

## Las “oleadas” de las caravanas migrantes y las cambiantes respuestas gubernamentales. Retos para la política migratoria\*

*Migrar en caravanas: tres oleadas...*

Con el arribo de las llamadas “caravanas migrantes”, acaecidas a partir del último trimestre de 2018 y lo que va de 2019, la migración de tránsito, parcialmente devenida en inmigración, ha cobrado nuevos bríos en el debate nacional e internacional, especialmente por la preocupación acerca de cómo manejar, gestionar, gobernar o controlar estos flujos de personas. Pero ¿qué características han tenido estas caravanas y cómo ha sido la respuesta gubernamental hacia ellas?

Durante este periodo han tenido lugar tres “oleadas” de caravanas, según las han denominado varios de quienes trabajan con las personas migrantes en la frontera sur de México. En tan sólo medio año nació una relativamente nueva forma de migrar, que demandó la respuesta de las autoridades; en este breve lapso se reconfiguró, y las respuestas también lo hicieron.

---

\* Elaborado por Luciana Gandini, investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y coordinadora del Seminario Universitario de Estudios sobre Desplazamiento Interno, Migración, Exilio y Repatriación (SUDIMER), de la UNAM.

La primera caravana, acaecida en octubre de 2018, despertó un gran interés por la comunidad nacional e internacional. Entre otras cosas, por lo novedoso de su convocatoria y organización a través de redes sociales y lo numeroso del flujo arribando de manera conjunta. Se trató de alrededor de siete mil personas, con una composición más equilibrada por sexo respecto a flujos pasados de migración en tránsito y una destacada presencia de mujeres, niñas y niños, personas adultas mayores, familias completas, fundamentalmente procedentes de Honduras.

Si bien la noticia de su llegada era conocida, en realidad la actitud gubernamental pareció desprevenida. La primera de las respuestas fue la del control migratorio en frontera, deteniendo el paso de las personas migrantes en el puente internacional de Ciudad Hidalgo. De acuerdo con los relatos de las propias autoridades migratorias, lo que se quería conseguir era que primero pasaran mujeres, niñas y niños, a lo cual nadie quería acceder por temor a que los demás no lo hicieran. El relato desde las propias personas migrantes y otras voces es que la acción de contención incluyó gases y otras medidas disuasorias. Esta situación detuvo a las personas en ese lugar por un gran tiempo, taponando el cruce internacional y generando que las personas con permisos, que transitan diariamente por allí, lo hicieran por puntos irregulares. El calor chiapaneco, el cansancio de la caminata, la frustración por el cierre del paso y la propia situación tensaron el ambiente hasta generar episodios de protesta y violencia.

Ante la imposibilidad de la contención, se decidió derivar y atender a la población migrante a la Feria Mesoamericana, un espacio ubicado en Tapachula, sin el acondicionamiento de la infraestructura necesario para brindar ayuda humanitaria, tal como lo documentaron las organizaciones defensoras de derechos de las personas migrantes. Tras consultar a distintas agencias y organizaciones que estuvieron presentes en ese lugar (ACNUR, OIM, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, entre otras) sobre cual había sido el propósito, coincidieron en que no estaba claro ni sabían muy bien qué hacer. El resultado fue el inicio de trámites de solicitud de la condición de refugiado para la mayoría de quienes llegaron en caravana, aunque no todos continuaron con el procedimiento.

El momento coyuntural no podía ser menos oportuno: plena transición presidencial. Ya había ganado las elecciones Andrés Manuel López Obrador —quien había manifestado una actitud proactiva en relación con la migración centroamericana— pero no había asumido, y Enrique Peña Nieto estaba a días del fin de su mandato.

La segunda oleada de caravanas tuvo lugar el 17 de enero de 2019, tras el reciente cambio de administración federal y de signo político. Se trató de una caravana distinta y no hay ningún actor (sociedad civil, instituciones gubernamentales e internacionales) que no lo vea así. A diferencia de la primera, tras el anuncio de su llegada el gobierno entrante decidió recibirla con los brazos abiertos, incluso ubicando “anfitriones” en el puente que le dieron la bienvenida. Allí se localizaron carpas con representantes de agencias gubernamentales (INM, COMAR, DIF), internacionales (ACNUR, OIM), organizaciones de la sociedad civil, representantes de los consulados centroamericanos, etcétera. Esta caravana estuvo conformada por alrededor de trece mil personas de origen centroamericano, con una composición más diversa por nacionalidades.

El 18 de enero de 2019, el comisionado del Instituto Nacional de Migración (INM), Tonatiuh Guillén López, entregó las primeras tarjetas de visas, y cinco días después, la secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, visitó la frontera sur, y anunció la ampliación del programa de visas y su solicitud desde los países de origen. Así, la estrategia para responder a esta segunda oleada fue el otorgamiento generalizado de visas humanitarias, que les fueron entregadas en un plazo máximo de cinco días, mismas que se dieron “hasta que el programa se cerró”, de acuerdo con las autoridades migratorias. En estricto sentido, no se trató de un programa, sino de una acción o medida específica para esta población, cuyo inicio y finalización fueron anunciados por redes sociales. De esta caravana, alrededor de dos mil personas iniciaron el procedimiento para la solicitud de la condición de refugiado. A decir de algunos colaboradores de la ACNUR, la estrategia del otorgamiento expedito de visas humanitarias compitió con el tiempo que tarda la COMAR —Comisión que se encuentra desbordada por el in-

crecimiento exponencial de solicitudes de condición de refugiado, particularmente desde el año pasado y lo que va del presente — y desalentó a que personas con necesidades de protección internacional recurrieran a esta figura.

Finalmente, tuvo lugar lo que hasta el momento podemos identificar como una “tercera oleada”. El fenómeno siguió mutando, y en esta etapa se combinó la gestación de dos grupos de caravanas que en conjunto sumaron cerca de tres mil personas, con la llegada por goteo de grupos de 50, 150, 300 personas, un tipo de arribo que hasta ahora parece no haber cesado. Son “pequeñas caravanas”, que a decir de las autoridades migratorias, se ven precedidas por grupos pequeños de tres o cuatro personas que llegan hasta la frontera “a explorar” cómo está el cruce.

Lo particular de esta tercera oleada es que las caravanas no se conformaron antes de cruzar la frontera, sino ya en territorio mexicano, en la ciudad de Tapachula. Una de ellas de alrededor de unas mil quinientas personas, partió el 30 de marzo de 2019, y de acuerdo con el relato de varios defensores de derechos humanos de las personas migrantes, fue “encauzada” por las propias autoridades federales, encabezadas por protección civil, hacia Mapastepec. Allí los alojaron en una unidad deportiva, donde comenzaron a iniciar sus trámites de regularización. Un día después, arribó el segundo grupo de la caravana de alrededor de 1,300 personas, a las que ya no se les dio ingreso al deportivo por falta de espacio, cuyo acceso estaba restringido y custodiado por personal de protección civil, por lo que se asentaron en un descampado situado enfrente, sin ningún tipo de servicios, ni siquiera árboles para atenuar el extenuante sol.

Aunque se decía que se otorgarían visas humanitarias a quienes estaban dentro, los trámites demoraron muchos días, y de manera simultánea la secretaria de Gobernación, Sánchez Cordero, anunció que ya no se darían visas humanitarias de manera masiva.

## *Los migrantes revoltosos y el “abuso” de una herramienta jurídica*

En parte, la gestación de esta tercera oleada estuvo potenciada por la existencia de algunas revueltas propiciadas por personas cubanas en el área de regularización de trámites migratorios. ¿El motivo? La saturación de trámites recibidos en la estación demoró los procedimientos y los tiempos de resolución. En el fondo, lo que reclamaba esta población era la obtención de lo que ellos —o sus “gestores”— reconocen con el nombre de “salvoconducto”. En realidad, se trata del oficio de salida. Este documento, previsto en el artículo 136, y con base en los supuestos de los artículos 133 y 134 de la Ley de Migración, se otorga en distintas circunstancias y faculta a la autoridad de la estación migratoria o del punto de internación a hacerlo. Generalmente se otorga cuando la persona extranjera presenta alguna irregularidad en su situación migratoria, pero también cuando desiste de algún trámite. Ésta ha sido la estrategia utilizada principalmente por el colectivo cubano, el cual inicia algún tipo de trámite de regularización migratoria o de solicitud de condición de refugiado, y al día siguiente lo abandona, obteniendo así el mencionado oficio. Con dicho papel en mano, quien lo posee puede transitar por el territorio mexicano de manera regular por el plazo que otorgue la autoridad migratoria, que suele ser de veinte días, debiendo conseguir su regularización o salir del territorio nacional antes de su vencimiento, suficiente para llegar a la frontera norte del país, aunque actualmente el tiempo de espera para quienes quieren solicitar asilo en los Estados Unidos se ha ampliado notablemente.

El 15 de marzo de 2019 el INM emitió un comunicado por el cual notificó el cierre del área de trámites en Tapachula, que se reanudó el 6 de mayo, al momento del cierre de esta opinión técnica. Ello generó que se detuviera la obtención de dicho documento, y que, consecuentemente, se quedaran varados en Tapachula, congregados junto a otros colectivos centroamericanos y en menor cantidad, intercontinentales, fundamentalmente africanos.

“Se cerró el área, no los trámites”, una frase que se escuchaba en el INM. Sin embargo, la información era confusa: tanto la que daba el personal del INM a través de las rejas de la estación migratoria Siglo XXI hacia las personas migrantes que acamparon en la calle por semanas —algunos con tiendas de campaña y otros sólo con cartones en el piso—, como la que se podía leer en los carteles del punto de ingreso y área de regularización ubicado en Ciudad Hidalgo, a donde se canalizó el proceso (también se canalizó a Talismán). Aunque se daba a entender que no se estaban recibiendo trámites nuevos sino sólo dando continuidad a trámites en curso, tras insistir en esa especificación, la respuesta fue que “los trámites no se pueden suspender”. Esta situación deja la interrogante de si como parte de la respuesta a la tercera oleada de caravanas hubiera comenzado una estrategia de desincentivar por la regularización —lo que se ha complementado, además, con el incremento de las detenciones y deportaciones—.

El balance de lo ocurrido con quienes conformaron esta tercera oleada de caravanas es confuso y difuso. Una parte de ellos abandonaron las instalaciones de Mapastepec, por no identificar certezas sobre lo que ocurriría en términos jurídicos con sus resoluciones. Quienes se quedaron lo hicieron por mucho tiempo. En los primeros días de mayo se desalojaron esas instalaciones. La respuesta en esta tercera ocasión fue el otorgamiento de la tarjeta de visitante regional, tras haber reformado los lineamientos y procedimientos el 23 de abril de 2019. Se trata de un permiso que posibilita ingresar y permanecer en la zona sur de México sin que su permanencia exceda de siete días y sin permiso para recibir remuneraciones en el país. Anteriormente, la visa beneficiaba a personas de Guatemala y Belice; a partir de entonces también aplica para salvadoreñas y hondureñas. Asimismo, se extendió la zona por la que pueden permanecer y transitar, ahora comprendida por Campeche, Chiapas, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán. En síntesis, la tercera respuesta gubernamental fue la regularización bajo una figura de estancia regular precaria, que finalmente no permite transitar hacia el norte ni permanecer adecuadamente en el país.

### *Respuestas gubernamentales en contrasentido: entre el efecto llamada y las expulsiones*

Desde la primera caravana no ha dejado de llegar gente, aunque iniciando mayo de 2019 pareciera que los flujos se han ralentizado un poco. Pero como muchos sostienen en la frontera sur, “nunca se sabe”. Mientras tanto, varios medios de comunicación mencionan cifras sin sustento, como que más de medio millón de personas migrantes escaparon de las autoridades migratorias, y utilizan titulares y expresiones que refieren a las “fronteras saturadas”, “la masividad de migrantes que llegan a México”, “se acabó la paciencia para los migrantes”; Olga Sánchez Cordero declaró en diversas ocasiones que en los primeros dos o tres meses del año habían ingresado trescientas mil personas migrantes, y recientemente, que se trata de “un número enorme y un número inusitado, pero no estamos en una crisis”. Queda claro que debemos realizar una estimación más rigurosa de este flujo, así como poner en perspectiva de lo que significa, incluso siendo medio millón de personas o más en los casi 125 millones que habitamos este país.

Aunque en términos de flujos y de respuestas se identificaron estas tres oleadas, en la práctica las caravanas se difuminaron, se mezclaron, se “perdieron”, y los resultados de dichas respuestas no fueron necesariamente los esperados. Sólo en la primera oleada se lograron reconocer grupos más definidos que siguieron camino y llegaron a la frontera norte de México. Sin embargo, también desde entonces hemos encontrado caravaneros de la primera ola en el deportivo Mixhuca de la Ciudad de México “mezclados” con los de la segunda —quienes “se cansaron de esperar sus trámites en Chiapas y se fueron”—; en Tapachula igualmente se mezclaron con la tercera; incluso en el Deportivo de Mapastepec hubo personas que desistieron de la solicitud de la condición de refugiado iniciada en la primera oleada. Ello da cuenta de lo errático de las respuestas y las dificultades para que se generen verdaderos resultados de regularización, aunados a la posibilidad de transitar o integrarse en la sociedad mexicana.

Las caravanas, como se ha insistido en diversos espacios, se concibieron como una estrategia de protección colectiva, entre las propias personas migrantes y las organizaciones que las acompañaron, como una inversión de la estrategia de invisibilidad que por tiempo fue utilizada para transitar por el territorio mexicano. Por eso, en ellas incluso migran personas que están en condición regular. Con los cambios en las respuestas gubernamentales, parece que esta estrategia ya no está funcionando. Les hemos perdido la pista a muchas personas que las conformaron. ¿Dónde están? ¿En qué condiciones de regularidad y protección?

El “efecto llamada”, como aparente efecto colateral imprevisto resultado de la respuesta política a la segunda caravana, requirió de un esfuerzo en las respuestas gubernamentales, que pareciera no ha podido lograrse. La saturación del sistema de trámites, junto al incremento de las detenciones y deportaciones, produjo el hacinamiento de las personas “alojadas” en la estación migratoria, lo que ha generado un espacio que dista de garantizar condiciones mínimas. Como consecuencia de ello, se registraron varios episodios de salidas no autorizadas —“fugas”— de personas migrantes. Tampoco sabemos su paradero y en qué condiciones están. De hecho, las propias autoridades migratorias han perdido ese control.

Algunas de las acciones más recientes se asemejan a las respuestas de la primera oleada, y sugieren la existencia de acciones en contrasentido. La emisión de miles de visas humanitarias de la segunda oleada contrasta con la apertura del espacio en Mapastepec o la reapertura de la Feria Mesoamericana para localizar a quienes acampaban fuera de la Estación Siglo XXI, ambos lugares con infraestructura y servicios no adecuados.

Las detenciones y deportaciones —con otra nomenclatura— están contempladas en la Ley de Migración. Otro debate requeriría este aspecto. Pero las detenciones que se están llevando a cabo en Chiapas están siendo burocráticamente costosas y violatorias de derechos humanos porque no hay filtro para detenerlas. En las redadas ingresan a personas incluso en condición regular. Una situación muy recurrente son las detenciones de personas en trámite de

la solicitud de la condición de refugiado. La ACNUR, los consulados de sus países de origen y las organizaciones de la sociedad civil, como el Centro Fray Matías, sistemáticamente revisan estas situaciones —que deberían ser identificadas de inmediato en la estación migratoria— y solicitan su liberación. De acuerdo con funcionarios de la ACNUR, solicitan la liberación de un promedio de diez personas por día de la estación migratoria Siglo XXI.

La administración actual ha sostenido insistentemente que está comprometida y que trabajará para garantizar una migración segura, ordenada y regular. Los resultados y consecuencias de las oleadas y sus respuestas no parecen todavía dar visos claros en ese sentido. Hasta ahora, el conjunto de acciones se asemejan más a una muestra de ensayo y error que aún no encuentra la solución al problema.