS DISPOSITIVOS DE INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA SORTEADOS

Las recomendaciones hechas por la OCDE en su informe serán las que orienten al Gobierno de España para impulsar la Asamblea Ciudadana para el Clima<sup>3</sup> (ACC) desarrollada entre noviembre de 2021 y mayo de 2022. La ACC respondía al compromiso gubernamental de hacer frente a la emergencia climática, reforzando para ello la implicación de la ciudadanía en un proceso deliberativo. Esta asamblea estuvo compuesta por 100 personas elegidas al azar según criterios de edad, género, nivel educativo y procedencia geográfica. El proceso de trabajo de la ACC se organizó en seis sesiones, durante los fines de semana, y se estructuró en cuatro fases. La primera fue una fase de aprendizaje y adquisición de conocimiento sobre cuestiones climáticas en la que los participantes pudieron escuchar a un amplio

<sup>3</sup> Véase: <https://asambleaciudadanadelcambioclimatico.es>

panel de expertos en la materia. En la segunda fase, los 100 miembros de la ACC discutieron acerca de las cuestiones tratadas en la primera fase, en un proceso de deliberación orientado a la generación de un conocimiento colectivo. La tercera fase fue el momento de elaborar propuestas y de discutir las con los expertos. De este proceso surgieron un conjunto de medidas que fueron votadas en el pleno de la ACC. En la cuarta y última fase se redactó un informe con 172 recomendaciones que fue entregado al presidente del Gobierno.

La experiencia española estuvo inspirada por otra celebrada en Francia entre el año 2019 y 2020. La Convención Ciudadana por el Clima (CCC)<sup>4</sup> supuso un hito en el conjunto de dispositivos de innovación democrática puestos en marcha por diversos países para tratar cuestiones relacionadas con la crisis climática. Las diferencias entre ambos casos son múltiples y no es posible abordarlas en este trabajo. Simplemente destacaré el carácter abierto y la intensa presencia en los medios de comunicación que tuvo el caso francés, algo que no sucedió en el caso español. Esta diferencia es importante porque nos señala una de las vías más prometedoras, a mi juicio, de este tipo de experiencias, la que apuesta por un desarrollo de la deliberación pública multiplicando los niveles y las escalas con la ambición de llegar al máximo número de personas posible, en una suerte de «deliberación del pueblo» (Girard, 2019). La ambición de un proceso deliberativo a gran escala es la que parece haber orientado la última de las experiencias a la que haré referencia.

En la primavera de 2022 finalizaron los trabajos, comenzados en 2020, de la denominada Conferencia sobre el futuro de Europa. Esta experiencia, pionera e inédita hasta la fecha por su amplitud, fue promovida y organizada por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea. El modelo incorporaba, entre otros instrumentos, cuatro paneles de doscientos ciudadanos europeos cada uno, elegidos por sorteo en los 27 Estados miembros. Los cuatro paneles reflejaban la diversidad de la Unión Europea y la selección se hizo según criterios de género, edad, origen geográfico y nivel educativo, entre otros. Además de por su amplitud, el caso de la experiencia europea se distingue de los dos anteriores por ocuparse de un variado conjunto de cuestiones, entre ellas: economía, justicia social y empleo o migración. En este caso como en los anteriores la Conferencia tenía el mandato de elaborar propuestas surgidas de un intenso proceso deliberativo<sup>5</sup>.

Acabaré con esta sucinta presentación destacando algunas de las ventajas de estos modelos y también algunas limitaciones. Para ello me apoyaré en un trabajo propio de investigación en curso sobre el caso de la CCC en Francia y en las aportaciones teóricas de José Luis Moreno Pestaña (2021). Empecemos con las ventajas.

<sup>4</sup> Véase: <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr>

<sup>5</sup> <https://futureu.europa.eu/es/>

En primer lugar, las asambleas sorteadas permiten que ciudadanos ordinarios –sin ningún atributo particular– participen en política. Esto hace que las asambleas sorteadas sean más descriptivas de la población y más representativas que la clase política y que la ciudadanía políticamente más activa. De este modo el sorteo asegura una forma de igualdad radical en la posibilidad de ser elegido. Todo ello configura un principio democrático que distribuye el acceso igual a la palabra y a la toma de decisiones, ampliando así el censo formal de los implicados en política. Primera ventaja, por tanto, las asambleas sorteadas estimulan la motivación política. La segunda ventaja, relativa al conocimiento, puede observarse en la calidad de los debates que tienen lugar en estos dispositivos y que muestran la capacidad de aprendizaje de las personas normales, esto es, que no son especialistas. Tercera ventaja, el modelo de organización de los debates obliga a las personas a justificar sus decisiones con razones y argumentos, lo cual implica hacerse cargo de los argumentos de los demás. Estaríamos en este caso ante una ventaja de orden moral<sup>6</sup>.

En lo relativo a las limitaciones, sucede con frecuencia que las tareas encargadas a estas asambleas exceden con mucho lo que razonablemente puede esperarse de ellas. Esto es fácil de observar en sus mandatos, donde se les pide un diseño de las políticas climáticas a largo plazo de un país –como se observa en el caso de las asambleas por el clima en Francia y en España– o decisiones acerca de las líneas estratégicas de las políticas públicas de todo un continente, como sucede en el caso de la Conferencia sobre el futuro de Europa.

Acabaré con lo que considero que podría mejorar estos dispositivos y hacerlos más eficaces: concentrar la deliberación en cuestiones concretas que conciernen a problemas difíciles de resolver y para los que no disponemos de una respuesta inequívoca, ni tampoco una posición clara disponible según vectores ideológicos que puedan dirimirse mediante la competición electoral<sup>7</sup>. Para este tipo de situaciones –la emergencia climática o la gestión de la inmigración serían algunos ejemplos–, me parece deseable someter a la consideración de este tipo de dispositivos cuestiones muy específicas sobre las que quepa ofrecer un conjunto limitado de posibilidades como respuesta. Pensemos en algún ejemplo. Imaginemos que se convoca a una asamblea de estas características para formarse, deliberar y tomar decisiones sobre cómo gestionar las fronteras en nuestro país o sobre si sería deseable gravar el consumo de los carburantes más contaminantes. Junto a lo anterior, también debería diseñarse un modelo de debate y discusión que promueva las virtudes de las

<sup>6</sup> En este análisis se consideran los tres planos a partir de los cuales puede evaluarse la capacidad y la calidad de las asambleas democráticas, en lo que José Luis Moreno Pestaña ha denominado con acierto un «principio antioligárquico de democracia» (2019, 2021).

<sup>7</sup> Estas son recomendaciones que están recogidas en la guía de buenas prácticas de la OCDE a la que hice referencia (OECD, 2020).

asambleas antes señaladas, al menos en dos planos. En este sentido, Bernard Manin (2021, pp. 122-131) defiende que priorizar una organización de la deliberación según el principio contradictorio, en la que se favorezca activamente la expresión de opiniones opuestas, podría mejorar el proceso deliberativo. Diversas razones hacen deseable para Manin la introducción del principio contradictorio. En primer lugar, porque mejora la calidad de la decisión colectiva. El debate contradictorio obliga a considerar todos los argumentos, especialmente aquellos de los cuales estamos más alejados por razones de creencias e informaciones previas ampliamente compartidas por los grupos sociales a los que pertenecemos. En segundo lugar, porque evita la fragmentación del espacio público, favoreciendo la unificación del espacio en el que se forman y se expresan las opiniones. En tercer lugar, porque facilita la comprensión entre las diferentes opciones. El debate contradictorio tiene un carácter reductor y simplifica la complejidad de las cuestiones, haciéndolas de este modo más abordables. Por último, porque trata con respeto a la minoría. De manera que tanto los argumentos de la opción mayoritaria como los de la minoritaria, que se verá obligada a aceptar una decisión no deseada, habrán sido expuestos y justificados públicamente. Las tres primeras razones nos indican en qué medida el trabajo de las asambleas mejoraría en el plano del conocimiento, ampliando las virtudes epistémicas de la deliberación, y la última razón que hace deseable la organización de un debate con la presencia de argumentos opuestos nos señala sus virtudes éticas.

## CONCLUSIONES

Hemos visto las dificultades a las que se enfrentan nuestras democracias, en las que los modelos agregativos son dominantes, para configurar un debate público que permita pensar en la posibilidad de que nuestras preferencias y nuestras percepciones del mundo puedan modificarse. Pero también hemos visto alternativas que podrían mejorar esta situación. Las asambleas deliberativas sorteadas pueden generar las condiciones en las cuales las decisiones relativas al bien común sean el resultado de procesos reflexivos que emerjan del encuentro –improbable– con los otros, en situaciones en las que el aprendizaje y la discusión se produzcan con garantías de igualdad, tanto en el acceso como en la pluralidad y la calidad de la información a partir de la cual se debate. Estas opciones están disponibles y es responsabilidad de los gobiernos promoverlas y de los ciudadanos interesarse por ellas. Al menos así debería ser si nos tomamos en serio la recomendación contenida en el objetivo 16 del Pacto Mundial sobre Migración y que promueve «empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social». Para que esto suceda, para dar poder a quienes no lo tienen, deben generarse los espacios y asegurar las condiciones institucionales para que sea posible. Las cuestiones relativas

a la gestión de la inmigración y las relacionadas con el racismo podrían encontrar en estos espacios las condiciones necesarias para incorporarse al debate público sin las estridencias o las injusticias a las que se ven sometidas estando abandonadas a informaciones cargadas de prejuicios y a nuestras creencias más profundas, cuando no a situaciones de dominación y de explotación que se aprovechan de lo anterior. Como nos recuerda Francisco Fernández Buey (2000) «el racismo y la xenofobia son virus transversales: no respetan ideologías políticas convencionales porque son, al menos cuando nacen, prepolíticos» (p. 142). Y nuestras democracias, insisto, no tienen capacidad para enfrentar este desafío, sabiendo que «la inmigración divide a los individuos con independencia de la dimensión izquierda-derecha» (Przeworski, 2022, p. 127). Ante tal reto, solo el conocimiento, la argumentación racional y un programa de enseñanza adecuado y asegurado con medios públicos, además de mucha paciencia (Fernández Buey, 2000, p. 140), pueden orientarnos. El ideal deliberativo de la democracia nos puede ayudar a ello.

## REFERENCIAS

- ALMAGRO, M. y VILLANUEVA, N. (2021). Polarización y tecnologías de la Información: radicales vs. extremistas. *Dilemata*, 34, 51-69. <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000409>
- BALIBAR, E. (2017). *La igualdad*. Herder.
- BLONDIAUX, L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Seuil-La République des Idées.
- DELLA PORTA, D. (2011). *Democracias. Participación, deliberación y movimientos sociales*. Prometeo Libros.
- DOMÈNECH, A. (1989). *De la ética a la política: de la razón erótica a la razón inerte*. Crítica.
- DUNN, J. (2010). *Libérer le peuple. Histoire de la démocratie*. Markus Haller.
- FERNÁNDEZ BUEY, F. (2000). *Ética y filosofía política. Asuntos públicos controvertidos*. Edicions Bellaterra.
- GANUZA, E. y FONT, J. (2018). *¿Por qué la gente odia la política? Cómo nos gustaría que se tomaran las decisiones políticas*. Los Libros de la Catarata.
- GAXIE, D. (1978). *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*. Seuil.
- GIRARD, C. (2019). *Délibérer entre égaux. Enquête sur l'ideal démocratique*. Librairie Philosophique J. Vrin.
- LÓPEZ, J., SÁNCHEZ, F., FERNÁNDEZ, T., HERRERA, D., MARTÍNEZ, F., SAN ABELARDO, M. Y., RUBIO, M., GIL, V., SANTIAGO, A. M., GÓMEZ, M. A. y GÓMEZ, J. (2020). Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España. <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2020/Informe-sobre-la-evolucion-de-delitos-de-odio-en-Espana-ano-2020.pdf>
- MANIN, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial.



- MANIN, B. (2021). *Délibération politique et principe du contradictoire*. En L. BLONDIAUX y B. MANIN (Eds.), *Le tournant délibératif de la démocratie* (pp. 117-133). SciencesPo Les Presses.
- MORENO PESTAÑA, J. L. (2019). *Retorno a Atenas. La democracia como principio antioligárquico*. Siglo XXI.
- MORENO PESTAÑA, J. L. (2021). *Los pocos y los mejores. Localización y crítica del fetichismo político*. Akal.
- OECD. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>
- PRZEWORSKI, A. (2022). *La crisis de la democracia. ¿Adónde puede llevarnos el desgaste institucional y la polarización?* Siglo XXI.
- RINKEN, S. (2021, septiembre 16). Las actitudes ante la inmigración y los inmigrantes en España: Datos recientes y necesidades de conocimiento [Presentación en seminario]. Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, de la Secretaría de Estado de Migraciones. [https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/ejes/analisis/resul\\_encuestas\\_actitudes.pdf](https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/ejes/analisis/resul_encuestas_actitudes.pdf)
- SCHNAPPER, D. (2017). *De la démocratie en France. République, nation, laïcité*. Odile Jacob.

# XENOFOBIA E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO O PROCESSO CORROSIVO DO DISCURSO DE ÓDIO NA CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

KOSLOFF, CARLOS  
*Universidad de Salamanca*

## RESUMO

Aceitar e respeitar a diversidade é imperativo para o exercício da democracia. São inalienáveis direitos como liberdade, justiça e igualdade que permitem a existência livre de coação. O uso do discurso de ódio vem produzindo efeitos deletérios à liberdade da existência dos grupos vulneráveis. A extrema-direita faz uso constante desse expediente. Objetivando a hegemonia social, o posicionamento ideológico da extrema-direita atua de forma excludente, elegendo inimigos pertencentes às minorias que são covardemente atacados. Os Direitos Humanos são um conjunto de normas e procedimentos que põem em patamar de igualdade todos os seres humanos.

Palavras-chave: *Diversidade, Xenofobia, Autoritarismo, Neoliberalismo, Estado Democrático de Direito.*

## ABSTRACT

Accepting and respecting diversity is imperative for the exercise of democracy. They are inalienable rights such as freedom, justice and equality that allow existence free from coercion. The use of hate speech has been producing deleterious effects on the freedom of existence of vulnerable groups. The extreme right makes constant use of this expedient. Aiming at social hegemony, the ideological position of the extreme right acts in an exclud-

ing way, electing enemies belonging to minorities and cowardly attacking Human Rights is a set of rules and procedures that place all human beings on an equal footing.

Keywords: *Diversity, Xenophobia, Authoritarianism, Neoliberalism, Democratic Rule of Law.*

## MUNDO GLOBALIZADO

**N**O MUNDO GLOBALIZADO com economia fragilizada e em constante conflito, somado às sérias mudanças climáticas, é comum e necessário o fluxo migratório, de maneira que pessoas tentam sair de uma condição adversa que vivem em seu território de nascimento e/ou estabelecido, para buscar melhores condições de sobrevivência.

Questões complexas de ordem jurídicas, políticas, sociais e culturais são produzidas pelas trajetórias dos deslocamentos desses corpos e, a busca pela preservação de condições dignas de vida para pessoas migrantes, exiladas ou refugiadas, tem sido tema recorrente para os discursos de ódio direcionado a elas.

Políticas nacionalistas e xenófobas de extrema-direita expõe a degradação dos migrantes que já suportam as aflições físicas decorrente da perda de identidade de territorial, são açoitados moralmente através de discurso de ódio, ressentido, degradante, vulnerando suas condições vida, causando a perda de identidade como ser humano e deletério dano psicológico.

O discurso de ódio é um fenômeno mundial que afeta direta e indiretamente as pessoas. Em regra, os grupos vulneráveis são os que mais sofrem com essa prática. Sobre vulnerabilidade, Navarro (2009) discorre:

A condição humana é marcada por um extenso grau de fragilidade, devido às características temporal e finita de toda vida humana. Só se pode aprender a viver em segurança quando se reconhece a própria vulnerabilidade e a do outro, protegendo-as e sabendo conviver com elas. O respeito pela dignidade da pessoa humana significa, acima de tudo, a promoção da sua capacidade de pensar, decidir e agir. Portanto, respeitar a autonomia de outrem não é apenas recorrer a sua autodeterminação, mas ajudar essa pessoa a ir ao limite de si mesma, ajudá-la a descobrir e a escolher o que está de acordo com o sentido do respeito à dignidade humana. A redução da autonomia e a vulnerabilidade são fenômenos que podem estar ou não associados. A autonomia é um conceito ético e individual, enquanto a vulnerabilidade pressupõe o estabelecimento de relações desiguais entre indivíduos ou grupos. Ela se manifesta quando as relações estabelecidas entre indivíduos ou entre um grupo minoritário e outro, além de diferentes, são desiguais. A partir do deslocamento desses corpos surge a xenofobia e sua manifestação de afeto é aversão/ódio/medo/antipatia em relação aos estrangeiros, desconfiança em relação às pessoas que vêm de fora do

país, com cultura, hábito, etnias ou religião diferente. A xenofobia pode, ainda, ter a haver com pessoas provenientes do próprio território que tenham culturas/hábitos diferentes, incluindo características físicas.

## XENOFOBIA E DISCURSO DE ÓDIO

Em tempos remotos já se praticava o uso do discurso de ódio. O povo grego, com sua crença de superioridade, considerava bárbaros todos os que não falassem seu idioma e nem compartilhassem da mesma cultura.

Esse conceito de etnocentrismo que classifica o outro como selvagem, inculto e incivilizado é empregado massivamente no discurso de ódio contemporâneo.

A manifestação de afeto na xenofobia é aversão/ódio/medo/antipatia em relação aos estrangeiros, desconfiança em relação às pessoas que vêm de fora do país, com cultura, hábito, etnias ou religião diferente. A xenofobia pode, ainda, ter a ver com pessoas provenientes do próprio território que tenham cultura/hábitos diferentes, incluindo características físicas. A angústia e/ou ódio são afetos produzidos no discurso onde o gozo/prazer produzido pela linguagem recaem no corpo do sujeito atacado.

A xenofobia compartilha diversas características com o racismo. Desconfiança, recusa de emprego, piadas, são sintomas de ações xenófobas. Ações violentas como agressões físicas e inclusive morte que leva à xenofobia ao seu grau mais extremo. Pode inclusive se manifestar de forma institucional por governos. Outras discriminações podem estar associadas a xenofobia, tais como aporofobia, misoginia, intolerância religiosa, ampliando os efeitos da segregação e inviabilizando manifestações solidárias e empáticas.

Pressupondo que a comunicação necessita de um emissor e um receptor, o uso do discurso como uma ferramenta modificadora do ambiente, pode definir e redefinir as partes. Assim, o emprego do discurso de ódio nos meios de comunicação promove efeitos danosos à sociedade, que vive em constante estado belicoso.

A filosofia, sociologia e psicanálise há muito vem se debruçando sobre o discurso e a linguagem. Destacam-se os trabalhos de Althusser, Foucault e Lacan e o pós-estruturalismo. Assim, para Foucault as novas possibilidades de compreensão da realidade social, em especial no que se refere a produção dos sujeitos, por meio das relações de poder e da relação poder-saber, consolidada a partir de dispositivos institucionais que objetivam a fabricação dos sujeitos.

A psicanálise lacaniana defende que o sujeito é constituído pela linguagem, assim como seu inconsciente, de modo que, sem a linguagem, o inconsciente seria

um vazio. De acordo com Lacan, a constituição do indivíduo surge da sua relação com o outro.

Para Althusser todo sistema que deseja manter no poder sua existência por longo período precisa reproduzir os próprios meios e condições que garantam sua existência. Aparelho Repressivo de Estado e Aparelho Ideológico de Estado visam criar uma hegemonia na sociedade a partir da ideologia. A ideologia tem uma existência material onde o indivíduo manifesta a partir de suas práticas cotidianas, através de suas ações. O funcionamento da ideologia na vida social do homem se converte na interpelação ideológica, onde o indivíduo é recrutado e transformado em sujeito. A materialidade da ideologia é o discurso, que por vezes se materializa na linguagem. O discurso como sua ferramenta mais eficaz da ideologia.

Em síntese, o emprego do discurso como ferramenta modificadora de paradigmas sociais é objeto de estudio epistemológico.

Segundo o filósofo estadunidense Noam Chomsky, em seminário realizado no Brasil em 2018, «o crescimento da extrema-direita é consequência do neoliberalismo» (Brasil de Fato, 2018). O filósofo argumenta:

Na Suécia, país-estandarte da social-democracia europeia, a extrema-direita xenófoba conquistou 17,5% dos votos em eleições realizadas nesta semana. Associando sua raiva aos imigrantes, como acontece em diversas partes da Europa, dos EUA e até no Brasil, a razão do crescimento da direita radical pode não estar tão associada ao ódio irracional contra populações vulneráveis, mas ao sentimento de abandono diante da aplicação de políticas neoliberais, como aconteceram nos últimos anos na Suécia (Brasil de Fato, 2018).

A extrema-direita com seu viés populista incorporou o discurso de ódio com tática de propagar sua ideologia, defendendo o nacionalismo e atacando os migrantes, elegendo-os como inimigo a ser eliminado, tal qual o direito penal do inimigo que tem raízes no nazismo.

O neoliberalismo gestado na crise da democracia é baseado no liberalismo clássico e sua principal característica é a maior autonomia dos cidadãos nos setores político e econômico e, via de consequência, pouca intervenção estatal, visando nenhuma intervenção.

O neoliberalismo econômico tem lugar a partir da década de 70 e os neoliberais defendem que a economia deve ser baseada no livre jogo das forças de mercado. Esse pensamento capitalista sentiu-se ameaçado pelo crescimento dos grupos organizados de minorias, mulheres, negros e LGBT que buscavam reivindicar direitos.

As elites se movimentaram desenhando um novo modelo social de maneira a combater as greves e luta de classe dando mais uma vez lugar aos discursos de ódio onde diziam que essas pessoas eram «*marginais que devem ser colocados em seus luga-*

res» e, como espectadores não deveriam participar do processo político, enquanto a minoria abastada, homens, brancos, héteros e bem-sucedidos comandavam o mundo. Os lucros crescem vertiginosamente e os salários são oprimidos. Diante de uma população oprimida pelas elites financeiras surgem movimentos populistas brotando líderes que estabelecem relações diretas com as massas de caráter carismático.

O populismo de direita centra seu discurso na defesa da cultura e identidade nacionais, com forte oposição a imigração e ideologias antiambientalista, neonacionalista, antiglobalização, protecionista, autoritários. A pauta de costumes centrada na moralidade, de característica patriarcal, eugênica, misógina, contra diversidade sexual, racista, aporófoba. Esses conflitos eram considerados superados, ressurgem como nacionalismos fechados, exasperados, ressentidos e agressivos.

Xenofobia e discriminação contemporâneos bem uma base estrutural bem delimitada no tempo e espaço baseados no pensamento capitalista. Assim, em verdadeiro estado beligerante com grupos vulneráveis, encontrando um território digital por meio das redes sociais, se estabelece ataques por meio de discurso de ódio que objetiva enfraquecer pautas progressivas de inclusão. Os grupos ligados à extrema-direita ou simpatizantes deles, por meio das redes sociais, de forma consciente e intencional produz simbolicamente o rebaixamento do migrante que já se encontra em condições vulneráveis. São xingamentos, promoção de desigualdades, mobilizados pela rede social para rebaixar/inferiorizar os migrantes. O discurso de ódio ganha mais tração no mundo neoliberal dominante, criando um estado policial repressivo sobre os grupos vulneráveis permitindo expansão do sistema penal e endurecimento das penas tendo como um dos grupos afetados os exilados e refugiados. Assim, ele compromete a coesão social e se caracteriza por intolerância e incitação à discriminação racial, social, imigrantes, deficiência, religiosa, orientação sexual, ou seja, direcionada a determinados grupos, na maioria das vezes, as minorias, motivadas por preconceitos.

A discriminação xenofóbica viola o princípio da dignidade da pessoa humana, bem como os direitos à vida, à liberdade e à igualdade.

Diz Safatle (2014):

A verdadeira tarefa política é a reconstrução de nossos afetos. Inebriados por discussões a respeito de sistemas de normas e instituições, demoramos muito tempo para perceber que a política é, acima de tudo, uma questão de mobilização de afetos. Discursos circulam e levam os corpos a sentirem de uma determinada forma, a temerem certas situações. A política é a arte de afetar os corpos e de levá-los a impulsionar certas ações. Devido a isso, nunca entenderemos nada das dinâmicas dos fatos políticos se esquecermos sua dimensão profundamente afetiva. Por exemplo, não é difícil perceber como, nas últimas décadas, uma máquina de medo e ressen-

timento foi colocada em funcionamento. Esses são, há tempos, os principais afetos que circulam no campo político. Medo do tempo que não conhecemos e que pode ser diferente do passado e do presente. Medo de ficar longe demais da segurança da «nossa terra», de ser assaltado, de ter sua propriedade violada, da morte violenta. Mas, principalmente, um ressentimento travestido de pessimismo prudente a respeito dos acontecimentos e da errância necessária à toda procura. A política baseada no ressentimento é, de fato, algo a ser pensado. Talvez possamos dizer que, em política, o ressentimento é sempre o sentimento mobilizado contra a errância. Quando um acontecimento ocorre, muitas vezes ele não instaura imediatamente uma nova ordem. Só em situações muito amadurecidas, e por isso mesmo muito raras, vemos essa passagem imediata de uma ordem a outra. Normalmente, acontecimentos são aquilo que instaura uma nova errância, com seus erros, suas perdas, seu tempo confuso. Esse tempo confuso é, em certas situações, onde acontecimentos ocorrem «cedo demais», praticamente inevitáveis. Contra ele, o ressentimento sempre dirá: melhor que nada tivesse ocorrido, melhor ter ficado na situação passada, por mais que ela fosse insatisfatória, ou seja, vamos dar um jeito de voltar à antiga morada, mesmo que ela esteja em ruínas. Basta ver o que hoje lemos a respeito das revoltas no mundo árabe. No entanto, esse tempo confuso produzirá sua própria superação, por mais que ela demore, por mais que refluxos ocorram, mas à condição de produzirmos novos afetos. Nesses momentos, cria-se uma divisão entre os que se voltam aos velhos afetos de sempre e aqueles capazes de adquirir uma nova confiança, uma nova força, mesmo quando o céu é turvo. Pois eles sabem que nunca haverá nova política com os velhos sentimentos de sempre

Os direitos humanos estão sob forte artilharia conservadora e neoliberal que querem suprimir os avanços humanitários da solidariedade, fraternidade, liberdade e igualdade.

## MECANISMOS

O discurso de ódio não cria as antinomias, mas as ativam. Elas estão armazenadas no tecido social em estado latente até serem trazidas à luz da atenção.

Nem sempre a mensagem de ódio vem de forma explícita. Conhecido com *dog whistle* – ou apito de cachorro – *silbato para perros* – são mensagens perigosas porque disfarçadas com frases de boas intenções propaga ódio disfarçado.

O discurso de ódio pode ser mascarado em pautas identitárias por meio do nacionalismo – autoafirmação/revivescência, bem como manifestações preconceituas utilizando a forma recreativa – piadas. Por ser estrutural, o racismo manifesto em forma de «humor» reforça os vieses inconscientes construídos anos e anos pela sociedade e colabora para legitimar uma agressão maquiada de brincadeira.

A tática de atacar os grupos vulneráveis foi amplamente utilizada pelo nazismo e Leal (2011, pp. 96-97) condensa o pensamento de Hannah Arendt – Origens do Totalitarismo:

Ao analisar o processo de despersonalização das vítimas dos campos de concentração, o qual participa das condições que permitem a eliminação física dessas pessoas, Arendt (1979) verificou a existência de três passos: eliminação da pessoa jurídica, da pessoa moral e, finalmente, da identidade. Em outros termos, essas fases podem ser entendidas, respectivamente, como desvinculação dessas pessoas em relação à sociedade em seus laços mais abstratos da cidadania, seu isolamento de seus grupos sociais de referência identitária e afetiva e, por fim, negação da própria identificação como ser social e ser humano.

O poder simbólico do discurso é exercido por palavras, abreviado na linguagem, simplicidade, na comunicação e de grande capilaridade, de maneira a ditar uma hegemonia, de forma a validar a ideia e os limites desse conhecimento, tornando a concordância possível para o grupo

O discurso de ódio e a incivilidade política contribuem para gerar capital midiático, mantendo as manifestações xenófobas em pauta e ativadas.

## EFEITOS

O clima de hostilidade promove agressividade social, empurrando a pessoa migrante para a margem da sociedade que sofrem com os efeitos negativos da campanha difamatória, abalando saúde mental, reposicionamento social, estabilidade econômica e, em muitos casos, são levadas ao cárcere.

## CASOS NO BRASIL

O atual governo brasileiro deixou o Pacto Global para Imigração nas primeiras horas do início do seu exercício e seu discurso é altamente exclusivo, antipático, incivilizado com as seguintes frases: «Não será qualquer um que entra em nossa casa, nem será qualquer um que entrará no Brasil via pacto adotado por terceiros» e «(...) quem porventura vier para cá deverá ser sujeito às nossas leis, regras e costumes, bem como deverá cantar nosso e hino e respeitar nossa cultura».

São recorrentes os casos de discurso de ódio e xenofobia no Brasil. Segue abaixo a identificação de alguns deles.

- Nordestinos: Brasileiros, naturais do sul/sudeste tem muito preconceito em relação ao povo migrante norte/nordeste de maneira que, essa população por questões de subdesenvolvimento local, incluindo precariedade climática



deixaram suas casas migrando para o sul e especialmente ao sudeste em busca de melhores condições. Sujeitaram-se a trabalhos braçais insalubres e invariavelmente eram citados de forma pejorativa. Uma das características da população do sul/sudeste brasileiro é que sua população tem grande influência de comunidades europeias que em determinado momento precisaram sair de seus países por diversas razões – políticas/miséria/guerra se colocando como superiores por terem vindo da Europa.

- Africanos: No Brasil há uma grande população de origem africana em razão do grande tráfico praticado no passado. Historicamente professam sua fé conforme sua tradição. Isso já é razão suficiente para população constantes ataques de racismo e intolerância religiosa. Contemporaneamente um fluxo migratório de pessoas originárias do continente africano tem vindo para o Brasil em busca de melhores condições humanas. Assim, o preconceito histórico já era evidenciado pelas práticas do Brasil colônio e se perpetuaram no tempo e espaço, sendo que atualmente atingem os novos migrantes com consequências deletérias. Atualmente, os africanos, além do preconceito hereditário do Brasil colônia, amplia seu alcance só novos migrantes que estão estigmatizados como mulas do tráfico. Assim, a campanha difamatória é permanente.
- Bolivianos: Os bolivianos são vítimas de trabalho escravo. São aliciados e trazidos para o Brasil com a promessa de trabalho em condições dignas, todavia são deixados à própria sorte quando chegam no país. São trancados em espaços insalubres trabalhando para indústria têxtil com jornada entre 14/15 horas, vivendo em pequenos espaços superlotados. São alvo do racismo recreativo em forma de piadas de maneira que reduzem suas importâncias à vassalos braçais ressignificando sua condição humana.
- Haitianos: Nos anos que se seguiram ao terremoto que assolou o Haiti em janeiro de 2010, houve uma grande intensificação da migração para o Brasil e devido a cor da pele são chamados de macacos, inferiorizados ou associados à criminalidade.
- Chineses: São associados ao comércio ilegal, hábitos orientais que destoam dos ocidentais como consumo de alimentos, dificuldade com a pronúncia da língua portuguesa, inclusive por questões anatómicas. Membros do governo brasileiro fazem constantes piadas com essa população, devido ao alinhamento político com o governo Trump e já causaram um incidente diplomático. Na pandemia foram associados a contaminação.
- Venezuelanos: Fugidos das condições inumanas para o Brasil, são associados a fracassados devido ao regime de seu país. Essa marginalização provoca o aumento de situações conflituosas, visto que há episódios de roubos/furtos

de alimentos, ocorrência de prostituição, entre outras situações, o que acaba distanciando brasileiros e venezuelanos. Na região fronteira entre Brasil e Venezuela são feitas rondas de maneira a expulsar os venezuelanos do território brasileiro.

- Cubanos: Médicos cubanos vieram para o Brasil para o programa «Mais Médicos» que visa suprir a falta desses profissionais nas áreas carentes que os médicos brasileiros se recusaram a ir. Eles sofrem constantes ataques, inclusive das entidades profissionais de médicos que se puseram contra a vinda deles. Os ataques não se limitaram ao campo profissional. Foi trazido a questão ideológica. Trata-se de repúdio ao diferente, ao outro que vem de uma região periférica, que não pertence à mesma classe social, gerando aversão à presença do migrante. O simples fato de não querer ser atendido por um médico cubano já era manifestação de ódio contra aquele intruso e o colocava em papel inferior. Destaca-se o ataque do Presidente Bolsonaro, que não poupou os médicos cubanos que atuam ou atuaram no Brasil. «*Se os cubanos fossem tão bons assim, teriam salvado a vida de [Hugo] Chávez. Não deu certo*». Porém, esse xenofobismo já era manifestado no passado quando então ele era Deputado Federal e se referia aos médicos cubanos que vieram para o Brasil:

A verdade, aos poucos, vem à tona: eles querem trazer 6 mil médicos cubanos. Prestem atenção. Está na MP: cada médico cubano pode trazer todos os seus dependentes. E a gente sabe um pouquinho como funciona a ditadura castrista. Então, cada médico vai trazer 10, 20, 30 agentes para cá (Bolsonaro, 2019).

## ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A DIGNIDADE HUMANA

Há algum tempo estamos vivendo momentos de tensão social e econômica no plano nacional e internacional, situação que põe em risco o exercício da democracia e a dignidade da pessoa humana.

Esses momentos de tensões sociais são marcados por dificuldades, sofrimentos e traumas.

Nesse cenário surgem figuras populistas, com discurso nacionalista exacerbado, ressaltando a ideia de raça e superioridade.

O que caracteriza um movimento populista é o método utilizado por alguém para alcançar o poder ou nele se manter, usando estratégias e recursos que têm como objetivo conquistar apoio e confiança popular, mantendo a população de maneira geral na ignorância.

Os governos populistas em geral subtraem da população carente o acesso à cultura que dignifica e democratiza a participação popular. Essa ideia é chamada de «democracia cultural» e é defendida por especialistas da Organização das Nações Unidas (ONU) e por pesquisadores da área do direito e das políticas públicas. Democracia cultural é garantir a diversidade das pessoas que participam não apenas do consumo, mas da produção cultural, permitindo pensamento crítico.

Pois bem, nos últimos tempos observamos que várias nações aderiram a onda autoritária vinda com a ideologia da extrema-direita, alinhando o eixo político vivido até então no campo democrático pela direita e à esquerda.

O autoritarismo se alinhou à extrema-direita que não se instala com golpes de estado, mas são levados ao poder pelo sufrágio universal, valendo-se de um discurso populista, onde é defendido opiniões extremas, nacionalistas, xenófobas, racistas, fundamentalismos religiosos, exclusão étnica e social, desrespeito à diversidade sexual e de gênero, a classe social inferior, desrespeito a neurodiversidade.

Serrano (2020) nos ensina:

(...)os mecanismos autoritários adotados pelo poder político inauguram uma lógica própria, se comparada ao autoritarismo estatal presente nas ditaduras e Estados totalitários do século XX, operando a coexistência de duas formas de Estado, que convivem simultaneamente em determinada sociedade: um Estado democrático de Direito, que se realiza formalmente na Constituição e está acessível apenas a uma parcela da sociedade – aquela economicamente incluída –, e um Estado de exceção, que não se assume juridicamente como tal, mas que é adotado como técnica de governo, a que também podemos chamar de governança permanente de exceção. A decisão sobre o Estado de exceção, teorizado por autores como Carl Schmitt, seria um exercício necessário da soberania, uma vez que preordenado à salvação nacional, em que, constatada a ameaça real ao Estado por um inimigo externo, decreta-se temporariamente a suspensão dos direitos dos cidadãos, para que se possa estabelecer a ordem. (pp. 197-198)

O discurso de ódio enfraquece o Estado Democrático de Direito e atenta contra a dignidade humana.

O exercício da democracia pressupõe aceitar e respeitar a diversidade. Os Direitos Humanos são um conjunto de normas e procedimentos que põem em patamar de igualdade todos os seres humanos. São inalienáveis direitos como liberdade, justiça e igualdade e permitem a existência livre de coação.

O respeito pela dignidade da pessoa humana significa, acima de tudo, a promoção da sua capacidade de pensar, decidir e agir. Portanto, respeitar a autonomia de outrem não é apenas recorrer a sua autodeterminação, mas ajudar essa pessoa a ir ao limite de si mesma, ajudá-la a descobrir e a escolher o que está de acordo com o sentido do respeito à dignidade humana.

Assim, a preservação da Dignidade Humana, como princípio basilar, deve ser sobreposta a toda e qualquer norma social, de maneira que um Estado Democrático de Direito nunca poderá relativizá-la.

## CONCLUSÃO

Os Direitos Humanos é uma história em desenvolvimento, fomentadora de lutas por dignidade humana e oposição à repressão e à dominação.

Migrar é um direito humano e está previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, porém vem encontrando barreiras ao redor do mundo. A migração implica em riscos, mas a justificação desse ato é a busca de melhores condições de vida.

Vários fatores sociais indicam o motivo da resistência de uma determinada em receber migrantes, porém não justificam. Nesse cenário surge o discurso de ódio como um fenômeno social complexo de caráter heterogêneo, cuja simplicidade não é manifesta, vez que não está subordinada a casuísmos ou reducionismos, esses, geralmente fomentadores de divergências artificiais.

Com a popularização dos espaços virtuais, redes sociais, a contenção ou remediação está quase fadada ao insucesso.

Dentro de um Estado Democrático de Direito, além dos princípios constitucionais que garantem a dignidade humana, os Estados têm se incumbido de tipificar criminalmente condutas que difundem o ódio.

Intolerância e preconceito contra integrantes de grupos vulneráveis, produz inúmeros sentimentos negativos em suas vítimas – angústia, vergonha, raiva, exclusão, medo. O Estado deve combater fortemente as violências físicas ou simbólicas, de maneira a garantir o princípio da dignidade humana.

É necessário que se elimine a toxicidade do meio virtual!

## REFERÊNCIAS

- BRASIL DE FATO (2018, 14 de setembro). <https://www.brasildefato.com.br/2018/09/14/chosmky-crescimento-da-extrema-direita-e-consequência-do-neoliberalismo>
- DE ALMEIDA SCHERER NAVARRO, A. M. (2009). *A cultura da indiferença: Ground Zero da Barbárie*. [Tese de Doutorado]. Universidade do Estado do Rio de Janeiro
- LEAL, G. F. (2011). *Exclusão social e ruptura dos laços sociais: análise crítica do debate contemporâneo*, editora UFSC
- RAMOS, A. C. (2021). *Curso de Direitos Humanos*. Saraiva.
- SAFATLE, V. (2016). *O circuito dos afetos: corpos políticos, desamparo e o fim do indivíduo*. (2ª ed.). Autêntica.

- SAFATLE, V. (2014) *Uma política dos afetos*, <https://m.folha.uol.com.br/colunas/vladimirsafatle/2014/01/1394052-uma-politica-dos-afetos.shtml?loggedpaywall>
- SERRANO, P. E. A. P. (2020). *Autoritarismo líquido e as novas modalidades de prática de exceção no século XXI*. THEMIS: Revista da Esmec, 18(1), 197-223.

# LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD: UNA BUENA PRÁCTICA EN LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

ALONSO ZARRAGA, MARÍA  
*RED ACOGE*

## RESUMEN

Red Acoge lleva más de 14 años trabajando en beneficio de las personas migrantes en nuestro país y en estrecha relación con el mundo empresarial. El empleo ha sido siempre, y sigue siendo, un factor fundamental y necesario para la inclusión social y económica de las personas extranjeras en los países de acogida. Esta línea de trabajo con el empresariado y sus grupos de interés se centra en propiciar una óptima gestión de la diversidad e inclusión en el lugar de trabajo, haciendo foco de forma específica en la diversidad cultural. Se busca, así, que el empresariado conozca, reconozca y valore la realidad diversa, tanto de la sociedad en la que opera, como de su entorno laboral, y aprenda a gestionarla, compartiendo buenas prácticas que permitan modificar actitudes y percepciones.

Palabras clave: *Diversidad, discriminación laboral, beneficios diversidad cultural, planes gestión diversidad.*

## ABSTRACT

Red Acoge has been working for the benefit of migrants in our country for more than 14 years and in close relationship with the business world. Employment has always been, and continues to be, a fundamental and necessary factor for the social and economic inclusion of foreigners in host countries. This line of work with business and its stakeholders focuses on promoting optimal management of

diversity and inclusion in the workplace, specifically focusing on cultural diversity. Thus, the aim is for the business community to know, recognize and value the diverse reality of both the society in which it operates and its work environment, and learn to manage it. Sharing good practices, which allow modifying attitudes and perceptions.

Keywords: *Diversity, employment discrimination, cultural diversity benefits, diversity management plans.*

## CONTEXTO NORMATIVO EUROPEO Y ESPAÑOL

A NIVEL INTERNACIONAL, europeo y estatal ha ido conformándose un robusto marco normativo contra la discriminación en el ámbito laboral. Conocer y respetar la legislación nacional e internacional en materia de no discriminación es uno de los argumentos fundamentales de la Gestión de la Diversidad (GD), dado que no puede existir un aprovechamiento de sus ventajas en presencia de situaciones que vulneren la normativa de no discriminación.

A nivel Europeo son muchas las directivas relacionadas con este ámbito, pero no queremos dejar de destacar la 2000/43/CE, que trata de erradicar la discriminación por origen racial o étnico en cualquier ámbito; y la 2000/78/CE, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación que evite la discriminación laboral por motivos de religión o creencia, discapacidad, edad y orientación sexual; así como el Tratado de Lisboa, cuyo artículo número 2 define la no discriminación como uno de los valores que debe fundamentar la actuación de la Unión Europea; y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, cuyo artículo 21 prohíbe toda forma discriminación y, en particular, la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación

La legislación de igualdad de trato a escala de la UE establece unos niveles mínimos de protección para todas las personas que trabajan en el espacio común europeo. Esta legislación establece un marco de igualdad de trato en cuanto a contratación, condiciones de trabajo, promoción, remuneración, acceso a la formación profesional, pensiones de jubilación y despido. La Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación incide en que las empresas no deben discriminar en el trabajo, y que las personas que forman parte de las plantillas tienen derecho a no ser discriminadas.

A nivel nacional existe una profusa legislación que desarrollan la normativa de no discriminación, tanto de carácter general (Constitución Española, Ley de medidas fiscales, administrativas, y de orden social y Ley de Igualdad de Oportunidades, no discriminación y accesibilidad Universal de las personas con discapacidad), como en el Código Penal y en el ámbito laboral (Estatuto de los Trabajadores), así como en el ámbito de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado a través de su Ley Orgánica.

La Ley Integral de Igualdad de trato (2022), recién aprobada a final de junio de este año, tras más de 10 años de espera, en su Capítulo II dedica varios artículos a la promoción del derecho a la igual de trato y no discriminación en los entornos laborales y medidas de acción positiva (arts. 9 al 11). En ellos se hace referencia a la promoción del derecho a la igualdad y no discriminación por parte de las empresas y en su entorno social (Ley Integral de Igualdad de trato, 2022). Además, remiten a la estrategia estatal para promover la igualdad de trato y la no discriminación como instrumento principal de colaboración territorial de la Administración del Estado para el impulso, desarrollo y coordinación de las políticas y objetivos generales de sus competencias establecidos en el marco de esta ley.

## LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD COMO HERRAMIENTA PARA COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN EN LOS ENTORNOS LABORALES

Desde una perspectiva histórica y en lo que se refiere al mundo laboral, es una realidad que nuestra sociedad ha sufrido cambios muy sustanciales debido a diferentes factores, como la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la extensión de la vida laboral, el uso de las tecnologías informáticas y de comunicación, la globalización y las corrientes migratorias. En unas pocas décadas, España ha pasado de ser un país emisor de emigrantes a ser un país receptor de flujo migratorio.

Los entornos laborales no son ajenos a esta nueva realidad y las empresas deben tener en cuenta algunas cuestiones que les impactan directamente, como ya se señaló desde la Comisión Europea en el año 2009 en el estudio «Diversidad en el Trabajo. Una guía para las PYME». En él se destacan los siguientes enunciados que debemos tener presentes y que aquí presentamos:

- Los cambios demográficos, culturales y migratorios afectan a la mano de obra local, fuente principal para la contratación del personal de las PYME.
- La migración procedente de países de fuera de la UE será la fuente principal para el crecimiento de la población.
- Cada vez existen mayores grupos de mano de obra capacitada pero no utilizada.



- Los cambios culturales y demográficos están diversificando las demandas de la clientela. (Comisión Europea, 2009)

Siguiendo esta misma línea y según el informe de la Comisión Europea sobre envejecimiento «*The 2018 Ageing Report*», en 2050, si no cambian las cosas de forma determinante, la población activa (la suma de personas ocupadas y paradas) se hundirá de forma dramática. Hasta el punto de que España contará con una fuerza laboral equivalente a 19,3 millones. Por lo tanto, en España contaremos con 3,7 millones de población activa menos respecto de la cifra que había en 2014. Sin embargo, este estudio pone de relevancia que uno de los factores destacados para minimizar los efectos del progresivo envejecimiento de la población española tiene que ver con la inmigración (Comisión Europea, 2018).

Según datos del Instituto Nacional de Estadística en 2021, el crecimiento demográfico de España se debió al crecimiento de la población de nacionalidad extranjera, ya que la de nacionalidad española se redujo. El número de personas extranjeras aumentó en 129.896 durante 2020, hasta un total de 5.365.271 a 1 de enero de 2021 (INE, 2022).

La población residente en España aumentó en 34.110 personas durante 2021 y se situó en 47.432.805 habitantes a 1 de enero de 2022. El saldo migratorio positivo de 148.677 personas compensó el saldo vegetativo negativo de 11.023 personas.

Los indicadores relativos a país de origen, género y edad, por ser visibles, son susceptibles de ser recogidos por las estadísticas. Estas variables impactan de forma muy significativa en el ámbito laboral, ya que el mercado de trabajo en España se apoya en valores y culturas -de clase, de etnia y de género-, que provocan una segmentación de dicho mercado, por la que las personas inmigrantes se concentran en ciertas ramas concretas de la economía y en los niveles más bajos de la escala laboral. En el caso de las mujeres inmigrantes esta consecuencia es aún peor, ya que su participación laboral se hace marginal y en muchas ocasiones de forma precaria. Este vínculo entre empleo precario y mujer inmigrante se va consolidando a través de prejuicios y estereotipos presentes en la sociedad.

A la hora de abordar la diversidad es importante ser conscientes del impacto de la discriminación interseccional múltiple que sufren estas mujeres. A la discriminación por motivo de género que sufren todas las mujeres en este mundo dominado por el heteropatriarcado, hay que sumarle que las mujeres inmigrantes son discriminadas además por origen étnico, origen social o religión.

La diversidad de un colectivo se manifiesta también a través de otros factores, unos inmutables y otros adquiridos, que tienen gran relevancia en los entornos laborales. Entre dichos factores cabe destacar la discapacidad, identidad de género, creencias y valores, entre otros. Precisamente las creencias y valores son factores

condicionados por la cultura en la que cada persona se ha educado y ha socializado, y que son los que generan nuestros comportamientos visibles para los demás.

Es por ello por lo que la variable cultural tiene un carácter transversal en el conjunto de las expresiones de la diversidad que conforman al individuo, y un impacto muy significativo en los grupos de trabajo.

## EFFECTOS DE LA DIVERSIDAD EN LOS GRUPOS DE TRABAJO

En un entorno laboral, en función de la gestión que la empresa realice de sus recursos humanos, la interrelación puede tomar diferentes formas. Estas formas pueden ir desde la incomunicación, la incomprensión o la discriminación (conflicto), hasta la convivencia positiva, enriquecedora y creativa (diversidad e inclusión como valor añadido), pasando por la mera coexistencia (diversidad soportada). La creación de entornos inclusivos, que incorporen y gestionen las distintas variables de diversidad, resultará de vital importancia a la hora de facilitar la integración de las personas en su lugar de trabajo y en la sociedad, para convertir así la diferencia en un patrimonio más de la empresa. Es importante tener en cuenta a la hora de crear un entorno inclusivo que no todas las personas responden de una misma manera ante un mismo estímulo o una misma situación. Asimismo, se debe ponderar el factor interseccional, según el cual en cada persona se cruzan distintas expresiones de la diversidad, como la cultural, el género, la discapacidad, la edad, etc., por mencionar algunas de las más visibles.

Los posibles efectos de la diversidad en los grupos de trabajo se plasman en un artículo publicado por Milliken y Martins en 1996, y quedan expuestos en tres categorías:

- Efectos cognitivos o sobre el proceso de toma de decisiones. Cualquier grupo necesita recoger información e interpretarla para, a partir de ella, tomar decisiones y resolver problemas. Esta dinámica recibe el nombre de proceso cognitivo y se desarrolla de manera particular en colectivos muy heterogéneos. El proceso cognitivo se divide en diferentes fases: percepción e interpretación, formulación del problema, propuesta de alternativas de solución, consenso y definición de la acción. En todas ellas la diversidad se aprecia como un valor positivo y sólo en la fase de consenso se considera esta como un reto añadido.
- Efectos afectivos o sobre las relaciones humanas. Las personas tienden a agruparse de manera natural con otras que comparten unas mismas características, lo que les sirve para identificarse y diferenciarse de las demás. Esta creación de subgrupos puede generar ciertos riesgos: favorecer la generación de estereotipos, anular la propia diversidad personal en favor

del grupo, generar conflictividad entre los grupos y dificultar el espíritu colectivo primando el individualista.

- Efectos sobre la comunicación. Las diferencias dentro de un colectivo pueden reducir la frecuencia con la que los individuos se comunican entre sí, ya que tendemos a relacionarnos con nuestros iguales únicamente. La calidad de la comunicación interna puede también verse afectada por los diferentes patrones comunicativos de cada persona. (Milliken y Martins, 1996)

## LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL

El Manual de Formación en Gestión de la Diversidad (2007), encargado por la Comisión Europea a la Sociedad Internacional para la Gestión de la Diversidad, define la gestión de la diversidad como:

El desarrollo activo y consciente de un proceso de aceptación y utilización de ciertas diferencias y similitudes como potencial en una organización, un proceso que crea valor añadido a la empresa, un proceso de gestión comunicativo, estratégicamente basado en valores y orientado hacia el futuro. (Keil et al., p. 8)

De esta forma se busca aprovechar las fuentes de diversidad de la plantilla para lograr una mayor eficacia en su trabajo. Parte del hecho de que, quien trabaja bajo condiciones de libertad y derecho a su propia diversidad, trabajará de manera más eficaz generando procesos de valor añadido a la empresa. Así, la gestión de la diversidad crea un modelo de empresa armónica e inclusiva, en el que es posible combinar positivamente los intereses del personal contratado con los de la empresa, convirtiéndola en una verdadera ventana de oportunidad.

Esto se plasma en tres dimensiones o retos:

- Desde una perspectiva organizacional, las empresas innovadoras sitúan a la persona en el centro de su actividad y potencian la diferenciación individual donde cada cual aporta el máximo al sistema.
- Desde una perspectiva social, las empresas «viven» y actúan en el seno de una sociedad diversa, compuesta por personas que ostentan numerosos aspectos de diversidad. Por lo tanto, la diversidad externa (la de la sociedad) debe ser entendida, analizada y comprendida desde dentro de la empresa a partir de perspectivas diversas.
- Desde una perspectiva ética, puesto que la discriminación o exclusión de una minoría concreta, por razón de sus peculiaridades, implica un ataque directo a la dignidad de las personas.

Es aquí donde consideramos que la gestión de la diversidad cultural en la empresa ha de apostar, de manera estratégica y también práctica y operativa, por avanzar hacia una gestión orientada a crear entornos inclusivos y de equidad para toda la plantilla, dentro de un proyecto integral.

Así, la gestión de la diversidad cultural debe:

- Garantizar que las personas de los diferentes grupos no sean estereotipadas ni sufran discriminación de ningún tipo.
- Comprender cómo la diversidad que aportan las trabajadoras y trabajadores con diferentes orígenes etnoculturales puede contribuir al beneficio de la empresa, del propio individuo y de la sociedad en general. Debe plantearse no sólo como algo beneficioso, sino como algo ineludible-estratégico para una empresa. No es un coste sino una inversión, una situación ganar - ganar.
- Crear un entorno inclusivo, apreciando los valores que la diferencia humana aporta, según las circunstancias y necesidades de cada empresa: un entorno basado en la equidad.

La consultora número uno a nivel mundial, McKinsey y Company, publicó su tercer informe global sobre diversidad en las empresas, «Diversity Wins» (2020), que completa a los estudios previos de 2015 («Diversity Matters») y 2018 («Delivering through Diversity»). El título de este último informe nos aporta una pista evidente sobre la índole de los resultados obtenidos por la consultora a lo largo de un lustro de exhaustivo análisis de miles de empresas que desarrollan su actividad en diferentes ámbitos geográficos: «La diversidad gana».

McKinsey realiza en este último informe una comparativa de los resultados obtenidos en las dos ediciones previas, para concluir que los beneficios de la diversidad en las empresas son cuantificables y que su aportación tiene un peso positivo y cada vez más importante en las cuentas de resultados. Este trabajo, que abarca a más de 1000 grandes empresas con sede en 15 países de todo el mundo, se centra en el capital humano, con especial detenimiento en los equipos ejecutivos, situando a la inclusión en el centro del escenario.

La creciente oportunidad de desarrollo económico y compromiso con la sociedad que supone gestionar la diversidad en las empresas ha encontrado en el lapso de tiempo objeto del análisis (2014-2019) un seguimiento desigual por parte de las entidades analizadas. El estudio resalta que aquellas empresas que han apostado por integrar la diversidad, con una perspectiva transversal, innovadora e inclusiva, son las que reportan mejores avances a nivel de incremento de beneficios y de satisfacción e implicación de sus plantillas. En el reverso de esta moneda se sitúan aquellas empresas que aún no han sabido contemplar esta oportunidad de progreso, y que,

por tanto, corren el riesgo de verse penalizadas, pudiendo perder poder competitivo en un contexto mundial cambiante e incierto.

Los dos factores de diversidad más definatorios de este progreso empresarial son las variables de género y, sobre todo, el origen étnico y cultural. El informe de McKinsey cifra en hasta un 25% de probabilidades de obtención de rentabilidades por encima del promedio a aquellas empresas que incorporan una perspectiva inclusiva de género en sus equipos ejecutivos y que, por tanto, desarrollan políticas de gestión de la diversidad que emanan hacia toda la organización desde los centros de toma de decisiones. Este porcentaje se eleva hasta el 36% en el caso de empresas que incorporan y estimulan la participación inclusiva de personas de diferentes nacionalidades y contextos culturales en sus órganos de decisión. Ambos datos porcentuales, que relacionan la rentabilidad con la gestión de la diversidad de género y etnocultural, han experimentado un incremento paulatino a lo largo de los 5 años que abarca el estudio de la consultora.

## DE LAS BUENAS PRÁCTICAS A LOS PLANES DE GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD

Son muchas las empresas y organizaciones en España que implementan medidas para gestionar la diversidad. Sin embargo, aún son pocas las que han decidido planificar estas medidas o acciones inclusivas, haciéndolas formar parte de un proyecto más amplio, con un propósito y unas pautas definidas.

Es frecuente encontrar empresas y organizaciones que, a pesar de desarrollar acciones muy interesantes, útiles y hasta novedosas, desconocen que con ellas están gestionando su diversidad. Quizás no sepan que estas acciones favorecen la inclusión de las personas que forman parte o se relacionan con la entidad, contribuyendo a generar valor a partir de las diferencias y las similitudes.

Son muy variadas las medidas de gestión de la diversidad que las empresas y organizaciones llevan a cabo, se definan o no como tales. Existen acciones inclusivas para casi todos los gustos y necesidades. Estas acciones actúan sobre diferentes niveles de la actividad o de la estructura organizacional, tienen distintos propósitos y resultados. Hay acciones innovadoras frente a otras más tradicionales, complejas o muy sencillas, extrapolables a otros ámbitos profesionales o intransferibles, etc. Muchas de las medidas de este variado catálogo pueden ser definidas como buenas prácticas de gestión de la diversidad.

Una buena práctica, inclusiva o de cualquier otro tipo, ha de ser demostrable. Es decir, su eficacia debe estar contrastada a través de su repetición exitosa con obtención de resultados positivos. Entendemos que un resultado positivo es aquel que sirve para alcanzar los objetivos marcados, generando un margen de eficiencia:

consecución de valor añadido a partir de la relación entre los logros y los costes de su implementación. Esta buena práctica se convierte en un activo importante para la gestión de la diversidad si, además de poder demostrarse su eficacia, es transferible a otros modelos de actividad, a otras empresas o a otros ámbitos dentro de la propia empresa u organización. Otros factores que sirven para calibrar el valor de una buena práctica inclusiva son su nivel de normalización (interiorización de su ejecución por parte de las personas que la llevan a cabo); sus posibilidades de ser medida, evaluada y rectificadas si fuese preciso; su coherencia con la cultura (misión, visión y valores) de la organización o empresa; o su grado de sostenibilidad, no solo económica, sino también medioambiental y social.

La suma de buenas prácticas no da como resultado un plan para gestionar la diversidad, pero sí suponen un buen punto de partida para pasar a la acción. Quienes apuestan por desplegar un plan de gestión de la diversidad tienen ante sí la posibilidad de recuperar todas las prácticas inclusivas que ya desarrollan y sumarles aquellas que diseñen expresamente, además de las que logren importar de otras empresas u organizaciones, aplicándoles, en su caso, las pertinentes adaptaciones. El plan de gestión de la diversidad se nutrirá de estas buenas prácticas, ordenándolas, conectándolas y otorgándoles una finalidad mayor al servicio de la estrategia global de la entidad.

Desde que el Proyecto Sensibiliza comenzase a desarrollarse en 2008, hemos conferido gran relevancia a las buenas prácticas de gestión de la diversidad que las empresas y organizaciones llevan a cabo. Disponemos de dos publicaciones específicas de buenas prácticas: *Best Practice: recopilación de las buenas prácticas en gestión de la diversidad en los entornos laborales en España (2018)* y *Experiencias empresariales en gestión de la diversidad (2010)*, además de la recogida de buenas prácticas inclusivas en los informes de algunas ediciones del Índice D&I.

El Índice de diversidad es un instrumento de medición de la gestión de la diversidad para las empresas, de todos los tamaños y sectores, que permite conocer el alcance en el desarrollo de la gestión de la diversidad y favorecer la transferencia de conocimientos entre distintos agentes del panorama empresarial.

A su vez, ponemos a disposición de las empresas y organizaciones una excelente plataforma para compartir experiencias exitosas de gestión de la diversidad, a través de su pertenencia a la RED+D. Ya son 117 las empresas comprometidas con la igualdad de trato y oportunidades y que así lo han manifestado sumándose a la red de empresas comprometidas con la diversidad (Red+D) y participando en el I Encuentro Estatal de miembros de la Red donde pusieron de relieve los beneficios que una buena gestión de la diversidad tiene para todas ellas.

## REFERENCIAS

- COMISIÓN EUROPEA (2009). *Diversidad en el trabajo, una guía para las PYME*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/56947>.
- COMISIÓN EUROPEA (2018). *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*. Publications Office of the European Union. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip079\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip079_en.pdf)
- DIXON-FYLE *et al.* (2020). *Diversity wins., How inclusion matters*. McKinsey Company. <https://www.mckinsey.com/-/media/mckinsey/featured%20insights/diversity%20and%20inclusion/diversity%20wins%20how%20inclusion%20matters/diversity-wins-how-inclusion-matters-vf.pdf>
- KEIL, M. *et al.* (2007). *Manual de Formación en Gestión de la Diversidad*. Sociedad Internacional para la Gestión de la Diversidad. <https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/ManualFormacionGestionDiversidad.pdf>
- MILLIKEN, F. J. y MARTINS, L. L. (1996). Searching for Common Threads: Understanding the Multiple Effects of Diversity in Organizational Groups. *Academy of Management Review*, 21, 402-433.
- RED ACOGE (2018). *Recopilación de las buenas prácticas en gestión de la diversidad en los entornos laborales en España*.

## LEGISLACIÓN

- Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. *Diario Oficial de la Comunidad Europea núm. 180*, de 19 de julio de 2000.
- Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. *Diario Oficial de la Comunidad Europea núm. 303*, de 2 de diciembre de 2000.
- Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. *Boletín Oficial del Estado, núm. 167*, de 13 de julio de 2022.

SÉPTIMA PARTE  
DESARROLLO SOSTENIBLE,  
CONFLICTOS TERRITORIALES  
Y MOVIMIENTOS  
MIGRATORIOS





# UNA DÉCADA DE CONFLICTO EN UCRANIA: DESPLAZAMIENTO INTERNO Y MIGRACIÓN INTERNACIONAL

GALLEGOS, CLAUDIO ANTONIO; FERNÁNDEZ PEÑA, MARCOS GUILLERMO  
*Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur, CONICET,  
Universidad Nacional del Sur (Argentina)*

## RESUMEN

Si bien los recientes acontecimientos han colocado al conflicto en Ucrania en el centro del análisis internacional, la movilidad forzosa de personas en ese territorio ha sido un fenómeno ininterrumpido durante una década. Sin embargo, el carácter de estos desplazamientos no ha sido lineal, sino que ha experimentado una transformación, tanto a nivel numérico como en su calificación jurídico-técnica. En esa línea, el actual escalamiento de las hostilidades ha invertido las proporciones de personas desplazadas dentro del país respecto de aquellas que debieron migrar fronteras afuera. El propósito de este trabajo es describir el comportamiento de estas variables a lo largo de la última década, con el objeto de contribuir a un mejor mapeo de las consecuencias humanas de la disputa en territorio ucraniano.

Palabras clave: *Conflicto, Ucrania, transformación, desplazamiento interno, migración internacional.*

## ABSTRACT

Although recent events have placed the conflict in Ukraine at the center of international analysis, the forced mobility of people has been an uninterrupted phenomenon in that territory for over a decade. However, the character of these displacements has not

been linear, but rather has undergone a transformation, both at a numerical level and in its legal-technical qualification. Along these lines, the new escalation of hostilities has inverted the proportions of displaced people within the country compared to those who had to migrate outside the borders. The purpose of this paper is to describe the behavior of these variables over the last decade, in order to contribute to a better mapping of the human consequences of the dispute in Ukrainian territory.

Keywords: *Conflict, Ukraine, transformation, internal displacement, international migration.*

## INTRODUCCIÓN

**L**UEGO DE LA INVASIÓN DE RUSIA sobre territorio ucraniano el pasado mes de febrero de 2022, las agendas mundiales pusieron en primer lugar esta situación, presentándola casi como única y problemática. Sin embargo, aunque el conflicto entre estas naciones puede remontarse incluso a tiempos medievales (Rus de Kiev), resulta acertado para este caso en particular comprenderlo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. En ese momento, la Unión Soviética recuperó el control sobre Ucrania. En paralelo, hacia 1949 se firmó el Tratado del Atlántico Norte (OTAN), una alianza militar defensiva con la finalidad de resguardarse frente a posibles conflictos con la Unión Soviética.

Con la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1991, la OTAN perdió ese sentido defensivo, sin embargo, siguió funcionando, e incluso sumando a sus filas Estados que antes formaban parte de los aliados soviéticos. Es por ello que el trasfondo de la crisis entre estos Estados se relaciona con el acercamiento de la OTAN a la denominada zona de influencia rusa.

Por otro lado, la guerra entre Rusia y Ucrania (con participación de la OTAN) se suma a los 65 conflictos armados activos para la fecha señalada con anterioridad, en los que se producen muertes de civiles y movilizaciones forzadas de población de los cuales poco se sabe. Más allá de la relevancia periodística e ideológica que puedan tener los diversos conflictos, la realidad marca que vivimos en un mundo en donde la guerra, la muerte y la falta de respeto por los derechos humanos son habituales.

No solo son prueba de ello los 7,1 millones de ucranianos/as desplazados/as desde sus lugares de residencia. Asimismo, se estima que gran parte de la población que queda en Ucrania afronta inconvenientes referidos a la satisfacción de las necesidades básicas, tales como provisión de agua, alimentos y/o medicamentos. Incluso la desarticulación de las familias y el ataque a la población civil se esgrime

como problemática central<sup>1</sup>. Así, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) registra, hasta el 14 de junio de 2022, un total de 9931 víctimas civiles en Ucrania: 4432 muertes (de las cuales 277 se refieren a menores de edad) y 5499 heridos/as.

Este artículo se propone evaluar qué ha ocurrido, desde el punto de vista de los derechos humanos, con las personas residentes en territorio ucraniano desde la génesis del conflicto con Rusia hasta la actualidad. Sobre esa base, se pretenderá analizar el impacto de la confrontación tanto a nivel cuantitativo –cantidad de personas desplazadas–, como a nivel cualitativo –su calificación técnico-jurídica–.

## BREVE RECORRIDO HISTÓRICO

Es posible establecer en la Revolución Naranja (2004)<sup>2</sup> el punto clave para el conflicto que hoy enfrenta a Rusia y Ucrania. La llegada al poder de Viktor Yanukóvich marcó un punto de inflexión para las relaciones al interior de Ucrania, y al exterior con Rusia (McFaul, 2007). El acercamiento del primer mandatario ucraniano a países pertenecientes a la esfera de la OTAN preocupó a su par ruso.

Sin embargo, este último ofreció ventajas comerciales relacionadas al combustible, logrando así un acercamiento. Este viraje en la política de Yanukóvich dio lugar a una serie de manifestaciones conocidas como Euromaidán<sup>3</sup>, que se extendieron desde el 31 de noviembre de 2013 hasta el 20 de febrero de 2014. La Rada Suprema<sup>4</sup> llevó adelante la destitución de su mandatario, hecho que en la Federación rusa fue considerado como un golpe de Estado. La respuesta no tardó en llegar y la península de Crimea fue anexada por Rusia en marzo de 2014<sup>5</sup>.

No obstante, en lo concerniente al área del Donbás<sup>6</sup> -Donetsk y Lugansk-, el proceder ruso fue diferente. En esta zona oriental de Ucrania se desarrollaron una

<sup>1</sup> En la zona de Donetsk, sobre todo en la ciudad de Sloviansk, las oficinas del gobierno han cerrado. Por otro lado, en lo concerniente a los asentamientos de Kurahkove y Pokrovsk, los servicios estatales no funcionan: correos, cajeros automáticos, bancos, etc.

<sup>2</sup> Caracterizada por una serie de protestas vinculadas a las elecciones realizadas el 21 de noviembre de 2004 que fueron invalidadas. Producto de ello, se realizaron nuevas elecciones en donde logra la presidencia Viktor Yúshchenko, opositor a Rusia.

<sup>3</sup> Refiere a manifestaciones producto de la cancelación de la firma del Acuerdo de Asociación con la U.E., que trae como consecuencias la destitución del presidente Yanukovich y, posteriormente, la anexión/recuperación de Crimea por parte de Rusia.

<sup>4</sup> Nombre que recibe el parlamento de Ucrania.

<sup>5</sup> La misma se dio en medio de un referéndum, muy cuestionado.

<sup>6</sup> La zona del Donbás se caracteriza por hablar ruso y poseer una proximidad cultural con Rusia que no poseen otros sectores de Ucrania, más vinculados a la Europa Occidental.

serie de levantamientos pro-rusos, tendientes a la separación de los mencionados territorios del Estado ucraniano. Sin embargo, esta situación no fue aceptada por Rusia, que logró frenar el conflicto y negociar la paz.

Producto de los levantamientos mencionados, el 5 de septiembre de 2015 se proclamaron la República Popular de Donetsk y la República Popular de Lugansk. Éstas no fueron reconocidas por el gobierno de Vladimir Putin que, como solución viable, planteó el acercamiento diplomático para que dichos territorios poseyeran autonomía dentro de Ucrania hasta la resolución de los conflictos (Valdés, 2022). Aun así, pese a los esfuerzos diplomáticos, Ucrania<sup>7</sup> incrementó sus inversiones en defensa en un 4% del PBI, mientras que Rusia desplegó más de 125.000 efectivos en la zona, más refuerzos sobre el Mar Negro y Bielorrusia<sup>8</sup> (*ibid.*).

Rusia continuó con su petición de frenar la irrupción de Estados Unidos y la OTAN en su «zona de influencia». Ante la ausencia de respuestas, Vladimir Putin consideró esto inaceptable y ordenó a sus fuerzas armadas que ataquen la zona del Donbás el 24 de febrero de 2022<sup>9</sup>.

## PRECISIONES EMPÍRICAS Y CONCEPTUALES PARA EL MAPEO CORRECTO DEL CONFLICTO EN UCRANIA

El sostenimiento a lo largo del tiempo de una disputa es peligroso, dado que es un factor catalizador de conductas potencialmente destructivas (Galtung, 1965). En los conflictos interestatales, como es el caso de lo que ocurre en territorio ucraniano, esta característica supone un problema aún mayor, por la escala de personas que pueden verse afectadas a raíz de esta dinámica de agresión.

Dado que la respuesta al interrogante respecto de si la conducta es destructiva o no es una cuestión empírica, la propuesta de este trabajo es verificar el comportamiento de una variable que es un indicador insoslayable de los niveles de destructividad de la contienda bélica que tiene lugar en Ucrania: la movilidad forzosa de personas.

Por otra parte, el estudio de la calificación jurídica que se les otorga a las personas que se movilizan de su lugar de residencia habitual también es fundamental

<sup>7</sup> Con la ayuda de la OTAN.

<sup>8</sup> La posición geográfica de Ucrania representa un factor determinante en el desarrollo de sus relaciones internacionales: ubicada en Europa del Este, entre la Unión Europea (en adelante U.E.) y Rusia, puja entre su pretensión de formar parte de la OTAN y las aspiraciones rusas de reconquistar territorios que otrora fueran parte de sus posesiones.

<sup>9</sup> En días anteriores, el Parlamento ruso había reconocido la independencia de Donetsk y Lugansk.

para hacer un mapeo correcto de las consecuencias humanas de un conflicto. Esta distinción no es ociosa ni un mero afán académico, como es destacado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 19 de septiembre de 2016). Esto es así dado que la categoría en la cual se encuadra a la persona que se desplaza desde su lugar de residencia hacia otro Estado, o hacia otra parte del mismo Estado en que residía, tiene implicancias en el alcance de la protección jurídica que recibe<sup>10</sup>.

En este sentido, si bien los conceptos «migrantes»; «desplazados internos»; «solicitantes de asilo» y «refugiados» aluden a situaciones en las cuales las personas han cambiado su lugar de residencia habitual por otro, y tienen los mismos derechos humanos universales y libertades fundamentales, los términos no son intercambiables.

En cuanto a la palabra «migrantes», no existe a nivel internacional una definición jurídica particular. En esa línea, algunas fuentes lo utilizan como un término genérico que cubre tanto a los/las migrantes como a los/las refugiados/as (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], 2018). El concepto de «migración», despojado de adjetivos, hace referencia a un proceso voluntario mediante el cual un ser humano cruza una frontera en busca de mejores oportunidades económicas (Real Academia Española, s.f., definición 2).

Sin embargo, la noción de «refugiado/a» no encaja en esa definición, dado que la motivación interna de la persona que se desplaza es diferente. La locución «refugiado/a» hace referencia a un término jurídico específico, que engloba a las personas que

debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país o que por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, art.2.)

Es decir, la motivación del refugiado/a no es la búsqueda de mejorar sus oportunidades económicas, sino salvar su vida. Algo similar ocurre con los/las desplazados/as internos/as, cuya diferencia esencial respecto de los refugiados/as es que no

<sup>10</sup> La relevancia de esta diferenciación también es resaltada por ACNUR (o UNHCR por sus siglas en inglés), que señala que «la tendencia a confundir a los refugiados y los migrantes...puede tener graves consecuencias para la vida y la seguridad de las personas que huyen de la persecución o el conflicto» (ACNUR, s.f.).

han cruzado las fronteras de sus países para buscar la seguridad. La huida, en este último caso, se da dentro de su propio país (ACNUR, 2017).

Finalmente, la categoría «solicitantes de asilo» alude a una situación descriptiva y transitoria. Se trata de aquellas personas que han solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado/a, pero cuya solicitud no ha sido evaluada en forma definitiva (ACNUR, s.f.). La palabra no hace preconcepto alguno sobre la decisión posterior, sino que únicamente hace referencia a esa situación intermedia entre la solicitud y la resolución.

En suma, tanto las personas reconocidas específicamente como refugiadas, como aquellas que se han visto obligadas a desplazarse internamente, tienen en común que sus vidas corren peligro si permanecen en el lugar de su residencia habitual, y se diferencian en la locación hacia donde se han desplazado. Sobre estas dos categorías específicas tratará esta producción.

Con esta base conceptual-terminológica y jurídica, el siguiente apartado se destinará a analizar el aspecto cuantitativo de esta problemática, en Ucrania, en la última década.

## UNA DÉCADA DE MOVILIDAD FORZOSA

Como se advirtió con anterioridad, la movilidad forzada de personas en Ucrania no es un fenómeno reciente, sino que tiene vigencia en ese Estado desde hace -al menos- ocho años; esto es, desde la anexión de Crimea por parte de la Federación Rusa y la proclamación de las Repúblicas de Lugansk y Donetsk.

En ese orden de ideas, los próximos dos apartados estarán centrados en describir, a partir de la información recogida por diversas bases de datos<sup>11</sup>, cómo la disputa ha impactado en la residencia y vida de las personas que habitan o habitaban el territorio ucraniano.

## DESPLAZAMIENTOS INTERNOS EN UCRANIA EN EL PERIODO 2012-2021

Respecto de este punto en particular, se advierte como llamativo que, durante el período inmediatamente anterior a la anexión de Crimea por parte de Rusia, esto

<sup>11</sup> Las propias de ACNUR (UNHCR, *Operational data center*, s.f.; UNHCR, *Refugee Data Finder*, s.f.) y la de Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC, *Country Profile Ukraine*, s.f.), que es parte del *Norwegian Refugee Council*.

es, en el bienio 2012-2013, ninguna de las bases de datos consultadas (ACNUR e IDMC) cuenta con registros respecto de desplazados/as internos/as<sup>12</sup>.

En contrapartida, durante el trienio 2014-2016, el aumento de desplazamientos es notorio. La población desplazada internamente ascendió a un promedio de 1.300.000, registrándose particularmente en 2015 y 2016 más de 1.500.000 (Figura 1).

Estos niveles de conflictividad obedecen a que, a las escaramuzas en el sur ucraniano por la anexión de Crimea, se sumaron las del este del país. Como se advirtió previamente, en la zona del Donbás también se producían enfrentamientos armados entre quienes pretendían separar Lugansk y Donetsk de Ucrania y las fuerzas gubernamentales.

La cantidad de desplazados/as de Crimea y sus regiones lindantes, Odesa, Mykolaiv, Kherson y Zaporizhzhia; junto a los/as de las provincias orientales de Dnipropetrovsk, Donetsk, Lugansk y, también, Kharkiv, conformaron el mapa de regiones con más desplazados/as internos/as en ese período temporal. Es decir, el sur y sureste de Ucrania ya registraba en este trienio niveles de desplazamientos internos muy altos.

Con posterioridad, en el quinquenio 2017-2021, el número de desplazados/as internos/as se mantuvo constante y con niveles altos, a un promedio de casi 800.000 por año, registrándose, en 2021, 854.000 (Figura 1).



FIGURA 1. Fuente: Internal Displacement Monitoring Centre, Country Profile Ukraine (s.f.)

<sup>12</sup> Tanto por cuestiones de extensión como por exceder los fines de este trabajo, no se indagará en las razones que pueden subyacer a esta ausencia de información del período inmediato anterior a la toma de Crimea. No obstante, es preciso resaltar que resultaría extraño que no hayan existido desplazamientos internos en ese lapso, dado que, como se ha advertido en la introducción, en estos territorios los conflictos han sido continuos desde la disolución de la URSS.



En suma, los datos disponibles en las fuentes de información mencionadas muestran que el conflicto, si bien se recrudeció en las áreas sur y sureste de Ucrania, era un fenómeno relativamente localizado.

#### REFUGIADOS PROVENIENTES DE UCRANIA EN EL PERÍODO 2012-2021

A diferencia de lo que ocurre en el caso de los/as desplazados/as, las bases de datos consultadas sí cuentan con cifras relativas al número de refugiados/as en el bienio 2012-2013. Sin embargo, el número que reflejan es extraño, en tanto ascienden a 25.000 en 2012 y sólo 5.000 en 2013 (Figura 2). Para los estándares de esta disputa, como se verá en comparación con los años subsiguientes, implica niveles relativamente bajos de destructividad.

El crecimiento de desplazados/as internos/as durante el trienio 2014-2016, indicativo del aumento de intensidad del conflicto, también se evidencia en el caso de los refugiados/as en ese mismo espacio temporal. No obstante, el incremento de las cifras de desplazamiento interno es proporcionalmente mucho mayor al de refugiados/as, que se mantuvieron constantes con casi 250.000 cada año, llegando a su pico en 2015 con poco más de 300.000 (Figura 2).

Este dato implica que la conclusión parcial esbozada en el apartado anterior, de que el conflicto se encontraba relativamente localizado, parecería confirmarse, en tanto la mayoría de quienes huían de las zonas en conflicto continuaban optando, mayoritariamente, por permanecer en el país.

Esta hipótesis se robustece al analizar los números de refugiados/as en el lustro 2017-2021. La media de refugiados/as en estos cinco años fue de alrededor de 71.000 por año, lo que es menos del 10% del total de desplazados/as internos/as en el mismo período. Además, la cantidad de refugiados/as fue decreciendo en forma constante desde el máximo de 139.000 en 2017, a poco más de 27.000 en 2021 (Figura 2).

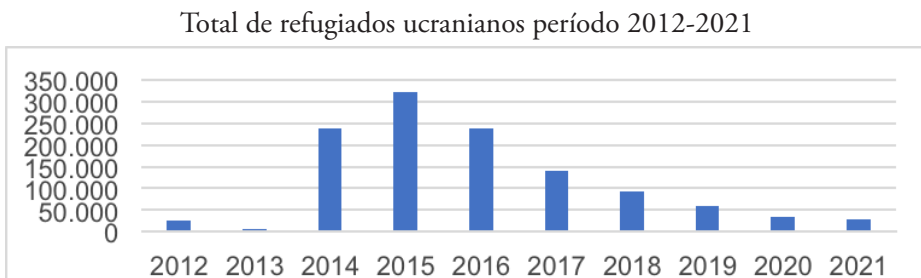


FIGURA 2. Fuente: Elaboración propia con base en datos de United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR], Refugee data finder (s.f.)

En cuanto a los países a los cuales emigraban estas personas en el período previo a 2022, la mayoría iba hacia Alemania e Italia, con alrededor de 250.000 refugiados/as cada uno, con España en tercer lugar, acogiendo a 115.000 (Tabla 1).

TABLA 1. Principales países receptores de refugiados ucranianos antes de 2022

País	Número de refugiados
Alemania	250.000
Italia	250.000
España	115.000

Fuente: elaboración propia con base en el texto de González Enríquez (2022).

Este comportamiento de las variables desplazados/as-refugiados/as, indica que la hipótesis planteada se verifica con los datos extraídos: en sus orígenes, la localización específica del conflicto determinó que los/las desplazados/as internos/as superaran con amplitud a los/as refugiados/as. Es decir, dado que los enfrentamientos estaban confinados en un territorio relativamente delimitado, la opción mayoritariamente tomada era continuar viviendo en el país de origen y no la migración internacional.

#### LA EMERGENCIA HUMANITARIA DE 2022

El sostenimiento del conflicto -como lo evidencia el promedio de casi 800.000 desplazados/as internos/as durante el quinquenio anterior a 2022-, favoreció la explosión de la dinámica de la agresión. Esos niveles de desplazamiento interno serían la antesala del escenario de emergencia humanitaria extrema presente en la actualidad.

En esa línea, a partir de la invasión a gran escala producida el 24 febrero de 2022, las cifras de residentes en Ucrania que se vieron forzados/as a huir, ya no solo de sus ciudades de origen sino de su propio país, han ido en sostenido y exponencial aumento.

Los datos que aporta ACNUR al respecto<sup>13</sup> marcan el contraste con la situación previa a 2022, en tanto el total de personas que han debido huir más allá de sus fronteras a causa de la guerra asciende a más de 5.000.000 (UNHCR, Operational Data Portal, s.f.). Por su parte, los desplazados/as internos/as involucran una cifra

<sup>13</sup> A la fecha de redacción de este artículo, junio de 2022.

similar, lo que implica más de 10.000.000 de personas forzadas a abandonar su residencia habitual por el peligro que supone para sus vidas permanecer allí.

Otro cambio significativo se produjo en los países «elegidos»<sup>14</sup> como destino. Mientras que en el lustro anterior los países receptores de solicitantes de asilo eran principalmente Alemania, Italia y España, la urgencia e inminencia del peligro colocó a los Estados más cercanos a Ucrania en el podio de recepción de refugiados/as.

En esa línea, Rusia y Polonia son los países que más cantidad de refugiados/as recibieron, contando ambos con más de 1.000.000 cada uno. En tercer lugar, se ubica Alemania, con 780.000<sup>15</sup> (Tabla 2).

TABLA 2. Países con mayor cantidad de refugiados ucranianos en 2022

Países	Número de refugiados
Rusia	1.305.000
Polonia	1.180.000
Alemania	780.000

Fuente: elaboración propia con base en datos de UNHCR, Operational Data Portal (s.f.)

En cuanto a Italia y España, en la actualidad cuentan con poco más de 125.000 refugiados/as cada uno (UNHCR, Operational Data Portal, s.f.). Sin embargo, estos datos deben analizarse con una perspectiva holística, teniendo en cuenta la virulencia de la situación en Ucrania. Aquellos/as que tienen más vínculos culturales con Rusia, y dada su cercanía, huyen hacia allí. En cuanto a quienes descartan Rusia como opción, la mayoría llega a territorio Schengen por Polonia y, desde ahí, se dirigen hacia otros países de la U.E.<sup>16</sup>

En definitiva, el análisis de las variables confirma que, a causa de la no resolución del conflicto o la gestión inadecuada de éste, lo que en un inicio era un fenómeno focalizado en las zonas sur y este de Ucrania, ha pasado a ser un problema no sólo para el país afectado, sino para todo Europa y, en especial, para los Estados de Europa Occidental.

<sup>14</sup> El entrecomillado obedece a que quien emigra para salvar su vida, no lo hace en función de una elección predeterminada y razonada, sino al lugar más cercano, como lo muestran los datos.

<sup>15</sup> Datos actualizados al 27/06/2022.

<sup>16</sup> Como se verá en la conclusión, los Estados europeos occidentales, a diferencia de lo que ocurre con la inmigración islámica, acogen a sus vecinos/as de Europa del este por cercanía y comodidades varias.

Si el conflicto bélico continúa sosteniéndose en el tiempo –y, en consecuencia, más zonas de Ucrania se ven afectadas por la guerra–, las cifras de desplazados/as internos/as pasarán a ser una categoría cuasi transitoria, dado que la única opción que les quedará a las personas para salvar sus vidas será traspasar las fronteras<sup>17</sup>.

## CONCLUSIONES

Durante las últimas décadas, la proliferación de intervenciones militares en Oriente Medio ha producido movilizaciones de personas a nivel masivo con destino a Europa, instalándose en la agenda política el concepto de «crisis de los/as refugiados/as». El enfoque con el que los Estados europeos han abordado este tema ha sido, usualmente, la perspectiva de la seguridad nacional, caracterizando a los/as migrantes como una amenaza a la estabilidad interna. Esta visión obedece –u obedecía– al tipo de sujeto que pretendía el asilo: la mayoría eran musulmanes/as, provenientes de los diversos países de Oriente Medio, sometidos/as a múltiples intervenciones militares por parte de las potencias Occidentales y Rusia.

Sin embargo, en el caso de la situación en Ucrania, la reacción de los Estados europeos ha sido diferente. Los países de la U.E., casi en su totalidad, han relajado sus exigencias para con la población ucraniana y así poder recibirlos/as y darles refugio. Eslovaquia, Polonia, Bielorrusia, entre otros, llegaron a recibir población sin pasaporte válido.

La propia U.E. ha activado el mecanismo de la Directiva de Protección Temporal<sup>18</sup>, que permite acceder a una protección inmediata y otorgar permiso de trabajo y residencia a ucranianos/as, apátridas y nacionales de terceros países con residencia legal en Ucrania que no puedan regresar a su país.

En suma, a diferencia de lo que sucede cuando son los/as migrantes provenientes del mundo islámico los/as que pretenden acceder a Europa, no se ha planteado aún ninguno de los interrogantes que suelen adherirse a la llegada masiva de personas a un Estado. Ni la creciente imposibilidad de retorno de las personas a quienes dio asilo el Estado, ni los desequilibrios internos que esto produce en su economía, fueron esgrimidos como argumentos para obstaculizar la recepción de refugiados/as ucranianos/as.

No obstante, el desafío para Europa sigue siendo el mismo: la logística del acogimiento inmediato de personas en peligro inminente de perder sus vidas difiere

<sup>17</sup> Cabe señalar que la abrumadora mayoría de las personas que escapan del territorio ucraniano son mujeres y niños/as –el 95%–. Esto es así porque el gobierno ucraniano ha establecido una prohibición de abandono del país para varones de entre 18 y 60 años.

<sup>18</sup> Que se activa por primera vez desde su aprobación en 2001.

considerablemente de la estructura necesaria para hacer sostenible en el tiempo la presencia masiva e intempestiva de millones de personas dentro del Estado.

Desde un punto de vista humanitario, es celebrable el cambio de política de la U.E., en tanto han permitido resguardar la vida de millones de personas<sup>19</sup>. Sin embargo, además de la incoherencia que supone la discriminación injustificada respecto de los/as migrantes musulmanes/as, el interrogante que surge es si esta política se mantendrá en el tiempo o bien comenzará a fracturarse a medida que los Estados de la Unión sientan los efectos de esta masiva incorporación de personas a sus economías.

Lo que ha quedado evidenciado con el conflicto ruso-ucraniano es que, en el mundo actual, la bilateralidad de las hostilidades no significa la indemnidad para los Estados circundantes.

Por ese motivo, la gestión a tiempo y pacífica de los conflictos es un imperativo que involucra no sólo a los países estrictamente en disputa, sino también, a la humanidad en su conjunto.

## REFERENCIAS

- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR) (s.f.). *A quién ayudamos*. <https://www.acnur.org/a-quien-ayudamos.html>
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR) (30 de agosto de 2018). *Preguntas más frecuentes sobre 'refugiados' y 'migrantes'*. ACNUR. <https://www.acnur.org/5b75aa984>
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR) (16 de enero de 2017). *Direcciones estratégicas del ACNUR, 2017-2021*. ACNUR. <https://www.refworld.org/es/docid/58f4e56d4.html>
- GALTUNG, J. (1965). Institutionalized Conflict Resolution: A theoretical paradigm. *Peace Research Institute-Oslo*, 2(4), 348-397.
- GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. (4 de abril de 2022). La acogida a los refugiados ucranianos: algunos desafíos e incertidumbres. *Real Instituto Elcano, ARI 28/2022*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-acogida-a-los-refugiados-ucranianos-algunos-desafios-e-incertidumbres/>
- INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (19 de mayo de 2022). *Country Profile Ukraine*. <https://www.internal-displacement.org/countries/ukraine#displacement-data>

<sup>19</sup> El ACNUR aseguró que el conflicto en Ucrania podría llevar a 4.000.000 de personas a desplazarse de manera forzada. Hoy, a cuatro meses de la invasión rusa el número es mayor. Esa movilidad forzada de personas representa, en número, el mayor de Europa desde la Segunda Guerra Mundial.

- McFAUL, M. (2007). Ukraine imports democracy: external influences on the Orange Revolution. *International Security*, 32(2), 45-83.
- CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS. 28 de agosto de 1951.
- DECLARACIÓN DE NUEVA YORK PARA LOS REFUGIADOS Y LOS MIGRANTES. 19 de septiembre de 2016.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (s.f.). Migración. *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/migraci%C3%B3n?m=form>
- UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES [UNHCR], *Operational Data Portal*. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>
- UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES [UNHCR] (s.f.). *Refugee Data Finder*. [https://popstats.unhcr.org/refugee-statistics/download/#\\_ga=2.118825609.1068255225.1654517947-2005477486.1652711231](https://popstats.unhcr.org/refugee-statistics/download/#_ga=2.118825609.1068255225.1654517947-2005477486.1652711231)
- VALDÉS, H. (2022). *Crisis Ruso-Ucraniana 2021-2022*. Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos – ANEPE.



# MIGRACIONES CLIMÁTICAS COMO «GENDERED PROCESS». DESARROLLO SOSTENIBLE CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

FERNÁNDEZ MUÑOZ, ANA  
*Universidad de Salamanca*

## RESUMEN

La vulnerabilidad ante el cambio climático, responsable de grandes movimientos de población, no se reparte de forma homogénea entre toda la población mundial, sino que afecta de forma diferencial a las mujeres del Sur del planeta. El enfoque neoliberal asume que hombres y mujeres migran por los mismos motivos, sin embargo, género, clase social y origen étnico son aspectos centrales en cualquier discusión de causas y consecuencias de los movimientos migratorios. La condición de mujer influye en todas las fases del proceso migratorio: decisión de migrar, traslado y posible retorno. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030, con especial referencia al ODS 5, deben ser la hoja de ruta para conseguir una migración realmente segura y ordenada, mejorando las condiciones de vida de los países de origen.

Palabras clave: *cambio climático, migraciones, perspectiva de género, desarrollo sostenible.*

## ABSTRACT

Vulnerability to climate change, responsible for large population movements, is not distributed homogeneously among the entire world population, but differentially affects women in the South of the planet. The neoliberal approach assumes that men and women migrate for the same reasons, however, gender, social class and ethnicity are central aspects in any discussion of causes and consequences of migratory movements. Being a woman



influences all phases of the migration process: decision to migrate, transfer and possible return. The Sustainable Development Goals envisaged by the 2030 Agenda, with special reference to Goal 5, should be the roadmap to achieve truly safe and orderly migration, improving the living conditions of countries of origin.

Keywords: *climate change, migrations, gender perspective, sustainable development.*

## CAMBIO CLIMÁTICO Y DESPLAZAMIENTOS

EL CLIMA HA EVOLUCIONADO siempre y es seguro pensar que seguirá haciéndolo: glaciaciones, eras áridas, el «Largo verano» medieval, etc. De hecho, la humanidad ha venido desarrollando estrategias de adaptación a estos cambios, ajustando su modo de vida a las nuevas condiciones ambientales o buscando nuevos lugares de residencia. Los efectos son evidentes: subidas del nivel del mar, erosión, pérdida de biodiversidad, territorios inhabitables, conflictos por el control de los recursos naturales, etc. En definitiva, dificulta los modos de vida tradicionales y obliga a abandonar las zonas más afectadas, que generalmente se corresponden con los países del Sur del planeta.

Degradación ambiental y movimientos de población han estado ligados a lo largo de toda la Historia. Por lo tanto, lo preocupante no es la evolución climática en sí, sino las dimensiones y el ritmo imparable que ha adquirido desde la Revolución Industrial, vinculado con el sistema productivo capitalista, que degrada los recursos renovables y explota intensivamente los no renovables (Felipe, 2019). Es más, El Informe de Síntesis del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) realizado en 2014 remarcó la necesidad de considerar el cambio climático como una emergencia sin precedentes, a la vez que alertó del riesgo que corren los derechos humanos en este contexto climático y socioeconómico (Consejo de Derechos Humanos, 2019).

En cualquier caso, y al contrario de la opinión general, los grandes movimientos migratorios no se producen del Sur al Norte global si no que son desplazamientos internos: primero al interior del propio país, después a países cercanos, buscando generalmente lugares donde tienen vínculos familiares o culturales (Felipe, 2019). Tampoco son migraciones a larga distancia y permanentes, sino que se trata de movimientos cíclicos (de un país a otro y de vuelta al de origen) y temporales.

## MIGRACIONES CLIMÁTICAS COMO «GENDERED PROCESS»

Los efectos más dramáticos del cambio climático se concentran en los países del Sur global. Una vez aquí, los colectivos más afectados son las personas pobres, dependientes, niños, personas mayores, minorías culturales o religiosas. Las mujeres

forman parte de todos estos grupos, partiendo además de una desventaja de base: el reparto sociocultural de roles y su posición de sometimiento respecto al hombre.

Lo cierto es que la vulnerabilidad ante el cambio climático tampoco se reparte de forma homogénea entre las mujeres. En este sentido, hay dos procesos a tener en cuenta: la feminización de la pobreza y la interseccionalidad de la exclusión. Acuñado en los años 70, el primer término hace referencia a la mayor dificultad de conseguir empleo, a la menor retribución que reciben las mujeres, la doble jornada – trabajo doméstico tras la jornada laboral –, violencia económica, menor acceso a los recursos educativos y materiales, etc. y cómo esto las sitúa en una posición de vulnerabilidad frente a la pobreza. Según Amnistía Internacional (2020), «aunque las mujeres realizan el 66% del trabajo en el mundo y producen el 50% de los alimentos, solo reciben el 10% de los ingresos y poseen el 1% de la propiedad».

Vinculado con la feminización de la pobreza, la interseccionalidad de la exclusión alude a cómo interaccionan factores como la raza, el género o el nivel socioeconómico, agravando la exclusión de las mujeres. Guzmán (2011) recomienda no escindir estos tres conceptos – género, raza y clase social – para evitar una visión parcial de la realidad. Desde la mirada interseccional de las migraciones se asume que no se pueden examinar los procesos migratorios tomando en cuenta sólo el género. Como indica la OIM (2019), el género es un aspecto central en cualquier discusión de las causas y consecuencias de la migración, ya sea forzada, voluntaria o alguna forma intermedia entre ambas. Asimismo, reconoce que el sexo de una persona, su género, identidad y orientación sexual dan forma a cada etapa de la experiencia migratoria.

El enfoque neoliberal asume que los hombres y las mujeres se mueven por los mismos motivos; sin embargo, obviar divisiones como la clase y el origen étnico-racial, dentro de procesos complejos como las migraciones provoca, de acuerdo con Guzmán (2011), una visión parcial de la realidad e interpreta así a los flujos migratorios con parámetros sesgados. Al definir las migraciones climáticas como un *gendered process* no se niega el impacto del cambio climático en los hombres, sino que se trata de identificar cómo afecta de manera diferencial a las mujeres. Las políticas, programas y proyectos de intervención deben marcarse objetivos específicos incluyendo la dimensión de género en el estudio de los patrones migratorios vinculados al cambio climático.

Dada su posición en la comunidad, las mujeres enfrentan ciertas vulnerabilidades en el contexto del cambio climático, pues afecta a los factores más esenciales para los medios de subsistencia (alimentos, agua, suministro energético) de los que las mujeres son a menudo las que han de hacerse cargo. Las zonas rurales son más sensibles al estar estrechamente vinculadas con los recursos naturales; además, carecen de medios económicos suficientes para alcanzar estrategias de adaptación. Los efectos son visibles en las diversas fases del proceso migratorio: la decisión de

migrar, el propio traslado, la adaptación al lugar de llegada, ya sea dentro o fuera del país de origen, y el posible retorno.

#### DECISIÓN DE MIGRAR

Como ilustra el informe publicado por ECODES, *Perspectiva de género en las migraciones climáticas* (2019), en Asia y África subsahariana, las mujeres son las encargadas de recoger agua para tareas como cocinar, lavar la ropa, limpiar, etc.; con las crecientes sequías, se ven obligadas a recorrer distancias cada vez mayores para conseguir la misma cantidad de agua. En Nepal, la degradación de los bosques dificulta la recogida de leña, lo que se une a la baja productividad agrícola. En este contexto, son las mujeres las que migran.

Por el contrario, cuando se suma una situación de pobreza o exclusión, son las que más posibilidades tienen de formar parte de las llamadas «poblaciones atrapadas»: quienes migran en busca de trabajo son los hombres, mientras que ellas permanecen en el hogar al cuidado del resto de la familia. De esta forma, aumenta su carga de trabajo y se exponen además al estigma social de ser *mujeres solas* al frente del grupo familiar. Si en esta situación, se vuelve a producir un desastre ambiental, las mujeres siguen sin tener los recursos necesarios para migrar, a pesar de contar con el trabajo del hombre en otra localidad o país.

#### TRASLADO

Si la migración es forzada, por ejemplo a causa de una catástrofe natural, las mujeres tienen más probabilidades de morir que los hombres. Socialmente, solo está aceptado que sean los hombres quienes aprendan habilidades de supervivencia como nadar o trepar. Además, el atuendo tradicional puede suponer un obstáculo a la hora de escapar y sobrevivir a un desastre; sirva como ejemplo el tsunami en la isla de Sri Lanka en 2004 o el ocurrido en la localidad de Acedh: algunas mujeres se encontraban dentro de sus casas utilizando ropas informales cuando llegó la primera ola y, en lugar de huir, emplearon el tiempo en intentar cambiarse de ropa, por lo que muchas murieron ahogadas.

Los campos de refugiados tienen el propósito, al menos sobre papel, de ofrecer refugio temporal a las víctimas de desastres naturales, conflictos bélicos, persecuciones por motivos políticos, religiosos o de otra índole. Sin embargo, en ocasiones los refugiados pasan tanto tiempo en un campo que varias generaciones de una misma familia nacen y crecen allí. Un riesgo importante que corren las mujeres en este contexto es el de ser víctimas de violencia sexual. El informe *Violence and disasters* de la OMS (2005) documentó abusos sexuales sistemáticos a refugiadas

por parte de los soldados de la ONU, en países como Guinea o Congo, a cambio de comida o abrigo. En el caso de las mujeres que inician su trayecto desde México hasta Estados Unidos, Amnistía Internacional advierte que el peligro de ser violadas es tan alto que con frecuencia los traficantes las obligan a administrarse una inyección anticonceptiva antes del viaje.

#### ADAPTACIÓN AL DESTINO Y POSIBLE RETORNO

Como ya se ha señalado, los patrones de movilidad difieren de hombres a mujeres. Ellos tienden a migrar internamente (cerca de su localidad o, al menos, dentro del mismo país) mientras que las mujeres migran internacionalmente en un porcentaje mayor. En cualquier caso, tanto si migran interna como externamente, el trabajo al que consiguen acceder es por lo general de baja cualificación, como trabajo doméstico, cuidado de personas dependientes o campañas agrícolas, incluso si antes han tenido ocupaciones más cualificadas en su lugar de origen.

Instaladas en el destino, enfrentan nuevas dificultades: las políticas migratorias occidentales no permiten que las personas inmigrantes accedan a la totalidad de recursos sociales, por lo que no suelen gozar de cobertura sanitaria, derechos laborales o vivienda adecuada. También, las diferencias culturales entre ambos países las sitúan en una posición de desventaja (sufren la mencionada interseccionalidad de la exclusión, por ser mujer, pobre y migrante), pues las mujeres son las transmisoras de prácticas culturales de las que a la vez son víctimas, como la mutilación genital o los matrimonios infantiles. A estas manifestaciones culturales se responde con normas hiperpunitivas que pueden derivar en la expulsión.

En cuanto a un posible retorno al lugar de origen, los hombres tienen más probabilidad de conseguirlo aduciendo motivos familiares, inadaptación o insatisfacción con su trabajo. En el caso de las mujeres, especialmente si han migrado a nivel internacional, tienen menos flexibilidad para regresar: la familia del país de origen depende de sus remesas y trabajar en economía sumergida a menudo implica no contar con recursos suficientes para sufragar el viaje de vuelta (en ningún momento se contempla que ellas puedan estar insatisfechas con su trabajo).

Con todo, en línea con Guzmán (2011), valdría la pena dismantelar el lastre victimista y homogéneo con el que habitualmente se alude a las mujeres migrantes. En contextos de crisis climáticas, son capaces de reducir las pérdidas humanas y las enfermedades provocadas por inundaciones, sequías, huracanes... Además, la mayoría de las estrategias para adaptarse a sus consecuencias parten de ellas.

## DESARROLLO SOSTENIBLE Y MUJER

### PACTO MIGRATORIO Y PERSPECTIVA DE GÉNERO

El instrumento de referencia en la gestión de las migraciones es el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, aprobado en 2018. La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2018) establece un principio rector para el Pacto: proteger los derechos humanos de las personas migrantes en todas las fases del proceso migratorio. Además, prevé 23 objetivos para la cooperación conjunta de los Estados a la hora de proteger a las personas migrantes.

Como se ha visto, el proceso migratorio tiene causas y consecuencias diferenciales para mujeres y niñas, tanto en el momento de migrar como durante el traslado y la posterior adaptación a la nueva sociedad. El Pacto Migratorio está estrechamente vinculado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, (en adelante, ODS) especialmente en lo que a perspectiva de género se refiere. Marca la necesidad de proteger los derechos humanos de mujeres y niñas en todas las etapas de la migración, comprendiendo sus necesidades específicas y empoderándolas como agentes de cambio, como marca la meta 15.g, reconoce la independencia, capacidad de actuación y liderazgo de las mujeres e intenta eliminar la percepción de éstas como únicamente víctimas vulnerables. Para cumplir el derecho a la información recogido en el objetivo nº 3, se prevé establecer puntos de apoyo y asesoramiento tanto a lo largo de las rutas migratorias como en los países de llegada, teniendo en cuenta el enfoque de género e infancia, además de campañas de sensibilización.

Busca además reducir las vulnerabilidades específicas de mujeres y niñas durante el traslado (meta 23). Una vez en el destino, se deben poner en marcha mecanismos para facilitar la inserción de las migrantes en la sociedad de acogida. Se ha señalado ya la dificultad de las mujeres migrantes para conseguir empleo acorde con su formación, ocupándose en su mayoría de trabajos poco cualificados (empleo doméstico, campañas agrícolas, etc.) y formando parte de la economía sumergida. En este sentido, se debe fomentar su empoderamiento, mejorando el empleo en el sector formal y garantizando el derecho de asociación (meta 32.e) para asegurar su participación plena, libre e igualitaria en la sociedad y la economía.

### OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MUJER

En el año 2015, tomando como punto de partida los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se adoptó en el marco de Naciones Unidas el documento *Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Aunque se trata de un instrumento de *soft law* (no es vinculante ni tiene efectos jurídicos directos)

los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que incluye sí aportan una visión transformadora para un desarrollo centrado en las personas y el planeta, basado en los derechos humanos y consciente de las diferencias de género (Sanz, 2021).

Ciertamente los datos sobre el cambio climático y sus efectos no invitan al optimismo, pero no podemos olvidar que tenemos aún ocho años por delante para cumplir los compromisos a los que nos compele la Agenda 2030. A pesar de ser objetivos independientes, todos ellos están vinculados entre sí de una u otra forma. Hay que considerar que el impacto diferencial que tiene el cambio climático en hombres y mujeres pone en riesgo la consecución de los ODS, por lo que todas las acciones institucionales que se lleven a cabo deben contar con perspectiva de género.

### *Salud, bienestar e igualdad de género*

Al analizar las migraciones desde una perspectiva de género, el principal ODS que debemos tener presente es el 5, relativo a la consecución de la igualdad de género. Como indica la OIM (2021), la migración puede ser una fuente de empoderamiento para las mujeres y niñas, pero también las hace más vulnerables a la violencia, abuso y explotación sexual. Para disminuir el tamaño del núcleo familiar (y con ellos los recursos necesarios para su subsistencia), es frecuente que el matrimonio forzado se produzca a edades cada vez más tempranas (en países como Kenia, antes de los 12 años), para además contar con el impulso económico que supone la dote del marido. En relación con ello, lo habitual es que las familias quieran «aumentar el valor» de la niña sometiéndola a prácticas como la ablación genital.

La problemática del matrimonio infantil se refleja en varias metas: la tercera, que busca eliminar el matrimonio forzado y cualquier forma de mutilación genital femenina; la sexta, que asegura los derechos reproductivos y las primera y segunda, que se dirigen a reducir la mortalidad materna y neonatal.

### *Acción por el clima y recursos naturales*

Como es evidente, para mejorar la situación de las mujeres que migran a causa de la degradación ambiental, será necesario trabajar para disminuir los efectos del cambio climático. En este sentido es importante el ODS 13, orientado a la acción por el clima. La migración es un mecanismo de adaptación a las consecuencias del cambio climático; la OIM marca tres ejes de actuación vinculados con las migraciones y el medio ambiente: prevenir los desplazamientos forzados por factores ambientales, proteger a las poblaciones afectadas y mejorar la resiliencia y adaptación al cambio climático. La escasez de recursos naturales como el agua (debido a la sequía o a la salinización de acuíferos de agua dulce) obliga a las mujeres a des-

plazarse distancias más largas para conseguirlo. El ODS 6 busca, entre otras metas, aumentar el uso eficiente de los recursos hídricos, sobre todo la extracción de agua dulce (meta 4), y proteger los ecosistemas relacionados con el agua (meta 6).

### *Eliminar desigualdades: pobreza, educación y trabajo decente*

La pobreza es un factor determinante en el estado de salud de una persona, al condicionar su alimentación, higiene, salud física y mental y posibilidades de vivir en condiciones dignas. Las metas a perseguir en este sentido serían, como marcan los ODS 1 y 3, la implantación de sistemas de protección social (meta 3 del ODS 1) y lograr la cobertura universal y el acceso a medicamentos (meta 8 del ODS 3). Tras un desastre ambiental, las mujeres que ya se encontraban en una situación de exclusión tendrán aún menos recursos para migrar (formando las ya mencionadas poblaciones atrapadas) y para recuperarse económicamente puesto que las ayudas post desastre se conceden a quienes tienen la titularidad de las tierras de cultivo, es decir, a los hombres. Esta feminización de la pobreza es otra de las realidades que se puede combatir aumentando la resiliencia ante desastres ambientales (meta 5 del ODS 1) y asegurando la igualdad de derechos a los recursos económicos (meta A del ODS 5).

La educación facilita la integración de las personas migrantes y mejora su situación socioeconómica en las sociedades de acogida. Es especialmente importante la aplicación conjunta del ODS 5 en su meta 6 (eliminar los matrimonios forzados y la mutilación genital femenina), con el ODS 4 (eliminar la desigualdad de género en cuanto al acceso a educación básica y superior). La organización Save the Children considera la educación como la mejor herramienta para prevenir el matrimonio infantil y las consecuencias asociadas; estima además que en el periodo 2018-2030 se evitarían hasta 50 millones de matrimonios infantiles si todas las menores terminaran la educación secundaria

Como se ha reseñado arriba, cuando la mujer migra (sobre todo internacionalmente) accede a trabajos poco cualificados, formando parte de la economía sumergida, con escasos derechos laborales. Para atajar esta cuestión se deben proteger los derechos laborales y el trabajo seguro (ODS 8 meta 8) y, de nuevo, reconocer el valor e importancia del trabajo doméstico (ODS 5 meta 4). Además, asegurando la participación plena de la mujer se conseguiría que las migrantes accedieran a oportunidades de empleo decente (ODS 8 meta 5).

### *Paz, justicia e instituciones sólidas*

Todo lo anterior está fuertemente condicionado a la consecución del ODS 16: paz, justicia e instituciones sólidas. De acuerdo con Sanz (2021), es crucial hacer

frente a las causas profundas de la violencia y los conflictos, generalmente enraizadas en dinámicas de injusticia, exclusión y opresión, así como en instituciones poco representativas. No podrán conseguirse unas instituciones democráticas y justas ni unas sociedades pacíficas si el resto de las condiciones sociales, económicas, políticas y ambientales no avanza al mismo ritmo. Los cambios en los patrones del clima pueden exacerbar los conflictos en ciertas regiones o provocar graves desplazamientos de población. Mientras las energías estén puestas en terminar con los conflictos armados, los avances en el resto de ODS se verán estancados y repercutirán a su vez en la consecución de la paz. De la misma forma, es importante el ODS 17 en relación con la colaboración internacional y las alianzas necesarias para que el desarrollo sostenible avance a buen ritmo en todos los países.

Con todo, aún siendo imprescindible la perspectiva de género, no puede limitarse a la perspectiva occidental. Al contrario, es necesario dar voz a los colectivos más afectados por el cambio climático, los desplazamientos forzados, las normas antiinmigración, etc, pero especialmente a las mujeres: que sean ellas las que presenten sus necesidades, sus modos de resolver ciertas dificultades, las estrategias de adaptación, etc. En definitiva, si realmente queremos mejorar la situación climática y migratoria, debemos abandonar el papel paternalista y escuchar a quienes están sufriendo sus efectos.

## REFERENCIAS

- ACNUDH. (2019) *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM)*. *El ACNUDH y la migración*. <https://www.ohchr.org/es/migration/>
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (17 de octubre de 2020). *La pobreza tiene género*. En: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/la-pobreza-tiene-genero/>
- GUZMÁN, R. (2011). *De la perspectiva de género al paradigma interseccional. Aportaciones para el análisis de las migraciones feminizadas*. Congreso Universitario Nacional de Investigación y Género.
- YEN, K. C.; PLATT, M.; YEOH, B. S. A. *et al.* (2014). *Gendered Migration Patterns, Processes and Outcomes: Results from a Household Survey in Ponorogo, Indonesia*. Migrating out of poverty. RPC Working Paper, 22. Migrating out of Poverty Consortium, University of Sussex.
- FELIPE, B. (2019). *Perspectiva de género en las migraciones climáticas. El cambio climático afecta a todas las personas, pero no por igual: desafíos específicos para mujeres y niñas*. ECODES.
- NAILANTEI, N. (2019). *Kenya: The impact of climate change is worsening the situation of child marriage among the Maasai*. En P. GRANT (Ed.), *Minority and Indigenous Trends 2019* (pp. 81-84). Minority Rights Group International. <https://minorityrights.org/>
- SANZ, N. (2021). *El programa político criminal de la Agenda 2030*, en M. OLMEDO; M. NÚÑEZ; N. SANZ y M. POLAINO-ORTS, M., *Ciencia Penal y Generosidad. De lo mexi-*



*cano a lo universal. Libro homenaje a Carlos Juan Manuel Daza Gómez. In memoriam* (coords.) (pp. 609-625). Bosch Penal.

PIONEROS DE SOCIEDADES PACÍFICAS, JUSTAS E INCLUSIVAS (2018). *La hoja de ruta para sociedades pacíficas, justas e inclusivas: un llamado a la acción para cambiar el mundo*. Centro sobre Cooperación Internacional. [https://inee.org/sites/default/files/resources/sdg16\\_roadmap\\_esp\\_sep17.pdf](https://inee.org/sites/default/files/resources/sdg16_roadmap_esp_sep17.pdf)

# REAFIRMAR LA SOBERANÍA CULTURAL PARAGUAYA EN LA ZONA ESTE DE SEGURIDAD FRONTERIZA ESTABLECIDA: UNA DEUDA PENDIENTE DEL ESTADO PARAGUAYO

ROJAS BENITEZ, OLGA<sup>a</sup>; ROJAS BENITEZ, EDUARDO<sup>b</sup>

<sup>a</sup>*Universidad Nacional de Asunción*, <sup>b</sup>*Universidad Nacional de Asunción*

## RESUMEN

La historia del Paraguay es esencialmente la historia de sus tratados de límites y la afirmación de su soberanía en estos. Dos grandes guerras: la guerra de la triple alianza contra el Paraguay y la guerra por el Chaco paraguayo con Bolivia, le otorgan su actual geografía. Con el Brasil existen límites, aún hoy, no definidos, comprendidos entre el hito IV/375 hasta el hito natural de Saltos del Guairá. A esta realidad histórico-geográfica, se suma la colonización agrícola brasileña en territorio paraguayo, alentada por la derogación de la ley de fronteras en 1963, que abarca esencialmente: Amambay, Canindeyú y Alto Paraná. La aparición del fenómeno de los brasiguayos, la utilización del portugués y la moneda brasileña, en dichas zonas, generan una peligrosa coyuntura en las fronteras este del país.

Palabras clave: *soberanía, Paraguay, cultura, límites, brasiguayos.*

## ABSTRACT

The history of Paraguay is essentially the history of its border treaties and the affirmation of its sovereignty in these. Two great wars: the war of the triple alliance against Paraguay and the war for the Paraguayan Chaco with Bolivia, give its current geography. With Brazil there are limits, even today, not defined, between milestone IV/375 up to the natural milestone of Saltos del Guairá. Added to this historical-geographical reality is the Brazilian

agricultural colonization in Paraguayan territory, encouraged by the repeal of the border law in 1963, which essentially covers: Amambay, Canindeyú and Alto Paraná. The appearance of the phenomenon of the brasiguayos, the use of Portuguese and the Brazilian currency, in these areas, generates a dangerous situation in the eastern borders of the country.

Keywords: *sovereignty, Paraguay, culture, limits, brasiguayos.*

## BREVE REFERENCIA HISTÓRICA

### LA DETERMINACIÓN DE LOS LÍMITES DEL ESTADO PARAGUAYO

DESDE LA VENIDA DE LOS EUROPEOS, específicamente, las coronas española y portuguesa a las tierras que posteriormente se llamaron América, estos reinos trataron de acordar cuál era la frontera entre sus posesiones, fijándonos en los límites del sur, del llamado Nuevo Mundo, nos encontramos con muchas y gigantescas modificaciones territoriales para ir definiendo los límites entre estas.

La Bula Papal de Alejandro VI del 4 de mayo de 1493 fue el primer intento de acuerdo de límites. El decreto papal de Alejandro VI trazaba una línea imaginaria de norte a sur, que pasaba a 100 leguas al oeste de las islas Azores y Cabo Verde, quedando las tierras al este para Portugal y al oeste para España, pero, por su inexactitud y la poca posibilidad que se le hubiese otorgado a Portugal posesiones en América, gestionaron, otro acuerdo: El Tratado de Tordesillas del 7 de junio de 1494. Este tratado tomaba como referencia las islas de Cabo Verde, desde ese entonces, Portugal pasó a tener derecho sobre 270 leguas sobre lo que hoy se conoce como Brasil. Este tratado no fue exacto en cuanto a la medición de las lenguas, lo que generó nuevas polémicas, y, claro, nuevas demarcaciones.

La Capitulación de Don Pedro de Mendoza, del 21 de mayo de 1534, hace mención al límite Este del tratado de Tordesillas. Dicho límite cortaba la costa del Brasil por arriba de la Cananea, que actualmente es un municipio del Estado de San Paulo, todo lo que estaba al oeste de aquel límite pertenecía a España. El Adelantado vino a hacer respetar dichos límites, de haberse mantenido la buena fe de aquellas altas parte contratantes, el actual límite del Paraguay, no debería de diferir en mucho de aquella línea trazada en Tordesillas. La travesía de aquel Primer Adelantado terminaría en el establecimiento de una casa fuerte, por uno de sus subalternos, Juan De Salazar y Espinoza. La misma será, posteriormente, la ciudad de Asunción, donde ya existía una Tava o ciudad de los guaraníes, sus habitantes originarios. Esta casa fuerte sería el centro de la conquista del todo el Río de la Plata, antes, de la creación y posterior delimitación del Virreinato del Perú.

El Tratado de 1750 o de Permuta del 13 de enero de dicho año, es fruto de la sagacidad portuguesa con apoyo de la diplomacia inglesa, en este tratado, España recuperaba la Colonia do Sacramento, a cambio de una inmensa región al oeste de la línea de Tordesillas, que llegaba hasta el río Uruguay, río Paraná y río Paraguay. Esto consumaba siglos de incursión bandeirante tras el límite de las Tordesillas, entregándose 7 reducciones jesuíticas españolas que se establecieron allí para que los portugueses no avanzasen. Esto generó un malestar en dichas reducciones jesuíticas que originó la llamada, guerra guaraníca. La guerra guaraníca tuvo consecuencias nefastas para los guaraníes que fueron derrotados en la batalla de Caibaté en el año 1756 por una coalición hispano-portuguesa. Tras la muerte de Fernando VI el monarca Carlos III, anula el tratado de permuta, con esto se recuperó la Colonia de Sacramento en forma efectiva, pero, no se pudo mantener esta victoria por mucho tiempo ante la poderosa armada inglesa.

El Rey Carlos III firmó con María I de Portugal el tratado de San Ildefonso el 1 de octubre de 1777, que consumaba las posesiones portuguesas tras la línea de Tordesillas hasta las fronteras orientales de la Provincia del Paraguay. De nuevo, con este tratado, la Gobernación Paraguaya, sería las más atacada por el Reino de Portugal, hasta establecerse en la actual Coímbra en pleno territorio de la Gobernación del Paraguay, traspasando, por mucho, incluso el nuevo límite establecido en el tratado de San Ildefonso. Este era el *uti possidetis* del Paraguay en sus fronteras del este, al tiempo de su independencia del Reino de España.

#### LAS CUESTIONES DE LÍMITES PENDIENTE CON EL BRASIL

Como estados independientes el Paraguay, como República, y, el Brasil, como nuevo Imperio, tampoco pudieron definir sus límites hasta que se enfrentaron en una guerra, que, hasta la fecha, es la mayor librada en suelo sudamericano. El Imperio del Brasil bajo promesas de reconocer todo el chaco boreal paraguayo como argentino realiza una alianza militar de carácter secreto, con la Argentina, e incluye, igualmente, a la República Oriental del Uruguay tras apoyar un golpe de estado en dicho país, esta alianza, es conocida como el tratado secreto de la triple alianza contra el Paraguay, en ella se fijaban de antemano, el 1 de mayo de 1865 en Buenos Aires, los territorios que cada uno de ellos llevarían del Paraguay.

Estos tres países unidos, derrotan, en una guerra genocida, al Paraguay tras cinco años de lucha, 1865-1870. Solo un estado lograría todas sus pretensiones territoriales, el Brasil, pero, dejando de lado, claro está, los términos que ellos mismos acordaron con sus aliados bajo el tratado secreto de la triple alianza. Dicho tratado secreto disponía que los tratados de paz y límites con el Paraguay serían firmados en forma conjunta por los aliados. Sin embargo, Brasil sin tener en cuenta las pretensiones de su aliado argentino, que se vio estafado, firma, sobre tablas, con el

gobierno establecido en el Paraguay por el Imperio, el Tratado Loizaga – Cotegipe del 9 de enero de 1872, a poco de haber terminado la guerra. En este tratado se dejaba las 7 caídas de los Saltos del Guairá dentro del territorio paraguayo, lo que sería objeto de protesta por parte del Brasil, más adelante.

El Tratado Ibarra–Mangabeira del 21 de mayo de 1927, es un tratado complementario de límites con el Brasil, en donde se define y reconoce al Paraguay como dueño del litoral del Río Paraguay hasta el Río Apa. Este tratado crea una comisión de límites mixta para establecer los hitos de la frontera seca entre el Paraguay y Brasil establecida en el año 1872, dejando la comisión brasileña en la cartografía todos los Saltos del Guairá dentro del territorio brasilero, contrariando lo establecido en el Tratado Loizaga–Cotegipe de 1872.

#### EL TRATADO DE ITAIPÚ

Es el tratado que da origen a la Represa Binacional Itaipú y que posterga el conflicto por los 7 Saltos del Guairá entre la República del Paraguay y la República Federativa del Brasil. En los años 60 entre Brasil y Paraguay resurge nuevamente el tema de los Saltos del Guairá. Los hitos inaugurados, hasta ese momento, entre ambos países, eran de 846. Ahora bien, en la zona en la que aún faltaba demarcar lo correspondiente a las 7 caídas de los Saltos del Guairá, el ejército brasilero la ocupa de forma ilícita, sin permitir que las comisiones demarcadoras puedan continuar con su trabajo. Las tropas brasileñas recién fueron removidas de la zona, con la firma del Acta de Foz de Yguazú del 22 de junio de 1966, este tratado firmado por los Cancilleres de Paraguay y Brasil, tenía por objetivo el aprovechamiento hidroeléctrico de río Paraná, y, que la energía eléctrica surgida de este aprovechamiento será dividida, en partes iguales.

Con el Tratado de Itaipú del 26 de abril de 1973, se concreta la construcción de la hidroeléctrica, pero, se postergó el problema de la demarcación de límites en la zona de los Saltos del Guairá o «siete quedas» como lo denomina el Brasil. Dentro del parlamento paraguayo la oposición al gobierno planteó el rechazo del tratado hasta que se fijen los límites entre ambos países, sin embargo, el oficialismo por mayoría aprobó el tratado, sepultando el problema, pero generando otro, la migración de colonos brasilero al Paraguay cuyas tierras ahora se encontraban inundadas. Y es que para la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú, se tuvo que inundar por completo la zona de las 7 caídas de los Saltos del Guairá, una de las que fuera una de las maravillas naturales más espectaculares de admirar hasta entonces.

Si bien es cierto que el Paraguay propició una política inmigratoria a finales del siglo XIX y durante gran parte del siglo XX, para levantar el país de la ruina econó-

mica y poder repoblar el devastado Paraguay de la postguerra, la singular situación social generada tras la migración de ciudadanos brasileños al este del país, merece una atención especial, dado los antecedentes históricos que aquí brevemente se mencionan. A esbozar ambos aspectos se dedican las siguientes líneas.

Mapa de la frontera seca, IV sector, con la República Federativa del Brasil. Límites aun no definidos comprendidos entre el hito IV/375 hasta el hito natural de Saltos del Guairá, zona coloreada en rojo

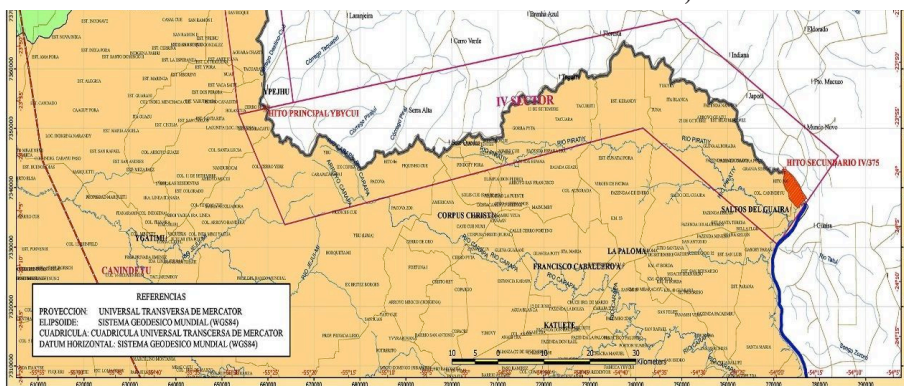


FIGURA 1. Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores. Comisión Nacional demarcadora de límites, adaptado por Olga Rojas Benitez (2010).

## LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA INMIGRATORIA DEL PARAGUAY DE FINALES DEL SIGLO XIX Y PARTE DEL SIGLO XX

Deben señalarse dos momentos diferentes en la política gubernamental de inmigración al Paraguay, el primer momento abarca desde 1872 a 1963 y el segundo, de 1963 en adelante. En este primer momento el Paraguay opta por vender las tierras públicas, en atención a lo dispuesto por la ley de 1881, la primera ley de inmigración y colonización en el Paraguay. Esta ley autorizaba al Gobierno a la creación de colonias agrícolas en tierras públicas, con tal propósito esta ley concedía numerosos beneficios a los extranjeros agricultores, así cada grupo familiar constituido, por lo menos, de tres adultos recibía el importe de su pasaje desde el punto de su embarque hasta el lugar de su destino, seis meses de manutención al establecerse en la colonia, herramientas de labranza, semillas, animales, y, un lote de diez y seis cuerdas cuadradas, debiendo conservarlas, por lo menos, por cinco años consecutivos, estas tierras vendidas quedaban hipotecadas al pago de anualidades. Sin embargo, estaban exentas de impuestos por el término de diez años. Todo esto conllevó «la oferta de tierras a precios ínfimos. Los grandes yerbales, la producción de petit grain y la de tanino pasaron a manos de extranjeros quienes

contrataron mano de obra paraguaya para la producción» (Fischer, Palau y Pérez, 1997, p. 4).

En 1903 se promulga una nueva ley de inmigración, en sus aspectos más resalantes se pueden observar la exigencia de un capital mínimo a cada varón adulto e igualmente establecía beneficios a los jefes de familias, estos debían ser menores de cincuenta años cumplidos, se les otorgaba pasaje desde cualquier punto del Río de la Plata o Paraná, desembarco sin costo alguno, alojamiento por hasta ocho días siguientes a su llegada al país, ser trasladado hasta donde quisieran fijar residencia.

Varias leyes y decretos se sucedieron en la primera mitad del siglo XX en materia de inmigración, todas con el claro objetivo de repoblar el devastado Paraguay y levantar su economía. Así, la ley 514 del 26 de julio del 1921, hecha a medida para que colonos menonitas se instalasen en el país, en la zona occidental o Chaco paraguayo. Se debe apuntar aquí que por esta ley se les otorgaba libertad de culto, se los eximía del servicio militar obligatorio, se les concedía contar con su propio sistema educacional en su idioma, se les permitía contar con su propio sistema de seguridad social, concediéndoles igualmente, franquicia impositiva por diez años. También se propició la inmigración japonesa al país, la cual se concreta por primera vez en 1936 (Fischer, Palau Pérez, 1997).

El Decreto Ley N° 1060 de colonización de 1935, declaraba de utilidad pública todas las tierras que no hayan sido explotadas por sus propietarios de más de mil hectáreas. Esto generó un malestar en los propietarios quienes forzaron que esta norma fuera derogada, y así se establece el Decreto N° 2898 de 1937. «Con las necesidades que afrontó el país, la única alternativa viable resultó el capital extranjero y con ello la inmigración, aunque no se contó con la infraestructura adecuada para albergar a los inmigrantes, ellos constituyeron la única opción de progreso y bienestar tanto para los futuros inmigrantes como para el Paraguay, teniendo en cuenta la escasa población con que contaba y por ende la crónica falta de mano de obra» (Fischer, Palau y Pérez, 1997, p. 10). El Decreto N° 120 del 29 de febrero de 1940 por el cual se dicta el Estatuto Agrario de la República, establecía una zona de seguridad fronteriza, de cien kilómetros, esto es, ningún extranjero podía ser dueño de tierras en las fronteras paraguayas.

En 1954, Alfredo Stroessner asume el poder político en el Paraguay, en el que se mantuvo hasta 1989. Con Stroessner en el poder se inicia lo que aquí se denomina el segundo momento en la política gubernamental de inmigración. Varias son las aristas a considerar, la realidad histórica muestra una coyuntura muy difícil de sortear, la indeterminación de límites en un sector de la frontera con el Brasil; la necesidad de un despegue económico que se encontraba fluctuante no sólo por la realidad demográfica paraguaya, sino, y, sobre todo, por la inestabilidad política caracterizada por revueltas y golpes de estado, uno tras otro, en casi toda la primera mitad del siglo XX.

En 1965 tropas brasileñas invaden Puerto Renato y toda la zona de veinte kilómetros aún en disputa con el Brasil, mediación diplomática de por medio por parte de Estados Unidos, se logra el Acta de Foz de Iguazú en 1966, que luego deriva en el tratado de Itaipú de 1973, para construir la represa hidroeléctrica más grande del mundo en condominio con el Paraguay. Este juego de poder que despliega el Brasil para conseguir la energía que necesitaba para su desarrollo económico podría decirse previsible. Pero lo verdaderamente desconcertante es la derogación, durante el Gobierno de Stroessner, y por ley N° 854 del 26 de marzo de 1963, del Decreto N° 120 del 29 de febrero de 1940 que prohibía el acceso a la propiedad a extranjeros en una franja de cien kilómetros de la frontera. No resulta lógico dejar unas fronteras muy codiciadas por el Brasil en manos de colonos brasileños, so pretexto de la necesidad de una agricultura mecanizada y más moderna.

Propietarios según nacionalidad en terrenos de 1.000 y más hectáreas. Año 2008

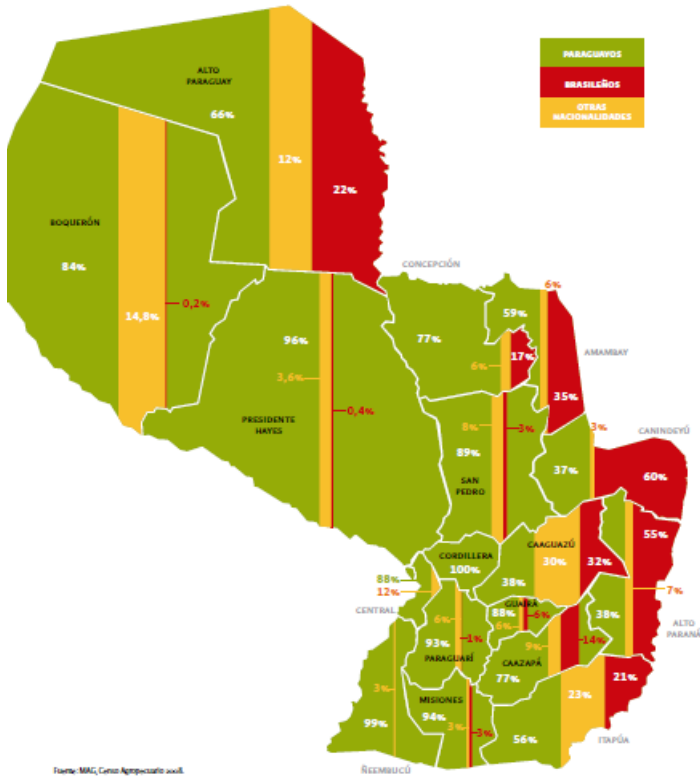


FIGURA 2. Fuente: Extranjerización reciente y actual del territorio paraguayo (2017)



Sin embargo, la realidad mostraba que «inversionistas brasileños, ricos fazendeiros, financistas o empresarios de la agroindustria ocupan rápidamente la delantera de la escena. La adquisición de tierras en el Paraguay es el negocio del momento, el comprador va sobre seguro, las tierras tienen poco valor y será fácil revender con beneficios sustanciales» (Souchaud, 2007, p. 97). En igual sentido, exponiendo el gran flujo de la inmigración brasileña, el trabajo de la Organización Internacional para las migraciones (OIM, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, UNFPA, 2003a). Estudios hablan que el 12% de la población paraguaya, nació en el extranjero, (OIM, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, UNFPA, 2003b).

En esta imagen, el color rojo representa a los propietarios brasileños, el color amarillo a propietarios de otras nacionalidades y el color verde a propietarios paraguayos. Los departamentos de Amambay con 35%, Canindeyú con 60% y Alto Paraná con 55%, son los departamentos que poseen el mayor porcentaje de propietarios de origen extranjero con 1.000 y más hectáreas en propiedad. Estos datos fueron obtenidos por Luis Galeano, autor del informe denominado: Extranjerización reciente y actual del territorio paraguayo, quien recurrió al último censo agropecuario realizado en el Paraguay en el año 2008 (Galeano, 2017). Debe apuntarse que, recién ahora, luego de catorce años, se realizan los preparativos para el próximo censo que nos mostrará si el mapa de la figura 2 ha variado o no, respecto de los propietarios brasileños en los inmuebles rurales de la frontera este del Paraguay.

## VALORACIÓN CRÍTICA DE LA LEY 2532/2005 QUE ESTABLECE LA ZONA DE SEGURIDAD FRONTERIZA EN EL PARAGUAY

Recién el año 2005 el Paraguay vuelve a contar con una ley de seguridad fronteriza, la ley 2532, que es sancionada en el 2004 y promulgada en el 2005. Una ley con apenas diez artículos en su contenido, que establece una franja apenas de 50 kilómetros adyacentes a las líneas de frontera. A esta tibia y extemporánea norma de protección a la seguridad del Estado paraguayo, se suma la de su artículo dos, donde se establece que, salvo razones de interés público, los provenientes, sean personas físicas o jurídicas, de cualquiera de los países limítrofes al Paraguay, no podrán ser condóminos o usufructuarios de inmuebles rurales. Prohibición que se desdibuja en la redacción de su siguiente artículo.

En tal sentido, su artículo tres dispone que se respetan los derechos adquiridos, ya sean estos derechos sucesorios, los adjudicados judicialmente por subasta pública, o aquellos otorgados por dación de pago a favor de bancos o entidades financieras, de los países limítrofes, cualquiera sea la fecha de formalización de la garantía, y, claro, los derechos de los extranjeros de cualquiera de los países limítrofes con radicación permanente en el país. Esto así redactado, conforme a una rapidísi-

ma modificación del artículo tres originario, por ley 2647/2005, que inicialmente simplemente decía, que se respetaran los derechos adquiridos antes de la vigencia de esta ley. No deja de llamar la atención la rapidez para otorgarle un contenido acabadamente detallado a la nueva redacción.

A esto debe agregarse el contenido de su artículo cuatro, que establece que serán nominativas y no endosables las acciones o títulos de las sociedades por acciones y los certificados de aportaciones de las cooperativas de los propietarios, copropietarios o usufructuarios de inmuebles rurales en la zona de seguridad fronteriza. Las demás normas establecidas en esta ley, simplemente, se limitan a señalar a los notarios públicos, la prohibición de extender escrituras públicas en violación a la norma establecida y, al servicio nacional de catastro, la de llevar los registros debidamente inventariados de las condiciones de dominio de los inmuebles rurales actualmente existentes, dejando constancia expresa, de que, tal o cual inmueble se encuentra ubicado, total o parcialmente, en la zona de seguridad fronteriza. Desde luego, no falta la norma que, expresamente, declara nulos los actos jurídicos contrarios a los dispuesto en esta ley.

Estas leyes, la 2532/2005 y su modificatoria la 2647/2005, en realidad mal llamadas de seguridad fronterizas de la República del Paraguay, deberían llamarse, de consolidación de los derechos extranjeros en la zona limítrofe paraguaya, pues bien podría ser vista como el corolario de lo que se inició con la militarización de Puerto Renato en 1965. Si bien, siempre es preferible la pluma a la espada para solucionar conflictos internacionales, estamos convencidos de que para darle fuerza a la pluma, el Paraguay, debe apostar por dos vías, la primera, y, decisiva, amparados en el artículo 109 y concordantes de la Constitución nacional, poner límites legales a la propiedad privada en la zona de seguridad fronteriza, derogando el artículo tercero de la vigente ley por inconstitucional, pues, pone en riesgo la libertad, la independencia del Estado paraguayo y hasta su propia soberanía; y, en consecuencia, contar con una verdadera ley de seguridad fronteriza. La otra vía, es fortalecer la cultura paraguaya en toda la franja denominada: de seguridad fronteriza. Esto de manera tal que, los propietarios respeten las tradiciones y costumbres del país, hablen los idiomas oficiales y utilicen exclusivamente la moneda legal paraguaya para las transacciones comerciales en dicha zona.

## EL OLVIDADO FACTOR CULTURAL COMO INSTRUMENTO DE CONSOLIDACIÓN DE LA SOBERANÍA PARAGUAYA

Teniendo en vista que la clave cultural es el centro de la identidad de una nación, que comparte no sólo un territorio común, sino una lengua, valores y costumbres distintivos, no es poca cosa, diseñar una política cultural como estrategia decisiva para afianzar la soberanía paraguaya. Dicho esto, resulta peligrosa la co-

yuntura que genera la transgresión cultural de la zona fronteriza este del Paraguay, más aún, ante fronteras pendientes de definir y el tratado de Itaipú a renegociar. Al hablar de transgresiones culturales, aquí se hace referencia al idioma portugués hablado en dichas zonas, al uso de la moneda brasileña para el comercio, como algo normal y en forma excepcional, el uso de la moneda paraguaya o de la moneda norteamericana, al apoderamiento de la cultura foránea en lo referente a la música que se escucha y baila, y la comida que se consume.

En este orden de cosas, se apunta un trabajo académico desde la Dirección de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas UNE, que llamó nuestra atención: *Incidencia sociolingüística del portugués en la región este del Paraguay*. En este trabajo, la autora sostiene: «el escenario laboral de los egresados se da principalmente en el ambiente comercial y empresarial que está permanentemente vinculado al idioma portugués» (Cantero, 2018, p. 4). Aquí no se intenta obstaculizar o criticar la riqueza que conlleva el manejo de otro idioma para ganar espacios laborales o comerciales, aquí lo verdaderamente preocupante es lo que deja entrever cuando dice, «se acostumbra pensar que una lengua delimita una frontera nacional, sin embargo, el territorio no sólo se imagina desde los límites naturales, se habla también de límites lingüísticos» (Cantero, 2018, p. 6).

El Paraguay se encuentra con una población de brasiguayos «que fueron tomando control y posesión de grandes extensiones de tierra en el país fronterizo (Ayala Godoy, 2014, p. 7), donde se habla de familias transnacionales, caracterizadas «por tener entre sus miembros a personas que residen en diferentes países y que, a pesar de la separación, siguen compartiendo recursos de forma intensa, a menudo en tiempo real» (Campos, 2018, p. 69). A todo esto, debe sumarse que la ley de migración paraguaya, ley 1863/2001 y su antecesora la ley 854/1963, no prevén como un requisito para la radicación permanente, ningún tipo de evaluación del conocimiento de la cultura o historia paraguaya o de sus idiomas oficiales, el español y el guaraní. No prevé escuelas especializadas donde se pueda enseñar a los extranjeros todo lo concerniente a la cultura e historia paraguaya. Lo propio sucedía con quienes deseaban acceder a la nacionalidad paraguaya por naturalización, hasta que la Corte Suprema de Justicia en el 2007, por la Acordada N° 464/2007 realiza una evaluación en materia de historia, geografía y de conocimientos cívicos del Paraguay. No obstante, este importante paso, a la vista está, resulta insuficiente.

Sigue siendo una materia pendiente para el Paraguay reafirmar su cultura y con ello su soberanía, apoyada en leyes coherentes. Para ello debe abocarse seriamente a diseñar una política cultural que vivifique sus riquezas, históricas, geográficas, lingüísticas y sus tan peculiares tradiciones.

## REFERENCIAS

- AYALA GODOY, M. P. (2014). *Migración Brasileña en el Paraguay: El caso «brasiguayos», las dificultades sociales y diplomáticas que acarrea*. Instituto Latino-americano de economía, sociedad y política (ILAESP).
- CAMPOS, M. (2018). Familias transnacionales de brasileños a principios del siglo XXI: aportes para el análisis y la medición. *Revista Notas de población*, 106, 65-90.
- CANTERO, M. (2018). *Incidencia sociolingüística del portugués en la región este del Paraguay*. <https://www.fceune.edu.py/v2/wp-content/uploads/2019/04/MARINA-CANTERO.pdf>
- FISCHER, S., PALAU, T. y PÉREZ, N. (1997). *Inmigración y emigración en el Paraguay 1870-1960*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- GALEANO, L. (2017). *Extranjerización reciente y actual del territorio paraguayo*. <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2018/05/extranjerizacion2017.pdf>. 5-10.
- SOUCHAUD, S. (2007). *Geografía de la migración brasileña en Paraguay*. Fondo de población de Naciones Unidas.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM), Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2003a). *Paraguay, un país de migrantes*. <https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/boletin1.pdf>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM), Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2003b). *Características y problemas de la migración en el Paraguay*. <https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/boletin3.pdf>



OCTAVA PARTE  
TRÁFICO DE INMIGRANTES  
Y TRATA DE SERES HUMANOS:  
LAS PERSONAS MIGRANTES  
COMO MERCANCÍA



# LA ARMONIZACIÓN DEL DELITO DE TRATA DE SERES HUMANOS EN LA UE: ¿SON SUFICIENTES LAS NORMAS MÍNIMAS?

FAUCHON, CHLOÉ

*Universidad de Salamanca y Universidad de Estrasburgo (Francia)*

## RESUMEN

La Unión Europea (UE) ha aprobado desde finales de los años 1990 instrumentos de definición de la trata de seres humanos. Estas decisiones-marco y directivas prevén también sanciones para los autores de tal delito. No obstante, la UE solamente puede adoptar normas mínimas, es decir que los Estados miembros siempre pueden ir más lejos, ya sea en la definición de los elementos típicos o en la cuantía de la pena. La utilización de normas mínimas, si bien permite el respeto de las tradiciones y sistemas jurídicos nacionales, plantea problemas a la hora de armonizar el delito en la UE, ya que el delito no se define ni se pena de la misma manera en todos los Estados miembros, llevando a una falta de coherencia de la acción de la UE.

Palabras clave: *Trata de seres humanos, armonización, normas mínimas, coherencia, represión.*

## ABSTRACT

Since the end of the 1990's, the European Union (EU) has adopted instruments defining trafficking in human beings. Those framework-decisions and directives also contain sanctions for the perpetrator of this offence. Nevertheless, the EU can only adopt minimal rules, which means that the Member States can always go further, either in the definition of the constituting elements of the crime or in the seriousness of the sanction. However,



though the use of minimum rules allows for the respect of domestic legal traditions and systems, it also raises issues when it comes to harmonizing the offence across the EU. Indeed, absence of common definition and sanction at the EU level leads to a lack of consistency in the EU's action.

Keywords: *Human beings trafficking, harmonization, minimum rules, consistency, repression.*

## ACCIÓN DE LA UE EN MATERIA DE TRATA DE SERES HUMANOS

**G**RAVE VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, la trata de seres humanos constituye sin embargo una de las actividades ilegales más lucrativas, después del tráfico de drogas y de armas (Vidal Fueyo, 2012. p. 11). En 2016, se identificaron 15846 víctimas registradas en la UE, la mayoría explotadas sexualmente (Comisión Europea, 2016). La comunidad internacional tardó en adoptar medidas para luchar contra este fenómeno y hubo que esperar a finales del siglo XX para que se tomaran cartas en el asunto.

Así pues, en 1996 y 1997, la UE adoptó dos acciones conjuntas relativas a la trata. Se dio por primera vez una definición del delito en el año 2000 en el marco de las Naciones Unidas en el conocido como Protocolo de Palermo. Dos años después, la UE aprobó una decisión-marco sobre la lucha contra la trata de seres humanos (en adelante, decisión-marco TSH) donde se retomó la definición internacional y se obligó a los Estados miembros a adoptar «penas efectivas, proporcionadas y disuasorias». La acción de la UE presentaba en este momento un enfoque claramente crimino-céntrico, apoyándose principalmente en la represión del delito (Villacampa Estiarte, 2011, pp. 18-22). La Unión dio después un giro, adoptando un enfoque más victimo-céntrico, es decir, un enfoque que incluye también medidas de protección a las víctimas de trata. En el marco de esta visión holística de la trata de seres humanos, lidera la Directiva 2011/36/UE, último instrumento aprobado en materia de trata de seres humanos (en adelante, Directiva TSH).

La competencia de la UE para adoptar instrumentos de definición de delitos y fijación de penas no existe desde el inicio de las Comunidades Europeas, sino que llegó con el Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor en 1999. Hoy en día, está regulada básicamente por el artículo 83.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), que establece que «el Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes». Entre estos ámbitos delictivos, se contempla la trata de

seres humanos, como estipula el propio artículo 83.1. Esta disposición constituye la base legal sobre la cual se apoya la Directiva TSH.

## DIRECTIVA TSH

Este instrumento divide la acción de la Unión y, por consiguiente, de sus Estados miembros, en tres ejes, que se suelen llamar «las tres P»: la prevención del delito, su persecución y la protección de las víctimas. Para su persecución, se ha intentado crear un delito armonizado al nivel de la Unión Europea, estableciendo su tipo penal y las sanciones asociadas. Pese a que existan estos tres ejes, «la armonización de los derechos nacionales de los países integrantes de la Unión continúa constituyendo el objetivo principal» de la Directiva (Villacampa Estiarte, 2011, p. 42). Por esta razón, y para no extendernos demasiado, nos centraremos en esta exposición en la vertiente «persecución» de la acción de la Unión Europea.

Según el artículo 1 de la Directiva TSH, se debe erigir en delito como trata de seres humanos «la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, incluido el intercambio o la transferencia de control sobre estas personas, mediante la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de una persona que posea el control sobre otra persona, con el fin de explotarla» (apartado 1). Luego, enuncia el apartado 3 que «la explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena, u otras formas de explotación sexual, el trabajo o los servicios forzados, incluida la mendicidad, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, la servidumbre, la explotación para realizar actividades delictivas o la extracción de órganos». El tipo penal es próximo al que contemplaba la decisión-marco TSH; sólo se han agregado algunas acciones y fines nuevos.

Tanto la decisión-marco como la Directiva TSH son instrumentos legales europeos que se deben transponer en los ordenamientos jurídicos nacionales. Así lo dispone el artículo 288 del TFUE: «la directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios». Además, en virtud del artículo 83.1, se pueden adoptar exclusivamente «normas mínimas». En otras palabras, los Estados pueden siempre ir más lejos de lo que establece la legislación comunitaria. Por ejemplo, si dice la Directiva que la pena máxima debe ser de mínimo cinco años, los Estados pueden fijar penas máximas de siete, diez, incluso veinte años. De la misma forma, pueden añadir en la definición nacional tipos de explotación que no están contemplados en la Directiva.

Si tales previsiones se justifican por la afirmación del artículo 67.1 del TFUE de que se deben respetar «los distintos sistemas y tradiciones jurídicas de los Estados miembros», el establecimiento de únicas normas mínimas plantea dudas en cuanto a la armonización del delito en todo el territorio europeo. ¿No serán muy distintos los tipos penales y las sanciones de un Estado miembro a otro? Se trata de una cuestión de coherencia del delito a nivel europeo. A esta pregunta, intenta responder nuestra exposición. Para ello, se va a analizar la tipificación del delito en los ordenamientos jurídicos nacionales y compararla con lo que prevén los instrumentos europeos, más precisamente la decisión-marco y la Directiva TSH.

Por una parte, se basa la exposición en el estudio del tipo penal del delito de trata de seres humanos, o sea, en sus elementos típicos. Por otra parte, también se deben aproximar las sanciones en el territorio de la Unión Europea, por lo cual otra parte del análisis versará sobre las penas impuestas en los Estados miembros y su adecuación con lo establecido a nivel supranacional. Por último, se podrán resaltar algunas conclusiones sobre la coherencia que existe en la Unión Europea en cuanto a la política criminal sobre la trata de seres humanos.

## LA DEFINICIÓN DEL DELITO EN LOS INSTRUMENTOS EUROPEOS

A pesar de que la Directiva, al contrario de la decisión-marco, también se refiera al carácter intencional del delito de trata de seres humanos, la definición del legislador europeo se enfoca principalmente en su vertiente material, para la cual se deben reunir tres elementos: una acción del autor, un medio de comisión específico de esta acción y una finalidad de explotación.

Según el artículo 2.1 de la Directiva, que retoma la decisión-marco, diversos comportamientos del autor se prevén en el tipo penal: «la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, incluido el intercambio o la transferencia de control sobre estas personas». Luego, respecto a los medios de comisión de este comportamiento, varios se mencionan: «la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de una persona que posea el control sobre otra persona». El artículo 2.2 de la directiva define la situación de vulnerabilidad, como «cuando la persona en cuestión no tiene otra alternativa real o aceptable excepto someterse al abuso». Esta idea se desprendía ya de la decisión-marco, pero no existía una definición clara en este instrumento.

Por último, en cuanto a la finalidad de explotación, solamente se contemplaban el trabajo forzado y la explotación sexual en la decisión-marco. Se ha añadido en la Directiva la explotación para realizar actividades delictivas y la extracción de

órganos. Además, la Directiva indica claramente que son finalidades que «al mínimo» se deben prever en el delito de trata de seres humanos. Los Estados miembros pueden entonces ir más allá y establecer otras finalidades para este delito.

De manera general, se ha criticado el uso de términos demasiados imprecisos en las definiciones de los tipos penales (Simon, 2019, p. 22). Sin embargo, este carácter vago, que va de la mano del empleo de normas mínimas, parece inevitable para respetar los sistemas jurídicos de los Estados miembros. En efecto, los Derechos internos no utilizan los mismos conceptos jurídicos (por ejemplo, el instigador se considera un cómplice en Derecho penal francés y un autor en Derecho penal español - Arts. 121-7 del Código penal francés y 28 del Código penal español). No obstante, el uso de términos imprecisos por el legislador europeo se opone al principio de legalidad penal y a su exigencia de precisión (Symeonidou-Kastanidou, 2016, p. 471).

Con respecto al delito de trata de seres humanos, esta crítica versa sobre todo sobre los medios de comisión y la finalidad de explotación. Así pues, el abuso de poder o el abuso de una situación de vulnerabilidad se han considerado demasiado ambiguos (Symeonidou-Kastanidou, 2016, p. 471). De la misma manera, no existe una definición de la explotación en la decisión-marco y la Directiva, que sólo enuncian los diferentes tipos de explotación que se deben contemplar. Thomas Dumortier denuncia una definición «minimalista»: por una parte, la lista de los casos de explotación no es exhaustiva, y por otra parte, estos casos ni siquiera se definen (Dumortier, 2019, p. 108). Sin embargo, en los Estados miembros, nociones tales como «explotación sexual» o «trabajo forzado» se refieren a veces a comportamientos muy distintos. Entonces, debido al carácter impreciso de los términos empleados por el legislador de la UE, la transposición de los instrumentos europeos no ha llevado a una mayor convergencia.

## LA DEFINICIÓN DEL DELITO EN LOS DERECHOS INTERNOS

De manera general, los legisladores nacionales han transpuesto bastante fielmente la decisión-marco y la Directiva (Bressan, 2012, pp. 145-150). No obstante, a veces, las disposiciones internas no son una copia exacta de las de los instrumentos europeos, lo que puede tener dos consecuencias: o bien la definición nacional está por debajo de las normas mínimas establecidas por la UE, o va más allá, llevando a una mayor represión.

El primer caso se puede ilustrar con el ejemplo español antes del 2010. En efecto, aunque, en 2002, la UE disoció claramente la trata de seres humanos del tráfico de personas al definirlos en dos instrumentos distintos (decisiones-marco 2002/629/JAI y 2002/90/CE), mientras, el Código penal español reprimía todos

estos comportamientos en un solo artículo sin distinguir los dos delitos. Las normas mínimas europeas tampoco se respetan cuando el legislador nacional omite algunas acciones, medios o finalidades listadas por la decisión-marco o la Directiva. Es el caso de los Códigos lituano, italiano y húngaro, que no contemplan la acogida o la recepción de personas dentro de los comportamientos típicos del delito de trata de seres humanos.

En cuanto a la segunda tendencia identificada, es decir la tendencia a una represión superior por los Derechos internos, se manifiesta principalmente en dos situaciones. Primero, algunos legisladores han insertado finalidades que no se prevén en los instrumentos europeos. Por ejemplo, pese a que la finalidad de explotación a fin de extraer órganos sea una novedad de la Directiva, Bélgica (De Hert y Millen, 2009, pp. 57-58), España y Eslovenia (Ambroz y Plesnicar, 2009, p. 308) lo contemplaban ya en su definición. De la misma manera, los Códigos penales belga y español preveían ya la mendicidad forzada como explotación antes de que se adoptara la Directiva. Finalmente, en 2015, la finalidad de celebración de un matrimonio forzado se introdujo en el Código penal español cuando solamente se menciona en un considerando de la Directiva.

Luego, algunos legisladores internos deciden identificar algunos de los elementos típicos a nivel europeo como circunstancias agravantes, lo que incrementa la represión. En efecto, de esta manera, menos condiciones deben ser cumplidas para que exista el delito, lo que facilita su persecución y punición. Tiene que ver con los medios de comisión y, por otra parte, con la finalidad de explotación. Así pues, según los Derechos belga y esloveno, la trata de seres humanos no supone necesariamente la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, ni la entrega o recepción de pagos, sino que se puede constituir en cuanto se haya llevado a cabo uno de los comportamientos mencionados (por ejemplo, el transporte o la acogida) con fines de explotación. En cuanto a la finalidad de explotación, no se exige en Derecho húngaro (Ligeti, 2009, p. 207). La trata de seres humanos no es entonces en este sistema jurídico un delito de resultado, contrariamente a lo que prevé el Derecho europeo.

## LAS SANCIONES DEL DELITO EN LOS INSTRUMENTOS EUROPEOS

La armonización de las sanciones no persigue exactamente el mismo objetivo que la aproximación de los elementos típicos; se trata más bien de reducir las diferencias entre las sanciones previstas en los distintos Estados miembros para evitar que los autores de la trata de seres humanos estén condenados en un Estado a una pena muy inferior a la que se dicta en otro Estado para el mismo comportamiento,

alentándolos entonces a una especie de «*fórum shopping*» a destinación del Estado menos represivo (Galli, 2013, p. 200).

Al contrario de la definición del delito, las sanciones establecidas a nivel europeo han tenido una clara evolución entre la decisión-marco y la Directiva. El segundo instrumento es así más exigente. Por ejemplo, para el delito simple, sin agravante, el artículo 3 de la decisión-marco exigía únicamente que los Estados miembros previeran «penas efectivas, proporcionadas y disuasorias». Porque no querían ceder de su soberanía nacional, los Estados miembros no habían autorizado al legislador europeo a ir más allá en la armonización (Briere y Weyembergh, 2014, p. 84). No obstante, la Directiva es más precisa e impone a los Estados sancionar la trata de seres humanos con «penas privativas de libertad de una duración máxima de al menos cinco años» (Art. 3.1). Sin embargo, en el caso de la tentativa o complicidad, la Directiva sigue utilizando la vieja fórmula de «penas efectivas, proporcionadas y disuasorias» (Art. 3.4). Con respecto al delito con agravante, un umbral mínimo para la pena máxima se preveía ya en la decisión-marco, de ocho años. Se ha aumentado a diez años con la Directiva.

Si bien los instrumentos europeos exigen que la pena máxima sea de por lo mínimo ciertos años, no se refieren a ninguna pena mínima. Los legisladores nacionales disponen entonces de un doble margen de apreciación cuando fijan las penas de la trata de seres humanos. Por una parte, pueden ir más lejos para la pena máxima que el mínimo impuesto por la Directiva. Por otra parte, pueden determinar libremente la pena mínima, incluso no prever ninguna (por ejemplo, el Código penal francés sólo contiene penas máximas, al contrario del texto español).

Al lado de la pena privativa de libertad, la Directiva prevé una nueva pena, el embargo y decomiso de los instrumentos y productos de las infracciones (Art. 7). Se puede entonces observar una voluntad de diversificación de los tipos de sanciones por el legislador europeo, aunque ésta sigue estando limitada (Briere y Weyembergh, 2014, p. 90). En efecto, la UE no puede imponer penas que no existieran en todos los ordenamientos jurídicos nacionales, a riesgo de plantear dificultades importantes de transposición (Flore, 2019, p. 18).

## LAS SANCIONES DEL DELITO EN LOS DERECHOS INTERNOS

En su análisis, Serena Bressan ha clasificado los Estados miembros en función de la cuantía de la pena máxima para el delito de trata de seres humanos (Bressan, 2012, p. 151). Todos los Estados respetan la exigencia europea de una pena máxima de al menos cinco años de privación de libertad, excepto Hungría, país en el cual la pena máxima de privación de libertad es de tres años (Greta, 2019, p. 40).

Luego, entre los demás Estados, Serena Bressan identificó tres categorías: los Estados cuya pena máxima es de cinco a siete años, entre ocho y catorce años, y por fin, una pena máxima de veinte años. El primer grupo se compone de ocho Estados, el segundo de trece, y el tercero de tres. Entonces, existe una gran variedad entre las diferentes penas máximas de privación de libertad previstas en los Estados miembros. Una solución que se podría contemplar para reducir esta diversidad sería fijar un límite superior a la pena máxima (por ejemplo, de quince años, lo que obligaría solamente a tres Estados a modificar su legislación). Sin embargo, esto significaría limitar la severidad de las penas y no parece que exista una voluntad del legislador europeo en este sentido.

Vistos estos elementos, es preciso también subrayar que las penas previstas en los Derechos nacionales exceden frecuentemente las exigencias europeas, a veces muy ampliamente. Esta conclusión ya se había sacado con respecto a las disposiciones de la decisión-marco. En efecto, aunque este instrumento preveía una pena máxima de al mínimo ocho años para el delito con agravante, un número elevado de Estados establecían ya esta pena por el delito simple (Weyembergh, 2009, p. 385). Por otra parte, una segunda tendencia se puede observar: la mayoría de las autoridades nacionales ha incrementado el nivel de las penas impuestas para la trata de seres humanos con motivo de la transposición (Weyembergh, 2009, p. 385).

## CONCLUSIONES

El análisis de la decisión-marco y de la Directiva relativas al delito de trata de seres humanos ha permitido medir la incidencia del uso de las normas mínimas en la armonización penal sobre los ordenamientos jurídicos nacionales y europeo. Hace falta recordar que el objetivo de la armonización es aproximar las legislaciones internas nacionales para facilitar las interacciones entre los actores de los Estados miembros en materia penal y llevar a una represión homogénea de algunos delitos en el territorio de la UE. El balance que se puede hacer de la eficiencia de esta técnica de aproximación de las legislaciones es tibio.

Con respecto a la definición del delito, se puede observar un número alto de disparidades entre los Derechos internos. Algunas hipótesis, tales como la omisión de un comportamiento que se contempla en la Directiva, podrían estar sancionadas por la UE mediante el recurso por incumplimiento, puesto que resultan de una mala transposición. No obstante, la mayoría de las diferencias identificadas no provienen de un error de los legisladores nacionales, sino que son la consecuencia del uso de las normas mínimas en los instrumentos de armonización. Los Estados miembros simplemente hicieron uso de su derecho a ir más allá de las exigencias europeas.

Pese a estar conforme con el Derecho de la UE, esta «transposición a geometría variable» (Weyembergh, 2009, p. 393) que surge del uso de las normas mínimas se puede criticar. Primero, se han manifestado dudas en cuanto a las consecuencias que puede tener esta ausencia de homogeneidad sobre el funcionamiento de la cooperación penal entre las autoridades de persecución de los Estados miembros (Dumortier, 2019, p. 107). En efecto, cuando menos se aproximan las definiciones de los delitos entre un Estado y otro, menos dispuestas a cooperar están las autoridades de estos Estados. Sin embargo, este obstáculo se ha eludido rápidamente por el legislador europeo, que, desde 2002 en la decisión-marco sobre la Orden europea de detención y entrega, ha incluido la trata de seres humanos en la lista de las treinta y dos categorías de delitos para los cuales ya no se exige la doble incriminación. Dicho de otra forma, las autoridades ya no tienen que verificar que el acto perseguido constituye un delito en el Derecho de los dos Estados implicados antes de ejecutar la solicitud de asistencia. Las disparidades entre las definiciones nacionales del delito no representan entonces una traba al funcionamiento de la cooperación penal.

No obstante, estas disparidades pueden plantear dificultades para las personas perseguidas por trata de seres humanos. En efecto, se trata de una infracción transfronteriza, por lo cual es frecuente que varios Estados sean competentes para juzgar a los sospechosos. Sin embargo, la ley aplicable durante el juicio es la ley del Estado donde se desarrolla este juicio. Por consiguiente, según si el sospechoso se juzga en un Estado o en otro, la definición del delito puede variar, lo que complica la preparación de su defensa si no sabe con anticipación cuál Estado ejercerá su competencia. Sería entonces deseable que se reforzara la armonía entre las legislaciones nacionales.

En cuanto a la aproximación de las penas, la conclusión es similar: existe una gran variedad de sanciones previstas por los Estados miembros para la trata de seres humanos (una pena máxima de tres a veinte años). Ello no garantiza la coherencia dentro del territorio de la UE. Los delincuentes pueden perfectamente elegir en qué Estado practicar la trata para evitar una pena demasiado severa. La disparidad entre las escalas de penas de los Estados miembros parece sin embargo oponerse a un poder de determinación de sanciones más estricto de parte del legislador de la UE. Además, los Estados miembros no parecen estar dispuestos a ceder de su competencia en materia penal para que la UE ponga en marcha un proceso de unificación de las legislaciones nacionales, por vía de Reglamento específicamente.

Por último, también hace falta subrayar una falta de coherencia interna dentro del Derecho de la UE. En efecto, no hay un abordaje global de las sanciones a nivel europeo. Por ejemplo, la UE prevé a veces el mismo umbral mínimo para la pena máxima para delitos de gravedad distinta. Es el caso de la trata de seres humanos con agravante en la decisión-marco de 2002, cuya pena es de ocho años de priva-



ción de libertad, misma pena que para la falsificación de dinero en la decisión-marco 2000/383/JAI. No obstante, la trata es un delito que tiene como fin proteger a las personas, sobre todo su dignidad, mientras que la falsificación de moneda afecta a la confianza pública, o sea a un interés jurídico de menor entidad.

## REFERENCIAS

- AMBROŽ, M. y PLESNIČAR M. M. (2009). Slovenia. En A. WEYEMBERGH y V. SANTAMARIA (eds.), *The evaluation of European criminal law: the example of the Framework Decision on combating trafficking in human beings* (p. 301-313). Editions de l'Université de Bruxelles.
- BRESSAN, S. (2012). Criminal Law against Human Trafficking within the EU: A Comparison of an Approximated Legislation? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* (20), 137-163.
- BRIÈRE, C. y WEYEMBERGH, A. (2014). L'Union européenne et la traite des êtres humains, en D. BERNARD, Y. CARTUYVELS, C. GUILLAIN, D. SCALIA y M. VAN DE KERCHOVE (coord.), *Fondements et objectifs des incriminations et des peines en droit européen et international*. Anthemis.
- COMISIÓN EUROPEA (2016). *Primer Informe de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo (COM(2016) 267) final sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos en Europa*: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_16\\_1757](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_1757)
- DE HERT, P. y MILLEN, J. (2009). Combating trafficking in human beings in Belgium: Conformity of the transposition of the Council Framework Decision? En A. WEYEMBERGH y V. SANTAMARIA (eds.), *The evaluation of European criminal law: the example of the Framework Decision on combating trafficking in human beings* (p. 51-83). Editions de l'Université de Bruxelles.
- DUMORTIER, T. (2019). La politique criminelle européenne en matière de traite des êtres humains. *Archives de politique criminelle* (41), «Quelle politique pénale pour l'Union européenne?» (p. 105-118). Editions A. Pedone.
- FLORE, D. (2019). Existe-t-il une politique pénale européenne? *Archives de politique criminelle* (41), «Quelle politique pénale pour l'Union européenne?» (p. 7-19). Editions A. Pedone.
- GALLI, F. (2013). The content and impact of approximation: the case of trafficking in human beings. En F. Galli y A. Weyembergh (eds.), *Approximation of substantive criminal law in the EU: the way forward* (p. 189-217). Editions de l'Université de Bruxelles.
- GRETA (2019). *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Hongrie: deuxième cycle d'évaluation*.
- LIGETI, K. (2009). Trafficking in human beings in Hungary, en A. WEYEMBERGH y V. SANTAMARIA (eds.), *The evaluation of European criminal law: the example of the Framework Decision on combating trafficking in human beings* (p. 197-218). Editions de l'Université de Bruxelles.

- SIMON, P. (2019). Quelle politique d'incrimination pour l'Union européenne? *Archives de politique criminelle* (41), «Quelle politique pénale pour l'Union européenne ?» (p. 21-31). Editions A. Pedone.
- SYMEONIDOU-KASTANIDOU, E. (2016). Directive 2011/36/EU on Combating Trafficking in Human Beings: Fundamental Choices and Problems of Implementation, *New Journal of European Criminal Law*, 7(4), 465-482.
- VIDAL FUEYO, M. del C. (2012), Presentación, en S. GARCÍA VÁZQUEZ y P. FERNÁNDEZ OLALLA (dirs.), *La trata de seres humanos* (p. 11-13). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- VILLACAMPA ESTIARTE, C. (2011). La nueva directiva europea relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (13-14), 1-52: <http://criminnet.ugr.es/recpc/13/recpc13-14.pdf>
- WEYEMBERGH, A. (2009). Conclusions. En A. WEYEMBERGH y V. SANTAMARIA (eds.), *The evaluation of European criminal law: the example of the Framework Decision on combating trafficking in human beings* (p. 379-395). Editions de l'Université de Bruxelles.



# TRATA DE PERSONAS MIGRANTES. LA SITUACIÓN EN MÉXICO TRAS LA PANDEMIA POR COVID-19

SALAZAR QUIÑONEZ, ARIADNA  
*Universidad Iberoamericana*

## RESUMEN

El presente trabajo analiza el estado de los migrantes en situación irregular en México que sufren riesgo de convertirse en víctimas del delito de trata de personas. Desafortunadamente, al contexto de inseguridad ciudadana y la llegada masiva de migrantes, se sumó la situación pandémica por COVID-19 y esto constituye un enorme reto para las autoridades mexicanas porque se debe proteger a los más vulnerables. Se estudia la actuación del Estado mexicano durante el acceso y tránsito por nuestro país, así como la prevención del delito de trata de personas.

Palabras clave: *Migración, trata de personas, seguridad pública, pandemia por covid-19.*

## ABSTRACT

This paper analyzes the status of migrants in an irregular situation in Mexico who are at risk of becoming victims of the crime of human trafficking. Unfortunately, to the context of citizen insecurity and the massive arrival of migrants, the pandemic situation due to COVID-19 was added, and this constitutes an enormous challenge for the Mexican authorities because the most vulnerable must be protected. The performance of the Mexican State during access and transit through our country is studied, as well as the prevention of the crime of human trafficking.

Keywords: *Migration, human trafficking, public security, COVID-19 pandemic.*

## INTRODUCCIÓN

LA SITUACIÓN DE PANDEMIA por COVID-19 alteró los flujos migratorios. En México se cerraron parcialmente las fronteras y para los migrantes el cruce fue limitado solo a actividades esenciales entre el 2020 y 2021. Esto afectó principalmente al tránsito de migrantes sin documentos y provenientes del centro y sur de América.

Tras anunciar el 11 de marzo de 2020 la situación de pandemia, por parte de la Organización Mundial para la Salud (OMS), ese mes estaban registradas 2940 personas en las 65 estaciones y estancias migratorias, esta cifra se redujo en mayo a 292 personas, en ese corto lapso fueron retornadas 4935 migrantes a países de Centroamérica (Gobierno de México, 2020a).

Desafortunadamente, en el contexto migratorio, la problemática se agudizó a un punto tal que se convirtió en un problema humanitario debido a la débil protección de derechos humanos y el exacerbamiento de la vulnerabilidad de los migrantes. Esto se debe a efectos como la contención de migrantes dentro y fuera del país, además del cierre parcial de fronteras, otro de los factores que influyeron fueron, la detención del trabajo del Instituto Nacional de Migración (INM), también por elementos como la afectación de la economía, el desempleo, la reducción de envío de remesas a familiares de migrantes y el retraso en expedición de visados.

Lamentablemente, la pandemia golpeó principalmente a América Latina, que es la región donde hay más desigualdad en el mundo. Como consecuencia de la crisis sanitaria y social, la tasa de pobreza extrema en América Latina alcanzó el 13.8% entre 2020 y 2021, esto supone un retroceso de 27 años (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2022).

A este incremento de vulnerabilidad en América Latina, se suma la grave problemática de seguridad y criminalidad que desarrolla en ciertas ciudades de México, país de tránsito migrante, donde los migrantes pueden convertirse en víctimas de delitos como el de trata de personas.

## PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

México, por su cercanía con EE. UU y con América Central, es un país de tránsito de migrantes internacionales; al norte colinda con Estados Unidos y al sur con Guatemala y Belice. Ahora bien, el flujo migrante más grande proviene, principalmente, de Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, aunque, también los hay de Haití, Venezuela y África, entre otros.

En esa misma línea, México es un país de origen (mexicanos que quieren cruzar a EE. UU o Canadá), de tránsito (migrantes de Centroamérica y otros países que buscan llegar a EE. UU o Canadá), de destino (migrantes de Centroamérica y

otros países que buscan quedarse en México) y de retorno (migrantes que EE. UU o Canadá deporta).

La migración masiva a México supone un importante reto para garantizar el tránsito seguro por el territorio nacional debido al contexto de inseguridad y criminalidad, esto es una meta recogida en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, del presidente Andrés Manuel López Obrador (Presidencia de la República, 2019). Sin embargo, dicha meta no logró materializarse antes de anunciarse la pandemia, sino que, además, se agravó no solo por la caótica gestión de las autoridades migratorias en el aspecto administrativo, sino que derivó en situaciones propias del ámbito penal como la vulneración al acceso a la justicia, dignidad humana y otros derechos humanos.

Tras la elección del actual mandatario, en octubre de 2018, se presentó la «primera caravana» de migrantes irregulares de una forma más visible y organizada, como forma de tránsito por nuestro país, partió desde Honduras con destino final Estados Unidos.

El 11 de marzo del 2020, el director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS) anunció que COVID-19 podía caracterizarse como una pandemia, sin embargo, la emergencia sanitaria, no frenó la migración y durante el 2020, las caravanas siguieron movilizándose.

Ahora bien, en 2021, México y EE. UU. tuvieron que cerrar sus fronteras como medida sanitaria ante la pandemia y eso cambió el ritmo del flujo migratorio; para 2022 se reabrieron las fronteras y esto provocó, nuevamente, cambios en el flujo de migración.

México, como parte de sus medidas, encargó a la Guardia Nacional vigilar la seguridad en asuntos migratorios, pero debido a su formación militar no se aconseja su intervención para estas circunstancias debido a la grave vulneración de derechos humanos que se presenta (ver, en este sentido, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho [FJEDD, 2022])

## TRÁNSITO DE MIGRANTES DURANTE LA PANDEMIA

Tras declarar la situación de emergencia, el Consejo de Salubridad General de México no determinó ninguna restricción al derecho de movilidad de las personas, sin embargo, se centró en controlar el funcionamiento de las actividades esenciales, por lo que cerró cines, teatros, estadios y restringió el número de personas con acceso a hoteles, comercios y centros públicos y privados.

Por su parte, la OMS alertó sobre el riesgo de infección y muerte para los refugiados y migrantes debido a que las personas en movimiento pueden tener pocas herramientas para protegerse y, además, advirtió sobre la afectación en su seguridad

jurídica y social, causada por el aplazamiento de las decisiones sobre la situación migratoria.

También, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) previno sobre la necesidad de proteger los derechos de los migrantes y sobre la ocurrencia del delito de trata de personas. En la resolución 1/2020 hizo las siguientes recomendaciones sobre el trato a personas migrantes, solicitantes de asilo, personas refugiadas, apátridas, víctimas de trata de personas y personas desplazadas internas:

- Evitar el empleo de estrategias de detención migratoria, y otras medidas que aumenten los riesgos de propagación del COVID-19 y la vulnerabilidad de las personas en deportaciones o expulsiones colectivas, o cualquier forma de devolución que sea ejecutada sin la debida coordinación.
- Abstenerse de implementar medidas de control migratorio que pudieran obstaculizar, intimidar y desestimar el acceso de las personas en situación de movilidad humana a los programas, servicios y políticas de respuesta y atención.
- Garantizar el derecho de regreso y la migración de retorno a los Estados y territorios de origen o nacionalidad, a través de acciones de cooperación, intercambio de información, con atención a los protocolos sanitarios.
- Implementar medidas para prevenir y combatir la xenofobia y la estigmatización de las personas en situación de movilidad humana.

Sin embargo, en México, la respuesta a las recomendaciones de la CIDH no se atendió de manera adecuada. Según el Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), durante 2020 y 2021, continuaron las detenciones y deportaciones sin tomar en cuenta las medidas implementadas para contener la propagación del virus como la sana distancia y tomar medidas de higiene. Se menciona que el INM transportó a personas detenidas en estaciones migratorias a la frontera sur del país para su auto deportación (IMUMI, 2022), a pesar que se pedía coordinación en los procesos.

Desafortunadamente, ante la advertencia de la OMS sobre la afectación en la seguridad jurídica y social, debido a la postergación de las decisiones sobre el estatus migratorio, cerraron temporalmente el INM en la Ciudad de México y en el Estado de México. También el cierre del INM en Chiapas, se anunció en marzo de 2019 y 2022 paro de labores de hasta 60 días en el primer caso y hasta nuevo aviso en el segundo, debido a acciones violentas en sus oficinas (El Financiero, 2019). Es evidente que, la falta de respuesta rápida por parte de las entidades federativas generó el atraso de las gestiones administrativas, obviamente, ante la desesperación y la situación de desbordamiento llevó a situaciones críticas y de mucha desesperación para funcionarios y migrantes.

## RIESGOS E INSEGURIDAD DE LAS PERSONAS MIGRANTES

Es necesario recordar la situación crítica, en materia de seguridad, que se presenta tanto en México como en América Central. En países como Guatemala y El Salvador, que han pasado 20 años de guerras civiles, y en donde, por inestabilidad económica y social han proliferado bandas altamente peligrosas como los Mara Salvatrucha. También, por ejemplo, el golpe de Estado de Honduras en 2009 y, más recientemente, de Bolivia en 2019 son un reflejo de la complejidad social que se vive. Por su parte, México lleva dos décadas luchando contra el narcotráfico, el crimen organizado y la corrupción en todos los niveles y eso ha hecho merma en nuestra economía, tejido social, gobernabilidad y vulneración de derechos humanos (Salazar, 2020). En 2022, ante la migración masiva de hermanos haitianos, venezolanos y hondureños se advierte sobre el riesgo de empeorar la crisis humanitaria (Rescue, 2022). Lamentablemente, el problema de seguridad también se ha trasladado a los migrantes, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha informado que, en 2021, las Américas superan mil fallecimientos, una cifra superior a años anteriores, y que, en Suramérica se registraron más muertes, principalmente de venezolanos (OIM, 2021).

### CASOS DE RESCATES DE MIGRANTES

Las noticias sobre rescates ha sido una constante previa a la pandemia, la Secretaría de Gobernación, a través del INM, informó que, de diciembre de 2018 a noviembre de 2019, agentes del instituto lograron la identificación y auxilio de 601 personas migrantes, víctimas de los delitos de tráfico y trata de personas, en diferentes entidades del país, de las cuales eran 234 mujeres, 367 hombres y dos terceras partes eran menores de edad (INM, 2020).

En enero de 2022, se rescataron a 93 migrantes que estaban en manos de traficantes de personas en Matehuala-Monterrey y Oaxaca. En mayo de ese año, autoridades del Estado de México rescataron a 158 migrantes de un tráiler. También, ese mismo mes, agentes de policía de México encontraron en condiciones inhumanas a 280 inmigrantes atrapados en un camión abandonado en Córdoba, Veracruz.

Asimismo, el 27 de junio en San Antonio, Texas se localizó un tráiler abandonado con 73 migrantes, de los que, al menos 27 eran de nacionalidad mexicana (Pérez y Camahi., 2022). Se abrió un expediente de investigación también en la Fiscalía mexicana. Y, el 27 de julio, en el estado de Veracruz fue localizado un tráiler con, aproximadamente, 400 migrantes. A la fecha de la elaboración del presente trabajo, 28 de julio de 2022, existe un nuevo grupo de unos dos mil migrantes, mayoritariamente venezolanos. Sin duda, esta situación no se va a detener y es necesario que se continúe la labor de protección de migrantes, pero también de prevención, pues la falta de confianza hacia las autoridades lleva a la búsqueda clandestina que los pone en mayor riesgo.



## TRATA DE PERSONAS MIGRANTES

La problemática de la trata afecta, actualmente, a nivel global. Según el Informe global de Naciones Unidas, las mujeres y las niñas son las principales víctimas de este delito con una tasa del 63%. Y, de las distintas modalidades en que se practica la trata, según la ONU, la explotación sexual se mantiene como la principal finalidad de explotación en el mundo, pero se registra un incremento en casos identificados con la finalidad de trabajo forzado y algunas otras formas de explotación como la mendicidad ajena (ONU, 2020a).

En México, que tiene una población de casi 130 millones de personas, se detectan veinte mil víctimas de trata cada año (ONU, 2020b). Conforme al Estudio sobre la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en México de 2018, aunque la forma de explotación sexual comercial se presenta en diferentes contextos como familiares o de amigos de la familia, laborales, y relaciones afectivas, los motivos por los que se da la explotación son amplios como ganancia económica o, bien, adicciones como alcohol o estupefacientes (DIF e INACIPE, 2018).

Según autoridades en materia de migración, la región sur del estado de Chiapas es una de las regiones que tiene mayor índice de explotación y trata, debido a que las personas migrantes se mantienen ahí más estáticas. Asimismo, en América del Norte, el 25% de las víctimas de este delito son migrantes, debido a que el corredor migratorio México-EE. UU. es el más transitado. Por su parte, las personas de la comunidad LGBT, niñas, mujeres, adolescentes y adultos mayores son los grupos más afectados por el delito de trata con fines de explotación. (Galván, 2021).

## EL DELITO DE TRATA DE PERSONAS EN MÉXICO

Las y los migrantes sin documentación son vulnerables a la explotación y la tipificación del delito de trata de personas comprende conductas de acción y omisión dolosa para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación (Art. 10 de la Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos (LGTP)). Desafortunadamente, los países con gran extensión territorial como México y, además, con altos índices de impunidad y fracaso en condenas propician las condiciones para cometer la captación, traslado y explotación de personas en diferentes ciudades o estados del mismo país, razón por la que se hace más difícil perseguir el delito.

La explotación se presenta como resultado del hecho delictivo y el mismo precepto define como modalidades las siguientes: a) la esclavitud, definida como el dominio de una persona sobre otra, bajo el límite de disponer libremente de su propia persona ni de sus bienes y que se ejerciten sobre ella, atributos del derecho

de propiedad; b) prostitución ajena u otras formas de explotación sexual; c) explotación laboral; d) trabajo o servicio forzado; e) utilizar a personas menores de 18 años en actividades delictivas, f) mendicidad y matrimonio forzado; g) adopción ilegal; h) tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos y experimentación biomédica de éstos últimos. La tipificación de la LGTP coincide con el art. 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños que complementa la Convención de las Naciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, instrumento ratificado por México a partir del 25 de diciembre de 2003.

La forma de captación de personas para la trata se centra en ofertas laborales a través del engaño por desconocido; otras veces se hace por parte de una pareja sentimental; en otras ocasiones se busca a mujer joven soltera, madre soltera o, bien, una persona que busque irse de su casa debido a problemas; también se presenta captación por dependencia afectiva que, tras la retención o entrega de la víctima, se convierte en extorsionador para las víctimas o los familiares; también se presentan amenazas de agresión o de dar a conocer a lo que se dedica; otra forma es que se les promete viajar, principalmente, a Estados Unidos y, en el tránsito, donde supuestamente van a ver a familiares o llegar a descansar a un lugar, son captadas. Otra de las formas es trabajar en bares o restaurantes, spas, donde las funciones de trabajo cambian. En gran parte de los casos, se trata de personas que necesitan hospedarse en la ciudad del empleo, el que vengan persona de fuera y necesiten tener un espacio para vivir. (Salazar, García Huitron y Torres García, 2018) O que no cuenten con la mayoría de edad y les falsifican el acta de nacimiento para permanecer en el país y trabajar.

En el caso del trabajo forzado de economías rurales como la agricultura, se detectan casos de trata de migrantes, y también su captación para el crimen organizado. Desafortunadamente, es frecuente el intercambio de personas entre bandas criminales para la explotación de personas en diferentes contextos de explotación; sexual, laboral, incluso criminal.

## INVESTIGACIÓN DEL DELITO

La investigación del delito de trata el *Trafficking of Person Inform* del Gobierno de Estados Unidos de América (TPI) de 2022 apunta que los oficiales de migración mexicanos aplicaron el protocolo para identificar potenciales víctimas de trata y que se detectaron a 15 víctimas de trata en el año. De forma previa a 2022, las autoridades habían acordado modificar el protocolo para identificar a migrantes en centros de detención, por lo que algunos oficiales hicieron el procedimiento de manera informal y otros completaron la revisión del proyecto. Además, se detectó ausencia de coordinación para inspección de víctimas de trabajos forzados en tra-

bajo formal y agrícola lo cual dificulta la investigación criminal y la asistencia a las víctimas.

La ausencia del procedimiento formal para identificar a las víctimas de grupos vulnerables como los migrantes detenidos y niños para actividades criminales supone un vacío costoso debido a la inseguridad en que les deja. Es gravísimo el caso de migrantes de víctimas de trata que fueron detenidos, utilizando los refugios como centros de detención hasta que se resolviera el caso, también que las víctimas de trata y solicitantes de asilo tenían miedo de reportar abusos de las autoridades mexicanas por temor a represalias. Se sigue a la espera de que se atienda la recomendación de la CNDH para dar compensación a una víctima de trata sexual que fue detenida en un centro de detención migrante en 2018.

#### PERSECUCIÓN DEL DELITO Y RESCATE DE VÍCTIMAS

El INM señaló que los rescates de las víctimas fueron el resultado de los operativos conjuntos Itzel II, Liberterra y Turquesa III. Anunció que en colaboración con la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) rescataron a 7.329 víctimas de tráfico, trata y delitos similares durante el 2021. Los rescates de las víctimas fueron el resultado de «la comunicación y coordinación de acciones» de ambos organismos en tres operativos conjuntos:

- Operativo Itzel II: logró rescatar a 4.394 hombres y mujeres retenidos por delincuentes dedicados al tráfico de personas y 14 más sujetas a la trata de personas.
- Operativo Liberterra el INM y la Interpol: logró rescatar a 1.665 extranjeros, además de dismantelar a organizaciones mafiosas delictivas que participaban en el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos.
- Operativo Turquesa III: rescataron a 1.256 personas provenientes de diferentes países víctimas de dichos delitos.

Sin duda, el trabajo conjunto de ambas instituciones ha sido un gran aliciente en la persecución y dismantelamiento de criminales, pero, sobre todo, en el rescate de tantas víctimas.

#### DETENCIONES, EXPULSIONES Y SOLICITUDES DE REFUGIO

En 2021 se hablaba de una crisis migratoria sin precedentes, en cuanto a detenciones y deportaciones por parte de las autoridades mexicanas. El INM detuvo a 228.115 migrantes y deportó a 82.627 de enero a octubre de 2021, cifras nunca

vistas en más de 15 años. La autoridad migratoria expulsó del país a extranjeros por participar en actividades ilícitas como homicidio, lavado de dinero, secuestro, sustracción de menores y tráfico de armas, drogas o personas. Y más de 100.000 migrantes solicitaron refugio en México de enero a noviembre de 2021, lo cual representó un aumento del 300 por ciento con respecto a las solicitudes del año 2020. Sin duda, estamos en una situación muy compleja para las autoridades y para las personas migrantes que se deben convertir en prioridad del Estado dar atención óptima.

#### CAPACITACIÓN DE AGENTES

Se considera positiva la capacitación de agentes del INM, durante el 2021, unos 2.100 agentes fueron capacitados en materia de identificación de víctimas de trata y tráfico de personas.

En el mismo sentido el TPI de 2022 se registró la capacitación de más de 2 mil oficiales de migración, 487 del Sistema familiar DIF y cerca de 1500 servidores públicos. Se concedieron 13 visas humanitarias a víctimas de trata en 2021 y visas humanitarias a víctimas de trata del extranjero para permanecer y trabajar en el país. La Fiscalía de Trata se coordinó para dar asistencia consular a víctimas de Brasil, Colombia, Honduras, Paraguay y Venezuela, y 6 víctimas fueron repatriadas a sus países. Ahora bien, a pesar de la llegada masiva de migrantes y el incremento del trabajo para las autoridades, se considera muy favorable la capacitación, pero esta debe continuar e incrementarse en el número de capacitaciones para evitar la comisión de delitos, proteger de manera amplia a las víctimas y restituir de forma integral el grave daño causado.

#### RECOMENDACIONES ACTUALES

Por lo que respecta a México, el TPI analizados de los años 2019, 2020, 2021 y 2022, arrojan que, de forma previa y posterior a la pandemia, el Gobierno de México no ha cubierto los estándares mínimos para eliminar la trata. Respecto a las recomendaciones prioritarias, tras la pandemia, en los informes de 2021 y 2022 se pide desarrollar e implementar un plan de acción estratégico para atender a las víctimas, también un plan de acción para los servidores públicos que están en contacto directo con la ciudadanía, que sepan identificar a las víctimas y grupos vulnerables, entre estos para la explotación sexual comercial, migrantes y migrantes trabajadores.

En los 4 informes analizados permanecen las recomendaciones de: incrementar el esfuerzo en investigar y perseguir los crímenes de trata, continuar con la capa-

citación de servidores públicos (policías, fiscales, jueces, autoridades de migración y de atención a la ciudadanía) con el objeto del trato a la víctima y asignar fondos de asistencia a las víctimas para cubrir los pagos de restitución que los traficantes condenados no puedan pagar y, por último, desarrollar un mecanismo para garantizar que exista un juicio para restituir a las víctimas y establecer penas estrictas para las prácticas de reclutamiento que refuercen la trata, y aumentar la aplicación para castigar a los empleadores y reclutadores, de mano de obra, por violaciones.

## CONCLUSIONES

La emergencia pandémica ha llevado a las autoridades migratorias mexicanas a una situación no vista desde hace casi dos décadas. La llegada masiva de migrantes de forma irregular generó una crisis humanitaria en la que el Gobierno de México vio superada su capacidad de respuesta.

Aunque la política migratoria mexicana, al inicio del mandato presidencial de Andrés Manuel López Obrador, en 2018, era garantizar los derechos de los migrantes, su llegada masiva, a partir de 2020, llevó a las autoridades a frenar el acceso y tránsito, y a realizar deportaciones inmediatas. Por lo que, las recomendaciones de la OMS y de la CIDH de proteger la salud de las personas migrantes pasó a un segundo plano.

La gravedad no ha sido menor, lamentablemente, se han presentado situaciones en las que han tenido que ser rescatados de manos de la delincuencia o de situaciones donde su vida e integridad se había puesto en peligro por evadir a las autoridades mexicanas. Desafortunadamente, las autoridades no han podido rescatar a todos, y se han detectado casos de fallecimientos.

Por su parte, las labores de investigación, persecución y rescate de víctimas migrantes del delito de trata de personas por parte del Estado mexicano, aunque mejora, no se han cubierto los estándares mínimos para evitar que el delito siga ocurriendo y esto tiene que atenderse de manera inmediata. Por otra parte destaca, positivamente, que se han iniciado las labores de capacitación de funcionarios migratorios, pero aún queda un largo camino por recorrer para prevenir el delito en cuanto al reconocimiento de posibles víctimas y a la creación de fondos para migrantes víctimas de trata.

El Gobierno mexicano debe respetar los derechos humanos de los migrantes y resolver las cuestiones administrativas de una manera más efectiva, de lo contrario, esta situación seguirá derivando en asuntos que pueden ser aprovechados por el crimen organizado y bandas delincuenciales.

También se debe reforzar la cooperación internacional en materia de migración especialmente con Estados Unidos, pero también con Guatemala, Honduras y El

Salvador para estrechar lazos que permitan la estancia legal y acceso a empleo en nuestro país, sin necesidad de poner en tal elevado riesgo a los migrantes.

## REFERENCIAS

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2022). *Informe anual Panorama Social de América Latina*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47718-panorama-social-america-latina-2021>
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2020). *Resolución 01/2020, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*.
- DEPARTMENT OF STATE, UNITED STATES OF AMERICA (2019). *2019 Trafficking in Person Report*. <https://www.state.gov/trafficking-in-persons-report/>
- DEPARTMENT OF STATE, UNITED STATES OF AMERICA (2020). *2020 Trafficking in Person Report*. <https://www.state.gov/trafficking-in-persons-report/>
- DEPARTMENT OF STATE, UNITED STATES OF AMERICA (2021). *2021 Trafficking in Person Report*. <https://www.state.gov/trafficking-in-persons-report/>
- DEPARTMENT OF STATE, UNITED STATES OF AMERICA (2022). *2022 Trafficking in Person Report*. <https://www.state.gov/trafficking-in-persons-report/>
- DIF e INACIPE (2018) *Estudio sobre la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en México. Actualización del Estudio Infancia Robada. Niñas y niños víctimas de explotación sexual en México*. [https://sitios1.dif.gob.mx/procuraduriaDIF/docs/Publicacion\\_Explotacion\\_Sexual\\_Comercial\\_Infantil\\_2018.pdf](https://sitios1.dif.gob.mx/procuraduriaDIF/docs/Publicacion_Explotacion_Sexual_Comercial_Infantil_2018.pdf)
- EL FINANCIERO (5 de abril de 2019) Cierre de oficina del Instituto Nacional de Migración en Chiapas podrá extenderse hasta por 60 días. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/cierre-de-oficina-de-la-inm-en-chiapas-podra-extenderse-hasta-por-60-dias/>
- FJEDD; Sin Fronteras IAP; DHIA; Derechosopio; Uno de Siete Migrando e IMUMI (2022). *Bajo la bota, militarización de la política migratoria en México*. <https://bajolabota.com.mx/pdfs/informe-bajo-la-bota.pdf>
- GALVÁN, M. (26 de junio de 2021). El 25% de las víctimas de trata en la región norte son migrantes. *Expansión*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/07/26/el-25-de-las-victimas-de-trata-en-la-region-norte-son-migrantes>
- GOBIERNO DE MÉXICO (2020). Instituto Nacional de Migración da seguimiento a medidas cautelares de la CNDH. <https://www.gob.mx/segob/prensa/da-instituto-nacional-de-migracion-seguimiento-a-medidas-cautelares-de-la-cndh>
- INM (2020). *Boletín 07/2020: Agentes de Migración del INM identifican y auxilian a 601 personas migrantes víctimas de trata de personas*. <https://www.gob.mx/inm/prensa/agentes-de-migracion-del-inm-identifican-y-auxilian-a-601-personas-migrantes-victimas-de-trata-de-personas-231199>
- IMUMI (2022). *Migración y COVID-19, hitos importantes 2020-2021*. <https://imumi.org/lineadetiempo/?category=1>

- OIM (2021). Este año las muertes de migrantes aumentan y llegan a 4.400: La OIM registra más de 45.000 desde 2014. *OIM*. <https://www.iom.int/es/news/este-ano-las-muertes-de-migrantes-aumentan-y-llegan-4400-la-oim-registra-mas-de-45000-desde-2014>
- ONU (2020a). *Reporte global sobre trata de personas 2020*. <https://www.unodc.org/colombia/es/reportes-global-sobre-trata-de-personas-2020.html>
- ONU (2020b). *Informe Trata de personas, México y América Central*, [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/2020/Mexico/INF\\_TRATA\\_PERSONAS.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/2020/Mexico/INF_TRATA_PERSONAS.pdf)
- PÉREZ, D. y CAMHAJI, E. (29 de junio de 2022). El tráiler de la tragedia de Texas pasó por dos controles de seguridad en EE UU sin que se detectara a los migrantes. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2022-06-29/el-trailer-de-la-tragedia-de-texas-paso-por-dos-controles-de-seguridad-en-ee-uu-sin-que-se-detectara-a-los-migrantes.html>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>
- RESCUE (2022). *Riesgos para Haití, Honduras y Venezuela en 2022 podrían impactar regionalmente si no se resuelven: reporte de IRC*. <https://www.rescue.org/press-release/riesgos-para-haiti-honduras-y-venezuela-en-2022-podrian-impactar-regionalmente-si-no>
- SALAZAR, A. (2021). Crimen organizado y migración forzada, en N. del Álamo; E. Picado Valverde (dirs.) y A.V. Parra González (coord.) *Políticas públicas en defensa de la inclusión, la diversidad y el género III: migraciones y derechos humanos*.
- SALAZAR, A.; GARCÍA HUITRON, A. y TORRES GARCÍA, N.L. (2018). Acapulco de Juárez. En E. D. CUNJAMA LÓPEZ y M. J. CARREÓN PEREA (coords.) *Estudio sobre la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en México. Actualización del Estudio Infancia Robada. Niñas y niños víctimas de explotación sexual en México*. [https://sitios1.dif.gob.mx/procuraduriaDIF/docs/Publicacion\\_Explotacion\\_Sexual\\_Comercial\\_Infantil\\_2018.pdf](https://sitios1.dif.gob.mx/procuraduriaDIF/docs/Publicacion_Explotacion_Sexual_Comercial_Infantil_2018.pdf)

# LA EVOLUCIÓN DEL TRÁFICO ILÍCITO DE INMIGRANTES EN LAS RUTAS MIGRATORIAS DEL SUR DE EUROPA Y EL IMPACTO DEL COVID-19

GARCÍA DOMÍNGUEZ, ISABEL<sup>1</sup>  
*Universidad de Salamanca*

## RESUMEN

El tráfico ilícito de inmigrantes afecta a más de dos millones y medio de personas en el mundo. El objetivo de esta investigación es analizar la evolución del tráfico ilícito de inmigrantes en las rutas migratorias del sur de Europa del 2010 al 2020, así como el impacto del COVID-19. Los principales resultados son los siguientes: (1) la ruta mediterránea del este ha sido predominante; (2) la ruta africana occidental se incrementó vertiginosamente en el año 2020; y (3) el COVID-19 y las restricciones impuestas no han detenido a los migrantes de usar los servicios de los traficantes, sino que estas han promovido cambios en las rutas y un aumento de su peligrosidad. Por lo tanto, es necesario fortalecer la lucha contra el fenómeno objeto de estudio e implementar políticas criminales alternativas que ahonden en la raíz del problema.

Palabras clave: *Tráfico ilícito de inmigrantes, rutas migratorias, sur de Europa y COVID-19.*

## ABSTRACT

The smuggling of migrants affects more than two and a half million people in the world. This article aims to analyse the evolution of migrant smuggling at the southern

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido realizado en el marco de la subvención concedida por la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León al amparo de la Orden EDU/601/2020 de 3 de julio, por la que se resuelve la convocatoria de ayudas destinadas a financiar la contratación predoctoral de personal investigador, cofinanciados con el Fondo Social Europeo.



borders of the European Union from 2010 to 2020, and the impact of COVID-19. The main findings are: (1) the Eastern Mediterranean route has been predominant; (2) the Western African route has raised significantly in 2020; (3) the COVID-19 pandemic has not prevented migrants from using the services of smugglers, but there have been some changes and an increase in dangerousness. It is therefore necessary to strengthen the fight against the phenomenon under study and to implement alternative policies that go to the root of the problem.

Keywords: *Smuggling of migrants, migratory routes, South of Europe and COVID-19.*

## INTRODUCCIÓN

**E**N LA ACTUALIDAD, todos estamos en movimiento, todos somos «viajeros». De acuerdo con la última estimación, existen más de 280 millones de inmigrantes, lo que representa más del 3,6% de la población mundial (Organización Internacional para las Migraciones, 2022). Aunque las razones son muy diversas, según estableció Bauman (1999) hace más de veinte años, se pueden distinguir dos realidades. La primera son los turistas, cuyos deseos son satisfechos por la globalización, y la segunda es una consecuencia inevitable de la primera realidad, esto es, la transformación de millones en «vagabundos» (en alusión al término utilizado por el autor) para los cuales los gobiernos niegan sus derechos.

El colectivo de análisis de la presente investigación son los vagabundos, quienes viajan escondidos y de forma ilegal, atravesando unos «muros» (véase el control migratorio, las deportaciones, la criminalización de la pobreza, etc.) que cada vez son más altos. Desafortunadamente, muchos de ellos/as no tienen otra alternativa a causa de las situaciones que atraviesan y/o persisten en sus países de origen (un ejemplo son las guerras o la pobreza extrema).

La necesidad de cruzar las fronteras internacionales expresada en el párrafo previo, unido a las políticas migratorias adoptadas por los gobiernos de cierre de fronteras (debido a que no quieren acoger al segundo tipo de turistas), es explotada por organizaciones criminales transnacionales. En este punto, el tráfico ilícito de inmigrantes tiene lugar, el cual podría ser definido como una actividad económica que facilita la entrada ilegal de personas en un Estado Parte del cual no son nacionales o residentes permanentes con el fin de obtener un beneficio (Sánchez-Montijano y Arcarons, 2019). Es más, las ganancias obtenidas por las organizaciones que se dedican a ello son muy elevadas. La Organización Contra las Drogas y el Crimen de las Naciones Unidas («the United Nations Unit against Drugs and Crime», UNODC de aquí en adelante) expuso en su primer informe global que los beneficios superaban los siete billones de dólares (UNODC, 2018).

El tráfico ilícito de inmigrantes se caracteriza por poner en riesgo la vida de millones de personas y por afectar a todas las naciones del mundo, ya sea como país de origen, tránsito o destino y, por ende, es uno de los mayores retos del siglo XXI. Para combatirlo se han desarrollado numerosos instrumentos a nivel internacional, nacional y local. Algunos ejemplos son el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (2000), que ha sido ratificado por 150 Estados, el Nuevo Pacto de Migración y Asilo (2020), o el renovado Plan de Acción de lucha contra el tráfico ilícito de inmigrantes de la Unión Europea (2021).

En Europa, la preocupación por el tráfico ilícito de inmigrantes está relacionada con la consolidación de este continente como uno de los destinos principales de las migraciones transnacionales. En este sentido, los países europeos acogieron más del 50% de las migraciones mundiales en el año 2020, y también la UNODC (2018) registró un aumento del fenómeno objeto de estudio en los años previos al COVID-19. Lo expuesto, unido a que las rutas migratorias del mediterráneo y la ruta de África Occidental son las más letales del planeta (Organización Internacional para las Migraciones, 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022), y que las mismas acogieron más del 90% de los cruces ilegales en Europa en los últimos años (Frontex, 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020), como se puede observar en el gráfico 1, justifican su selección para llevar a cabo la investigación.

Cruces de fronteras ilegales en Europa en comparación con las rutas seleccionadas (años 2010-2020)

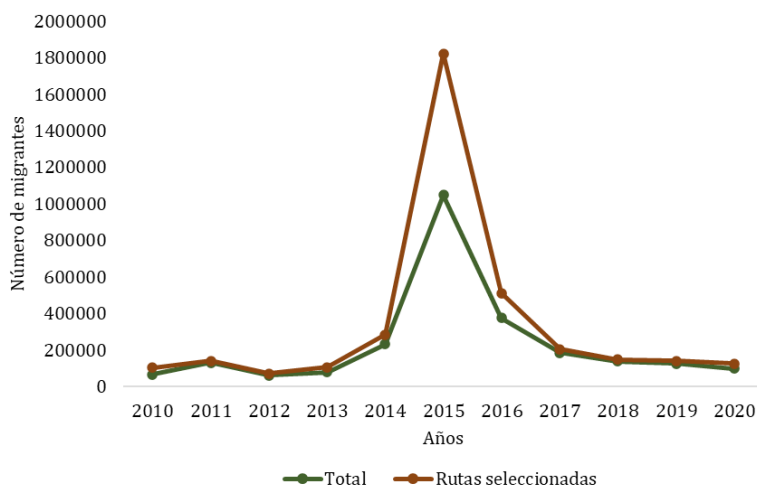


FIGURA 1. Fuente: elaboración propia, basado en los análisis de riesgo de Frontex (2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020).

Atendiendo a lo desarrollado, el objetivo principal de la investigación es analizar la evolución del tráfico ilícito de inmigrantes en las fronteras del Sur de la Unión Europea del año 2010 al 2020, y de forma posterior, el impacto del COVID-19. Como ha destacado la ciencia criminológica, conocer la realidad empírica de un fenómeno es fundamental para su prevención, por ende, también se persigue ampliar el conocimiento sobre el tráfico ilícito de inmigrantes de legisladores, políticos, e investigadores, entre otros profesionales, y en último término, de la sociedad. La metodología utilizada ha sido la revisión bibliográfica en bases de datos, páginas webs, ONGs, portales y organizaciones que publican datos sobre el tráfico ilícito de inmigrantes.

## EL TRÁFICO ILÍCITO DE INMIGRANTES EN LAS FRONTERAS DEL SUR DE EUROPA

### EVOLUCIÓN DEL TRÁFICO ILÍCITO DE INMIGRANTES: CRUCES ILEGALES Y FALLECIMIENTOS

La evolución del número de migrantes detectados cruzando ilegalmente las fronteras del Sur de la Unión Europea para el periodo temporal 2010-2020 no ha sido uniforme. Por el contrario, se han experimentado vertiginosos incrementos y descensos en los diferentes años de acuerdo con los análisis de riesgo realizados por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas («the European Border and Coast Guard Agency», Frontex de aquí en adelante). En el gráfico 2, que se presenta subsiguientemente, se pueden observar las variaciones.

La ruta del mediterráneo oriental fue la que más cruces ilegales en las fronteras albergó entre los años 2010 y 2020, aunque su evolución fue desigual. Para los periodos anuales 2010-2013, 2015-2017 y 2019-2020 la cifra descendió, encontrando su pico en el año 2015. Este crecimiento tan acentuado es principalmente explicado por la crisis de refugiados sirios, la cual también afectó, aunque levemente, a la ruta del mediterráneo central. Esta ruta también experimentó drásticos ascensos y descensos en el periodo temporal analizado. Por el contrario, las restantes muestran patrones similares, con dos incrementos: en el año 2018 para la ruta del mediterráneo occidental, que fue más estable, y en el año 2020 en la ruta de África occidental, para la cual se debe tener en cuenta la pandemia del COVID-19.

En cuanto a los intentos de migración, con la revisión de la literatura y el análisis de los datos se ha constatado que muchos inmigrantes fallecen cada año en las travesías. En este sentido, más del 90% lo han hecho en las rutas mediterráneas, destacándose la central que albergó el mayor número de muertes, especialmente, en el año 2016. Después de este año, se produjo un descenso, al igual que en la ruta del mediterráneo occidental desde el año 2018. Ahora bien, fue en ese mismo

año en el cual los intentos migratorios con resultados de muerte se incrementaron en la ruta de África occidental –incluyendo únicamente la ruta atlántica hacia las Islas Canarias–, que no registró ninguna muerte en los años 2014, 2016 y 2017, y alcanzó el máximo en el año 2020 (Organización Internacional para las Migraciones, 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022).

Cruces de fronteras ilegales en las fronteras de la Unión Europea (años 2010-2020)

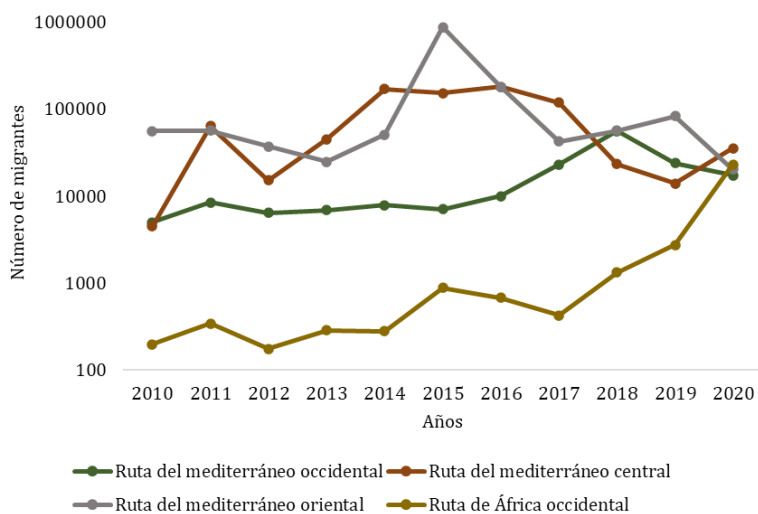


FIGURA 2. Fuente: elaboración propia, basado en los análisis de riesgo de Frontex (2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020).

Respecto a la ruta del mediterráneo oriental, se pueden observar ligeros descensos e incrementos, situándose su pico en el año 2015. La mayoría de las muertes se produjeron por ahogamiento, y es preciso destacar que las cifras podrían ser peores debido a que la contabilización presenta muchas dificultades (Organización Internacional para las Migraciones, 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022).

Aunque las estadísticas proporcionadas son relativas a cruces ilegales de fronteras, numerosas organizaciones e instituciones han corroborado que más del 90% de los migrantes en la Unión Europea utilizan los servicios de organizaciones criminales, aunque sea en momentos puntuales (UNODC, 2018; Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias, 2020; EUROPOL e INTERPOL, 2016; Frontex, 2021; Centro de Migración Mixta, 2021).

Evolución del número de fallecimientos durante los cruces de fronteras ilegales en las fronteras de la Unión Europea (años 2010-2020)

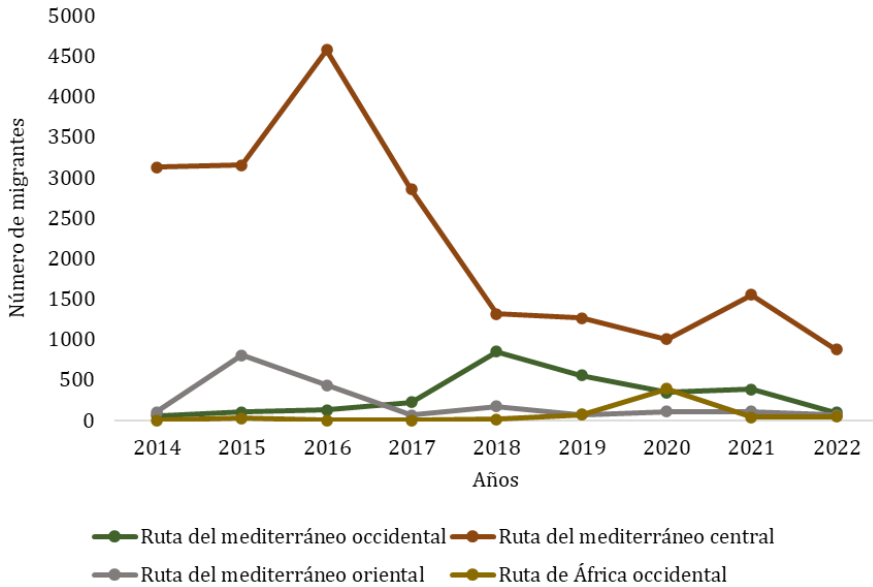


FIGURA 3. Fuente: elaboración propia, basado en los datos del Proyecto de Migrantes Desaparecidos de la Organización Internacional para las Migraciones (Organización Internacional para las Migraciones, 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022).

### EL IMPACTO DEL COVID-19

Desde el inicio de la pandemia, ha existido un descenso muy acentuado en el uso de la ruta del mediterráneo oriental de Turquía a Grecia –aunque posiblemente se deba a las negociaciones sobre migraciones entre Turquía y la Unión Europea–, mientras que no se han observado cambios para la ruta del mediterráneo occidental, ya sea desde Marruecos a España o desde Libia a Europa. Ahora bien, se ha constatado un aumento vertiginoso en las restantes, esto es, la ruta del mediterráneo central y la ruta de África occidental (Frontex, 2020; UNODC, 2020a; 2020b).

Con relación a lo expuesto, las autoridades españolas y la Organización Internacional para las Migraciones («International Organization Migration», IOM de aquí en adelante) han indicado que 17.337 migrantes han llegado a las islas Canarias en el año 2020. Si se compara con los 2.698 de 2019, se observa que el

incremento es muy elevado. Esta dinámica de ascenso también se observó con el número de fallecimientos, especialmente, para los dos últimos años (Organización Internacional para las Migraciones, 2020; 2021; 2022).

En cuanto a las rutas del mediterráneo central, mientras que las rutas migratorias provenientes del Norte de África aumentaron, las de África Sub-Sahariana descendieron (UNODC; 2020a; 2020b). La explicación de la bajada podría deberse a la reducción de sus recursos económicos o al incremento exponencial en la ruta canaria (Centro de Migración Mixta, 2021). Así, si se analizan las llegadas a los países de destino de las rutas mediterráneas, se puede observar que Italia fue el país que más aumentó su cifra para el periodo temporal 2019-2020, registrándose la primera cifra en el mes de enero y la segunda en abril (Ministerio del Interior de Italia, 2021).

Llegadas de migrantes a España, Grecia e Italia (enero del 2019-abril del 2020)

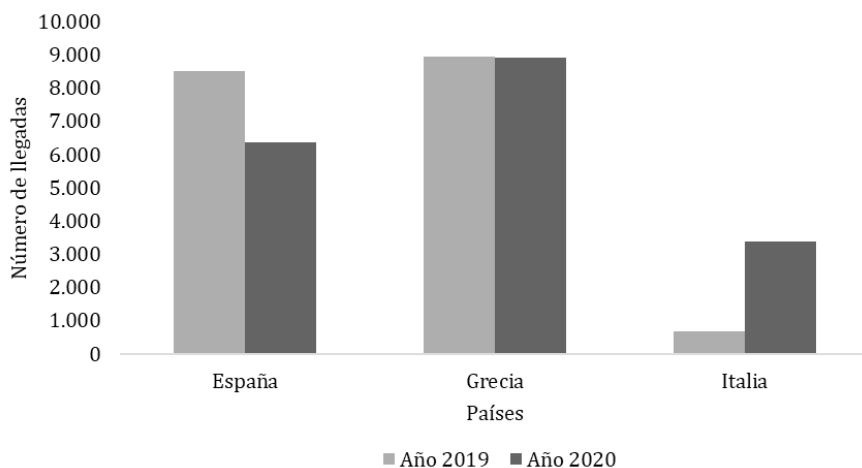


FIGURA 4. Fuente: elaboración propia, basado en las monitorizaciones del flujo de la Organización Internacional para las Migraciones y del Ministerio del Interior de Italia (2021)

Desafortunadamente, el COVID-19 y las restricciones no han prevenido a los inmigrantes de utilizar los servicios de los traficantes. Por el contrario, el cierre de fronteras ha modificado sus dinámicas, como se ha podido observar en el aumento de las llegadas a las Islas Canarias e Italia. Del mismo modo, el Centro de Migración Mixta («Mixed Migration Centre», MMC de aquí en adelante) ha encontrado que la demanda de traficantes ha aumentado, al igual que los precios, la peligro-

sidad de la ruta, la dependencia y la vulnerabilidad de los inmigrantes (Centro de Migración Mixta, 2021).

A propósito de lo descrito en el párrafo previo, Naciones Unidas manifestó que el negocio del tráfico ilícito de inmigrantes prospera cuando los canales legales de migraciones se restringen. Asimismo, los traficantes han sido obligados a usar nuevas rutas, inexploradas y más peligrosas –véase la ruta de África Occidental– con el fin de evadir los controles, poniendo en un mayor riesgo la vida de los migrantes. Y como ya declaró Ilias Chatzis, jefe de la sección de la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de inmigrantes: «if people need to migrate, a global health crisis will not stop them from trying, and there will always be people who take advantage of this situation for financial gain» [Si una persona necesita emigrar, una crisis global no evitará que lo intente y siempre existirá gente que quiera aprovecharse de esa situación para obtener un beneficio económico] (UNODC, 2021).

## DISCUSIÓN Y CONCLUSIÓN

El objetivo de la investigación ha sido alcanzado. En el presente capítulo se ha presentado la evolución del tráfico ilícito de inmigrantes en los últimos años, y el análisis de los cambios producidos, poniendo de manifiesto la realidad empírica de este fenómeno. Así, se encontró que más de dos millones y medio de migrantes han sido detectados en las fronteras del sur de la Unión Europea del 2010 al 2020. Los datos son más altos si se tienen en cuenta los intentos de migración. En este sentido, más de 20,000 personas han perdido sus vidas en las rutas del mediterráneo y en la de África Occidental del 2014 al 2020.

No obstante, la evolución de las rutas migratorias del sur de la Unión Europea no ha sido uniforme. Por un lado, la ruta del mediterráneo oriental ha sido la que más cruces ilegales ha experimentado en los últimos años, aunque la ruta del África Occidental aumentó la cifra diez veces más para el año 2020 que los años anteriores. Por otro lado, la ruta del mediterráneo central registró el mayor número de muertes para todos los años, y la causa más frecuente fue el ahogamiento.

En alusión al impacto del COVID-19, la pandemia sufrida no ha prevenido a los migrantes de usar los servicios de los traficantes. Por el contrario, se ha producido un aumento de los peligros, las dependencias y las vulnerabilidades, lo que ha producido cambios en las rutas, véase sino el incremento vertiginoso en la ruta de África Occidental. Como resultado, el cruce de fronteras no sólo fue más desafiante, sino que implicó un mayor riesgo por la severidad de las rutas, algunas inexploradas, y por el empeoramiento de las condiciones en términos de precio, exposición y posibilidad de sufrir delitos.

En conclusión, no sólo es necesario fortalecer la lucha contra el fenómeno objeto de estudio, sino implementar políticas criminales alternativas que ahonden en la raíz del problema (Naciones Unidas, 2021). Sólo así se podrá hacer frente a uno de los mayores retos del siglo XXI, el tráfico ilícito de inmigrantes.

## REFERENCIAS

- BAUMAN, Z. (1999). *La globalización: consecuencias humanas*. Editorial Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- CENTRO DE MIGRACIÓN MIXTA (2021). Smuggling and mixed migration. Insights and key messages drawn from a decade of MMC research and 4Mi data collection. <http://www.mixedmigration.org>
- CENTRO DE MIGRACIÓN MIXTA (2021). The impact of COVID-19 on refugees and migrants on the move in North and West Africa. [www.mixedmigration.org](http://www.mixedmigration.org)
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO AL CONSEJO, al Comité Económico y Social Europeo y la Comité de las regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, COM/2020/609 final, 23 de septiembre del 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Plan de Acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025) [COM(2021) 591 final], 29 de septiembre del 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2021:591:FIN>
- EUROPOL and INTERPOL (2016). Migrant Smuggling Networks. Executive summary. <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/europol-interpol-report-migrant-smuggling-networks>
- FRONTEX (2010). Annual Risk Analysis 2010. Editorial Risk Analysis Unit. <https://data.europa.eu/euodp/data/storage/f/2016-03-07T141501/Annual%20Risk%20Analysis%202010.pdf>
- FRONTEX (2011). Annual Risk Analysis 2011. Editorial Risk Analysis Unit. [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2011.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2011.pdf)
- FRONTEX (2012). Annual Risk Analysis 2012. Editorial Risk Analysis Unit. [https://www.statewatch.org/media/documents/observatories\\_files/frontex\\_observatory/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2012.pdf](https://www.statewatch.org/media/documents/observatories_files/frontex_observatory/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf)
- FRONTEX (2013). Annual Risk Analysis 2013. Editorial Risk Analysis Unit. [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2013.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf)
- FRONTEX (2014). Annual Risk Analysis 2014. Editorial Risk Analysis Unit. [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2014.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf)
- FRONTEX (2015). Annual Risk Analysis 2015. Editorial Risk Analysis Unit. <https://reliefweb.int/report/world/frontex-annual-risk-analysis-2015>
- FRONTEX (2016). Annual Risk Analysis 2016. Editorial Risk Analysis Unit. [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2016.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2016.pdf)
- FRONTEX (2017). Annual Risk Analysis 2017. Editorial Risk Analysis Unit. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-publishes-risk-analy->



- sis-for-2017-CpJiC8#:~:text=In%202016%2C%20migration%20pressure%20at,Middle%20East%2C%20Africa%20and%20Asia.
- FRONTEX (2018). Annual Risk Analysis 2018. Editorial Risk Analysis Unit. [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis\\_for\\_2018.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf)
- FRONTEX (2019). Annual Risk Analysis 2019. Editorial Risk Analysis Unit. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-publishes-risk-analysis-for-2019-Dh6Wkf#:~:text=In%202018%2C%20the%20number%20of,report%20that%20was%20released%20today>.
- FRONTEX (2020). Annual Risk Analysis 2020. Editorial Risk Analysis Unit. [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2020.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2020.pdf)
- INTERNATIONAL CENTRE FOR MIGRATION POLICY DEVELOPMENT (2020). Global Study on Smuggling of Migrants [Working paper]. International Centre for Migration Policy Development publication.
- MINISTERIO DEL INTERIOR DE ITALIA (2021). Panel estadístico diario [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/06/AIDA-IT\\_2020update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/06/AIDA-IT_2020update.pdf)
- NACIONES UNIDAS (2021). Additional guide for the thematic discussion on effective measures to prevent and counter the smuggling of migrants, while protecting the rights of smuggled migrants, particularly women and children, and those of unaccompanied migrant children <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V21/011/87/PDF/V2101187.pdf>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022). Muertes de migrantes registrados desde 2014. Proyecto de migrantes desaparecidos. <https://missingmigrants.iom.int/es>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (2022). World Migration Report 2022. <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>
- PROTOCOLO CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES POR TIERRA, MAR Y AIRE, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en la Asamblea General de la ONU, el 15 Noviembre del 2000. <https://www.refworld.org/es/docid/5bd779024.html>
- SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. y ARCARONS, A.F. (2019). Southern Europe. En M. McAULIFFE y F. LACZKO (Eds.) *Migrant Smuggling Data and Research: A global review of the emerging evidence base* (vol. 2, pp. 99-123). IOM.
- UNODC (2018). *Global Study on Smuggling of Migrants*. Editorial United Nations.
- UNODC (2021). Migrant Smuggling in Focus-The Crime and UNODC's Response <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2021/May/migrant-smuggling-in-focus--the-crime-and-unodcs-response.html>
- UNODC (2020a). Research brief. How COVID-19 restrictions and the economic consequences are likely to impact migrant smuggling and cross-border trafficking in persons to Europe and North America. Editorial United Nations publication. <https://www.unodc.org/documents/islamicrepublicofiran//2020/05/Covid-related-impact-on-SoM-TiP.PDF>
- UNODC (2020b). Research Brief. The impact of COVID-19 on organized crime. Editorial United Nations publication. [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/RB\\_COVID\\_organized\\_crime\\_july13\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/RB_COVID_organized_crime_july13_web.pdf)

NOVENA PARTE  
LEYES MIGRATORIAS  
NACIONALES  
Y CUMPLIMIENTO  
DEL PACTO MUNDIAL  
PARA LA MIGRACIÓN SEGURA,  
ORDENADA Y REGULAR:  
ANÁLISIS DE CONTENIDOS



# LA ATENCIÓN DE LOS MIGRANTES EN MÉXICO: EL GRAN INCUMPLIMIENTO DEL PACTO DE MARRAKECH

DAMIÁN RETES, CÉSAR ISRAEL  
*Fundación Damían*

## RESUMEN

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, conocido como el Pacto de Marrakech, fue suscrito por México en diciembre de 2018. Este instrumento internacional tiene una importante dimensión humana, pues pone en el centro de la política a la persona migrante. Tanto el Pacto de Marrakech como la Constitución Mexicana señalan principios similares para la política migratoria, reconociendo los derechos humanos de las personas migrantes. A pesar de lo anterior, la legislación mexicana únicamente desarrolla las facultades de control. Actualmente se carece de un ordenamiento que articule la atención a las personas migrantes, por lo que se requiere una reforma para lograr un fenómeno migratorio ordenado, seguro y respetuoso de los derechos humanos.

Palabras clave: *persona migrante, migración, política pública, Derechos Humanos, Pacto de Marrakech.*

## ABSTRACT

The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, known as the Marrakech Migration Pact, was signed by Mexico in December 2018. This new agreement has an important human dimension, as it places the migrant person at the center of politics. Both the Marrakesh Migration Pact and the Mexican Constitution establish similar principles for migration policy, recognizing the human rights of migrants. Despite the foregoing,

Mexican legislation only develops the model of control. Currently, there is no legal system that articulates the rights of migrants, so a reform is required to achieve a safe, orderly, and respectful of human rights migration.

Keywords: *Immigrant, Migration, Public Policies, Human Rights, Marrakech Pact.*

## INTRODUCCIÓN

LA REALIDAD DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS en México ha cambiado. Durante décadas México fue considerado un país de origen de personas migrantes que buscaban llegar a Estados Unidos, así como de tránsito de aquellas personas migrantes, principalmente centroamericanas que pretendían ingresar a Estados Unidos. Las tendencias de los últimos años muestran flujos migratorios más complejos que los registrados en décadas anteriores. Por un lado, en 2010 México registró una tasa negativa de migración neta hacia Estados Unidos, lo que significó que la cantidad de migrantes que iban de México a Estados Unidos era igual o menor que aquellos que arribaban a México provenientes de aquel país. Con esto se comenzó a evidenciar el reto que implica el retorno de personas migrantes. Por otro lado, en los últimos años México ha recibido una comunidad importante de personas migrantes provenientes de Centroamérica, el Caribe y algunos países de África con el objetivo de asentarse en este país. Así, México se ha convertido en un país de origen, tránsito y destino de personas migrantes.

Además de la transformación de los flujos migratorios, el fenómeno migratorio ha cambiado respecto de las personas migrantes. En los últimos años se ha registrado que ya no se trata de una familia centroamericana o de pequeño grupo de individuos, sino que ahora las personas migrantes viajan en grandes grupos que se han denominado «caravanas migrantes». Ante esta nueva modalidad del fenómeno migratorio, el Estado mexicano debe diseñar e implementar nuevas estrategias que permitan el tránsito seguro, ordenado y respetuoso de los Derechos Humanos.

Inmersos en esta nueva realidad, en diciembre de 2018 México suscribió el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, también conocido como el Pacto de Marrakech. Este nuevo instrumento internacional defiende una mayor cooperación entre Estados y apuesta por políticas de integración. Además, busca que se atiendan las causas que detonan los procesos migratorios; que se implementen políticas con una visión de protección a las personas migrantes; así como, a entender la migración como un fenómeno global que debe atenderse desde una óptica regional.

Ahora bien, el marco jurídico mexicano ha evolucionado a lo largo de varias décadas para transitar de un sistema punitivo hasta llegar a uno que respeta los Derechos Humanos de las personas migrantes. La suscripción del Pacto de Marrakech

tiene un impacto directo en el marco jurídico y en las políticas públicas en materia de migración, lo que implica una serie de modificaciones para dar un debido cumplimiento a las disposiciones de dicho instrumento internacional.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el cumplimiento del Pacto de Marrakech, así como las acciones necesarias desde un enfoque legislativo para dar un cumplimiento pleno. Para cumplir con el objetivo mencionado se expondrá la situación actual de la migración en México. Posteriormente se presentará la evolución del marco jurídico mexicano en materia migratoria. Más adelante se explicarán las implicaciones de la suscripción del Pacto de Marrakech. Por último, se presentarán apuntes para dar cumplimiento al Pacto de Marrakech en México.

## SITUACIÓN ACTUAL DE LA MIGRACIÓN EN MÉXICO

La política migratoria estadounidense ha cambiado y ese es uno de los elementos que ha impactado el fenómeno migratorio en México. A pesar de que cada vez es más difícil para las personas migrantes llegar a Estados Unidos, los registros del gobierno mexicano muestran que más de 150 mil personas migrantes provenientes principalmente de Centro y Sudamérica ingresan y transitan por México (Rendon Cardenas y Wertman Zaslav, 2017, p. 23).

De acuerdo con datos de la Unidad de Política Migratoria del Gobierno Mexicano, 76% de las personas migrantes que ingresan a México buscan encontrar una mejor calidad de vida, 16% sale de sus países de origen por una cuestión de violencia e inseguridad, 5% lo hace buscando una reunificación familiar, y el resto lo hace por razones diversas (Unidad de Política Migratoria, 2022, p. 40).

Ante la situación de inseguridad en las rutas tradicionales de la migración, las personas migrantes han cambiado la modalidad de su tránsito, pasando de migrar en un pequeño grupo de personas a migrar en caravanas de miles de personas. Las caravanas migrantes, así denominadas recientemente, representan un reto para la autoridad migratoria que opera con un marco jurídico que no previó la posibilidad de atender en un mismo momento a miles de personas migrantes. Las caravanas en los últimos cuatro años han registrado más de veinte mil personas, principalmente de Centroamérica (Islas Colin, 2019, p. 7).

El alto flujo de personas migrantes y las complejidades para ingresar a Estados Unidos han generado un notorio incremento en las personas migrantes que ven a México como su país de destino. Así, las solicitudes de asilo se han ido incrementando hasta superar las cien mil en un año, lo que significa que se han triplicado respecto de hace cinco años (Islas Colin, 2019, p. 8).

Vale la pena señalar que la migración en México no proviene exclusivamente de Centro y Sudamérica, sino que también, aunque en menor medida, proviene de

África y Asia. Las personas migrantes de estas regiones del mundo se han asentado en México, sobre todo en ciudades fronterizas como Tijuana, lo que ha generado un reto para la autoridad y la sociedad en materia de integración y cohesión social.

En conclusión, el fenómeno migratorio en México ha cambiado y se reconoce como complejo por las distintas dimensiones que representa. Asimismo, se advierte que el flujo migratorio se incrementará en los siguientes años ante la situación que se vive en la región de Centro y Sudamérica.

## EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO MEXICANO EN MATERIA MIGRATORIA

El marco jurídico mexicano reguló los aspectos relativos a la migración desde el siglo XX. La primera Ley especial data de 1926 y fue seguida por la de 1930. En ese momento la regulación abordó el fenómeno migratorio desde un enfoque meramente demográfico, por lo que pocos años después la legislación migratoria fue sustituida por leyes de población (Arias Muñoz y Carmona Arellano, 2012, pp. 19-23).

La legislación que reguló el fenómeno migratorio en esta primera etapa reconoció el derecho de migrar, sin embargo, limitaba los derechos de las personas migrantes, de manera que se negaban los derechos políticos, se restringía el acceso a tribunales y se mantenía una facultad discrecional de la Secretaría de Gobernación para impedir la entrada de trabajadores migrantes e, incluso, para expulsarlos del país sin ningún derecho de audiencia o impugnación. Destaca que la legislación permitió estadías en México con la condición de dirigirse a un tercer país. Ahora bien, la legislación señaló, desde este primer momento, la existencia de la entrada ilegal al país, por lo que se estableció como consecuencia la detención, deportación y expulsión. Por último, se otorgaron todas las facultades en materia migratoria a la Secretaría de Gobernación, a través de un organismo especializado en migración (Arias Muñoz y Carmona Arellano, 2012, p. 25).

Actualmente, la migración en México está regulada en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fue modificado en 2011 en la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos. Este precepto constitucional señala expresamente que toda persona tiene derecho para entrar en la República Mexicana, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. Sin embargo, el ejercicio de este derecho está subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan

las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de México, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país (SEGOB, 2011).

A mayor abundamiento, la Ley de Migración vigente, publicada en 2011, regula lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos, así como el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo. En la Ley de Migración se reconoce a México como un país de origen, tránsito, destino y retorno de las personas migrantes.

Esta legislación especial establece que la política migratoria del Estado mexicano debe sustentarse en: 1) El respeto irrestricto a los derechos humanos; 2) Un enfoque integral acorde con la complejidad de la movilidad de las personas; 3) Una responsabilidad compartida con los gobiernos de los diversos países; 4) Una hospitalidad y solidaridad con las personas que necesitan un nuevo lugar de residencia debido a condiciones extremas en su país de origen que ponen en riesgo su vida o su convivencia; 5) La complementariedad de los mercados laborales con los países de la región; 6) La equidad entre nacionales y extranjeros; 7) La unidad familiar e interés superior de los menores, como criterio prioritario de internación y estancia de extranjeros; 8) La integración social y cultural, con base en el multiculturalismo y el pleno respeto de las culturas y costumbres de sus comunidades de origen, y 9) Facilitar el retorno al territorio nacional y la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias (SEGOB, 2011).

El marco jurídico mexicano en materia migratoria ha evolucionado claramente en tres etapas. La primera etapa concluyó en 2008, momento en el cual se despenalizó la migración irregular, toda vez que previo a esta modificación se calificaba a la migración irregular como migración ilegal. La segunda etapa se desarrolló bajo la concepción de la migración irregular, de manera que se sancionaba administrativamente ciertos supuestos de la migración y no se contemplaban plenamente los derechos de las personas migrantes. Por último, la tercera etapa que se encuentra establecida en el marco jurídico actual permite reconocer a todas las personas migrantes como sujetos de derechos con independencia de su situación migratoria.

Actualmente la Constitución Mexicana pone en el centro a la persona migrante como persona sujeta a los derechos humanos, no obstante, la legislación federal en la materia regula el fenómeno migratorio desde un enfoque eminentemente de control. A mayor abundamiento, la legislación federal distribuye competencias a distintas instituciones federales para brindar atención a la persona migrante; sin embargo, aunque se contemplan de manera expresa los derechos de las personas migrantes, quedan ambiguas las formas de acceder a los servicios que les pueden ser proporcionados, asimismo, se señala como prioridad al migrante que ingresa a México y no así al migrante en retorno.



En el ámbito local, 19 de 32 entidades federativas cuentan con una legislación especial, 2 estados tienen únicamente reglamentos en la materia, y 11 entidades federativas no cuentan con un marco jurídico aplicable a las personas migrantes.

A continuación se muestra una tabla que expresa el análisis de la legislación de las 19 entidades federativas que cuentan con una ley en la materia. En la tabla se indica si la ley estatal contempla lo siguiente: 1) definición de atribuciones, 2) creación de un instituto especializado, 3) prevención de violación de Derechos Humanos, 4) acceso a beneficios sociales para personas migrantes, 5) protección integral a las personas migrantes, 6) atención integral a las personas migrantes, y 7) reintegración de las personas migrantes en retorno.

TABLA 1. Análisis de la legislación local en materia migratoria en México.

ASUNTO	AGS.	B.C.	CHIH.	CDMX	DGO.	GTO.	GRO.
Año de Creación de la Ley	06/17	12/20	05/21	04/11	12/16	06/17	10/21
Definición de atribuciones	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Creación de Instituto Especializado	N/D	N/D	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Prevención de violación de DDHH	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Acceso a beneficios sociales	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Protección a las personas migrantes	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Atención a las personas migrantes	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Reintegración de migrantes en retorno	N/D	N/D	N/D	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
ASUNTO	HGO.	JAL.	MÉX.	MICH.	NAY.	OAX.	QRO.
Año de Creación de la Ley	08/20	11/16	06/15	08/17	12/18	10/15	05/21
Definición de atribuciones	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Creación de Instituto Especializado	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	N/D
Prevención de violación de DDHH	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Acceso a beneficios sociales	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Protección a las personas migrantes	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Atención a las personas migrantes	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Reintegración de migrantes en retorno	SÍ	SÍ	N/D	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
ASUNTO	SON.	S.L.P.	TLAX.	VER.	ZAC.		
Año de Creación de la Ley	12/07	07/18	01/17	10/18	08/18		
Definición de atribuciones	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ		
Creación de Instituto Especializado	N/D	SÍ	SÍ	N/D	SÍ		

Prevención de violación de DDHH	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ		
Acceso a beneficios sociales	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ		
Protección a las personas migrantes	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ		
Atención a las personas migrantes	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ		
Reintegración de migrantes en retorno	N/D	N/D	SÍ	SÍ	SÍ		

Fuente: Elaboración propia del autor.

Cabe señalar que, a pesar de que la migración no es un fenómeno nuevo en México, la legislación local es muy reciente y se ha desarrollado en los últimos diez años. Ahora bien, un aspecto positivo de la legislación local es que en todos los casos contempla brindar acceso a beneficios de programas gubernamentales a las personas migrantes que transitan o llegan a su territorio. De igual forma, la legislación local incluye disposiciones que mandatan la generación de políticas públicas en materia de protección y atención a la persona migrante. A pesar de los aspectos positivos, se identifican dos áreas de oportunidad importantes: 1) la falta de instituciones especializadas en varios estados, así como, 2) generar las condiciones para la reintegración social, laboral, educativa y cultural de las personas migrantes en retorno.

Del análisis de la legislación local, destaca que Quintana Roo y Tamaulipas, ambas entidades con alta migración de tránsito no cuentan con un marco jurídico aplicable. Además, Chiapas, que es una entidad que concentra un alto tránsito al ser el ingreso más importante a México desde Centroamérica, únicamente cuenta con un reglamento en la materia. Así, todavía existen pendientes en el desarrollo legislativo y normativo, pues en 13 entidades federativas se carece de una ley que articule los elementos plasmados en la Constitución y el Derecho Internacional, principalmente en el Pacto de Marrakech.

## IMPLICACIONES DEL PACTO DE MARRAKECH

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, también conocido como el Pacto de Marrakech es un instrumento internacional que parte del reconocimiento de la soberanía de cada Estado para gestionar sus fronteras y sus políticas migratorias. Este instrumento pretende contribuir a aprovechar los beneficios de la migración y proteger a todas las personas migrantes. Así, se trata de atender los flujos migratorios de manera integral, tanto al interior de cada Estado como de forma regional.

El Pacto de Marrakech tiene una importante dimensión humana, toda vez que pone en el centro de la política al migrante. Dentro de sus 23 objetivos se en-

cuentran implementar acciones para minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen; facilitar la contratación equitativa de las personas migrantes y proporcionarles acceso a servicios básicos; abordar y reducir la vulnerabilidad en la migración; utilizar la detención de las personas migrantes solo como último recurso; empoderar a las personas migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social; y, por último, colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2018).

A mayor abundamiento, se destacan los objetivos del Pacto referentes a la atención de las personas migrantes y que deberían formar parte de la legislación en materia migratoria, los cuales son los siguientes:

- Objetivo 4: Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada.
- Objetivo 6: Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente.
- Objetivo 7: Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración.
- Objetivo 15: Proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos.
- Objetivo 16: Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social.
- Objetivo 17: Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración.
- Objetivo 18: Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias.
- Objetivo 19: Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países.
- Objetivo 21: Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2018).

Algunos de los objetivos antes referidos han sido contemplados en la legislación local en varios de los estados de la República Mexicana, de manera que podemos encontrar disposiciones que refieren facilitar a las personas migrantes la obtención de documentos de identidad, así como la incorporación a los padrones sociales para ofrecerles servicios públicos. A pesar de lo anterior, la mayoría de los objetivos

no se han incorporado al marco jurídico mexicano, lo que representa un pendiente legislativo y un incumplimiento del Pacto de Marrakech.

## APUNTES PARA DAR CUMPLIMIENTO AL PACTO DE MARRAKECH EN MÉXICO RESPECTO DE LA ATENCIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES

Como se ha expuesto hasta este punto, el Pacto de Marrakech constituye un instrumento multilateral importante para la coordinación en materia de migración. Este instrumento ha marcado la pauta para la atención de las personas migrantes y algunos de sus objetivos han sido traducidos a disposiciones legales en el marco jurídico mexicano; sin embargo, quedan pendientes que se deberán desarrollar para dar un debido cumplimiento a los compromisos suscritos en dicho Pacto. Por lo anterior, se han identificado cinco elementos que integran los apuntes para una modificación legislativa que dé cumplimiento al Pacto de Marrakech.

La distribución de facultades entre órdenes de gobierno es un primer elemento que debe estar presente en la legislación en materia migratoria en México y actualmente no se contempla. Si bien la Constitución Mexicana establece los principios para la política migratoria, la legislación federal y las locales no reconoce una distribución de facultades para determinar los alcances con toda puntualidad. Idealmente se requiere una Ley General en materia de Atención a la Migración para establecer un marco legal aplicable a todo el territorio mexicano, derivada de la cual cada entidad federativa apruebe su propia ley. Así, se podría contar con una legislación federal que regule el control de la migración, mientras que se cuente con una legislación general que implique el desarrollo legal en todo el país respecto de la atención a la migración.

El segundo elemento que debe estar presente en la legislación mexicana en materia migratoria es garantizar el acceso a la justicia de las personas migrantes. A lo largo de su tránsito desde su lugar de origen hasta su destino, las personas migrantes son susceptibles de múltiples delitos y frecuentemente son víctimas de diferentes grupos delictivos dependiendo de la ruta que elijan. Por ello, se requiere establecer el acceso a la justicia para las personas migrantes en la legislación de las 32 entidades federativas que conforman la República Mexicana y se apunta la posibilidad de incorporar a nivel legal la creación de Fiscalías Especializadas en Atención de Migrantes, de manera que se cuente con un Ministerio Público especializado en el tratamiento de personas migrantes y en la investigación de delitos cometidos en su contra.

La creación de instituciones locales enfocadas en la atención a la migración es el tercer elemento de esta propuesta. Este hecho ni siquiera se contempla en las 19

leyes locales existentes actualmente, no obstante, se considera indispensable en el fortalecimiento del marco jurídico. La creación de instituciones locales contribuirá al desarrollo de políticas públicas en materia migratoria, generará la posibilidad de contar con una infraestructura especializada para atender a las personas migrantes, así como en el perfeccionamiento de las acciones en curso.

El cuarto elemento que debe estar presente en la legislación mexicana en materia migratoria consiste en facilitar el trámite de permiso laboral. La legislación vigente resulta compleja para que las personas migrantes puedan acceder a la autorización legal para incorporarse al mercado laboral en México. Este elemento se encuentra presente en el Pacto de Marrakech y, a su vez, es indispensable para la integración y cohesión social de las personas migrantes. En este punto se requiere un andamiaje legal que brinde facilidades distinguiendo las capacidades y habilidades de cada una de las personas migrantes, así como de las necesidades de los centros de trabajo. Si bien debe estar presente en la legislación local, se requiere un ajuste a nivel federal en la legislación migratoria de control y en la especializada en materia laboral.

Por último, la reintegración de personas migrantes en retorno es uno de los grandes pendientes tanto legislativos como de la política pública en México. El número de personas migrantes en retorno se ha incrementado en los últimos años, sin embargo, la autoridad no ha sido sensible ante este importante grupo de personas. En este punto no basta con brindar documentos de identidad, sino que se requiere generar las condiciones y brindar las herramientas necesarias a las personas migrantes en retorno para reincorporarse a sus comunidades de origen. Existen casos de personas que han pasado décadas en el extranjero y cuando regresan a sus comunidades son considerados foráneos y ellos mismos no conocen el diseño actual, por lo que son marginados y difícilmente se reintegran. Así, se requiere diseñar una política pública integral que reconozca, atienda e incluya a las personas migrantes en situación de retorno, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y del propio Pacto de Marrakech.

Hay que reconocer el gran logro que representó la suscripción del Pacto de Marrakech para el Derecho Internacional. Asimismo, es importante dar cuenta de los avances legislativos en materia migratoria, no obstante, es también necesario hacer énfasis en los pendientes legislativos que constituyen el gran incumplimiento del Pacto de Marrakech y, más importante, el impacto negativo que tiene en un gran número de personas migrantes. Haciendo una prospectiva en la materia, el fenómeno migratorio no se detendrá y los flujos se incrementarán, de manera que es de la mayor relevancia atender estos pendientes.

## REFERENCIAS

- ARIAS MUÑOZ, K. y CARMONA ARELLANO, N. (2012). *Evolución y retos del marco normativo migratorio en México*. Ciudad de México: Sin Fronteras IAP.
- GOMEZ CAMACHO, J. y DE LA MORA SALCEDO, F. (2019). *México ante el Pacto Mundial para la Migración*. CIDE-MIG.
- ISLAS COLIN, A. (2019). Caravanas de migrantes y refugiados en México. *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 25, 131-146.
- RENDON CARDENAS, E. y WERTMAN ZASLAV, L. (2017). *Reintegración migrante*. Consejo Ciudadano.

## LEGISLACIÓN

- LEY DE PROTECCIÓN Y APOYO A MIGRANTES. (06 de diciembre de 2007). <http://www.congresoson.gob.mx>
- LEY DE INTERCULTURALIDAD, ATENCIÓN A MIGRANTES Y MOVILIDAD HUMANA EN EL DISTRITO FEDERAL. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 7 de abril de 2011. <https://www.congresocdmx.gob.mx/>
- LEY DE APOYO A MIGRANTES DEL ESTADO DE MÉXICO. *Gaceta del Gobierno* de 29 de junio de 2015. <https://legislacion.edomex.gob.mx/>
- LEY DE PROTECCIÓN Y APOYO A MIGRANTES PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA. *Periódico Oficial del Estado No. 59* del 23 de julio de 2016. <https://www.congresochihuahua2.gob.mx/>
- LEY DE PROTECCIÓN Y ATENCIÓN DE LOS MIGRANTES EN EL ESTADO DE JALISCO. *Periódico Oficial del Estado de Jalisco* de 17 de noviembre de 2016 <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/>
- LEY QUE CREA EL INSTITUTO DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN AL MIGRANTE Y SU FAMILIA DEL ESTADO DE DURANGO. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango*, el domingo 25 de diciembre de 2016.
- LEY DE PROTECCIÓN Y ATENCIÓN A LOS SUJETOS MIGRANTES Y SUS FAMILIAS PARA EL ESTADO DE TLAXCALA. *Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala* de 11 de enero de 2017. <https://congresodetlaxcala.gob.mx/>
- LEY PARA LA PROTECCIÓN Y ATENCIÓN DEL MIGRANTE Y SUS FAMILIAS DEL ESTADO DE GUANAJUATO. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato* de 16 de junio de 2017). <https://www.cndh.org.mx/>
- LEY DE PROTECCIÓN AL MIGRANTE PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES. *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes* de 19 de junio de 2017. [https://congresoags.gob.mx/agenda\\_legislativa/leyes](https://congresoags.gob.mx/agenda_legislativa/leyes)
- LEY PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS MIGRANTES Y SUS FAMILIAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. *Periódico Oficial del Estado de Michoacán* de Ocampo, de 18 de agosto de 2017. <http://congresomich.gob.mx/>
- LEY DE ATENCIÓN Y APOYO A MIGRANTES DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. *Periódico Oficial Edición Extraordinaria* de 13 de julio de 2018. <https://congresosanluis.gob.mx/>

- LEY PARA LA ATENCIÓN DE LOS ZACATECANOS MIGRANTES Y SUS FAMILIAS. I Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el miércoles 29 de agosto de 2018. <https://www.congreso-zac.gob.mx/>
- LEY DE ATENCIÓN A PERSONAS MIGRANTES Y SUS FAMILIAS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. *Gaceta Oficial* de 5 de octubre de 2018. <https://www.legisver.gob.mx/>
- LEY DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A MIGRANTES Y SUS FAMILIAS DEL ESTADO DE NAYARIT. *Periódico Oficial* de 21 de diciembre de 2018. <https://congresonayarit.gob.mx/> P
- PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR (A/RES/73/195). 10 de diciembre de 2018.
- LEY DE MIGRANTES HIDALGUENSES Y EN CONTEXTO DE MOVILIDAD. *Periódico Oficial* de 17 de agosto de 2020. <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/>
- LEY PARA LA ATENCIÓN, PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y APOYO A LAS PERSONAS MIGRANTES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. *Periódico Oficial No. 12*, de fecha 19 de febrero de 2021. <https://www.congresobc.gob.mx/>
- LEY PARA LA ATENCIÓN DE LAS MIGRACIONES EN EL ESTADO DE QUERÉTARO. *Periódico Oficial* de 02 de junio de 2021. <https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/>
- LEY PARA EL RECONOCIMIENTO Y ATENCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES Y SUS FAMILIAS PARA EL ESTADO DE OAXACA. <https://congreso-oaxaca.gob.mx/> *Periódico Oficial Núm. 35 Décima Sección* del 28 de agosto del 2021.
- LEY NÚMERO 838 DE ATENCIÓN A LOS MIGRANTES DEL ESTADO DE GUERRERO. *Periódico Oficial* de 15 de octubre de 2021. <https://www.cndh.org.mx/>

# EL ESTADO COLOMBIANO Y LA MIGRACIÓN VENEZOLANA. TENSIONES E INTEGRACIÓN

GONZÁLEZ, NOÉ<sup>a</sup>; PARRA GONZÁLEZ, ANA VICTORIA<sup>b</sup>  
<sup>a b</sup>*Universidad del Zulia*

## RESUMEN

Las dimensiones alcanzadas y la ausencia de un marco normativo común ante eventos migratorios obligó a los países más sensibles ante la migración venezolana en los últimos años a ordenar su presencia. En cada país, especialmente de Suramérica, se fueron desplegando resoluciones, normas, instructivos, leyes que, sobre la marcha, sin mayor consenso regional, han conformado un agregado normativo susceptible de evaluar en su diseño y en sus resultados. Se revisa el caso del estado colombiano ante la presencia de casi dos millones de venezolanos que de forma aluvional e intensiva han ingresado en apenas pocos años. Se presenta la dinámica evolutiva de su curso, el estado de cosas, la orientación regulatoria en materia de identidad jurídica y se revisa su consonancia con los principios del Pacto de Marrakech, de tan poca resonancia en Latinoamérica.

Palabras claves: *Migración venezolana, estado colombiano, Pacto de Marrakech, identidad jurídica.*

## ABSTRACT

The dimensions reached and the absence of a common regulatory framework to deal with migratory events, forced the countries most sensitive to Venezuelan migration in recent years to organize their presence. In each country, especially in South America, resolutions, norms, instructions, and laws have been implemented, which, on the fly, without a major regional consensus, have formed a regulatory aggregate whose design and results



are susceptible to evaluation. The case of the Colombian state is reviewed in view of the presence of almost two million Venezuelans who have entered the country in an alluvial and intensive manner in just a few years. The evolutionary dynamics of its course, the state of affairs, the regulatory orientation in terms of legal identity and its consistency with the principles of the Marrakech Pact, of such little resonance in Latin America, are presented.

Keywords: *Venezuelan migration, Colombian state, Marrakech Pact, legal identity.*

## INTRODUCCIÓN

SI ALGUNA CONCLUSIÓN ha puesto de relevancia el caso venezolano es la ausencia de un marco institucional común latinoamericano y caribeño para abordar eventos migratorios de calado. Es posible que el perfil del éxodo venezolano, especialmente el ocurrido en apenas unos años, aluvional, intensivo y masivo—lo que lo deja físicamente expuesto— haya sorprendido a las instituciones de integración, cooperación, o a la misma administración prestacional fronteriza de los estados. Las respuestas han terminado siendo individualmente asumidas por algunos estados, como Colombia o Perú, que han dispuesto de protocolos, actos de regularización y reconocimientos de ciudadanía, procurando un encaje de derecho de lo que ya en la realidad ocurre. No en balde suman entre ambos países poco más de tres millones de migrantes, el 60% de la migración venezolana asentada en Suramérica. Otros, como Chile, se han sujetado a hacer cumplir las leyes de inmigración forjadas para situaciones normales de incorporación progresiva de extranjeros de acuerdo con el marco normativo y la voluntad política de la administración de turno, y no para eventos que retan el derecho humanitario por su volumen y estado de necesidad. El éxodo venezolano ha terminado por poner en evidencia y bajo reflexión general, por primera vez, un hecho social continental, mediante la exposición de otros casos que hasta ahora no han sido tan apreciados y observados como es el caso de Centroamérica, la novedad del desplazamiento haitiano—apenas visibilizada—, el sui géneris goteo cubano, los incipientes movimientos de los jamaiquinos, el asomo de la migración africana por el corredor de las selvas del Darién (Panamá) o el agregado en los años de la migración andina.

Está claro que la vigencia de los Derechos Humanos (en adelante DDHH) no se limita por la ausencia de normas e instituciones. Pero estas terminan configurando los contextos en los que aquellos se materializan o se ignoran sin que necesariamente sean expresamente violentados. El marco institucional con sus regulaciones normativas, con sus acuerdos de cooperación y reciprocidad entre países, con sus ámbitos comunes de legislación, contribuyen a preparar a las sociedades y a los estados latinoamericanos para los movimientos migratorios por venir, asociados con

la fase avanzada de la globalización en marcha o bien con los desplazamientos por causas medioambientales o eventos asociados con el cambio climático.

## LA MIGRACIÓN EN SURAMÉRICA

Los grandes desplazamientos migratorios desde (y en) Latinoamérica que originan situaciones que el Derecho Internacional regula, constituyen una experiencia más o menos reciente que, para el caso que aquí nos interesa, puede identificarse desde bien adentrado la segunda mitad del siglo veinte. Y aunque hayan existido grandes movimientos humanos de relevancia de acuerdo con la historia social y política de algunos países (El Salvador, 1932; Colombia en los años cincuenta; República Dominicana/Haití en los años sesenta; Cuba en los años setenta y ochenta) no es sino hasta entonces, segunda mitad del siglo veinte, que con toda propiedad se puede dar inicio a los estudios sobre migraciones en Latinoamérica en el sentido de su alcance, impacto e irrigación, pasando a formar parte de la agenda exterior común<sup>1</sup>.

En los países andinos, por ejemplo, desde finales de los años setenta ha habido una migración desgranada a lo largo de muchos años, bien por razones de violencia política (Perú), bien por condiciones materiales de vida precarias (Bolivia y Ecuador) o por ambas, con mayor o menor intensidad en los tres casos. Desplazamientos focalizados que han tenido como destino otros países de Latinoamérica, o bien hacia Estados Unidos o España (González, 2020:82). También en los países del cono sur, desde finales de los años sesenta y hasta bien entrados los años ochenta del siglo veinte, con ocasión de los regímenes militares en Uruguay, Paraguay, Argentina y Chile, se sucedieron episodios de exilio con causa en razones de persecución política y de ideas consideradas comunistas o ajenas al orden establecido. Se trató a grandes rasgos de una migración de perfil cualificado, tratándose en muchos casos de intelectuales, artistas, docentes universitarios o profesionales. De igual forma que en el caso de los países andinos señalados no eran grandes movimientos migratorios, aunque tampoco pasaron desapercibidos especialmente por su resonancia en la opinión pública de los países de destino. No obstante, se ha tratado de procesos sociales y demográficos diluidos en su magnitud a lo largo de muchos años, que luego han tenido sus retornos, idas y venidas, según el clima de libertades que sobrevino en los países del cono sur, aparejado a las reglas de juego democráticas, lo que favoreció el retorno directo de los exiliados y/o de su descendencia. También para el caso de los países andinos –Colombia incluido– comienza a ser

<sup>1</sup> Para una revisión general de la historia de las migraciones en Latinoamérica, ver GALEANA P. (2014) en las referencias. Ver una relación más reciente en CEPAL (2018).

visible el efecto de las remesas sobre la economía nacional, pasando a representar un importante agregado en la generación de bienes y servicios, en el incremento material de las condiciones de vida y sobre el flujo de capitales; así como en la conformación de redes socio/familiares dando luz a una dinámica extraterritorial de trashumancia de capital humano y recursos.

Posiblemente sea el caso colombiano junto a la migración centroamericana los más recurrentes a lo largo del tiempo. La estimación de colombianos en el exterior se ubica en 4,7 millones aproximadamente para el año 2020. Pero su flujo migratorio ha ocurrido en un período de sesenta años, en el marco de un cuadro histórico que incluye violencia política, guerra de guerrillas, guerrilla urbana, narcoviencia, pobreza estructural, masivas expulsiones y desplazamientos rurales por el problema de la tierra. Al estar diluido en el tiempo la migración colombiana nunca ha dejado un vacío demográfico como para impactar con profundidad la dinámica socio/económica de sus estructuras. Además, su destino ha resultado ser múltiple al tiempo que objeto de muchos estudios, constituyéndose, hasta hace escasos años, junto a la migración mexicana en los EEUU las de mayor volumen y representatividad de las migraciones latinoamericanas. México es un caso particular toda vez que es origen, y al mismo tiempo destino y tránsito de la migración centroamericana, especialmente, configurando un estado migratorio que permanentemente es fuente de tensiones sociales y geopolíticas y cuyo tratamiento, intervención o regulación en términos del derecho internacional es sumamente compleja. En cualquier caso, se quiere llamar la atención sobre la irrupción de la cuestión migratoria como un hecho de magnitud en acelerado ascenso, para lo cual se carece de un marco común de reglas de juego con sujeción al espíritu de integración latinoamericana y a las normas más avanzadas del derecho internacional sobre el asunto<sup>2</sup>.

## LA MIGRACIÓN VENEZOLANA EN COLOMBIA

Antes de la pandemia la migración venezolana cifraba su estimación en unos 4,8 millones para finales de 2019. Y aunque se presumía que la pandemia mundial por el covid-19 (marzo 2020) desaceleraría su dinámica, dos años después y sin que la pandemia haya sido dada por concluida, no obstante, la vacunación en marcha, el número ya excede los seis millones y, de acuerdo con los organismos internacionales correspondientes, se acerca a los siete millones.

<sup>2</sup> Algunas de estas ideas fueron esbozadas por primera vez por Ana Victoria Parra González con ocasión de la conferencia inaugural, en modo virtual, pronunciada en el inicio de la segunda cohorte del Máster en Derechos Humanos, Migraciones y Diversidad de la Universidad de Salamanca, en septiembre 2021

De acuerdo con el último reporte de la Plataforma Regional de Coordinación Inter/agencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) liderada en conjunto por la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)<sup>3</sup>, en su más reciente informe (agosto 2022) «*el número de personas refugiadas y migrantes de Venezuela sigue en aumento. A agosto de 2022, 6.805.209 de personas salieron de Venezuela. El 84 % (5.745.664) vive en América Latina y el Caribe*». El dato, con fecha de corte del 5 de agosto, supone un aumento del 9,7 % (660.000 personas, aproximadamente) frente al último reporte ofrecido en julio que daba cuenta de 6,15 millones de migrantes.

¿Se ha detenido el éxodo venezolano? ¿Ha llegado a un punto de quiebre a partir del cual es de estimar que se estabilice? No cabe hacer especulaciones, pero si el estado de congelación de los movimientos humanos motivado por la pandemia mundial apenas si desaceleró la salida, no detuvo la voluntad de aproximadamente un millón de venezolanos que se sumaron al destino incierto de la migración, es de esperar que el oleaje en esa dirección continuará. Entre otras razones porque la misma pandemia hundió aún más el deplorable estado de la vida cotidiana del venezolano común, incrementado el desempleo, deteriorando los precarios servicios públicos, desplomando los ingresos, manteniendo la inercia del cuadro hiperinflacionario de la economía que va para su sexto año, con picos por encima de 130.000%. Además, y como ya se advirtió con las experiencias de los países andinos, también en este caso las remesas se han constituido en la tabla de salvación de las familias y de la misma demanda como fuerza que apalanca la dinámica económica.

Como se muestra en el Gráfico que sigue la evolución de la migración venezolana en Colombia ha sido literalmente exponencial y explosiva, multiplicándose casi por diez en poco menos de tres años.

<sup>3</sup> La R4V es un mecanismo de coordinación regional coliderado por la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para responder al desplazamiento de personas refugiadas y migrantes de Venezuela en América Latina y el Caribe.

### Evolución histórica de la población venezolana que permanece en Colombia. 2017-2020.

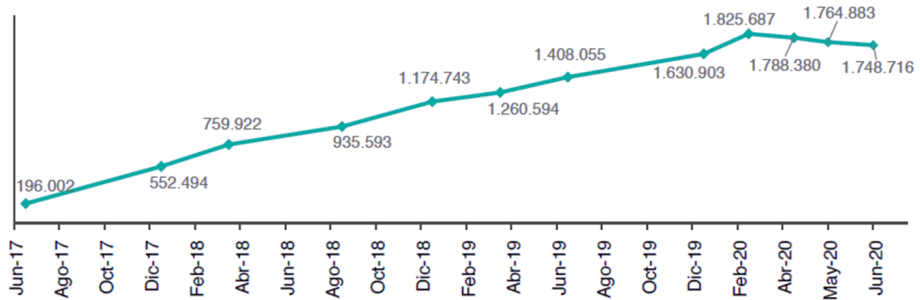


FIGURA 1. Fuente: Presidencia de Colombia (2020, p.13) en base a datos de Migración Colombia (2020)

La dinámica queda mejor expuesta en el siguiente mapa ampliando más el horizonte de tiempo para apreciar el comportamiento histórico de la presencia de venezolanos en Colombia y la radiografía de los últimos años. Según se aprecia, en un período de cinco años, los transcurridos entre 2015 y 2020, la población venezolana en Colombia pasó de casi cincuenta mil a casi un millón ochocientos mil. Muestra también el mapa en líneas oscuras la dispersión territorial, el desplazamiento y rutas de la migración venezolana a lo largo del país, buscando también la frontera sur con miras hacia Ecuador, Perú, Chile y Argentina (Barbieri et. al, 2020).

Evolución, dispersión territorial y rutas de la migración venezolana en Colombia



FIGURA 2. Fuente: Barbieri N. et al. (2020)

El último gráfico expone la dispersión de la población migratoria venezolana en la conformación político/territorial de Colombia. Casi el 50 % se encuentra ubicada en los departamentos Atlántico (Barranquilla), Guajira, Norte de Santander (Cúcuta) y Bogotá.

## Dispersión territorial de la población migratoria venezolana en Colombia, 2020

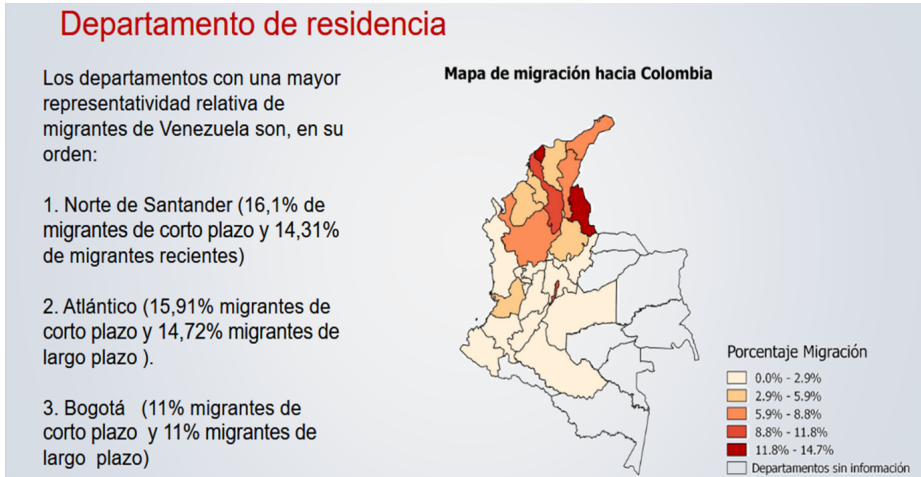


FIGURA 3. Fuente: Adaptación de Bahar (2020)

## ORIENTACIONES Y ACTOS NORMATIVOS DEL ESTADO COLOMBIANO ANTE LA MIGRACIÓN VENEZOLANA

En este aparte se quiere ordenar el movimiento institucional del estado colombiano para responder al contexto general, pero también, especialmente, al presentado en regiones que sintieron rápidamente el impacto de la cuantiosa presencia de la migración venezolana, desordenada, pobre e irregular, en los centros fronterizos urbanos (Cúcuta, Riohacha, Valledupar) grandes ciudades de la Costa Caribe –con enorme relación comercial y de redes familiares con Venezuela, siendo de allí la enorme migración colombiana que se asentó en Venezuela en décadas anteriores– (Santa Marta, Cartagena, Barranquilla) y la capital Bogotá.

No obstante, el despliegue del estado colombiano en distintas esferas sectoriales, entre ellos el mercado laboral, la asistencia social, la sanidad pública y la educación primaria, en procura de encontrar encaje a la migración venezolana, aquí nos sustraemos al ámbito de la identidad jurídica. Con ello se alude a las medidas de todo orden para regularizar el estado de ciudadanía de la migración venezolana, mediante el reconocimiento legal y administrativo de la documentación venezolana de origen o bien mediante la emisión de documentación oficial del estado colombiano.

El inicio de la crisis migratoria ocurre con ocasión del cierre de la frontera declarada por el presidente de Venezuela en agosto de 2015. La ruptura de la relación de ambos países, la precariedad institucional fronteriza, el cierre de los espa-

cios consulares de registro, reconocimiento y asiento de la población venezolana, y la misma dimensión cuantitativa alcanzada en poco tiempo, dejó a una enorme migración sin reconocimiento legal, formal, en el ejercicio de sus derechos en territorio colombiano. Solo un año después (agosto de 2016) ante el estado de irregularidad de la enorme población venezolana que ya tenía asiento, el estado colombiano ordena la emisión de la Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo. Al mismo tiempo se reabre la frontera con restricciones en el tránsito, pero dando inicio a un proceso de regularización lento y abigarrado con el liderazgo de la ACNUR y la OIM. Se crea un año después (agosto de 2017) el llamado Permiso Especial de Permanencia, mecanismo para regularizar la situación migratoria de ciudadanos venezolanos que, a pesar de haberles vencido los permisos para estar en Colombia, no han abandonado el territorio nacional. Procurándose así el reconocimiento de derecho de una situación de hecho que masivamente se hacía presente en las calles de las ciudades mencionadas antes, desbordando las calles en trabajos informales, sin acceso al mercado formal del empleo en principio, pero tampoco a servicios de sanidad o educación.

Se suceden así una concatenación de actos normativos que van configurando un marco general, especialmente de orden administrativo, que despliega la voluntad del estado colombiano para conformar un encaje de la situación de hecho de casi dos millones de venezolanos al orden social fundado en la Constitución política de 1991. Lo que sigue ordena los principales hitos temporales al respecto, priorizando aquellos que apuntan hacia la regularización de la migración venezolana mediante su reconocimiento de su identidad jurídica de origen o su registro de hecho en el sistema de identidad colombiano.

- Agosto de 2015. Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo.
- Agosto de 2017. PEP. Permiso Especial de Permanencia.
- Febrero de 2018. Extensión en segunda fase del PEP.
- Abril de 2018. RAMV Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos.
- Mayo de 2018. Decreto 886 de cofinanciamiento de urgencias en la red pública.
- Agosto de 2018. Extensión en tercera fase del PEP
- Octubre de 2018. RUTEC. Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia.
- Noviembre de 2018. CONPES 3950. Documento público de lineamientos de política migratoria.
- Diciembre de 2018. PTT. Permiso de Tránsito Temporal para migrantes en tránsito. Documento dirigido a ciudadanos extranjeros que necesitan



ingresar en Colombia para dirigirse hacia terceros países. Favoreció el desplazamiento de la migración venezolana hacia otros países de Suramérica.

- Extensión en cuarta fase del PEP.
- Enero de 2019. Se lanza la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) que pretende recopilar información más amplia e integral sobre migrantes venezolanos.
- Julio de 2019. Otorgamiento de nacionalidad a niños/as venezolanos en riesgo de situación de apatridia.
- Enero de 2020. Extensión en quinta fase del PEP.
- Febrero de 2020 Permiso Especial de Permanencia para el Fomento a la Formalización (PEP-FF) para regularizar a migrantes con ofertas de trabajo formal.

No se procura evaluar en sus resultados la materialización de estas normas, como dar cuenta de su diseño, orden y somera cronología. La correspondencia y su concatenación marcan una orientación y una voluntad institucional por atender un evento que, por sus características masiva y concentrada en el tiempo, desborda con creces la capacidad de cualquier estado para confrontarla. Lo rescatable desde el propósito que aquí se tiene es observarlas como un esfuerzo de una sociedad y sus instituciones por atender unas circunstancias que, muy posiblemente, en el marco de la globalización avanzada, más allá de su intensidad, volumen y características, se mimeticen en los años por venir, retando el espíritu de integración latinoamericana, el derecho humanitario y las disposiciones comunes o reglas de juego para su tratamiento.

Si en alguna parte del mundo han tenido poco eco los acuerdos que han dado origen al llamado Pacto de Marrakech –Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular» ONU, diciembre 2018– es en Latinoamérica. No obstante las manifestaciones migratorias apuntadas antes, en auge, poca iniciativa ha habido en las elites dirigentes de la región por asimilar institucionalmente el horizonte del Pacto y materializar su encaje para dar respuesta a los eventos regionales migratorios, de tal suerte que su ocurrencia vierta su dinámica en cauces susceptibles de adecuación en el marco del estado de derecho, el derecho humanitario y los mismos acuerdos del Pacto en procura de su vertebración ordenada, segura y regular. Sin embargo, la experiencia del caso de las respuestas de la sociedad colombiana al flujo migratorio venezolano, constituye, posiblemente, el producto más acabado de las respuestas dadas en Suramérica, por lo que su agregado puede servir de pivote para apreciarla ya no en su diseño como en sus resultados, propósitos y, especialmente, de cara a la adecuación al marco que la comunidad internacional de

naciones ha trazado en el Pacto de Marrakech. Bien se puede apreciar concordancia de las medidas administrativas descritas con los objetivos 4, 5, 7 y 12 del Pacto.

## EL PROCESO DE QUITO. EL ESFUERZO DE SURAMÉRICA PARA ATENDER LA MIGRACIÓN VENEZOLANA

El Proceso de Quito es la definición que se le otorgó a un grupo de países de América Latina<sup>4</sup> para dar respuesta a la crisis migratoria de Venezuela, formalmente constituida a partir de la denominada «*Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región*» (septiembre/2018), en adelante «*Declaración de Quito*». En noviembre del mismo año se acuerda el Plan de Quito que comprende la profundización de los mecanismos de integración de la migración venezolana, cooperación financiera internacional y la articulación con los organismos internacionales. Desde esa instancia y sus respectivas mesas técnicas de trabajo se ha venido conformando estrategias comunes de intervención y asentando un marco común jurídico, administrativo y de políticas, con asistencia y financiamiento de la OIM, ACNUR, Cruz Roja, entre otros, para atender a la crisis migratoria venezolana. Uno de los acuerdos con ocasión de la última reunión recogida en la Declaración conjunta de la VIII Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de personas venezolanas en la región». (Brasilia, 30 de junio - 1 de julio de 2022) ha convenido, bajo el liderazgo de la República de Colombia y el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), «...*la elaboración de una estrategia de alcance regional contra la xenofobia (...) que permita enviar un mensaje común de integración, el cual derive en un mayor beneficio tanto para personas refugiadas y migrantes como para comunidades de acogida*».

Posiblemente, esa estrategia que se ha asignado a Colombia sea el reconocimiento al esfuerzo de su estado y sociedad por la disposición y los avances en el diseño de una estrategia nacional de atención humanitaria y con arreglo a derecho, para atender al incremento de su población, por razones exógenas, aproximadamente un 3,5% en apenas pocos años. También la ocasión es propicia para revisar en profundidad la posibilidad de construir un marco de adecuación de la cuestión migratoria más realista, concreto y administrativamente prestacional de servicios, susceptibles de regulación y demanda, en los países de Latinoamérica, alineado con los objetivos del Pacto de Marrakech.

<sup>4</sup> Once países americanos suscribieron la Declaración de Quito: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

## REFERENCIAS

- ACEMOGLU, D. & ROBINSON, J. (2012). *Por qué fracasan los países*. Deusto. España.
- BAHAR, D. (2020). Desafíos y oportunidades de la migración venezolana en Colombia. En A. FAJARDO y A. VARGAS. *Comunidad Venezuela. Una agenda de investigación y acción local* (pp. 218 - 235). CODS-IDRC. <https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2021/04/Comunidad-Venezuela.pdf>
- BARBIERI, N., RAMÍREZ GALLEGOS, J., OSPINA GRAJALES, M., PINCOWSCA CARDOSO, B. Y. y POLO ALVIS, S. (2020). Respuestas de los países del pacífico suramericano ante la migración venezolana: estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú. *Diálogo Andino*, (63), 219-233.
- CEPAL. Panorama de la migración internacional en América del Sur. STEFONI, C. (coord.) (2018). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43584-panorama-la-migracion-internacional-america-sur>
- DEL ÁLAMO GÓMEZ, N., PICADO VALVERDE, A., (Dir.) y PARRA GONZÁLEZ, A. (Coord.) (2021) *Políticas públicas en defensa de la inclusión, la diversidad y el género III Migraciones y derechos humanos*, (pp. 9-13). Ediciones Universidad de Salamanca-Aquilafuente. <https://eusal.es/index.php/eusal/catalog/view/978-84-1311-467-5/5556/6271-1>
- DECLARACIÓN CONJUNTA DE LA VIII REUNIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL SOBRE MOVILIDAD HUMANA DE PERSONAS VENEZOLANAS EN LA REGIÓN. <https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbdl466/files/2022-07/DECLARACION%20CONJUNTA%20CAP%20DTULO%20BRASILIA.%20ESPA%2091OL.pdf>
- FAJARDO A. y VARGAS, A. (2021) *Comunidad Venezuela. una agenda de investigación y acción local*. CODS- IDRC-Uniandes. Bogotá, <https://cods.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2021/04/Comunidad-Venezuela.pdf>
- GALEANA, P. (coord.) (2014) *Historia comparada de las migraciones en las Américas*. UNAM, México.
- GANDINI, L., LOZANO, A. L. y PRIETO, V. (Coords.) (2019). *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. Ediciones UNAM. México DF, 371: <https://www.sdi.unam.mx/docs/libros/SUDIMER-CyM-dPV.pdf>Acemoglu,
- GOBIERNO DE COLOMBIA (2020) Acoger, Integrar Y Crecer. Las políticas de Colombia frente a la migración proveniente de Venezuela». Diciembre 2020.
- GONZÁLEZ, N. (2020). Procesos migratorios y las tensiones estado/sociedad. En GÓMEZ, Nuria; PICADO, Eva M. (Dir.), PARRA, Ana V. *Políticas Públicas En Defensa De La Inclusión, La Diversidad Y El Género. III. Migraciones Y Derechos Humanos*. (pp. 93-104). Ediciones Universidad de Salamanca.
- POLO ALVIS, S., SERRANO LÓPEZ, E. y TRIANA BARRAGÁN, F. (2018) Nuevos retos en el tercer país: migraciones y gestiones administrativas de la frontera colombo-venezolana. *Revista Ópera*, (23), 27-57.
- PRESIDENCIA DE COLOMBIA (2020). Acoger, Integrar y Crecer. Las políticas de Colombia frente a la migración proveniente de Venezuela. *Migración Internacional*, 94. <https://repository.iom.int/handle/20.500.11788/2315>

# REGULACIÓN DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS POR MIGRACIÓN ILEGAL EN COLOMBIA

MONDRAGÓN-DUARTE, SERGIO LUIS  
*Corporación Universitaria Remington- Medellín, Colombia*

## RESUMEN

La presente comunicación aborda el análisis de los procedimientos administrativos sancionatorios por migración ilegal en Colombia. Este tema es relevante para el derecho migratorio, porque orienta a los extranjeros, frente al trámite administrativo que se debe agotar para su acceso o ingreso, permanencia por refugio o asilo, y retiro o expulsión del país. Así las cosas, se presenta un marco jurídico que aboga por la protección de derechos fundamentales como la unidad familiar, la salud y la vida de quienes padecen el sometimiento a un proceso sancionatorio riguroso por presunto ingreso ilegal a un país, lo cual puede conculcar otros derechos, como el debido proceso, el mínimo vital o la dignidad humana de los afectados con las medidas restrictivas de acceso a un territorio, distinto al de su origen.

Palabras clave: *derechos fundamentales, detención migratoria, migración ilegal, procedimiento administrativo sancionatorio, regulación jurídica.*

## ABSTRACT

This communication deals with the analysis of administrative sanctioning procedures for illegal migration in Colombia. This issue is relevant to immigration law, because it guides foreigners, facing the administrative procedure that must be exhausted for their access or entry, permanence for refuge or asylum, and withdrawal or expulsion from the

country. Thus, a legal framework is presented that advocates the protection of fundamental rights such as family unity, health and life of those who suffer from being subjected to a rigorous sanctioning process for alleged illegal entry into a country, which can violate others. rights, such as due process, the vital minimum or the human dignity of those affected with the restrictive measures of access to a territory, other than that of their origin.

Keywords: *fundamental rights, immigration detention, illegal migration, sanctioning administrative procedure, legal regulation.*

## GENERALIDADES

**L**OS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS contra migrantes en el país colombiano, deben adelantarse conforme a las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-Ley 1437 de 2011, reformado por la Ley 2080 de 2021. En ese sentido, cualquier ingreso al país sin el cumplimiento de requisitos legales puede ser objeto de sanción, bien sea de tipo económico, de deportación o de expulsión del territorio colombiano.

Según lo establecido en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, el Decreto 1067 de 2015 y la Ley 4062 de 2011, el funcionario de migración correspondiente deberá notificar personalmente al presunto infractor de los cargos que dan lugar a la iniciación del procedimiento administrativo sancionatorio en su contra, el cual deberá seguir las siguientes fases: i. Formulación de cargos, ii. Rendición de descargos, en un término de 15 días hábiles, iii. Pruebas, en un término de 15 días para su presentación y otros 15 días más para su práctica, iii. Alegaciones, en un término de 10 días hábiles, y iv. Decisión, en un término de 30 días hábiles

El incumplimiento de cualquiera de estas etapas o de sus términos conduce a la transgresión del derecho fundamental al debido proceso, previsto en el artículo 29 de la Constitución Política Colombiana de 1991.

Es importante destacar que, dentro de este procedimiento, no es necesaria la representación de la persona investigada por parte de un apoderado, sin embargo, si se solicita por parte de ella es menester suministrarlo, en el marco del mismo debido proceso.

Ahora bien, es fundamental que todo proceso, incluidos los de tipo sancionatorio, se encuentre debidamente motivado, razón por la cual la decisión que se adopte en torno a la infracción normativa de ingreso al país por parte de cualquier extranjero, debe contener mínimamente unos fundamentos de hecho y de derecho, una argumentación fáctica y jurídica sustentada en las respectivas consideraciones y un acápite probatorio en virtud del cual se pueda demostrar de forma valorada la responsabilidad administrativa que le asistiere al presunto infractor.

De lo anterior, es menester destacar que toda resolución que adopte una decisión, bien sea que imponga una sanción o no de este tipo, además de estar motivada, debe indicar la forma de notificación, los recursos que proceden en su contra y las autoridades ante las cuales deben interponerse, de lo contrario se estaría ante una flagrante violación al debido proceso.

De la misma manera también es importante prever que además de imponerse una sanción que esté probada más allá de la duda razonable, se deben revisar los criterios para determinar si la falta es grave o no, así como el carácter de la sanción, lo cual depende del daño o peligro generado a los intereses jurídicamente tutelados, el beneficio económico obtenido por el infractor para sí mismo o en favor de un tercero, la reiteración de la infracción cometida, la resistencia, negativa u obstaculización del proceso, la utilización de medios fraudulentos o de una interpuesta persona para ocultar la infracción o sus efectos, el grado de prudencia y diligencia con que se haya satisfecho el deber de cuidado o dado cumplimiento a las normas legales vigentes, la renuencia a cumplir con las órdenes impartidas por autoridades competentes y el reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas (Art. 50, Ley 1437, 2011).

Parafraseando a Galavis, Martínez y Ramírez (2018), se tiene que la Resolución 714 de 2015 de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, es la que remite a la formalización de los casos que constituyen infracción migratoria y que pueden dar lugar a la imposición de sanciones económicas, los cuales están previsto en el artículo 2.2.1.13.1 del Decreto 1067 de 2015, modificado por el artículo 68 de la Ley 1743 de 2015.

En ese sentido, dentro de las principales situaciones que configuran la infracción de permanencia dentro del territorio se encuentran: i. No dar aviso del cambio de residencia, domicilio, empleador y /o contratante dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la ocurrencia del hecho. ii. No solicitar la autorización previa por parte del Grupo Interno de Trabajo que el Ministro de Relaciones Exteriores determine para el cambio de empleador y/o contratante dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la ocurrencia del hecho. iii. No presentarse al registro del cambio de entidad, profesión, oficio, actividad u ocupación en la visa, dentro de los quince (15) días calendario siguientes de autorizado el mismo. iv. No presentarse al registro cuando tuviere la obligación de hacerlo, dentro de los quince (15) días calendario siguientes al ingreso al país o a la expedición de la visa, según corresponda, o no presentar dentro del mismo término al registro a los menores (Decreto 1067, 2015, modificado por el Decreto 1743, 2015)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> También se encuentran dentro de estas causales: 5. Negarse reiteradamente a presentarse ante la autoridad migratoria, a pesar de haber sido requerido por escrito. 6. Incurrir en permanencia

---

irregular. 7. No tramitar el salvoconducto correspondiente cuando se requiera. 8. No solicitar Cédula de Extranjería dentro de los quince (15) días calendario siguientes al cumplimiento de la mayoría de edad. 9. No renovar Cédula de Extranjería dentro de los quince (15) días calendario siguientes a su vencimiento. 10. Incumplimiento de alguna de las obligaciones establecidas en capítulos precedentes de este Decreto por parte de los dueños, administradores, arrendatarios, tenedores y comodatarios de hoteles, pensiones, hostales, residencias, apartahoteles, fincas, casas apartamentos y demás establecimientos que presten el servicio de hospedaje. 11. Ingresar o salir del país sin el cumplimiento de los requisitos legales. 12. Ejercer profesión, ocupación u oficio distinto al autorizado. 13. Desarrollar actividades remuneradas sin estar autorizado para ello. 14. Ejercer actividad u ocupación con el salvoconducto expedido para la salida del territorio nacional. 15. Celebrar contratos comerciales con extranjeros sin el cumplimiento de los requisitos legales. 16. Facilitar la obtención de visas mediante simulación de algún tipo de contrato. 17. No dar aviso por escrito a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia del ingreso o retiro del extranjero dentro de los quince (15) días calendario siguientes, por parte de la entidad, federación, entidad de carácter religioso, confederación, asociación, comunidad u otra. 18. Permitir a un extranjero iniciar estudios sin la correspondiente visa y/o no dar aviso por escrito a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, del inicio de sus estudios y de su terminación definitiva, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a esta. 19. No Informar a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, del ingreso o la terminación de la labor o actividad por parte de un ciudadano extranjero que participe en una entidad sin ánimo de lucro, Organización No Gubernamental (ONG), misión diplomática u organismo internacional, dentro de los quince (15) días calendario siguientes de ocurrido el hecho. 20. No informar por escrito dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en que se realizó la entrega formal de un bien inmueble, por parte de los propietarios o administradores de fincas, apartamentos, casas o inmuebles de hotelería e inmobiliarias que arrienden o presten servicio de hospedaje a extranjeros. 21. No facilitar la revisión de la documentación relacionada con la contratación, vinculación y/o admisión de personal extranjero por parte de los empleadores o contratantes. 22. Transportar extranjeros sin la documentación legal correspondiente, y/o no cumplir con la obligación de devolverlos, cuando la autoridad migratoria no autorice el ingreso. 23. No poner a disposición de las autoridades de migración a su arribo al país a la persona que ha sido deportada, expulsada o devuelta, u omitir o retardar la entrega de la documentación correspondiente. 24. No presentar la lista de pasajeros y tripulantes en la oportunidad y con la información solicitada por la autoridad migratoria. 25. No presentar a los pasajeros discapacitados, menores de edad o cualquiera otra persona a cargo de la empresa, ante las autoridades migratorias para el control migratorio. 26. Vincular, contratar, emplear, admitir o permitir desarrollar una labor, trabajo u oficio a un extranjero sin el cumplimiento de los requisitos migratorios; favorecer su permanencia irregular; o, abstenerse de comunicar la vinculación, admisión, desvinculación o terminación de labores dentro de los quince (15) días calendario siguientes. 27. Propiciar el ingreso o la salida irregular de extranjeros o nacionales del territorio nacional por parte de una empresa, compañías o agencias de cualquier naturaleza, sin perjuicio de las demás sanciones legales a que haya lugar. 28. Abstenerse de informar por escrito con antelación a cinco (5) días calendario a la realización del evento o espectáculo público, cultural o deportivo, por parte de los contratantes o empresarios, sin perjuicio de las sanciones legales a que haya lugar. 29. Abstenerse de sufragar los gastos de regreso al país de origen o 13 al último lugar de residencia del extranjero contratado o vinculado, así como el de su familia o beneficiario si es el caso, cuando haya terminación del contrato o desvinculación, y/o cuando proceda la cancelación de la visa, la deportación o expulsión, sin perjuicio de las sanciones legales a que haya lugar. 30. No identificarse como nacional

En lo que respecta a la graduación de las sanciones, como bien lo refieren Galavis, Martínez y Ramírez (2018), las sanciones pueden ser leves, moderadas, graves y gravísimas a partir de lo referido en la Resolución 714 de 2015. En el caso de las sanciones leves, estas contemplan una sanción económica de medio hasta siete salarios mínimos legales mensuales vigentes; las moderadas consagran una sanción económica de uno hasta quince salarios mínimos legales vigentes; las graves conllevan la deportación del migrante; en tanto que las gravísimas conducen a la expulsión del país.

En relación con la deportación, se encuentra que esta sanción está prevista de forma taxativa en el artículo 2.2.1.13.1.1 del Decreto 1067 de 2015, cuando se despliegan cualquiera de los siguientes comportamientos: i. Ingresar o salir del país sin el cumplimiento de las normas que reglamentan la materia, siempre y cuando no existan circunstancias especiales que ameriten la sanción de multa. ii. Abstenerse de cancelar la sanción económica que le haya sido impuesta por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, o cuando transcurran más de dos meses desde la ejecución del acto sancionatorio sin que haya efectuado un abono a la obligación. iii. Encontrarse en permanencia irregular en los términos del Capítulo 11 de este Título, siempre y cuando no existan circunstancias especiales que ameriten la sanción económica. iv. Obtener visa mediante fraude o simulación, formular declaración falsa en la solicitud de visa o en desarrollo de los procedimientos administrativos adelantados por las autoridades migratorias, así como presentar documentos que induzcan a error al Ministerio de Relaciones Exteriores o a la autoridad migratoria para su ingreso, salida, legalización, control y registro. v. Abstenerse de cambiar la visa o no solicitar la misma cuando estuviere en la obligación de hacerlo. vi. Desarrollar una actividad para la cual no esté autorizado en el correspondiente permiso de ingreso. vii. Incurrir en alguna de las causales de inadmisión o rechazo. viii. Ser objeto de quejas constantes que califiquen al extranjero como persona no grata para la convivencia social o tranquilidad pública. ix. No abandonar el país dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la notificación del auto de cancelación de la visa. x. Mostrar renuncia al pago de obligaciones pecuniarias con cualquier persona natural o jurídica demostrando renuencia a su pago. xi. Haber sido sancionado económicamente dos o más veces dentro del mis-

---

colombiano a su ingreso o salida del territorio nacional, ante la autoridad migratoria de conformidad a lo estipulado en el artículo 22 de la Ley 43 de 1993 o las leyes que la sustituyan, modifiquen o deroguen. 31. Incumplimiento de las obligaciones establecidas en este decreto por parte de clínicas, hospitales o centros médicos que brinden atención a extranjeros por urgencias u hospitalización. 32. Incumplimiento de las demás obligaciones contenidas en el presente Decreto y demás normas que lo modifiquen, adicionen o deroguen.



mo año calendario por parte de una misma entidad pública (Artículo 2.2.1.13.1.1, Decreto 1067, 2015).

Al respecto, Galavis, Martínez y Ramírez (2018) señalan que el extranjero deportado podrá regresar al territorio nacional, en el marco de lo señalado por artículo 2.2.1.13.1.3. del Decreto 1067 de 2015, modificado por el artículo 69 del Decreto 1743 de 2015, solo cuando ha «transcurrido el término de la sanción que establezca la resolución respectiva, que no debe ser inferior a seis (6) meses ni superior a diez (10) años, previa expedición de la visa otorgada por las Oficinas Consulares de la República» (p. 14).

Por último, cuando se tratare de la expulsión, esta medida sancionatoria aplicará cuando el migrante o extranjero: i. Se abstenga de dar cumplimiento a la resolución de deportación dentro del término establecido en el salvoconducto para salir del país, o regresar al país antes del término de prohibición establecido en la misma o sin la correspondiente visa. ii. Registre informes o anotaciones en los archivos de las autoridades competentes, por propiciar el ingreso de extranjeros con falsas promesas de contrato, suministro de visa o documentos de entrada o permanencia. iii. Haya sido condenado en Colombia a pena de prisión cuya sentencia no contemple como accesorio la expulsión del territorio Nacional. iv. Se encuentre documentado fraudulentamente como nacional colombiano o de otro país. v. Realice actividades que atenten contra la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, la tranquilidad social, la seguridad pública o cuando existan informaciones de inteligencia que indiquen que representa un riesgo para la seguridad nacional, el orden público, la seguridad pública, o la tranquilidad social o cuando se haya comunicado por autoridad extranjera al Estado colombiano, que en contra de la persona se ha dictado en ese país providencia condenatoria o una orden de captura, por delitos comunes o se encuentre registrado en los archivos de Interpol. vi. Haya sido solicitado en extradición por su país de origen y manifieste su voluntad de comparecer ante las autoridades de dicha Nación (artículo 1.2.2.1.13.2.1 y artículo 2.2.1.13.2.2 de la Ley 1067, 2015).

## DETENCIÓN DE MIGRANTES

La detención migratoria es una práctica gubernamental que adoptan los Estados para privar transitoriamente a una persona, bien sea en calidad de refugiada, solicitante de asilo o migrante, en aras de efectuar su deportación o expulsión del país. Sin embargo, en análisis realizados por la International Detention Coalition (IDC, 2022), es claro que la detención migratoria debe ser el último recurso para evitar riesgos en torno a la seguridad jurídica o pública del Estado.

En estudio adelantado por la Universidad de los Andes (Centro de estudios CEM-Clínica Jurídica, 2020), la migración no es un delito, no obstante, la captura de un migrante sin el lleno de requisitos legales si puede ser configurado como tal por abuso de autoridad en el marco de una detención arbitraria. Es por esta razón que cuando se adelanta un procedimiento de captura contra un extranjero que ha ingresado presuntamente de forma ilegal al país, se debe: i. Preguntar por el lugar de traslado, ii. Permitir la comunicación con alguien de confianza por medio de una llamada, iii. Memorizar la placa del funcionario de la autoridad que lo detiene, y iv. Pedir el acompañamiento del ministerio público, a través de Procuraduría General de la Nación, Personerías Distritales o Municipales o Defensoría del Pueblo, en caso de que hubiere transcurrido más de 12 horas de la detención sin efectuar el traslado correspondiente o en caso de prohibir la realización de una llamada.

Los extranjeros al igual que los nacionales colombianos gozan de los mismos derechos y son iguales ante la ley, como bien lo establece el artículo 13 de la Constitución Política de 1991, motivo por el cual es oportuno recordar que a partir del derecho de no autoincriminación previsto también en el artículo 33 del texto constitucional, cualquier persona que sea investigada administrativa o judicialmente, tiene derecho a: i. Guardar silencio durante el procedimiento administrativo sancionatorio, ii. Ser informado de los derechos y de las razones de su detención, iii. Permitir una llamada telefónica, iv. Ser conducido ante un juez de control de garantías dentro de las 36 horas siguientes a su detención, quien determinará la legalidad de la misma, iv. Ser representado por un profesional del derecho contratado o nombrado de la defensoría pública (defensa técnica) y v. Contar con un intérprete en el evento que no se pueda comunicar en castellano o español.

Es importante aseverar que todo extranjero debe portar su documento de identificación, incluido el pasaporte o salvoconducto que autoriza su ingreso al país, sobre todo tratándose de refugiados. En ese mismo sentido, es necesario tener a la mano un contacto de emergencia, a quien se le pueda reportar la situación jurídica.

Para finalizar este acápite se puede observar, que también la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2010) «ha manifestado su preocupación por el creciente uso de la detención de migrantes basada en una presunción de necesidad, cuando de hecho la detención debiera ser excepcional» (párr. 416), por cuanto se ha logrado comprobar que el sistema de supervisión y rendición de cuentas sobre aplicación de políticas migratorias obedecen a la adopción de perfiles raciales, que conducen al constante y permanente procesamiento de falsos delitos y a la detención de migrantes indocumentados.

## CASOS DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO POR MIGRACIÓN ILEGAL EN COLOMBIA

A partir del estudio de la jurisprudencia colombiana, se encuentra que la Corte Constitucional en distintas sentencias ha regulado la protección del derecho fundamental al debido proceso en casos de migrantes, cuando se presume un ingreso o permanencia ilegal al interior del país (Sentencia T- 500, 2018).

Al respecto, este alto tribunal en Sentencias como la T-295 del 24 de julio de 2018 consideró que la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia - Ministerio de Relaciones Exteriores, transgredió el derecho fundamental al debido proceso del señor Makoto Odakura de nacionalidad japonesa, quien estaba siendo investigado por haber superado el tiempo de permanencia en el país en calidad de turista.

En esta oportunidad, la Sala Sexta de Revisión de esta alta corte, consideró que el procedimiento sancionatorio del 12 de abril de 2017 que condujo a su deportación del país no fue acorde a los parámetros establecidos en la Ley, por cuanto la autoridad migratoria colombiana no le suministró un servicio de intérprete o traductor al accionante, además de haber promovido las fases del proceso en un término demasiado expedito, sin que se le puede permitir el derecho de defensa y contradicción (Sentencia T 295, 2018).

De manera que, la regla jurisprudencial de esta alta corte en el caso de migrantes exige que se le garantice un traductor a los investigados cuando aquellos no dominan el idioma o siendo extranjeros no cuenten con la suficiencia para expresarse en castellano, por lo que la soberanía de un Estado puede verse limitada con actuaciones arbitrarias que impidan al ejercicio adecuado y oportuno de los derechos.

En ese sentido, conforme a lo dispuesto en el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cualquier inculpado, investigado o acusado tiene derecho a ser «asistido gratuitamente por el traductor o intérprete si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal, garantía que se ha extendido a los procesos administrativo y de otro carácter» (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2020, p. 82).

Por lo que, en este caso, aunque el señor Makoto se encontraba de forma irregular en el país, su lengua oficial no era de habla hispana, lo cual constituía un obstáculo en el ejercicio real, material y efectivo de su derecho de contradicción y de defensa, que lo convierte en un sujeto con condición de vulnerabilidad.

Así las cosas, se pone en evidencia incluso por la misma alta corte que, aunque pruebas documentales, como los videos de rutina que se adoptan dentro del procedimiento para esclarecer la situación del investigado, puedan mostrar un enten-

dimiento mínimo del idioma, siempre será necesario suministrar el intérprete si la persona lo requiere.

Por otra parte, en sentencia T-143 de 2019 la Corte Constitucional Colombiana se pronunció sobre la posible vulneración al derecho fundamental al debido proceso de una ciudadana extranjera por parte la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia al proferirse en su contra una medida sancionatoria de deportación del país, con la prohibición de ingreso por un término de dos años, sin que se le garantizara el derecho al debido proceso, para adoptar dicha determinación (Sentencia T-143, 2019).

En ese sentido, luego de un análisis exhaustivo realizado en el caso objeto de estudio, la alta corte determinó que en los procedimientos administrativos sancionatorios adelantados por infracciones al régimen migratorio, se debe garantizar el debido proceso, la contradicción, el derecho de defensa y la motivación adecuada de las decisiones para imponer sanciones de deportación o expulsión, de lo contrario la autoridad migratoria vulnera el derecho al debido proceso del extranjero afectado por la sanción, en la medida que impone una decisión que es producto, no de la facultad discrecional y de la soberanía estatal, sino de la arbitrariedad y capricho del funcionario.

En el caso objeto de estudio, una migrante transgénero de origen venezolano, diagnosticada con virus de inmunodeficiencia adquirida (VIH), fue sancionada por autoridad de Migración Colombia con medida de deportación y prohibición de ingreso al país por un término de dos años, dado que, si bien ella ingresó por lugar de migración habilitado, lo hizo evadiendo y omitiendo los controles migratorios correspondientes. De esta manera, dicha autoridad ordenó la expedición de salvoconducto para abandonar el territorio colombiano e indicó que al vencimiento de este término solo podría ingresar de nuevo al país, a través de una visa otorgada por las oficinas consulares de Colombia.

Dentro de este estudio, la Corte Constitucional Colombiana (Sentencia T-143, 2019) señaló al respecto que, la manifestación de cualquier accionante para garantizar el respeto y la protección de su unidad familiar, debe ir acompañada de solicitud en la que consten las circunstancias personales y familiares que sustenten su permanencia en el país de arribo, por lo que al momento de regularizar su situación de radicación o estancia en el territorio, o durante la etapa de formulación de cargos durante la investigación administrativa sancionatoria, se debe probar sumariamente la necesidad de permanencia en el país, lo cual no quedó evidenciado en este caso.

Así mismo, a este caso se le puede sumar el resuelto por medio de la Sentencia SU-397 de 2021, donde la Corte Constitucional sí logró determinar la vulneración del derecho al debido proceso y a la dignidad humana de 59 personas de nacio-

nalidad venezolana, por parte de la Policía Nacional y de Migración Colombia en noviembre de 2019, cuando se les privó de la libertad de forma arbitraria por parte de integrantes del cuerpo policial y se les expulsó colectivamente por la autoridad encargada de efectuar el control migratorio en lugar de motivar individualmente las resoluciones de expulsión.

En este último evento, la Corte Constitucional (Sentencia SU-397, 2021) encontró varias inconsistencias en el procedimiento administrativo sancionatorio de expulsión migratoria adelantado contra estos ciudadanos de nacionalidad venezolana, pues no se les comprobó claramente su responsabilidad en hechos vandálicos durante protestas que se llevaron a cabo durante noviembre de 2019 en la ciudad de Bogotá (principio de culpabilidad y presunción de inocencia), ni tampoco se les brindó la asistencia o representación jurídica requerida (defensa técnica), ni mucho menos se les entregó copia del acta de expulsión (debido proceso), ni se les evaluaron las situaciones o circunstancias particulares, específicas y concretas, de forma individual, cuando se adoptaron las decisiones.

Por lo anterior, es claro que el Estado Colombiano ha debido ser responsable nacional e internacionalmente por promover procesos administrativos sancionatorios irregulares en contra de migrantes, como en los casos expuestos previamente, donde fallan aspectos tanto sustanciales como procedimentales, al momento de imponer una sanción de multa, deportación o expulsión del territorio.

## CONCLUSIONES

Los procedimientos administrativos sancionatorios adelantados en contra de migrantes por presuntas infracciones en el ingreso o permanencia en el país deben ser regulados en aras de dar cumplimiento a las garantías procesales, como el debido proceso, la unidad familiar, el acceso real, material y efectivo a la administración de justicia y la dignidad humana.

Es menester que las autoridades que tengan a cargo el control de las migraciones revisen las particularidades que demanda cada caso concreto en torno al trámite administrativo sancionador por infracción normativa migratoria, para evitar la imposición de sanciones arbitrarias que desconozcan a todas luces el debido proceso, el derecho a la defensa y a la audiencia, la no autoincriminación, la exigencia de demostrar la culpabilidad y la presunción de inocencia en el implicado dentro del proceso.

Por último, es indispensable cumplir con los términos que dictamina la Ley para proceder con la atención de un caso de presunto migrante infractor en Colombia, toda vez que se puede estar en presencia de una retención ilegal, un ocultamiento

miento o incluso hasta un secuestro, lo cual puede atentar contra el hábeas corpus, el debido proceso y la dignidad humana del detenido.

## REFERENCIAS

- CENTRO DE ESTUDIOS CEM-Clínica Jurídica de la Universidad de los Andes (2020). *Procedimiento administrativo sancionatorio*. <https://migracionderecho.uniandes.edu.co/sanciones-administrativas/>
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHO HUMANOS (2020). *Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria*. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DebidoProceso-ES.pdf>
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (30 de diciembre de 2010). *Informe sobre inmigración en Estados Unidos: detenciones y debido proceso. Doc. 78/10*. <http://www.cidh.oas.org/countryrep/USImmigration.esp/Index.htm>
- GALAVIS, J., MARTÍNEZ, M. y RAMÍREZ, M. (2018). *Aplicabilidad del procedimiento sancionatorio a los migrantes irregulares venezolanos en el municipio de San José de Cúcuta (Colombia) en los años 2016-2017* [Trabajo de grado de Especialización en Derecho Administrativo – Universidad Libre Seccional Cúcuta] <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/11749?locale-attribute=en>
- INTERNATIONAL DETENTION COALITION (2022). ¿Qué es la detención migratoria? <https://idcoalition.org/es/sobre-idc/que-es-la-detencion-migratoria/>

## LEGISLACIÓN

- LEY 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. *Diario Oficial No. 47.956* de 18 de enero de 2011. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html)
- DECRETO 1067 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores. *Diario Oficial No. 49.523* de 26 de mayo de 2015. [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto\\_1067\\_2\\_015.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1067_2_015.htm)
- RESOLUCIÓN 714 de 2015. Por la cual se establecen los criterios para el cumplimiento de obligaciones migratorias y el procedimiento sancionatorio de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. *Diario Oficial No. 49.554* de 25 de junio de 2015. [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion\\_uamc\\_0714\\_2015.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uamc_0714_2015.htm)
- DECRETO 1743 de 2017. Por medio del cual se modifican parcialmente las disposiciones generales de las Oficinas Consulares Honorarias, Pasaportes, Visas, de la Protección y Promoción de Nacionales en el exterior, del Retorno, del Fondo Especial para las Migraciones, de la Tarjeta de Registro Consular y disposiciones de Extranjería, Control y Verificación Migratoria, de que tratan los Capítulos III al XI, y 13, del Título I de la

Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1067 de 2015. *Diario Oficial No. 49.621* de 31 de agosto de 2015. [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto\\_1743\\_2015.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1743_2015.htm)

LEY 2080 de 2021. Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción. *Diario Oficial No. 51.568* de 25 de enero de 2021. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2080\\_2021.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2080_2021.html)

## JURISPRUDENCIA

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-295 del 24 de julio de 2018. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-500 del 19 de diciembre de 2018. MP. Diana Fajardo Rivera.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-143 del 29 de marzo de 2019. MP. Alejandro Linares Cantillo.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-397 del 19 de noviembre de 2021. MP. Alejandro Linares Cantillo.

# EL DESAFÍO DE LA SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE EXTRANJERÍA<sup>1</sup>

ANDRÉS LLAMAS, MIGUEL ÁNGEL  
*Universidad de Salamanca*

## RESUMEN

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular prescribe la simplificación de los procedimientos migratorios para evitar demoras y gastos innecesarios. En España, el paradigma de la simplificación administrativa no se ha aplicado en materia de extranjería. El régimen de los procedimientos de extranjería se aparta de las garantías propias del procedimiento administrativo común. La reciente reforma del Reglamento de Extranjería contiene algunas medidas simplificadoras de limitado alcance.

Palabras clave: *Migraciones, Administración pública, simplificación administrativa, procedimientos de extranjería.*

## ABSTRACT

The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration calls for the simplification of migration procedures in order to avoid unnecessary delays and expenses. In Spain, the paradigm of administrative simplification has not been applied in matters of immigration. The system of immigration procedures departs from the guarantees of the common

<sup>1</sup> El presente capítulo es resultado del Proyecto I+D+i «Diagnóstico y evaluación del cumplimiento por el Estado español del Pacto Mundial de Migraciones desde la perspectiva de género» (PID2019-106159RB-I00/AEI/10.13039/501100011033), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España.



administrative procedure. The recent reform of the Immigration Regulation contains some simplifying measures of limited scope.

Keywords: *Migrations, public administration, administrative simplification, immigration procedures.*

## LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE EXTRANJERÍA

EL PACTO MUNDIAL para una Migración Segura, Ordenada y Regular (en adelante, Pacto Mundial sobre Migración), aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante Resolución de 19 de diciembre de 2018, prescribe en su objetivo 12 lo siguiente: «Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación». Como primera acción para alcanzar dicho objetivo, el Pacto aboga por «Aumentar la transparencia y la accesibilidad de los procedimientos migratorios comunicando los requisitos necesarios para la entrada, admisión, estancia, trabajo, estudio u otras actividades, e introduciendo tecnologías que simplifiquen los procedimientos de solicitud». El mandato que se extrae del objetivo y la acción a los que se ha hecho referencia es el de simplificar los procedimientos migratorios, que en el ámbito jurídico-administrativo habrá de traducirse en la simplificación de los procedimientos administrativos en materia de extranjería.

Es por ello que en este breve trabajo relacionaremos el mandato simplificador del Pacto con el tópico de la simplificación administrativa, proyectando este concepto en el ámbito sectorial de los procedimientos de extranjería, y analizaremos las medidas simplificadoras del reciente Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril (en adelante, reforma del Reglamento de Extranjería o Real Decreto 629/2022).

La simplificación administrativa puede considerarse un concepto dogmático, elaborado por la doctrina iusadministrativista, que se hace eco de las normas y prácticas de la Administración orientadas a agilizar su actuación, reducir las cargas burocráticas y facilitar las relaciones con la ciudadanía. La función principal de este concepto es directiva, pues desde la academia se suele formular o invocar no solo para explicar el Derecho positivo, sino con la intención de agilizar la actuación administrativa en el contexto de una preocupación compartida por la reforma y modernización de la Administración.

Pero la simplificación administrativa es también un concepto jurídico legal e incluso puede considerarse un principio del Derecho administrativo. A modo de

ejemplo, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas recoge en su artículo 72 el principio de simplificación administrativa al regular la concentración de trámites. El concepto legal tiene también una finalidad directiva, ya que mandata a la Administración la adopción de medidas simplificadoras. A modo de ejemplo, el artículo 3.3 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en el marco del principio de racionalización de las Administraciones Públicas, dispone que estas «adoptarán medidas de simplificación y sostenibilidad de la estructura administrativa y de acceso directo de los ciudadanos a los servicios y prestaciones públicas garantizando una actuación ética, eficaz, eficiente y transparente».

La simplificación administrativa integraría al menos tres campos de actuación: el normativo, el organizativo y el procedimental (Martín-Retortillo Baquer, 1998). Pues bien, en materia de extranjería, tradicionalmente, la simplificación ha brillado por su ausencia. Antes de abordar la cuestión de la simplificación de los procedimientos administrativos de extranjería, procede hacer sendas consideraciones sobre los ámbitos normativo y organizativo.

La idea de simplificación normativa suele hacer referencia a la necesidad de reducir la complejidad de las normas y al problema de su proliferación. Esta complejidad normativa se ha incrementado en el ámbito de la extranjería a raíz de la creciente labor normativa de la Unión Europea. En efecto, a partir del Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, la inmigración pasó del tercer pilar (cooperación en asuntos de justicia e interior) al primero (Comunidad Europea), de tal forma que los Estados transfirieron fragmentos de su soberanía y la política migratoria se europeizó.

Desde entonces, sobre todo en los tres últimos lustros, la Unión Europea ha desarrollado una ingente, compleja y cambiante actividad normativa en la materia, todavía hoy provisional a la espera de que se materialicen las negociaciones del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, presentado por la Comisión el pasado 23 de septiembre de 2020. Entre otras normas, cabe destacar la Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, o la más reciente Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2021 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por el que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo.

Esta motorización normativa de la política migratoria contrasta con la preocupación que la propia Unión Europea viene mostrando con carácter general por la

mejora de la calidad normativa (Boix Palop y Gimeno Fernández, 2020: 140), tópicos en el que se inserta el principio de simplificación, y no parece que sea el resultado de un proceso institucionalizado de evaluación *ex post* de las sucesivas normas, sin perjuicio de algunas acciones aisladas enmarcadas en el programa REFIT, sino que esta proliferación normativa es el reflejo de las crisis coyunturales y las presiones entrelazadas de los Estados miembros más ligados al fenómeno migratorio. A ello hay que sumar la actividad normativa estatal, conformándose en materia de extranjería un dinámico subsistema normativo de gran complejidad.

Por otro lado, la simplificación organizativa postula la reducción del aparato organizativo de la Administración o la adecuación de este aparato a las funciones que desempeña. A pesar de que en el artículo 149.1.2ª de la Constitución española se atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las materias de «Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo», la creciente relevancia de la inmigración en la sociedad española ha conllevado la progresiva involucración de todas las Administraciones en esta materia (Palomar Olmeda y Fuertes López, 2020).

De manera destacada, las Comunidades Autónomas fueron abordando aspectos de integración, interviniendo bajo el paraguas de otros títulos competenciales relativos a materias sociales o laboral, hasta que las reformas estatutarias han consagrado la asunción de nuevas competencias en integración, participación en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros y autorizaciones iniciales de trabajo. Todo ello ha reforzado la necesidad de articular sectorialmente las funciones de coordinación y cooperación interadministrativa, con su correspondiente estructura organizativa. De resultas que también en el plano competencial-organizativo el Derecho de Extranjería ha adquirido una notable y creciente complejidad.

## LA SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE EXTRANJERÍA

La noción de simplificación procedimental se proyecta sobre los trámites que integran cada procedimiento y sobre el número de estos procedimientos (Martín-Retortillo Baquer, 1998, p. 20). Por su propia naturaleza, la simplificación de los procedimientos administrativos se halla estrechamente relacionada con una finalidad de descarga burocrática (Merino Estrada y Rivero Ortega, 2012). Amén de la reducción de cargas administrativas, el concepto de simplificación también comprende la idea de agilización y racionalización del procedimiento, quedando excluidos de este concepto los aspectos sustantivos o requisitos materiales (Gamero Casado, 2014. p.38).

Puede sostenerse que la simplificación procedimental es un principio jurídico «que se configuraría como un principio-director o norma de fin, orientada a lograr que el procedimiento sea lo más simple posible, tanto en su configuración legal como en su aplicación práctica» (Gamero Casado, 2014, p. 39). Además, cabe deducir que nos hallamos ante un principio plenamente positivizado que informa la institución del procedimiento administrativo. Incluso en la exposición de motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, entre otras menciones, la simplificación se explicita como objetivo de esta norma.

Ahora bien, los procedimientos en materia de extranjería han venido experimentado una auténtica *huida* del procedimiento administrativo común, hoy plasmada en el apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, que dispone para los procedimientos administrativos de extranjería la aplicación de su normativa específica y el carácter supletorio de aquella.

Un punto de inflexión desde la perspectiva de la especialidad procedimental lo supuso la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Como precedente de esta reforma debe citarse la Sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de marzo de 2003 (rec. 488/2001), que anuló diversos preceptos del Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, aprobado por Real Decreto 864/2001, de 20 de julio. Es paradigmático en este vaivén jurisprudencial y normativo el caso del régimen de inadmisión de solicitudes, que el Tribunal Supremo anuló por contradecir la entonces vigente Ley de Procedimiento y que posteriormente el legislador reintrodujo mediante la referida Ley Orgánica 14/2003 en virtud del principio de especialidad normativa.

La especialidad procedimental en materia de extranjería suscita no pocas dudas jurídicas en sus relaciones con el régimen del procedimiento administrativo común, que integra las garantías mínimas que han de respetarse siempre, también en procedimientos especiales o sectoriales. Esta especialidad del procedimiento de extranjería ha suscitado críticas doctrinales al considerarse discriminatoria la ausencia de igualdad en el acceso al procedimiento administrativo, llegando a concluirse que en el Derecho de Extranjería rige un principio regulativo básico consistente en la imposibilidad de acceder a una situación de legalidad para quienes no entran en España con la pertinente autorización o carecen de esta de forma sobrevenida, que se traduce en una suerte de principio de rigidez del procedimiento administrativo de extranjería dirigido a dificultar el acceso a las autorizaciones de estancia y residencia (Añón Roig, 2006).

En todo caso, cabe recordar que el Tribunal Constitucional no vio motivo de inconstitucionalidad en las especialidades procedimentales de la Ley Orgánica 14/2003 (Sentencia 17/2013, de 31 de enero de 2013). Paradójicamente, el legislador de la Ley Orgánica 14/2003 aludía en su exposición de motivos, entre otros, al objetivo de «mejora de la gestión, mediante la simplificación de los trámites administrativos», una finalidad simplificadora que quizá se proyectaría en la reforma de la figura del visado, pero desde luego no en los aspectos procedimentales abordados. Y es que simplificación no puede significar reducción de garantías:

En materia de extranjería, a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento administrativo común, da la impresión de que el legislador estatal quiere convertir el procedimiento en una carrera de obstáculos, olvidado que también estos procedimientos son una garantía para los administrados y, a la vez, un mecanismo para asegurar el acierto de la decisión administrativa. Por tanto, difícilmente puede justificarse estas especialidades en meras razones de mejora de la gestión y de simplificación de procedimientos cuando lo que se procede es a evitar la aplicación de las garantías que con carácter general regula la legislación del procedimiento administrativo común (Fernández Pérez, 2021, p. 123).

En la institución del procedimiento administrativo se dirime el derecho a una buena administración (Ponce Solé, 2001), que tiene la consideración de derecho fundamental en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En este sentido, más allá de la posición jurídica de los extranjeros en relación con la titularidad y ejercicio de los derechos, clarificada por la jurisprudencia constitucional (Losada González, 2020), puede defenderse la conexión del derecho a una buena administración con las exigencias de cumplimiento efectivo de los derechos humanos, que constituyen un principio rector del Pacto Mundial sobre Migración.

## LAS MEDIDAS SIMPLIFICADORAS DE LA ÚLTIMA REFORMA DEL REGLAMENTO DE EXTRANJERÍA

En el último Plan Anual Normativo, instrumento que contiene las iniciativas legislativas o reglamentarias que los distintos ministerios prevén elevar cada año al Consejo de Ministros, el Gobierno de España anticipó la aprobación de un real decreto de modificación del Reglamento de extranjería: «Entre otros objetivos, la modificación persigue la simplificación del número de autorizaciones y validez de las mismas, agilización y flexibilización de los procedimientos de tramitación de los procedimientos en materia de extranjería». El objetivo destacado era el de la simplificación de los procedimientos de extranjería, en consonancia con el mandato del Pacto Mundial sobre Migración, si bien este no se citaba.

La norma a la que se refería el Plan Anual Normativo es el reciente Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

No es la única reforma experimentada por el Reglamento de Extranjería desde la aprobación del Pacto Mundial sobre Migración. En efecto, con anterioridad, el Reglamento ya se había modificado mediante el Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, norma que abordaba la situación de los menores extranjeros no acompañados y jóvenes extutelados para favorecer su inclusión, suprimiendo obstáculos en el procedimiento de documentación y diseñando un régimen específico de residencia. Repárese en que el citado objetivo 12 del Pacto también incluía, en sus letras c) y d), deberes específicos de protección a menores migrantes.

El principal objetivo del Real Decreto 629/2022, según su exposición de motivos, «es hacer frente de forma ágil a los crecientes desajustes del mercado de trabajo español asociados a la escasez de mano de obra desde el ámbito migratorio», de manera que la simplificación no es la razón principal, como parecía desprenderse del Plan Anual Normativo, sino que la simplificación adopta un papel secundario e instrumental. En puridad, las medidas simplificadoras son escasas y solo podrán conseguir su objetivo de forma indirecta. Así, las modificaciones del Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura y de los procedimientos relativos a autorizaciones en el marco de la gestión colectiva de contrataciones en origen, solo tendrán un efecto simplificador si su eficacia evita que se recurra a otros procedimientos individuales más complejos.

Un claro enfoque simplificador, dado que materialmente supone reducir el número de autorizaciones, sí puede advertirse en la modificación del artículo 42 del Reglamento de Extranjería, que implica la incorporación de la autorización de trabajo a la autorización de estancia a fin de facilitar que los extranjeros con autorización de estancia por estudios puedan desempeñar trabajos cuya actividad no supere las treinta horas semanales. El objetivo simplificador no se formula explícitamente en la exposición de motivos, pero sí en la memoria del proyecto de Real Decreto, en parte extractada en el Dictamen 1175/2022 del Consejo de Estado del Consejo de Estado, de 14 de julio de 2022: «Con el objetivo de reducir las cargas administrativas en las Oficinas de Extranjería, y facilitar el acceso al mercado laboral, se incorpora la autorización de trabajo a la estancia, sin necesidad de trámites adicionales, a los estudiantes». Por tanto, esta concreta medida permitiría reducir el número de procedimientos, que es una de las finalidades de la simplificación procedimental.

En relación con esta última medida, llama la atención que en la exposición de motivos del Real Decreto 629/2022 se aluda a la afcción del artículo 37 del Reglamento de Extranjería y que no conste su modificación en el articulado. A tenor

del contenido del citado Dictamen del Consejo de Estado, puede deducirse que en el proyecto del Real Decreto sí figuraba esa modificación, pero que finalmente no se incluyó, sin que se haya suprimido su mención en la exposición de motivos.

Finalmente, en la disposición adicional única del Real Decreto 629/2022 se incluye un mandato para crear, en el plazo de seis meses, la denominada Unidad de Tramitación de Expedientes de Extranjería, que dependerá de la Dirección General de Migraciones. El diagnóstico de la exposición de motivos del Real Decreto 629/2022 es del todo concluyente sobre los retrasos a la hora de tramitar las autorizaciones para residir y trabajar, que se vincula a un problema material de gestión: «A ello se une la limitada capacidad de las Oficinas de Extranjería para dar respuesta rápida y eficaz a las demandas que la población extranjera y las empresas requieren, tanto para autorizaciones iniciales como para las renovaciones de dichas autorizaciones».

De acuerdo con el artículo 56.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, las unidades administrativas son los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas y están integradas por puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común. Añade el apartado 3 del artículo 56 de la Ley 40/2015 que las unidades administrativas se establecen mediante las relaciones de puestos de trabajo; y, en relación con la estructura de los Ministerios, en el artículo 59.3 de la Ley 40/2015 se reitera que las unidades que no tengan la consideración de órganos, como es el caso, se crean a través de las relaciones de puestos de trabajo.

En el proyecto de Real Decreto no se incluía el mandato de establecer la unidad administrativa, sino su directa creación. El Consejo de Estado, en el referido Dictamen, se opuso a la previsión de crear la unidad, suscribiendo el parecer del Ministerio de Hacienda y Función Pública:

El Consejo de Estado no objeta, como es obvio, a la creación de la nueva Unidad de Tramitación de Expedientes de Extranjería. Ni tampoco a que se mencione este hecho en el preámbulo, como elemento de apoyo a la reforma del Reglamento. La objeción se ciñe a que se prevea que se crea por el propio Real Decreto, como proclama el texto del proyecto en su disposición adicional única. También sería admisible un mandato para que se creara en el futuro, por el procedimiento legalmente previsto, esta nueva unidad.

Esta última posibilidad, la de introducir el mandato de creación en el futuro, fue la observación finalmente incorporada en el Real Decreto. Ahora bien, cabe preguntarse si en el Real Decreto podría haberse previsto la creación misma de esta unidad administrativa, como hacía el proyecto inicial. El Consejo de Estado argumenta que «si se admitiera la creación por real decreto, como el proyecto propone,



se daría a una parte de la relación de puestos de trabajo una rigidez innecesaria», ya que si se deseara en adelante suprimir esta unidad administrativa habría que aprobar otra norma con ese mismo rango normativo. El problema que se plantea comporta una enorme complejidad jurídica que el Consejo de Estado trata de eludir con pragmatismo.

Nótese que el Consejo de Estado no afirma la ilegalidad del precepto, sino que arguye un problema de rigidez innecesaria, y adviértase que las relaciones de puestos de trabajos son actos administrativos, esto es, carecen de naturaleza reglamentaria. Una primera cuestión que debe dilucidarse es si en el artículo 59.3 de la Ley 40/2015 se consagra una suerte de *reserva* de acto administrativo. A favor de esta postura puede argumentarse que, por definición, los actos administrativos son adoptados en virtud de potestades administrativas distintas de las potestades reglamentarias, de manera que el acto excluye necesariamente la alternativa reglamentaria. En contra, podría invocarse la potestad organizatoria de la Administración, así como el aforismo *qui potest minus, potest plus*, es decir, que si el órgano competente para aprobar la relación de puestos de trabajo –la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones, según el Real Decreto 469/1987, de 3 de abril, por el que se articulan las competencias conjuntas atribuidas al Ministerio para las Administraciones Públicas y al Ministerio de Economía y Hacienda, en la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987– puede aprobar una relación de puestos de trabajo, un real decreto, que es aprobado en Consejo de Ministros, podría modificarla en tanto que es un órgano jerárquicamente superior.

Igualmente, procede examinar si en una relación de puestos de trabajo podría *derogarse* el establecimiento de una unidad administrativa creada por real decreto, de tal forma que la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones estaría optando por inaplicar el reglamento, una inaplicación que conllevaría asumir la ilegalidad del reglamento y que por ello no supondría la vulneración del principio de inderogabilidad singular.

La solución más razonable, en este caso, parece abogar por una interpretación estricta del principio de legalidad, considerando que el artículo 59.3 de la Ley 39/2015 es una norma de aplicación especial respecto a cualquier habilitación legal general. En este sentido, García de Enterría y Fernández (2008, p. 190) sostienen lo siguiente: «En materia organizativa sí son posibles los Reglamentos singulares, pero ello siempre que la singularización no implique atentar contra una regulación general previa contenida en una Ley (...)». Y añaden: «Por ejemplo, son frecuentes las normas organizativas que se refieren a un Ministerio concreto, o a una Dirección o Subdirección General específicamente designadas, o que fijan plantillas o clasifican puestos de trabajo perfectamente singulares; no cabría, sin embargo, reglamentar la LRL, fuera de los casos en que la propia ley ha previsto una particu-



larización» (la abreviatura LRL se refiere a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).

Por tanto, la observación del Consejo de Estado no solo es oportuna para mantener una pulcra técnica normativa, sino para dar efectivo cumplimiento al principio la legalidad, aunque no lo exprese en esos últimos términos. En puridad, no es necesario contemplar en un real decreto ni la creación ni el mandato de creación de una unidad administrativa, sin perjuicio de que esta inclusión pueda favorecer la transparencia de la acción administrativa.

En cualquier caso, los enfoques sobre simplificación administrativa y descarga burocrática suelen pasar por alto un problema en buena medida extrajurídico. Una de las principales razones por las que los procedimientos se dilatan en exceso es la falta de empleados públicos en las unidades administrativas. Los estudios sobre el número de empleados públicos son muy escasos en comparación con la voluminosa literatura que aborda la reforma y modernización de la Administración.

En la memoria de análisis de impacto normativo que acompañó al proyecto de Real Decreto que estamos glosando se encuentran algunos datos reveladores. Las cifras de 2020 muestran que casi uno de cada cuatro puestos de trabajo de las Oficinas de Extranjería se hallaba vacante; en tres de estas oficinas el porcentaje de puestos vacantes superaba el 40 por ciento, y en 12 oficinas se situaba entre un 30 y un 40 por ciento de la plantilla. En suma, más de un tercio de las plantillas de las Oficinas de Extranjería está vacante. Resulta difícil atisbar las causas de estas deficiencias, para lo que sería útil trazar una comparación con otros ámbitos sectoriales de la Administración, pero no puede descartarse la mera inercia administrativa o incluso la existencia continuada de una voluntad obstruccionista en determinados niveles decisorios, de manera que, una vez más, se advierte posible considerar la rigidez y la lentitud procedimental como elementos constitutivos de la política migratoria.

## CONCLUSIONES

Hasta la fecha, España no ha desarrollado un verdadero programa simplificador de los procedimientos administrativos en materia de extranjería, como exigiría el Pacto Mundo sobre Migración. La realidad de los procedimientos de extranjería se caracteriza por la persistencia de un principio de rigidez que parece operar como un elemento constitutivo de la política migratoria. Más aún, cuando la reforma de 2003 explicitó una voluntad de simplificar los procedimientos, lo que se suprimieron no fueron cargas administrativas, sino garantías que sí están presentes en el procedimiento administrativo común.

La reciente reforma del Reglamento de Extranjería contiene algunas medidas encaminadas a simplificar los procedimientos administrativos de extranjería, lo que

por sí solo constituye un punto de inflexión, pero su alcance solo puede tildarse de poco significativo, ora por la incidencia indirecta de las medidas, como es el caso de las modificaciones en materia de gestión colectiva de contrataciones en origen, ora por su futilidad, como ocurre en el supuesto del mandato de creación de la Unidad de Tramitación de Expedientes de Extranjería, que podría llevarse a cabo sin necesidad de ser incluida en una norma reglamentaria.

Sin perjuicio de algunas mejoras incorporadas, no parece que esta reforma suponga un progreso integral en materia de simplificación de los procedimientos administrativos de extranjería. En todo caso, es aconsejable que las Administraciones implicadas realicen una evaluación *ex post* de estas modificaciones normativas a fin de comprobar su impacto real. Al mismo tiempo, para que la comunidad académica y el tercer sector puedan analizar la eficacia de esta reforma y, en general, del Derecho de Extranjería, cabe reivindicar un mayor esfuerzo público en materia de transparencia y publicidad activa que permita incrementar la información disponible sobre la efectiva realidad de los procedimientos administrativos en materia de extranjería.

## REFERENCIAS

- AÑÓN ROIG, M. J. (2006). Igualdad y especialidad en el procedimiento administrativo de extranjería. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, 14.
- BOIX PALOP, A. y GIMENO FERNÁNDEZ, C. (2020). *La mejora de la calidad normativa. Estudio comparado de procedimientos para la elaboración de normas e instrumentos para la mejora y evaluación de su calidad*. Universitat de València.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, A. (2021). *Derecho de extranjería*. Tirant lo Blanch.
- GAMERO CASADO, E. (2014). La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica, en E. Gamero Casado. *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación* (pp. 25-76). Tirant lo Blanch.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. (2008). *Curso de derecho administrativo*. I. Civitas.
- LOSADA GONZÁLEZ, H. (2020). Estatuto legal de los extranjeros, en A. PALOMAR OLMEDA. *Tratado de extranjería: aspectos civiles, penales, administrativos y sociales* (pp. 113-181). Aranzadi.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (1998). De la simplificación de la Administración Pública. *Revista de administración pública*, 147, 7-38.
- MERINO ESTRADA, V. y RIVERO ORTEGA, R. (2012). La simplificación procedimental y la descarga burocrática. *Revista de estudios locales. Cunal*, 152, 192-207.
- PALOMAR OLMEDA, A. y FUERTES LÓPEZ, F. J. (2020). La administración de las políticas de extranjería, en A. Palomar Olmeda. *Tratado de extranjería: aspectos civiles, penales, administrativos y sociales* (pp. 113-181). Aranzadi.
- PONCE SOLÉ, J. (2001). *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*. Lex Nova.



SEMBLANZA  
DE LOS  
DIRECTORES





#### HÉCTOR CENTENO MARTÍN

Héctor Centeno Martín es doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca (2021) y actualmente es investigador posdoctoral Margarita Salas en la Universidad de La Laguna (Tenerife). Sus principales líneas de investigación son la justicia transicional y la comunicación política. Su tesis doctoral analiza los factores que influyen en la implementación de las recomendaciones formuladas por parte de las comisiones de la verdad en América Latina, a través de modelos estadísticos. Además, incluye un análisis desde perspectivas inclusivas de corte cualitativo. Ha realizado estancias de investigación en el Centro de Investigación y Docencias Económicas de México (CIDE), en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en el International Center for Transitional Justice (Nueva York) y en el Michelsen Institute de la Universidad de Bergen (Noruega). Ha publicado en el Journal of Peace Research y en el Journal of Human Rights, ambas revistas indexadas en el Journal Citation Report. Ha participado en congresos, conferencias y coloquios internacionales, tanto en Europa como en Estados Unidos.



#### MIGUEL ÁNGEL ANDRÉS LLAMAS

Miguel Ángel Andrés Llamas trabaja como investigador posdoctoral Margarita Salas en el Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca, institución en la que se licenció en Derecho y en Ciencias Políticas y obtuvo sendos másteres en Democracia y Buen Gobierno y Práctica Jurídica. Sus líneas de investigación tratan sobre contratación pública, modernización administrativa, globalización jurídica, derecho de extranjería. Ha sido abogado por cuenta propia, profesor asociado de la Universidad de Valladolid y asesor jurídico en las Cortes de Castilla y León y en el Congreso de los Diputados. Su tesis doctoral recibió el VII Premio Internacional de Investigación del Instituto García Oviedo (Universidad de Sevilla).



SEMBLANZA  
DE LOS  
COORDINADORES







#### MANUEL CABEZAS VICENTE

Personal Investigador en Formación en el área de Derecho Penal de la Universidad de Salamanca. Graduado en Derecho por la Universidad de Salamanca (2014-2018), Máster de Acceso a la Abogacía (2018-2020) y Máster Universitario en Derecho Penal por la misma institución (2019 2020). Es miembro del GIR Políticas Públicas en defensa de la inclusión, la diversidad y el género (Diversitas) e investigador en el Proyecto estatal sobre el «Diagnóstico y evaluación del cumplimiento por el Estado español del Pacto Mundial de Migraciones desde la perspectiva de género».

Además, imparte docencia en la Universidad de Salamanca y ha realizado diferentes publicaciones y ponencias en seminarios y congresos a nivel nacional e internacional. Actualmente es doctorando en el Programa en Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca, centrandose su objeto de investigación en las alternativas político-criminales a la respuesta penal europea frente a las nuevas tendencias migratorias, con especial referencia a las migraciones climáticas.



#### ISABEL SEIXAS VICENTE

Graduada en Derecho por la Universidad de Salamanca (2014-2018), Máster de Acceso a la Abogacía (2018-2019), Máster Universitario en Derecho Penal (2018-2019). Actualmente es abogada de protección internacional en la ONG de ayuda a los refugiados Accem.

Estudiante de Doctorado de Estado de Derecho y Gobernanza Global en la Universidad de Salamanca en la línea de migraciones. Ha participado en seminarios y congresos como ponente y comunicante, así como en publicaciones.



El Pacto Mundial de la Migración constituyó en 2018 un hito global que supuso el primer Pacto Mundial de la historia para cuestiones migratorias. Aunque no es jurídicamente vinculante, este es una declaración de intenciones, pues se posiciona en torno a una forma de gobernar la migración. De esta manera, el Pacto concibe la migración como un fenómeno con impactos predominantemente positivos para la sociedad, pues genera riqueza y aporta valor cultural. Para la gobernanza de la migración, el Pacto adopta el paradigma de la multilateralidad y, en este sentido, reconoce que su gobernanza es necesariamente compartida por los diferentes Estados y son estos los que tienen que velar por el cumplimiento de sus derechos. Esta obra colectiva es el fruto del esfuerzo multi e interdisciplinar, pues en ella han contribuido diversos perfiles como juristas, politólogos o profesionales de la comunicación, entre otros. De esta manera, se han evaluado procesos migratorios y sus desafíos atendiendo a diferentes temas y perspectivas: la gobernanza global y la comunicación, la educación, la vulnerabilidad de sus derechos fundamentales, la salud, la discriminación y el odio, los conflictos territoriales, el tráfico de inmigrantes, la trata de seres humanos o el desarrollo sostenible. Y ello se ha realizado tanto desde enfoques puramente teóricos y cualitativos hasta metodologías cuantitativas.



VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA



GIR Diversitas  
VNiVERSiDAD D SALAMANCA

ISBN: 978-84-1311-769-0



9 788413 117690