

DIARIOS DEL TERRUÑO

REFLEXIONES SOBRE MIGRACIÓN Y MOVILIDAD



División de Ciencias Sociales y Humanidades / Posgrado en Ciencias Sociales y Humanidades
Número 12/ julio-diciembre 2021/ Segunda época / Publicación semestral / ISSN: 2448-6876



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Guajimalpa



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Cuajimalpa



DIARIOS DEL TERRUÑO. REFLEXIONES SOBRE MIGRACIÓN Y MOVILIDAD. Segunda época, número 12, julio-diciembre 2021, es una publicación semestral de la Universidad Autónoma Metropolitana a través de la Unidad Cuajimalpa, Coordinación de Extensión Universitaria. Prolongación Canal de Miramontes 3855, Col. Ex-Hacienda San Juan de Dios, Alcaldía Tlalpan, C.P. 14387, México, Ciudad de México y Av. Vasco de Quiroga N° 4871, 8° piso, Col. Santa Fe Cuajimalpa, Alcaldía Cuajimalpa de Morelos, C.P. 05348, México, Ciudad de México. Teléfono 55-58-14-65-60. Página electrónica de la revista: www.revistadiariosdelterruno.com. Dirección electrónica: contacto@revistadiariosdelterruno.com. Editor responsable: Mtro. Carlos Alberto González Zepeda. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo de Título No. 04-2016-022216361900-203. ISSN 2448-6876, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Mtro. Carlos Alberto González Zepeda. Fecha de última modificación: 15 de febrero 2022. Tamaño del archivo 6 MB.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Diarios del Terruño aparece referenciada en los siguientes índices nacionales e internacionales:



LA CRISIS MIGRATORIA DE 2019 EN MÉXICO Y ECUADOR Y LA VULNERACIÓN DE DERECHOS A MIGRANTES: ENTRE EL DERECHO Y LOS INTERESES POLÍTICOS

*Abraham Zaldívar Rodríguez **

*Elizabeth Patiño Jaramillo ***

Resumen

En este artículo se muestra la existencia de contradicciones entre las regulaciones jurídicas nacionales e internacionales y las respuestas estatales en México y Ecuador ante las crisis migratorias de 2019. El análisis se basa en una metodología cualitativa y un enfoque descriptivo a partir de una revisión documental. El trabajo se justifica en el contexto de grandes oleadas migratorias en Latinoamérica en 2019. Dentro de los principales resultados se encuentra que México y Ecuador realizaron, en este contexto, acciones contrarias a los principios establecidos en sus sistemas jurídicos y en sus documentos programáticos políticos. En el caso de México, se evidencia una subordinación a las presiones de Estados Unidos, y en el caso de Ecuador, se reflejan los efectos de las decisiones migratorias de los países vecinos en su propia postura y actuar político. Las acciones a las que se vieron compelidos ambos países determinaron vulneraciones de derechos de las personas migrantes.

Palabras clave: derecho, migración, conflicto político, México, Ecuador.

*Cubano. Magíster en Derecho Constitucional y Administrativo por la Universidad de La Habana (UH), Cuba. Actualmente es Docente titular de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Ecuador. Líneas de investigación: políticas públicas, migración e historia del derecho. Contacto: azaldivar@puce.edu.ec.

**Colombiana. Magíster en Ciencia Política por la Universidad de Antioquia (UdeA), Colombia. Actualmente es Doctoranda en Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana (IBERO-CDMX), México. Líneas de investigación: migración, desplazamiento forzado, ciudadanía y acciones colectivas. Contacto: elizabethepj@gmail.com.

Fecha de recepción: 22 de marzo de 2021. Fecha de aceptación: 09 de agosto de 2021.

THE 2019 MIGRATION CRISIS IN MÉXICO AND ECUADOR AND THE VIOLATION OF MIGRANT RIGHTS: BETWEEN THE LAW AND POLITICAL INTERESTS

Abstract

The article shows the existence of contradictions between national and international legal regulations and the state responses in Mexico and Ecuador to the migratory crises of 2019. The analysis is carried out from a qualitative methodology and a descriptive approach based on a documentary review. The issue is justified in the context of large migratory waves in Latin America in 2019. Among the main results is that Mexico and Ecuador carried out, in this context, actions contrary to the principles established in their legal systems and in their political programmatic documents. In the case of Mexico, there is evidence of subordination to pressure from the United States. In the case of Ecuador, the effects of the migratory decisions of neighboring countries are reflected in their own position and political actions. The actions to which both countries were compelled determined violations of the rights of migrants.

Keywords: law, migration, political conflicts, Mexico, Ecuador.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, y debido a diversas crisis económicas, políticas y sociales, en América Latina hubo un incremento considerable en la migración de la región. A su vez, y como se muestra en este artículo, se evidenció el incumplimiento legal de la obligación de protección de los derechos de los migrantes en los dos países que se revisan en el presente texto. El primero es Ecuador, que ha presentado en los últimos 10 años un incremento constante de inmigración (Expansión, 2019a). Entre 2017 y 2018 el saldo migratorio se triplicó, y casi se duplicó hasta mediados de 2019 con relación al año anterior. Hasta 2019, casi 400 mil venezolanos se establecieron en Ecuador (Banco Mundial, 2020). Este país incluyó desde el año 2008 el principio de ciudadanía universal, y es signatario de varios convenios internacionales para la protección de los derechos de los migrantes. El segundo caso de estudio es México, que en el 2019 recibió alrededor de 1,060,707 de migrantes de varios países latinoamericanos, entre otros de Guatemala, Colombia, Venezuela, Honduras y El Salvador. México, al igual que Ecuador, hace parte de varios convenios internacionales y reconoce en su legislación interna su compromiso con la protección de los derechos de los migrantes.

A pesar de esto, en ambos países se pueden identificar en el transcurso de 2019 diversas denuncias de organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre violaciones de derechos humanos a las personas migrantes (OEA, 2019a, 2019b), lo que lleva a hacer preguntas, en primer lugar, sobre la utilidad de los instrumentos del derecho internacional en la protección de las personas migrantes y, en segundo lugar, sobre las posibles divergencias y contradicciones que se presentan entre la legislación—tanto internacional como nacional— y documentos programáticos, y los posicionamientos políticos de los gobiernos de acuerdo con las coyunturas específicas, los intereses políticos y las presiones internacionales.

Para responder a lo anterior se realizó un análisis cualitativo, basado en una metodología de análisis documental en dos direcciones: una teórica y otra empírica. En la teórica se priorizaron conceptos como derecho internacional y nacional y políticas públicas. En la empírica se realizó la recopilación y sistematización de la legislación internacional y nacional, circulares, comunicados y actos administrativos a nivel nacional sobre migración en el año 2019 en México y Ecuador.

El documento está dividido en dos grandes partes. En la primera se aborda la pregunta sobre el uso práctico de los instrumentos del derecho internacional para la protección de los migrantes, y la relación entre el derecho interno —nacional—y la migración. En la segunda se analizan algunas divergencias y contradicciones entre los convenios internacionales, las legislaciones internas y los documentos programáticos, con la aplicación de medidas concretas para hacer frente a las crisis migratorias de estos dos países. Así, en cada caso se recupera el marco legal migratorio, el contexto de la migración y expresiones de la contradicción entre el derecho y el actuar político concreto de estos gobiernos.

PROTECCIÓN JURÍDICA A LAS PERSONAS MIGRANTES DERECHO INTERNACIONAL Y LA MIGRACIÓN

Muchos instrumentos internacionales reconocen el derecho a migrar. Algunos no lo hacen expresamente, pero protegen otros derechos vulnerados fácilmente a las personas en situación de movilidad. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, uno de los documentos sobre los que se sustenta el actual orden internacional y que establece las bases para la protección de los derechos humanos a nivel mundial, reconoce el derecho de toda persona a circular libremente, y a elegir su residencia en el territorio de cualquier Estado (ONU, 1948, Art. 13).

Sobre esa base se comenzó a desarrollar el entramado jurídico de protección internacional que debían los estados a las personas extranjeras residentes en su territorio. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, con su Protocolo de 1967, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990, la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos sobre Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes de 2000 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la OEA son ejemplos de instrumentos internacionales que protegen jurídicamente la situación de las personas en condición de movilidad.

Todas estas normas de protección internacional son una necesidad dado el aumento constante de las personas migrantes (Pellegrino, 2003) y el afianzamiento del ideario de protección de los derechos humanos desde la segunda mitad del siglo XX. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) afirmaba en 2019 que la cantidad de personas que migran a nivel internacional crece a mayor velocidad que la población mundial (ONU, 2019).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) insiste en el carácter positivo de los procesos migratorios, consecuentes históricamente con los procesos de globalización (CEPAL, 2006). En 2015, la ONU reconoció en la *Agenda 2030* la contribución directa de la migración al desarrollo de las naciones. Allí se estableció el Objetivo 10.7 que directamente propone “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas” (ONU, 2015).

Esa postura no resulta aislada en el abordaje académico y el discurso político internacional (Ceriani y Jaramillo, 2021). En la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2016 para abordar el tema de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes se adoptó la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, que reafirmó la obligación de los estados firmantes en la creación de políticas públicas para la protección de los derechos de los migrantes (ONU, 2016). Dicha Declaración se consolidó en 2018 con el Pacto Mundial sobre Migración (ONU, 2018). Ambos instrumentos establecieron la respon-

sabilidad de una gestión estatal del fenómeno migratorio con carácter humano, respetuoso y centrado en las personas, pero asumen la contradicción típica entre el reconocimiento internacional de derechos y la soberanía (Carrillo Salcedo, 2001), al recordar que “cada Estado tiene el derecho soberano de decidir a quién admite en su territorio” (ONU, 2016). Dicha contradicción, que se sustenta efectivamente en el principio de soberanía estatal que fundamenta al sistema internacional, adquiere relevancia cuando la inadmisión de personas migrantes, su no regularización, o la falta de previsión para su inserción, coloca a esas personas en una situación de vulnerabilidad.

Esto es un ejemplo de cómo los instrumentos internacionales obligan sólo de forma tangencial. Las resoluciones de la ONU no son obligatorias, y los mecanismos de reclamación y exigencia resultan de difícil acceso y dudosa eficacia. En adición, algunos estados miembros deciden no ser signatarios, ratificar con reservas, no ratificar o simplemente incumplir los instrumentos internacionales, y se deslindan de responsabilidad internacional. En este sentido, el Derecho Internacional muestra una limitación para la aplicación de acciones específicas de protección y el reconocimiento de derechos.

Sin embargo, se propone en este artículo que, al menos teóricamente, tres dimensiones se habilitan gracias a la aprobación de estos instrumentos internacionales, más allá incluso del propio contenido que regulan.

La primera es que este tipo de convenciones internacionales van construyendo y ampliando los fundamentos y principios universales del Derecho. Las ideas de lo justo, lo correcto, lo deontológicamente apropiado, no son inmutables y evolucionan con dependencia de las opiniones, doctrinas, valores, concepciones y significados que se van asentando en el imaginario colectivo internacional. Así, se van construyendo estándares que terminan siendo aceptados y reconocidos de forma progresiva por las diversas sociedades a nivel global. Dichos estándares se van posicionando como una sucesión de retos, y una vez alcanzados no pueden ser negados, permitiendo cimentar sobre ellos actuaciones jurídicas futuras. En este sentido, el sistemático acuerdo de posicionamientos a nivel internacional va construyendo las bases del reconocimiento de derechos de las personas migrantes y de la responsabilidad de los estados en la protección y garantía de esos derechos.

La segunda dimensión resulta de la comprensión de que las declaraciones y los tratados internacionales que contemplan el reconocimiento de derechos, paulatinamente, amplían y enriquecen al propio Derecho Internacional y al sistema internacional de Derechos Humanos. La rele-

vancia de esta dimensión radica en los mecanismos jurídicos existentes para el seguimiento, exigencia de cumplimiento y protección de los Derechos Humanos. A nivel internacional, el sistema de protección de derechos incluye la activación de instrumentos como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, la Corte Internacional de Justicia o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

La tercera de las dimensiones se vincula a un principio cada vez más desarrollado y generalizado en el ámbito del Derecho Constitucional: la *convencionalidad*. Dicho principio determina que se reconozca como de rango constitucional a aquellas normas internacionales que un Estado ha ratificado. Así, los postulados en ocasiones abstractos del Derecho Internacional se incorporan al Derecho nacional de los estados, permitiendo el uso de instituciones y mecanismos procesales internos más accesibles y ágiles. Gracias a ello, los órganos administrativos y jurisdiccionales de un Estado estarían en la obligación constitucional de cumplir con disposiciones del Derecho Internacional, incluso si la legislación nacional regula el tema de forma diferente, o sencillamente no lo regula.

De hecho, el control de convencionalidad se ha convertido en los países latinoamericanos, bajo los postulados de vinculatoriedad de las sentencias y opiniones consultivas de la CIDH, en una nueva dimensión del principio de legalidad. Londoño lo resume así: “Visto desde la perspectiva estatal, el principio de legalidad informa la conducta de todos sus órganos, pero ya no exclusivamente a partir del referente de la Constitución y la ley nacional, sino también del Derecho Internacional de los derechos humanos” (Londoño, 2010, p. 796). En ese sentido Roca Serrano recuerda que la actuación de un Estado que subordine o condicione los derechos humanos de las personas, incluso cuando actúa bajo respeto de su propia legislación interna, “implica el incumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones *erga omnes* de respetar y garantizar estos derechos” (Roca Serrano, 2019, p. 333). De esta manera, las regulaciones de Derecho Internacional para la protección y el reconocimiento de derechos de las personas migrantes terminan influyendo y concretándose en el sistema jurídico interno de los países.

EL DERECHO NACIONAL Y LA MIGRACIÓN

De lo expuesto hasta aquí se desprende que no es el esquema de derechos del sistema internacional el que directamente protege o resulta accesible para las personas migrantes, ni el que regula el actuar de las instituciones de los estados hacia ellos. Es el posicionamiento político de los gobiernos, y las regulaciones legales internas de cada país lo que protege (o no) los derechos de los migrantes.

El posicionamiento político, en particular, se refleja en la elaboración e implementación de políticas de gobierno que condicionan otra serie de manifestaciones sociales, como la propia percepción y respuesta ciudadana ante el fenómeno. Las regulaciones legales, por su parte, pueden ser analizadas en dos niveles. El primero es el de instrumentos “nacionales” como la constitución, las leyes, los reglamentos o los decretos que emanan de autoridades electas y gozan de publicidad general. El segundo es el derivado de las regulaciones legales meramente administrativas: resoluciones ministeriales y de niveles inferiores, circulares internas y otras normas fundamentadas en la potestad reglamentaria, que no tienen en ocasiones la obligatoriedad de publicidad general, y en ciertas circunstancias sólo los funcionarios ejecutores conocen cabalmente. Estas normas también forman parte del entramado jurídico de un país, y muchas veces son las que regulan los detalles más específicos de lo ordenado en la constitución y las leyes.

En ese nivel es donde suelen concretarse muchas veces, en la práctica, las proyecciones políticas de un gobierno con relación a un tema determinado. Es allí donde toman forma las políticas públicas.

La política pública, entendida como la expresión específica de actuación estatal planificada ante una problemática social reconocida, es y refleja según Oszlak y O'Donnell, la postura oficial del gobierno ante esa problemática (Oszlak y O'Donnell, 1995). Aunque en el reconocimiento y respuesta a un conflicto social generalmente se incorporan otros actores sociales, la postura del gobierno expresada en política pública termina siendo, casi siempre, protagonista debido a su coercitividad, su facultad de imposición y la capacidad estatal de disponer legalmente.

Las bases de las políticas públicas suelen exponerse en documentos programáticos, aunque su concreción termina manifestándose en las directrices propias de las autoridades de distinto rango, y plasmadas en documentos de trabajo interno que en ocasiones contradicen y desatienden la enunciación pública inicial, incluso los preceptos legales. Muchas veces, las orientaciones de actuación política concreta se emiten mediante órdenes ejecutivas y disposiciones administrativas, aun de

forma oral y/o carácter reservado, lo que impide un real seguimiento y control de responsabilidades objetivas.

Las políticas públicas en materia migratoria han resultado en los últimos años un tema complejo. El abordaje internacional al respecto presenta, por una parte, un posicionamiento discursivo de preocupación sobre la protección de derechos de las personas migrantes, que se concreta incluso en algunas regulaciones nacionales (García, 2016); pero a su vez una tendencia generalizada a intentar disminuir la inmigración (Javier de Lucas, 2019). Según Abu-Warda “el porcentaje mundial de gobiernos que tienen políticas para reducir la inmigración pasó de ser tan sólo un 7% en 1976, al 34% en 2003” (Abu-Warda, 2007, p. 41). Ello se evidencia además en el llamado “*migration management*”, con el enfoque de “gestionar” la migración a nivel internacional (Martin Geiger, 2010).

Sobre ello pareciera girar, según algunos autores, la labor de instituciones internacionales como la OIM y la ONU. Dichas instituciones promueven, según Domenech, un “nuevo régimen global de control de las migraciones” (Domenech, 2013, p. 121), que deriva en un proceso global de transnacionalización y regionalización de las políticas migratorias.

En adición, desde los primeros años del siglo XXI el tema migratorio internacional se ha subordinado a los enfoques nacionales de políticas públicas de seguridad nacional, sobre todo a partir de los ataques terroristas de 2001 en Estados Unidos (Alba y Leite, 2004). Dicho país y Europa impulsaron una postura internacional que identificaba al migrante indocumentado como una amenaza para la seguridad nacional, criminalizando la migración irregular. Como resultado de esto, se extendió a nivel global una corriente de securitización de las políticas migratorias (Treviño, 2016).

Según Domenech, el actual tema de la *governabilidad migratoria* puede traducirse en el uso discursivo de los países sobre la protección de derechos de las personas migrantes sólo como elemento utilitario legitimador de acciones nacionales de *administración de la migración* (Domenech, 2013). Como consecuencia directa, en muchos países del mundo comenzó a fortalecerse un modelo represivo de control migratorio bajo el enfoque de seguridad nacional, en ocasiones incluso sin grandes cambios legislativos sino mediante actuaciones de índole administrativo, que en términos de agilidad procesal y potestad decisoria resultan idóneas desde el poder político nacional.

PRESIONES Y CONDICIONAMIENTOS EXTERNOS: POLÍTICA POR SOBRE DERECHO

La toma de decisiones de un gobierno sobre cualquier tema debería cumplir con los fundamentos declarados en su Constitución, sus leyes y sus documentos programáticos. Sin embargo, la actuación de un Estado no responde solamente al mandato constitucional y legal, sino también al posicionamiento específico que sobre ese tema tenga el gobierno. Ese posicionamiento estará permeado por diversos factores, como los resortes ideológicos, la coyuntura económica y social y/o los condicionamientos políticos.

Lo importante es reconocer que los condicionamientos políticos de un Estado no se limitan únicamente a la dinámica interna nacional, sino que responden inexorablemente a las correlaciones externas de fuerzas políticas, acontecimientos e intereses. Así, la pretendida autonomía soberana en la implementación de acciones políticas internas responde, muchas veces, a esos condicionamientos externos.

EL CASO DE MÉXICO: MARCO LEGAL, POLÍTICAS MIGRATORIAS

En general México se autodenomina como un país que protege los derechos de las personas migrantes. Es signatario de múltiples tratados internacionales y de acuerdos bilaterales, principalmente con Estados Unidos y Guatemala (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006). México ha destacado, según Bobes y Pardo, en la promoción de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de 1990, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del 2000, y la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también de 2000 (Bobes y Pardo, 2016). En el año 2011 México reconoció en su Constitución Política (C.P.E.U.M.) como de rango constitucional los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los migrantes, aunque esta decisión fue cuestionada por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que mantuvo el criterio de supremacía constitucional frente a los tratados internacionales (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013).

Advertir esta contradicción resulta significativo, pues, aunque se facilitó procesalmente la protección jurisdiccional por vía constitucional de los derechos reconocidos en el sistema internacional a las personas migrantes, en el mismo texto se autorizó la creación de limitaciones a esos derechos mediante leyes, complejizando con ello la comprensión

jerárquica del entramado regulatorio en la materia, como ocurre con la Ley de Migración del 2011 y su Reglamento.

Aunque esta ley establece como principios el respeto de derechos de las personas en movilidad humana, la no criminalización por estatus migratorio, la responsabilidad estatal en el fenómeno, la hospitalidad y solidaridad internacional, la equidad entre nacionales y extranjeros y la integración social y cultural, en sus artículos 6° y 7° se enuncia que se podrán establecer limitaciones a éstos (Ley de Migración, 2011). Así, el principio de jerarquía constitucional y el de convencionalidad quedan bajo un indefinido fundamento de interpretación y probable contradicción. En este sentido, Canales y Rojas (2018) señalan el carácter securitista de dicha Ley.

Lo mismo sucede con otras leyes federales, como la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político de 2011, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas.

Por otra parte, y bajo esta base legal, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 enuncia que:

Si bien es cierto que el ingreso de extranjeros requiere de un proceso de registro por razones de seguridad empezando por la de los propios interesados, estadística e instrumentación de mecanismos de acogida, México ha retomado su tradición de país hospitalario, tierra de asilo e integrador de migraciones (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, 2019).

Además, se plantea que desde las instituciones gubernamentales se implementarán programas para la regulación, control, protección e integración de migrantes, pero según Bobes y Pardo (2016) en la práctica dichas instituciones no cumplen con este mandato. Y aunque es cierto que se han creado estrategias de integración (UPM, registro e identidad de personas, 2019), Paris afirma que en México existe un déficit de capacidad institucional para garantizar el cumplimiento real de la proyección política en lo relacionado con la migración (Paris et al., 2016).

CONTEXTO: LA MIGRACIÓN CENTROAMERICANA EN MÉXICO

Por su cercanía con la mayor potencia mundial, México soporta condiciones particulares en la geopolítica internacional, las cuales influyen en la mayoría de los ámbitos de relaciones de este país con el mundo.

Una de las esferas más afectadas por esta condición es la económica, en la que se evidencia gran dependencia. Particularmente en el último siglo, México ha tenido que asumir que el país líder del capitalismo mundial es su vecino, y que ese país incide de forma directa en muchas de las decisiones que toma. Ortega Ortiz reitera que México tiene una dependencia significativa del mercado estadounidense que ha ido incrementándose a través de los años. Dicho autor menciona que en 2018 las exportaciones mexicanas, al igual que las importaciones se concentraban en un 80% en Estados Unidos (Ortega Ortiz, 2019).

Lo anterior muestra la dependencia de México hacia Estados Unidos, teniendo en cuenta que el mercado mexicano significa para su vecino del norte apenas 15% de sus relaciones comerciales exteriores. Al no poder diversificar sus relaciones estratégicas en el comercio internacional, debiendo además respetar los tratados comerciales con Estados Unidos, a México le es difícil superar su posición desfavorable. Las lógicas de dependencia comercial se han mantenido y profundizado año tras año sin importar las sucesiones políticas de ambas naciones.

Esta dependencia ha tenido una repercusión muy marcada en el tema migratorio en los últimos años. Desde las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016, el entonces candidato Donald Trump basó su discurso en la supremacía norteamericana, la eliminación de enemigos y la necesidad de frenar la migración hispana (Morgenfeld, 2016).

Desde su posesión como presidente en enero de 2017, Trump incrementó las medidas restrictivas y represivas en contra de personas extranjeras e indocumentadas, buscando además impedir la llegada de nuevos migrantes. En este sentido, Ortega Ortiz afirma que la llegada de Trump al poder significó un cambio radical en el discurso oficial hacia la población migrante (Ortega Ortiz, 2019) y un mayor condicionamiento político de Estados Unidos hacia México. Esto incidió directamente en ese último país por su dependencia comercial extrema y desigual hacia Estados Unidos.

Un ejemplo importante es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Desde inicios de su gobierno, Trump exigió renegociar algunos de los tratados establecidos con México y Canadá o retiraba a Estados Unidos de éstos. Esta amenaza resultó especialmente problemática para México por su dependencia comercial (Bilmes, 2019). Finalmente, México y Canadá terminaron aceptando la renegociación del TLCAN, que llevaba vigente más de 20 años, y la creación del nuevo Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Según Ortega Ortiz, este nuevo tratado intensificó las condiciones comerciales inequitativas para México (Ortega Ortiz, 2019).

Esta dependencia comercial ha sido utilizada por Estados Unidos para impulsar a México a definir ciertas políticas internas. En 2019 y 2020, esta relación políticamente coercitiva se evidenció de forma abierta en materia migratoria por la condición de México de ser territorio de tránsito directo de la población centro y suramericana hacia el norte.

Latinoamérica ha sido la región en la que históricamente se han concentrado las mayores desigualdades del mundo, así como una gran cantidad de conflictos armados internos. En ese contexto, una parte importante de la población con condiciones económicas, políticas y sociales muy precarias ha migrado hacia Estados Unidos en busca de una supuesta oportunidad para mejorar su calidad de vida, o por lo menos mantenerse con vida.

Esta migración, alentada por la promesa del *american way of life*, no es reciente (Chávez, 2018). No obstante, en los últimos años han surgido varias oleadas y caravanas masivas de migrantes, principalmente desde países centroamericanos hacia Estados Unidos. Una de estas caravanas inició desde Honduras en octubre de 2018, seguida de otras desde Guatemala y El Salvador. Estas caravanas tenían ciertas particularidades, entre ellas, la convocatoria masiva por medio de las redes sociales y un alto impacto mediático. Las interpretaciones recientes sobre el fenómeno reiteran el contenido de reclamo social y político de este movimiento, y el cambio de postura de sus protagonistas a un reconocimiento abierto de sus necesidades de dignidad humana (García, 2019). Ante esta situación, el gobierno de Trump amenazó con detener las ayudas humanitarias hacia países centroamericanos como Honduras y El Salvador e incrementó la militarización de su frontera sur con aproximadamente 5,200 soldados (Faus, 2018).

EXPRESIONES ESPECÍFICAS DE LA CONTRADICCIÓN EN MÉXICO

La oleada de caravanas de migrantes se mantuvo durante los primeros meses de 2019. Desde marzo de ese año el gobierno norteamericano empezó a presionar públicamente al recién electo presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, quien desde su campaña electoral había manifestado la disposición para proteger el acceso a derechos de las personas migrantes.

En ese contexto, en marzo de 2019, el gobierno mexicano emitió un comunicado a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en el que manifestó que se encontraba comprometido con garantizar un flujo migratorio seguro, ordenado y regular, y manifestó que el gobierno había desplegado una nueva política migratoria basada en dos pilares:

la defensa de los derechos humanos de los migrantes y la promoción del desarrollo económico para entender las causas estructurales de la migración. Se reiteró, además, que México actuaba de forma soberana e independiente al implementar su nueva política migratoria de protección de los derechos humanos (SRE, SEGOB, 2019). También se insistió en que no existía ningún tipo de acuerdo con efectos vinculantes con el gobierno de Estados Unidos, que implicara que México debiera responder o regular el flujo migratorio que iba de Centroamérica hacia Estados Unidos.

Este comunicado fue una respuesta a las medidas adoptadas por el gobierno de Donald Trump que implicaban la aplicación de forma unilateral del artículo 235 (b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad, en donde se expresa que Estados Unidos puede deportar a extranjeros no mexicanos *hacia México* para que esperen allí el resultado del proceso migratorio.

El gobierno mexicano, por su parte, expresó que por razones humanitarias y de forma temporal, optaba por apoyar a los migrantes devueltos (Ramos García et al., 2019) y autorizaba el ingreso de “algunos” solicitantes de asilo desde Estados Unidos hasta que se resolviera su situación migratoria.

A pesar del anterior comunicado y de otros posteriores, el gobierno de Estados Unidos continuó ejerciendo presiones hacia el gobierno mexicano, principalmente de tipo comercial. En abril de 2019, el presidente norteamericano manifestó que, si desde México no se tomaban acciones para bloquear el paso de los migrantes ilegales hacia Estados Unidos, subiría los aranceles a las exportaciones de este país en por lo menos 5% mensual hasta llegar a un total de 25% (Expansión, 2019b).

Esta y otras amenazas incrementaron las tensiones entre los dos países y puso a los migrantes en territorio mexicano en una situación de mayor vulnerabilidad. El gobierno norteamericano se aprovechó de la dependencia económica en las relaciones comerciales en la que se encontraba México y ordenó a este país tomar medidas para evitar la llegada de migrantes a su territorio. Esta práctica de chantaje y castigo político basado en las desiguales relaciones económicas por parte de Estados Unidos había sido común y recurrente en anteriores gobiernos norteamericanos, pero especialmente notoria en el gobierno de Trump.

Después de muchas presiones, en junio de 2019, en declaración conjunta entre México y Estados Unidos, ambos países informaron que habían llegado a un acuerdo en el tema migratorio (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2019a). Este acuerdo contempló cuatro asuntos: primero, el reforzamiento de los esfuerzos para asegurar el cumplimiento de las leyes de migración mexicanas, por lo que México se comprometió

a incrementar acciones para reducir la migración irregular en su territorio, lo que incluía un despliegue de unidades de la Guardia Nacional hacia la frontera sur; segundo, la instrumentación de la Sección 235 (b) (2)(c) de la Ley Migratoria de Estados Unidos. Con ello, México debía hacerse cargo de las personas migrantes que estaban solicitando regularizar su situación migratoria en Estados Unidos, mientras éste definía si eran aceptados o no en su territorio. Estados Unidos se comprometió a acelerar la entrega de las resoluciones de solicitudes de asilo y México, por su parte, reiteró que, por razones humanitarias y para proteger los derechos de los migrantes, los recibiría en su territorio; tercero, la posibilidad de generar acciones y medidas adicionales y continuar las conversaciones para “otros posibles entendimientos” sobre la migración entre ambos países, en un plazo de 90 días contados desde la emisión de dicha Declaración; y, finalmente, la continuidad de una estrategia regional, en marcha desde el 18 de diciembre de 2018, en la que ambos países se comprometían a fortalecer las relaciones bilaterales para fomentar el desarrollo económico en la frontera sur mexicana y en los países centroamericanos.

Como resultado de las presiones y de las negociaciones entre ambos países, el gobierno mexicano anunció el envío de 6,000 integrantes de la Guardia Nacional a su frontera sur. Ese mismo día, diversas organizaciones civiles, pertenecientes entre otras al colectivo Seguridad sin Guerra y a la Misión de Observación de la Crisis Humanitaria de Personas Migrantes y Refugiados en el Sureste Mexicano, se pronunciaron frente a los peligros que implicaba la militarización de la frontera sur de México. Dichas organizaciones resaltaron que en ningún lugar del acuerdo se mencionaba la existencia de protocolos para proteger los derechos de las personas migrantes o evitar el incremento de la trata de personas.

Esta situación evidenció las dificultades que tiene México para aplicar de forma soberana sus políticas internas, en su condición de vecino directo de Estados Unidos, y su dependencia económica de éste. Adicionalmente, y a nivel simbólico, México se vio subordinado públicamente, ya que a pesar de su resistencia inicial tuvo que ceder a las presiones norteamericanas y destinar recursos públicos para cumplir con intereses foráneos. Aunque el inevitable discurso de la “decisión soberana” se fundamentó en que México procuraba resolver un conflicto existente, lo que “soberanamente” se asumía era un problema externo derivado de un chantaje internacional.

Debe anotarse que la militarización de la frontera sur de México, además de representar a nivel simbólico y práctico la criminalización de las personas migrantes, también implica el deterioro del derecho de las personas a migrar, así como de acceder a derechos básicos fundamenta-

les. Históricamente se ha demostrado, además, que la militarización de territorios implica un mayor riesgo de que se incrementen los accesos irregulares y la trata de personas, que afecta en mayor medida a niñas, niños y mujeres. Esta vulnerabilidad se manifiesta, con peculiar intensidad, en prácticas de violencia sexual (Herrera Sánchez, 2013).

El 12 de septiembre de 2019 México entregó un informe sobre la reunión mantenida a principios de ese mes con el gobierno norteamericano. Allí se comunicó que después de la implementación del acuerdo de junio se evidenció una reducción del flujo migratorio hacia Estados Unidos de 58.7%. También se anunció que México implementaría programas de desarrollo en el norte de Centroamérica e invertiría treinta millones de dólares en El Salvador y Honduras para combatir las causas de la migración. Por su parte, Estados Unidos actuaría en la región mediante la Corporación de Inversión Privada en el Extranjero, promoviendo el Plan de Desarrollo Integral de El Salvador, Guatemala, Honduras y México (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2019b).

En dicho encuentro se reiteró que México mantenía su posición frente a la potencia norteamericana de negarse a ser un *Tercer País Seguro* en la migración hacia Estados Unidos. Aunque en el discurso público México reiteró estar en una posición igualitaria de negociación, puede evidenciarse que las condiciones en las que se dieron los anteriores acuerdos fueron para este país considerablemente desfavorables. México asumió la posición de cuidador de los intereses norteamericanos en materia migratoria, a costa, incluso, de cambiar la priorización de sus recursos públicos y de destinar parte de la Guardia Nacional a este objetivo.

Se evidenció además un deterioro en la política migratoria mexicana, que afectó principalmente a las personas que se encontraban en tránsito hacia Estados Unidos. En julio de 2019, la OEA expresó su “profunda preocupación” por la situación de los migrantes centroamericanos:

La CIDH ha observado que, como respuesta a esta situación, los Estados Unidos de América y [los] Estados Unidos Mexicanos han venido implementando políticas y prácticas de manera conjunta en materia de migración y asilo, las cuales están teniendo impactos directos en los derechos humanos de migrantes, solicitantes de asilo y refugiados. Al respecto, a partir de la implementación unilateral del programa “Quédate en México”, Estados Unidos ha devuelto a México a más de 10,000 personas para que esperen allí mientras se realizan sus procedimientos migratorios y de asilo.

La Comisión observa que estas políticas son contrarias a obligaciones en materia de derechos humanos, en particular en lo que respecta al derecho a solicitar y recibir asilo, el principio de no devolución (*non-refoulement*), dado que, entre otros, exponen a estas personas a numerosos riesgos, que incluyen la extorsión, el secuestro y otros actos de violencia a manos de organizaciones criminales y delincuentes comunes que se encuentran en las zonas en las que están siendo devueltas estas personas, así como a la falta de acceso a servicios de asistencia básica (Organización de Estados Americanos, 2019b).

Como se mencionó, la legislación migratoria de México evidencia rasgos securitistas. Aun así, tanto en ésta, como en los tratados internacionales firmados por México, como en el discurso político y planes de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, se estipula y propugna la protección de derechos de las personas migrantes. Sin embargo, en la práctica, todo ello resulta contradictorio con las medidas concretas tomadas para responder a las imposiciones del gobierno norteamericano por la crisis migratoria centroamericana de 2019.

EL CASO DE ECUADOR: MARCO LEGAL Y POLÍTICAS MIGRATORIAS

Ecuador, al igual que México, tiene una legislación que enuncia proteger los derechos de las personas migrantes. Además, forma parte de una decena de tratados internacionales para la protección de las personas en situación de movilidad humana (Burbano, Zaldívar y Vera, 2019), y en la Constitución de 2008 incluyó, aludiendo a los principios de sus relaciones internacionales, el reconocimiento de la ciudadanía universal como un elemento novedoso, aunque abstracto. Junto con ello, expresamente propugnó la igualdad de derechos de personas nacionales y extranjeras, reiteró el principio de no devolución al país de origen, reafirmó la prohibición de cualquier forma de discriminación por estatus migratorio, recalcó los derechos de asilo y refugio de personas necesitadas de protección y dispuso que ninguna persona sería considerada ilegal por su condición migratoria.

En Ecuador, la Ley Orgánica de Movilidad Humana desarrolla los postulados constitucionales antes mencionados, y precisa los que deberían ser principios rectores de la política pública en materia migratoria: ciudadanía universal; libre movilidad humana; prohibición de la criminalización; protección en el exterior; igualdad ante la ley; no discriminación; aplicación pro-persona en materia de movilidad humana; interés superior del niño, niña o adolescente; la no devolución y la integración

regional (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 2). Algunos de estos principios rectores tienen una redacción pretenciosa, como el de ciudadanía universal, que es descrito textualmente como:

El reconocimiento de la potestad del ser humano para movilizarse libremente por todo el planeta. Implica la portabilidad de sus derechos humanos independientemente de su condición migratoria, nacionalidad y lugar de origen, lo que llevará al progresivo fin de la condición de extranjero (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 2).

En la guía de gobierno en materia migratoria para los años 2017-2021 se presentan tres instrumentos en orden jerárquico consecutivo. El primero es el Plan Nacional de Desarrollo, instrumento macro para la fundamentación y desarrollo de los planes de gobierno y la planificación de políticas públicas. El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 establece la atención y protección específica a las personas migrantes sin discriminación alguna (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2017). El segundo instrumento es la Agenda de Política Exterior 2017-2021. En este se dispone la obligación del Estado de promover el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana en todas sus dimensiones. El tercero, y más cercano al actuar administrativo, es el Plan Nacional de Movilidad Humana, que reconoce puntualmente cuatro manifestaciones de la política pública en el tema migratorio: promover la ciudadanía universal y la libre movilidad, fortalecer la protección de los derechos de la población en situación de movilidad humana, generar condiciones para fomentar una migración ordenada y segura; y defender la diversidad, integración y convivencia de las personas en situación de movilidad (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018a).

Sobre estos lineamientos corresponde a las autoridades administrativas de educación, salud, trabajo, vivienda y otras establecer los programas de acción e implementar los mecanismos para cumplirlos. Sin embargo, es en este nivel de acción funcional en donde se puede evaluar una deficiente acción estatal con relación al fenómeno migratorio. La ausencia de programas específicos de atención humanitaria a la población migrante y la delegación casi absoluta de responsabilidades a agencias no gubernamentales y asociaciones internacionales (Riaño Alcalá y Villa Martínez, 2008), es muestra de ello.

CONTEXTO: LA MIGRACIÓN VENEZOLANA EN ECUADOR

Aunque en el caso de Ecuador las expresiones de condicionamientos externos en la toma de decisiones migratorias no son ni tan profundas ni tan evidentes como en México, sí se puede identificar que existen decisiones regionales que repercuten directamente en la política interna nacional.

Ecuador ha sido históricamente un país receptor de población migrante. En la década de 1990 y 2000, recibió una cantidad importante de colombianos que huían del conflicto armado, la mayoría de ellos solicitantes de refugio. De acuerdo con las cifras oficiales del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Ecuador recibió desde 1989 hasta 2016 alrededor de 60,329 personas refugiadas, de las cuales 95% eran colombianas (ACNUR, S/F).

Desde que comenzó el último éxodo venezolano, Ecuador se convirtió en un país de tránsito importante para muchos migrantes que pretendían llegar a países como Perú, Chile y Argentina. En adición, desde 2015 se convirtió también en destino de esa migración, con más de 400 mil venezolanos que decidieron establecerse en su territorio (Banco Mundial, 2020).

A pesar de su experiencia de recepción migratoria, se puede afirmar que Ecuador carecía de un sistema legislativo y programático suficiente para orientar protocolos de atención y garantía de derechos a una ola migratoria significativa, como la que se vivió y se vive a raíz de la crisis venezolana.

En los últimos tres años la crisis migratoria regional se ha incrementado notoriamente a causa de la situación política y económica que atraviesa Venezuela. El ACNUR calcula que alrededor de cuatro millones de venezolanos han salido de su país. La mayoría de los venezolanos se han dirigido a países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú e islas del sur del Caribe (ACNUR, 2019). El efecto inmediato ha sido que muchos países han incrementado los requisitos para que los ciudadanos venezolanos puedan ingresar a su territorio. Una de las medidas más significativas ha sido la exigencia de visa, en una región en la que de forma general la movilidad interna no requería de dicha formalidad.

Esta situación ha incrementado las condiciones de vulnerabilidad y desprotección en la que se encuentran la mayoría de estos migrantes. En muchas ocasiones, estas personas salieron de su lugar de origen con muy limitados recursos, sin documentos de identidad y sin conocimientos claros sobre los lugares a los que iban a llegar.

La crisis migratoria venezolana tuvo dos etapas. Primero migraron las personas con mayores capacidades económicas y más cualificadas. Éstas, en su mayoría, planearon con anterioridad su viaje, conocían las leyes migratorias del lugar al que llegaban, tenían la documentación necesaria para realizar sus trámites y tuvieron mejores oportunidades de acceso tanto laborales como sociales. El segundo movimiento migratorio significativo comenzó a finales de 2015 debido a una intensificación de la crisis económica en Venezuela. La mayoría de los migrantes de este segundo momento tenían una situación económica más precaria, no todos contaban con los recursos económicos necesarios para la subsistencia, tuvieron menos oportunidades de planeación, no contaban con documentos legalizados y tuvieron que enfrentar una atmósfera de xenofobia desarrollada en la región hacia la población venezolana (Patiño, 2019).

En ese contexto, los países suramericanos incrementaron sus requisitos de entrada a los ciudadanos venezolanos. Dicho incremento no sería tan cuestionable si el fenómeno migratorio de los ciudadanos venezolanos respondiera a situaciones normales. Sin embargo, la mayoría de esta población migrante se encuentra en un alto grado de vulnerabilidad debido a la crisis económica y política de su país de origen. Muchas de las personas que han salido de Venezuela en los últimos diez años lo han hecho por la escasez de alimentos y medicamentos, el desajuste de la economía, la hiperinflación, los problemas de acceso a servicios básicos y el incremento de la inseguridad ciudadana. En adición, esta crisis ha incidido en los procesos administrativos y burocráticos dificultando la realización de trámites como la emisión de pasaportes y otros documentos de identidad (Patiño, 2019).

Perú fue uno de los países que tomó medidas restrictivas. Inicialmente había invitado a los ciudadanos venezolanos con estudios superiores a incorporarse al país. Sin embargo, en la segunda ola migratoria, y particularmente desde 2019, el gobierno incrementó los requisitos de ingreso a su territorio para los migrantes de Venezuela. En junio de 2019 Perú revocó el derecho de los venezolanos a transitar sin pasaporte y sin visa de turismo. Se dispuso que sólo se dejarían entrar a territorio peruano a venezolanos con pasaporte ordinario que cumplieran con determinadas cualidades migratorias, y excepcionalmente, por razones puntuales, se permitiría el acceso con la cédula venezolana (Superintendencia Nacional de Migraciones, 2019). En ese momento, se declaró que dichas medidas se tomaban por el comportamiento que ciudadanos venezolanos habían tenido en territorio peruano (Agencia EFE, 2019).

Chile estableció, apenas unos días después, la exigencia de obtención de un Visto Consular como requisito para el ingreso de ciudadanos

venezolanos a su territorio, limitando dicha permanencia legal a 90 días (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2019). En un discurso el presidente Piñera afirmó que esta medida fue tomada para proteger las fronteras, y que esta defensa “es una causa que es justa y que es noble” (El Mostrador, 2019). También manifestó que no permitiría el ingreso al país de aquéllos que causan daño y que protegería las fronteras (El Mostrador, 2019). De igual forma que en Perú, el discurso validador de las medidas securitistas y restrictivas del cierre de las fronteras a ciudadanos venezolanos no estuvo dirigido a reconocer la incapacidad de los estados y de la región para asumir la crisis migratoria, sino que se orientó hacia la criminalización de la población migrante.

EXPRESIONES ESPECÍFICAS DE LA CONTRADICCIÓN EN ECUADOR

Resulta evidente que las respuestas individuales de cada Estado en América Latina fueron influyendo poco a poco en las acciones de los demás países. Ecuador, al prever que con el cierre de las fronteras en Perú y Chile muchas de las personas venezolanas en tránsito iban a tener que permanecer en su territorio, tomó la decisión de solicitar, al igual que sus vecinos del sur, visa a los ciudadanos venezolanos; generando una discriminación tácita a una población por su lugar de origen y una negación a su propia propuesta de *ciudadanía universal*. Ésta es una de las expresiones más claras de que las políticas regionales inciden directamente en las políticas internas de los estados.

En Ecuador, las medidas restrictivas en materia migratoria violatorias de los principios constitucionales y legales comenzaron a intensificarse a partir del año 2018. Ajenas a los postulados de ciudadanía universal, libre movilidad y protección de derechos de su Constitución, estas medidas se cristalizaron en resoluciones y acuerdos interministeriales.

La actuación antijurídica del Estado se concretó mediante una sucesión de decisiones administrativas. Inicialmente se declaró un estado de emergencia y se planteó la necesidad de implementar medidas para garantizar “la atención humanitaria” de los migrantes venezolanos (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018b). Sin embargo, y justificado en la anterior declaración, el órgano rector en materia migratoria aprobó el mismo mes de agosto de 2018 un Acuerdo Ministerial donde se estipuló, contrario a ley, la exigencia de pasaporte a los ciudadanos venezolanos que pretendieran entrar al país (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018c). Del postulado inicial de atención humanitaria a la denegación de acceso al territorio no medió más de una semana.

El reclamo de defensa a la legalidad no tardó en llegar. La Defensoría del Pueblo y varias organizaciones presentaron inmediatamente una solicitud de medidas cautelares al poder judicial, argumentando la ilegalidad e inconstitucionalidad de dichas resoluciones. Ante la aceptación por parte de la jueza actuante, y la consiguiente declaración judicial de inaplicación de la Resolución, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emitió un Decreto, exigiendo, ahora, la cédula venezolana avalada por un “certificado de validez”, “emitido por un organismo regional o internacional reconocido por el Gobierno del Ecuador” o “por las entidades autorizadas al efecto por el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, debidamente apostillado” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018d). Como colofón, en enero de 2019 el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana emitieron un acuerdo interministerial, mediante el cual se exigió la presentación de un certificado de antecedentes penales vigente y apostillado (Ministerio del Interior y Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2019). Documentos que como se enunció eran difíciles —casi imposibles— de conseguir para los migrantes venezolanos por el contexto político de su país.

Al igual que en otros países, la justificación a dichas políticas securitistas se realizó en medios oficiales o a través de grandes campañas mediáticas, y estuvo dirigida a señalar al migrante venezolano como un perturbador de la paz del pueblo. El presidente ecuatoriano manifestó con respecto a la población venezolana: “Les hemos abierto las puertas, pero no sacrificaremos la seguridad de nadie” (Moreno, 2019). A su vez, el ministro del Interior afirmó: “Se dice que ayer había ocho mil. Estamos tratando de controlar eso de ahí, felizmente se queda en el país alrededor de un 15% de los que entran, pero también ha habido problemas epidemiológicos, enfermedades que no las teníamos hace 40 o 50 años” (El Universo, 2018).

De esta manera, no sólo se incumplió con el mandato constitucional y legal. También se contradijo el discurso y la proyección política inicial de defensa de derechos a las personas migrantes. Además, se legitimó la xenofobia social desde el propio gobierno.

En respuesta a esta situación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresó en febrero de 2019 su preocupación por el manejo del tema migratorio en Ecuador. La Corte manifestó que el aumento de controles en los puestos migratorios se estaba realizando sin considerar “la implementación de adecuadas salvaguardas que permitieran a las autoridades identificar y atender casos que presenten vulnerabilidades y/o necesidades de protección” (Organización de Estados Americanos,

2019). Otro punto cuestionado por la Corte Interamericana fue el de las expulsiones masivas de ciudadanos en la frontera sin respetar canales legales, regulares y seguros.

Es claro que estas medidas y políticas públicas fueron ampliamente contradictorias con la legislación vigente en dicho momento en Ecuador, evidenciando así un problema entre la aplicación de las acciones gubernamentales y la legislación nacional e internacional. Hubo una priorización de la posición política del gobierno y de las presiones regionales frente al entramado jurídico y constitucional del país.

CONCLUSIONES

Dos de los elementos importantes que resultan de este artículo son: primero, el análisis que se realiza sobre las posibilidades del derecho internacional en materia migratoria. En donde se propone que, aunque los instrumentos del derecho internacional son limitados en la práctica para la protección de los derechos de los migrantes y su aplicación es sólo tangencial, estos habilitan tres dimensiones útiles para la protección de derechos. La primera, la construcción y ampliación de los fundamentos y principios universales del derecho; la segunda, la ampliación del sistema internacional de derechos; y la tercera, la convencionalidad.

El segundo elemento es el análisis sobre la subordinación y contradicción, ejemplificados en los casos de México y Ecuador, que hay entre el derecho nacional e internacional y los documentos programáticos con las acciones políticas concretas de los gobiernos motivados por sus posicionamientos, coyunturas y/o presiones internacionales e intereses políticos.

En resumen, se puede decir que las recientes medidas migratorias en México y Ecuador han vulnerado los derechos de las personas en situación de movilidad. En particular en el año 2019 se implementaron acciones políticas, como reacción a coyunturas regionales diversas, que implicaron desprotección jurídica a migrantes centroamericanos y venezolanos.

Este fenómeno evidencia: el fácil divorcio entre el derecho y la política. La implementación de medidas securitistas, claramente discriminatorias, sin una preocupación previa de modificación legal, sin una declaratoria anticipada de nueva postura estatal, sin un control de valoración ética, evidencia que la política está, generalmente, fuera del control jurídico previo; y, además, esa política se encuentra constantemente condicionada por factores externos. Los condicionamientos influyen en cómo los países cumplen e incumplen con las normas establecidas en sus sistemas jurídicos y en el Derecho Internacional.

En definitiva, se demuestra en estos casos que la actuación política, en los dos casos abordados, ante situaciones coyunturales vulnera abiertamente principios generales del Derecho y otros tantos postulados del Derecho Internacional. Ello termina siendo una constante demostración de que el Derecho resulta todavía insuficiente como mecanismo de cauce y control de las decisiones políticas de los Estados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abu-Warda, N. (2007). "Las migraciones internacionales". *Ilu. Revista de ciencias de las religiones*. Núm.21. pp. 33-50.
- Agencia EFE. (7 de junio de 2019). "Perú exigirá visado a los venezolanos a partir del 15 de junio". *EFE*. Recuperado de: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/peru-exigira-visado-a-los-venezolanos-partir-del-15-de-junio/20000013-3994883>.
- Alba, F. y Leite, P. (2004). "Políticas migratorias después del 11 de septiembre: Los casos del TLCAN y la UE". *Migración y Desarrollo*. Núm. 2. pp. 4-20.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (7 de junio de 2019). *Refugiados y migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: ACNUR y OIM*. Comunicado de prensa. ACNUR. Recuperado de: <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5c-fa5eb64/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnur-y.html>.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (s.f.). *Ecuador*. ACNUR. Recuperado de: <https://www.acnur.org/ecuador.html>.
- Banco Mundial. (2020). *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador* [Resumen Ejecutivo]. Washington D.C.: Banco Mundial. Recuperado de: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/340561592543577847/pdf/Resumen-Ejecutivo.pdf>.
- Bilmes, J. (2019). "Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), un «NAFTA 2.0» en la era Trump: Implicancias geopolíticas en la crisis global". VII Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas y XXI Jornadas de Geografía de la UNLP. La Plata.
- Bobes, V. C. y Pardo, A. M. (2016). *Política migratoria de México: Legislación, imaginarios y actores*. Ciudad de México: Flacso – México.
- Burbano, M., Zaldívar, A., y Vera, M. (2019). "La política pública migratoria ecuatoriana en el caso de la crisis migratoria venezolana". *Revista de la Facultad de Jurisprudencia, RFJ*. Núm. 6. pp. 121-137.
- Canales, A. I., y Rojas, M. L. (2018). *Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Carrillo, J. A. (2001). *Soberanía de los estados y derechos humanos en Derecho Internacional contemporáneo* (2da). Madrid, España: Tecnos.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2006). *Migración, Frontera y Población*. Ciudad de México: Cámara de Diputados. Recuperado de: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico_old_14062011/9_poblacion.htm.

- Ceriani, P., y Jaramillo, V. (2021). "Políticas migratorias y derechos humanos en América Latina: Prácticas progresivas, viejos desafíos, preocupantes retrocesos y nuevos retos". En Gandini, L. (Ed.) *Abordajes socio jurídicos contemporáneos para el estudio de las migraciones internacionales*. Ciudad de México: UNAM – Secretaría de Desarrollo Institucional. pp. 181-212.
- Chávez, F. (28 de mayo de 2018). *Las olas migratorias de México a Estados Unidos*. Santiago de Chile: América Economía. Recuperado de: <https://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/las-olas-migratorias-de-mexico-estados-unidos>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2006). *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4206/1/S2006047_es.pdf.
- Datosmacro.com. (2019a). *Ecuador—Inmigración 2019*. Expansión: Datosmacro.com. Recuperado de: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/ecuador>.
- Datosmacro.com. (2019b, abril 16). *Trump quiere imponer aranceles o cerrar la frontera. Pero la ley no le dejará*. Expansión: Datosmacro.com. Recuperado de: <https://expansion.mx/economia/2019/04/16/la-economia-y-la-ley-protegen-a-mexico-de-ataques-de-trump>.
- Domenech, E. (2013). "«Las migraciones son como el agua»: Hacia la instauración de políticas de «control con rostro humano»: La gobernabilidad migratoria en la Argentina". *Polis. Revista Latinoamericana*. Vol. 12. No. 35. pp. 119-142.
- El Mostrador. (28 de junio de 2019). "Piñera sobre migrantes en Chacalluta: «Estamos tomando medidas para proteger nuestras fronteras»". *El Mostrador*. Recuperado de: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/06/28/pinera-sobre-migrantes-en-chacalluta-estamos-tomando-medidas-para-proteger-nuestras-fronteras/>.
- El Universo. (8 de agosto de 2018). "El 15% de venezolanos que entra se queda en Ecuador". *El Universo*. Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/08/07/nota/6896078/15-venezolanos-que-entra-se-queda-ecuador>.
- Faus, J. (31 de octubre de 2018). "Trump envía a 5.200 soldados a la frontera ante el avance de la caravana migratoria". *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2018/10/29/estados_unidos/1540833208_045829.html.
- García, J. (14 de octubre de 2019). "Caravanas, un año del fenómeno que cambió el rostro de la emigración en Centroamérica". *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2019/10/12/mexico/1570842692_169101.html.
- García, L. (2016). "Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina?". *Colombia Internacional*. Núm.88. pp. 107-133.
- Herrera, S. (2013). "Atrapadas en el limbo: Mujeres, Migraciones y Violencia Sexual". *Cuadernos Cristianismo i Justícia*. Núm. 187.
- Javier de Lucas, F. (2019). "Migración y derechos humanos: Una perspectiva jurídica". En *El fenómeno migratorio en España: Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional*. Madrid, España: Gobierno de España - Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad.
- Ley de Migración. (2011). [México]. *Diario Oficial de la Federación*. 03 de junio de 2019.

- Ley Orgánica de Movilidad Humana. (2017). [Ecuador] *Registro Oficial* Nro. 938/17. 06 de febrero de 2017.
- Londoño, M. C. (2010). "El principio de legalidad y el control de convencionalidad de las leyes: Confluencias y perspectivas en el pensamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Vol. 43. Núm. 128. pp. 761-814.
- Geiger, M. y Pécoud, A. (2010). "The Politics of International Migration Management". En Geiger, M. y Pécoud, A. (Eds.). *The Politics of International Migration Management*. Camdem, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2018a). [Ecuador]. *Plan Nacional de Movilidad Humana*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2018b). [Ecuador]. *Resolución 152/18*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2018c). [Ecuador]. *Acuerdo Ministerial 242/18*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2018d). [Ecuador]. *Acuerdo Ministerial 244/18*.
- Ministerio del Interior y Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2019). [Ecuador]. *Acuerdo Interministerial 1/19*.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. [Chile]. (2019). Decreto 237/2019. [Chile]. *Diario Oficial de la República de Chile*. Nro. 42.386.
- Moreno, L. (1ro de enero de 2019). #TodosSomosDiana [Tweet]. @Lenin. Recuperado de: <https://twitter.com/Lenin/status/1087051666669617153>.
- Morgenfeld, L. (2016). "Estados Unidos: Trump y la reacción xenófoba contra la inmigración hispana". *Conflicto Social*. 9(16). 15-33. Recuperado de: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/CS/article/view/2158>.
- Organización de Estados Americanos. (2019a, 27 de febrero). "CIDH expresa preocupación por nuevas medidas para responder a la migración forzada de personas venezolanas en Ecuador". *Comunicado de prensa Nro. 047/19*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/047.asp>.
- Organización de Estados Americanos. (2019b, 23 de Julio). "CIDH expresa profunda preocupación por la situación de personas migrantes y refugiadas en Estados Unidos, México y Centroamérica". *Comunicado de Prensa Nro. 180/19*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/180.asp>.
- Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (217 AIII).
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1).
- Organización de las Naciones Unidas. (2016). *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes* (A/RES/71/1).
- Organización de las Naciones Unidas. (2018). *Pacto Mundial sobre Migración: ¿a qué obliga y qué beneficios tiene?* Noticias ONU. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447231>.

- Organización de las Naciones Unidas. (2019). *La cifra de migrantes internacionales crece más rápido que la población mundial*. Noticias ONU. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2019/09/1462242>.
- Ortega, R. Y. (2019). "Seguridad, migración y comercio en las relaciones México-Estados Unidos durante la presidencia de Donald Trump". *Foro Internacional*. LIX (3-4). pp. 733-762.
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1995). "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". *Redes*. Vol. 2. Núm.4. pp. 99-128.
- Paris, M. D., Zenteno, R., Treviño, J., y Wolf, S. (2016). *Un análisis de los actores políticos y sociales en el diseño y la implementación de la política y la gestión migratoria en México*. Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte / Ford Foundation.
- Patiño, E. (2019). *Migrantes venezolanos en Ecuador: Integración social, económica y cultural*. Quito, Ecuador: PUCE.
- Pellegrino, A. (2003). *La migración internacional en América Latina y el Caribe: Tendencias y perfiles de los migrantes*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población / Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024. (2019). [México] *Diario Oficial de la Federación* (12 de junio de 2019).
- Ramos, J. M., Barrachina Lisón, C., y Ramos, J. E. (2019). "La política migratoria mexicana frente al reto centroamericano 2018—2019". *Iuris Tantum*, Quinta Época. Núm. 30. pp. 189-225.
- Riaño, P., y Villa, M. I. (Eds.). (2008). *Poniendo tierra de por medio: Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*. Medellín, Colombia: Corporación Región.
- Roca, S. E. (2019). "Migración y derechos humanos". *Foro Sucrense*. (14). 320-341
- Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Gobernación. (03 de marzo de 2019). [México]. *La política migratoria de México es soberana y busca preservar los derechos de los migrantes*. Gobierno de México. Recuperado de: <http://www.gob.mx/sre/prensa/la-politica-migratoria-de-mexico-es-soberana-y-busca-preservar-los-derechos-de-los-migrantes>.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2019a, 07 de junio). [México]. *Declaración Conjunta México—Estados Unidos*. Gobierno de México. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sre/documentos/declaracion-conjunta-203701>.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2019b, 12 de septiembre). [México]. *El canciller Marcelo Ebrard presenta informe sobre la reunión bilateral con los Estados Unidos*. Gobierno de México. Recuperado de: <http://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-ee-uu-cumplen-con-exito-acuerdo-bilateral-en-materia-migratoria-y-hacen-frente-al-trafico-de-armas>.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). [Ecuador] Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021. *Registro Oficial*. Edición Especial Nro. 234. 19 de enero de 2018.
- Superintendencia Nacional de Migraciones. (2019). [Perú]. *Resolución Nro. 000117*. 12 de junio de 2019.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013). [México]. *Contradicción de Tesis 293/2011* (Sentencia Nro. 293/2011). Recuperado de: <https://www2.scjn.gob.mx/asuntosrelevantes/pagina/seguimientoasuntosrelevantespub.aspx?id=129659&seguimientoid=556>.
- Treviño, J. (2016). "¿De qué hablamos cuando hablamos de la «securitización» de la migración internacional en México?: Una crítica". *Foro Internacional*. Vol. 56. Núm. 2. pp. 253-291.
- Unidad de política migratoria, registro e identidad de personas. (2019). [México]. *Estrategia Integral y Sostenible para la Protección e Integración de las personas en contextos de movilidad internacional*. Recuperado de http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CPM/CONOFAM_Estrategia.pdf.

DIARIOS DEL TERRUÑO

REFLEXIONES SOBRE MIGRACIÓN Y MOVILIDAD

DIARIOS DEL TERRUÑO. REFLEXIONES SOBRE MIGRACIÓN Y MOVILIDAD. Segunda época, número 12, julio-diciembre 2021, es una publicación semestral de la Universidad Autónoma Metropolitana a través de la Unidad Cuajimalpa, Coordinación de Extensión Universitaria. Prolongación Canal de Miramontes 3855, Col. Ex-Hacienda San Juan de Dios, Alcaldía Tlalpan, C.P. 14387, México, Ciudad de México y Av. Vasco de Quiroga N° 4871, 8° piso, Col. Santa Fe Cuajimalpa, Alcaldía Cuajimalpa de Morelos, C.P. 05348, México, Ciudad de México. Teléfono 55-58-14-65-60. Página electrónica de la revista: www.revistadiariosdelterruno.com. Dirección electrónica: contacto@revistadiariosdelterruno.com. Editor responsable: Mtro. Carlos Alberto González Zepeda. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo de Título No. 04-2016-022216361900-203. ISSN 2448-6876, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Mtro. Carlos Alberto González Zepeda. Fecha de última modificación: 15 de febrero 2022. Tamaño del archivo 6 MB.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Diarios del Terruño aparece referenciada en los siguientes índices nacionales e internacionales:



División de Ciencias Sociales y Humanidades / Posgrado en Ciencias Sociales y Humanidades
Número 12/ julio-diciembre 2021/ Segunda época / Publicación semestral / ISSN: 2448-6876