

POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS CON RESPECTO A LOS MIGRANTES LATINOAMERICANOS: DERECHOS HUMANOS VS SEGURIDAD *

Nadezhda Y. Kudeyárova

Ph.D. (Historia) (n.kudeyarova@yandex.ru)

Jefa del Centro de Estudios Políticos

Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia (ILA ACR)
B. Ordynka, 21/16, Moscú, 115035, Federación de Rusia

Recibido el 14 de diciembre de 2022

Aceptado el 12 de febrero de 2023

DOI: 10.37656/s20768400-2023-1-04

Resumen. *El artículo analiza la transformación de la política migratoria de EE.UU. con respecto a los migrantes de América Latina y el Caribe. La política migratoria se examina en los márgenes hermetismo / seguridad – apertura / justicia. La frontera entre México y Estados Unidos actualmente se ha convertido en un epicentro de la crisis migratoria. En el periodo de la pandemia COVID-19 las medidas sanitarias reforzaron tendencias negativas de acción respecto a los potenciales solicitantes de refugio. Apareció un nuevo rasgo de la crisis, o sea, la diversidad por los países de procedencia de migrantes que trataban de atravesar la barrera fronteriza. Esto erosionó el contexto regional típico del problema e influyó en el carácter de la política migratoria de estados fronterizos. La autora del artículo llega a la conclusión de que en situación de una grave crisis migratoria los intentos de la administración de Joe Biden de cambiar las medidas de regulación hacia la liberalización y mayor apertura dan pocos resultados.*

Palabras clave: *crisis migratoria, frontera entre México y Estados Unidos, derechos humanos, EE.UU., política migratoria*

*Estudio financiado por la Fundación Rusa para la Investigación Básica (RFFI), proyecto núm. № 20-014-00023.

Política de Estados Unidos con respecto a los migrantes
latinoamericanos: derechos humanos vs seguridad

US POLICY TOWARDS LATIN AMERICAN MIGRANTS: HUMAN RIGHTS VS. SECURITY*

Nadezhda Y. Kudeyarova

Ph.D. (History) (n.kudeyarova@yandex.ru)

Head of the Center for Political Studies

Institute of Latin American Studies, Russian Academy of Sciences (ILA RAS)
21/16, B. Ordynka, Moscow, 115035, Russian Federation

Received on December 14, 2022

Accepted on February 12, 2023

DOI: 10.37656/s20768400-2023-1-04

Abstract: *The paper analyzes the transformation of the US migration policy towards Latin American and Caribbean immigrants and refugees. This policy is treated within the framework of the closeness/security – openness / fairness. Currently, the Mexican-American border has become the epicenter of the migration crisis. During the COVID-19 pandemic, sanitary measures reinforced negative trends in dealing with potential asylum seekers. A new feature of the crisis has become the descent diversity of migrants trying to cross the border barrier, it blurred the usual regional context of the problem and affected the nature of the border states migration policy. The article concludes that on the background of the acute migration crisis, the J.Biden administration's attempts to shift the regulatory measures towards liberalization and greater openness remained ineffective.*

Keywords: *migration crisis, Mexican-American border, human rights, USA, migration policy*

*The reported study was funded by Russian Foundation for Basic Research (RFFI), project number № 20-014-00023.

ПОЛИТИКА США В ОТНОШЕНИИ МИГРАНТОВ ИЗ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ: ПРАВА ЧЕЛОВЕКА VS. БЕЗОПАСНОСТЬ*

Надежда Юрьевна Кудеярова

Канд. ист. наук (n.kudeyarova@yandex.ru)

Руководитель Центра политических исследований

Институт Латинской Америки РАН
РФ, 115035, Москва, Б. Ордынка, 21/16

Статья получена 14 декабря 2022 г.

Статья принята 12 февраля 2023 г.

DOI: 10.37656/s20768400-2023-1-04

***Аннотация.** В статье анализируется трансформация миграционной политики США в отношении выходцев из Латинской Америки и Карибского бассейна. Миграционная политика рассматривается в рамках шкалы закрытости / секьюритизации – открытости / справедливости. В настоящее время мексиканско-американская граница стала эпицентром миграционного кризиса. В период пандемии COVID-19 санитарные меры усилили негативные тенденции в работе с потенциальными просителями убежища. Новой чертой кризиса стало страновое разнообразие происхождения мигрантов, пытающихся преодолеть пограничный барьер. Это размыло привычный региональный контекст проблемы и повлияло на характер миграционной политики пограничных государств. В статье сделан вывод о том, что на фоне острого миграционного кризиса попытки администрации Дж. Байдена сдвинуть меры регулирования в сторону либерализации и большей открытости оставались мало результативными.*

***Ключевые слова:** миграционный кризис, мексиканско-американская граница, права человека, США, миграционная политика*

*Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ), проект № 20-014-00023.

A lo largo de muchos años el Hemisferio Occidental es territorio de una activa movilidad migratoria. Se nota mayormente en la parte norte, donde a principios de los años 1990 se marcaron contornos claros del espacio migratorio subregional. Lo forma un grupo de países donde EE.UU. interviene en calidad de un recipiente clave, mientras que México y una serie de estados centroamericanos en calidad de donantes, territorios de tránsito y parcialmente recipientes de los migrantes. En el segundo decenio del siglo XXI la actividad migratoria en la zona de la frontera entre México y EE.UU. provocó una crisis aguda.

La pandemia COVID-19 ocasionó influencia negativa en los procesos macroeconómicos en América Latina y el Caribe: el nivel de la pobreza creció en promedio del 24 al 26,7%, el índice más alto en estos últimos decenios, la parte de la ocupación formal disminuyó casi en 5 puntos porcentuales [1]. La sincronización de estos procesos con la inestabilidad política y los problemas de la seguridad estimularon la emigración activa de habitantes hacia EE.UU. Los datos sobre las detenciones en la frontera, que publica la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU. (*U.S. Customs and Border Protection, CBP*), las informaciones de las autoridades mexicanas sobre el aumento del número de migrantes extranjeros, todo esto fue prueba de alto nivel de la gravedad del problema. La situación creada multiplicó los problemas de la política migratoria, cambió las estrategias de la ayuda a los migrantes a ambos lados de la frontera y, en general, el mecanismo de funcionamiento de la institución de acogida a los refugiados.

El papel clave en la gestión de los flujos migratorios en la región le pertenece a EE.UU. Las decisiones tomadas, como, por ejemplo, los decretos del presidente Donald Trump (2017-2021), daban impresión de ser motivadas por su parcialidad personal. Sin negar esta posibilidad, parece importante enfocar el proceso partiendo de posiciones más generales. La política migratoria estadounidense refleja en pleno volumen las contradicciones de los existentes marcos de la discusión sobre los principios del movimiento transfronterizo de personas. Se puede describirlo como una dicotomía entre “la protección de la plena soberanía del Estado en las cuestiones de la política migratoria y el establecimiento del derecho moral de cada persona a la libertad de tránsito independientemente de las fronteras estatales” [2, p. 133]. En realidad, la política migratoria de los estados se

forma bajo presión de las circunstancias, cuando la búsqueda del equilibrio se convierte en un mecanismo importante de la regulación de procesos. El artículo plantea la tarea de analizar las transformaciones en la política estadounidense de regulación de las corrientes migratorias de los procedentes de América Latina y el Caribe en el contexto de la mencionada dicotomía.

Apertura de fronteras vs seguridad: enfoques hacia el análisis del problema

En el espacio social se han creado varios enfoques básicos hacia el análisis de las prioridades de la política migratoria. Según la opinión del investigador ruso Konstantín Tróitski, se puede destacar tres trayectorias principales de las disputas teóricas. La primera, es el enfoque de los problemas éticos de la migración a través del prisma de los valores. En este sentido los procesos se estudian a base de las categorías, tales como la justicia (cuando la apertura o el cierre de las fronteras se considera un método para igualar las oportunidades vitales y distribuir de manera más honesta los bienes del mundo no ideal); la libertad (cuando el ideal de fronteras abiertas se acepta como un valor autónomo) y la democracia (cuando las medidas para abrir o cerrar las fronteras se determinan por la comunidad política, y el valor es el derecho a la autodeterminación). Tal enfoque no supone una contraposición directa de las posturas, sino se concibe como una escala de realización de cada categoría de valores [2, p. 135; 3].

La segunda trayectoria es la opción entre el derecho soberano del Estado al control migratorio y el valor de las fronteras abiertas. En cierta medida esta trayectoria puede unificarse con la primera, donde el polo del hermetismo se hace sinónimo del derecho incondicional del Estado al control migratorio. Así, defendiendo la prioridad del Estado, los

partidarios de esta concepción señalaban, al mismo tiempo, la injustificada discriminación por nacionalidad o religión, así como el deber de recibir a los refugiados [4]. Criticando la idea de las fronteras abiertas y apoyando la importancia del control migratorio, trataban de encontrar un equilibrio entre dos extremos [2, p. 135; 5]. Al mismo tiempo, los adeptos de la apertura consideraban que en algunas situaciones extremas (por ejemplo, el mantenimiento del orden público y la seguridad nacional) el cierre de las fronteras puede ser justificado moralmente [2, p. 136; 6].

La orientación hacia la ciudadanía de los individuos determina la tercera trayectoria de la discusión: entre el universalismo y el particularismo. Los adeptos de la primera tesis reconocen la igualdad del valor moral de todos los individuos independientemente de su nacionalidad, los partidarios de la segunda defienden la prioridad de los compromisos ante los compatriotas sobre los compromisos ante los ciudadanos de otros estados [2, p. 135; 7]. Entre otros argumentos figuran tales argumentos, como la preservación de la identidad cultural y étnica, el mantenimiento del bienestar y de la seguridad de los ciudadanos, la autodeterminación nacional, los valores de la pertenencia a un grupo y la ciudadanía. Muchas de estas tesis son clave para comprender el concepto de la nación común. Fue expuesto claramente en los trabajos de tales autores de derecha conservadora como Patrick Buchanan [8] y Samuel Huntington [9]. En general, esta orientación se puede considerar como elemento de contraposición por el eje libertad / apertura – soberanía / seguridad.

En este contexto podemos agregar otra faceta que en el plano institucional se manifiesta en la actividad de las instituciones

nacionales y supranacionales. La coordinación de una parte de los problemas humanitarios está dentro de los ámbitos de responsabilidad de las organizaciones internacionales. Su papel en el desarrollo del derecho humanitario internacional es considerable. Cabe destacar la minuciosa labor para aprobar el Pacto Mundial de la Migración Segura, Ordenada y Regular (*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, GCM*) [10, p. 5-8] que tenía potencial para crear una amplia plataforma que equilibrara los enfoques nacionales hacia la política migratoria.

A pesar de que el documento trató de elaborar una estrategia común para regular diferentes formas del caótico movimiento migratorio – la migración laboral y forzada – una parte de los estados recipientes, en primer lugar, EE.UU., expresó preocupaciones por el desequilibrio hacia la observación de los derechos humanos en detrimento de la soberanía. Aunque el enfoque del GCM no defendía la primacía filosófica del derecho a la migración como un derecho natural, apoyando el concepto común de los derechos humanos, reflejado en los tratados internacionales, incluso sobre la protección de los refugiados, no obstante, los opositores del GCM insistían en la posibilidad de tomar decisiones autónomas sobre la admisión de originarios de otros estados [11, p. 87]. Sin embargo, empezada la pandemia, la agenda del GCM pasó a la sombra. Bajo la presión de los desafíos globales relacionados con la pandemia y la posterior turbulencia económica y política en el mundo, el examen de una plataforma común para regular las corrientes migratorias internacionales fue puesto en pausa.

El rumbo más estructurado de la política migratoria basado en los valores humanitarios se hizo el sistema de refugio. Este trabajo se coordina por el Alto Comisionado de las Naciones

Unidas para los Refugiados. Se realiza a base de un sistema de acuerdos internacionales ratificados por los estados firmantes [12]. Al mismo tiempo, la numerosa lista de acuerdos no contiene el compromiso directo de los estados de potencial asilo de ofrecerlo y aceptar a los refugiados en su territorio [13, p. 12]. Como destaca el investigador ruso Dmitri Ivanov, las principales actas jurídicas internacionales prevén derechos inalienables de los migrantes forzados, ante todo, el derecho a la vida, la libertad y la integridad física, la protección contra torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes [13, p. 12]. En este contexto, el derecho a libre tránsito se convierte en una herramienta para realizar el derecho a la vida y la identidad de los refugiados. De modo que en el plano del derecho internacional la dicotomía entre los inalienables derechos humanos y el Estado se perfila en “la colisión y la contraposición de dos derechos: el derecho del individuo de buscar refugio y el derecho del Estado de ofrecerlo” [13, p. 13]. Dentro de los marcos de esta dicotomía se puede destacar que el Estado otorgaba el asilo a migrantes de otros países como compromiso derivado “de la responsabilidad por corregir la injusticia, y no por el derecho del individuo a la migración” [14, p. 48; 15, p. 52].

La particularidad del derecho internacional consiste en que la implementación directa sigue siendo responsabilidad de concretos estados y de sus estructuras nacionales. Según la opinión de la investigadora rusa María Apanóvich, “la clave para comprender la interacción entre la migración y el Estado debe ser el concepto de la ciudadanía, o sea, una vinculación jurídica estable entre el Estado y el individuo, la que comprende tanto privilegios (incluida la lista de las libertades y los derechos), como también las obligaciones (por ejemplo, el

servicio militar obligatorio, el pago de los impuestos)” [14, p. 46]. En el sentido de la adquisición de la ciudadanía, se plantea el problema de los derechos, las obligaciones y los criterios de la acogida [16, p. 112; 14, p. 47]. Así, por ejemplo, “el principio de cuotas para los migrantes de diferentes países y especialidades y el sistema ramificado de gestión de la migración son característicos precisamente para EE.UU.” [14, p. 47].

De modo que a las organizaciones internacionales se puede representar como actores que tienden a la justicia y la apertura, mientras que las estructuras nacionales se convierten de manera natural en partidarios de la posición estatal restrictiva. En resumidas cuentas, se puede decir que la escala gradual de la apertura y la libertad se plasma en diferentes niveles mutuamente relacionados: el individuo, el Estado y el espacio supraestatal donde para cada nivel existen sus propios mecanismos de realizar el concepto de la soberanía, la seguridad, la libertad y la justicia. Estas construcciones teóricas ayudan a analizar detalladamente la actual política migratoria de EE.UU. con respecto a migrantes de los países latinoamericanos.

Política migratoria de EE.UU. en la escala de valores humanitarios

Los procesos que tienen lugar en la frontera entre México y EE.UU. reflejan con claridad las contradicciones existentes y las dificultades que impiden elaborar una eficiente política migratoria. Durante las presidencias de George Bush (2001-2009) y de Barack Obama (2009-2017) las iniciativas migratorias clave fueron bipartidarias. De una parte, estaban enfiladas a ajustar el estatus de residencia de las categorías concretas de migrantes, y de otra, estaban acompañadas con la política de seguridad y el aumento del número de las deportaciones [17]. Pero en la campaña electoral de 2016 el

candidato del Partido Republicano Donald Trump convirtió el tema migratorio en una herramienta de la lucha política. Su llegada al poder dio inicio a una nueva etapa de regulación de los flujos migratorios. Lanzó oscilaciones del “péndulo” que empezó a tambalearse de un extremo al otro. Como consecuencia surgió una gran polarización ideológica, en la cual los polos de la dicotomía en problemas migratorios se convirtieron en posturas de los partidos políticos. Así, la retórica de los republicanos se inclinaba al extremo de la seguridad, mientras que el discurso de los demócratas defendía cada vez más activamente el concepto diferente, haciéndolo a través del prisma de los derechos humanos. En práctica, la polarización se manifestó en el reformateo del sistema regional de asilo y las revocaciones múltiples de los decretos de la administración presidencial por parte de los opositores ideológicos.

A escala regional, la administración de D. Trump realizó un viraje brusco hacia la política de seguridad. El agravamiento en 2018 de la situación en la frontera entre México y EE.UU. incrementó solicitudes de amplios sectores sociales sobre el aislamiento y la mayor seguridad [18, 19]. Entonces, en búsqueda de los métodos para resistir ante la presión de las caravanas de migrantes concentradas en la frontera suroeste de EE.UU. el 25 de enero de 2019 la administración de D. Trump puso en efecto los Protocolos de Protección a Migrantes (*Migrant Protection Protocols*, MPP), conocidos como Programa “Permanecer en México” (*Remain in Mexico*) [20, p. 136]. Fue el cambio unilateral del procedimiento de solicitudes de las personas que buscaban asilo en EE.UU. lo que en práctica significó su regreso a México para el período de estudio de sus documentos. Este paso provocó el reformateo del sistema regional de refugio, aumentó el papel de México como “Estado

tapón y lo convirtió en el tercer país seguro en el sistema de asilo [21, p. 16-18].

El sistema de protección internacional y de refugio a personas detenidas en la frontera entre México y EE.UU. siguió su transformación encubierta en forma de medidas anti-Covid. La pandemia COVID-19 y las medidas tomadas para limitar el acceso al territorio estadounidense agregaron a la política migratoria la tesis de la protección sanitaria de la población. Todo esto acercó la política al polo de seguridad. A partir del 20 de marzo de 2020 fue suspendido el derecho de solicitar el asilo a las personas que habían llegado a la frontera suroeste de EE.UU. en primer lugar, por las autoridades sanitarias [20, p. 131].

El 11 de septiembre de 2020 los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (*Centers for Disease Control and Prevention*, CDC) publicaron la variante definitiva de la disposición de marzo. A partir de esta fecha a los migrantes que buscaban una vida mejor en EE.UU. y a los que querían presentar solicitud de asilo se lo rechazaban y los devolvían a México o a sus países de nacimiento. Estas deportaciones fronterizas se realizaban en conformidad con la disposición, poco conocida anteriormente: § 265 del Título 42 de la Ley de Salud Pública de 1944. Según la opinión de defensores de los derechos humanos, la ordenanza de los CDC prohibía la entrada en EE.UU. sólo a una categoría de las personas: los que cruzaban la frontera de México o de Canadá y debían estar en albergues temporales. Con otras palabras, en primer lugar, a los migrantes que llegaban sin visas. Desde el inicio de la pandemia (aproximadamente a partir de marzo 2020 hasta mayo de 2022), en conformidad con el Título 42 fueron realizadas más de 1,8 millones de deportaciones [22].

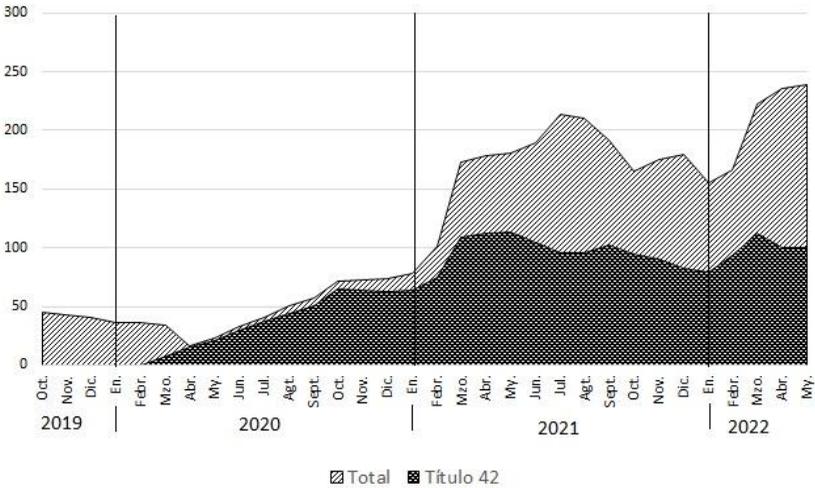
La elección en 2020 del nuevo presidente, candidato del Partido Demócrata, Joe Biden, cambió de nuevo la trayectoria de la política migratoria. Las iniciativas anunciadas tras el acto de investidura, suponían un brusco movimiento del “péndulo” hacia la prioridad de las libertades y de los derechos humanos. Sin embargo, en realidad seguían funcionando los mismos factores que en el período de la administración de D. Trump. J. Biden, igual que su antecesor, empezó a “corregir los errores” de la anterior administración. Uno de sus primeros pasos fue la anulación de los MPP y de algunos otros decretos de D. Trump [23]. “En vista de que J. Biden triunfó bajo la égida de la idea nacional unificadora, consistente en combatir “el racismo sistémico” y otras manifestaciones de la xenofobia, los ciudadanos “no blancos”, en primer lugar, esperaban de él decretos sobre la protección multifacética de los derechos de migrantes, la anulación de la escandalosa “prohibición musulmana” y de otros tipos de la discriminación”, señaló la investigadora rusa Inna Shumílina [24, p. 20]. Los planes más ambiciosos implicaban la preparación de una reforma migratoria general, cuya parte considerable se refiriera al contexto latinoamericano.

Los anunciados planes de la nueva reforma migratoria fueron acogidos con entusiasmo por una parte de la sociedad estadounidense. La perspectiva de su realización tradicionalmente estaba relacionada con la seguridad en la frontera suroeste de EE.UU. [17]. Sin embargo, la situación creada estaba muy lejos de la deseada estabilidad, debido a la pandemia del coronavirus COVID-19 que se convirtió en un nuevo factor agravante. El cambio del existente reglamento de los MPP provocó una nueva oleada de esperanzas y una explosión de la actividad migratoria. Ya en febrero de 2021 con

la anulación de los MPP unos 70 mil migrantes obtuvieron la posibilidad formal de entrar en Estados Unidos [25]. En verano de 2021 los indicadores de las detenciones en la frontera alcanzaron niveles máximos (diagrama 1).

Diagrama 1

Dinámica de las detenciones en la frontera suroeste de EE.UU. en 2020-2022 (miles de personas)



Fuente: Elaborado por la autora a base de los datos de: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters>

En verano de 2021, la administración estadounidense, reaccionando a la crisis, empezó a practicar activamente la deportación de migrantes. Les expulsaban al país de origen o a la parte sur de México, incluso si no eran mexicanos y no hablaban español. En algunos casos el servicio fronterizo de EE.UU. entregaba a los migrantes directamente a las autoridades migratorias mexicanas que después les detenían y deportaban. Esta decisión fue argumentada por el deseo de EE.UU. de disminuir la posibilidad de nuevos intentos de cruzar la frontera.

Sin embargo, la mayoría de centroamericanos, deportados a México, no tenían estatus jurídico correspondiente que les permitiera trabajar o tener acceso a los servicios sociales en México. Al mismo tiempo, a un gran número de personas de otros países (a excepción de México, Guatemala, El Salvador y Honduras) se les permitió buscar asilo en Estados Unidos a causa de la imposibilidad de deportarlos a México [22].

La política aplicada por la administración de EE.UU. consideraba de manera bastante astuta la base jurídica con respecto a la protección de los refugiados. Los acuerdos internacionales que defienden los derechos de los solicitantes de asilo, como regla, prohíben que los gobiernos deporten a las supuestas víctimas de las persecuciones. Deportando al sur de México a los migrantes de América Central, los funcionarios de EE.UU. afirmaban que los solicitantes de asilo no serían perseguidos por parte del Estado y que los migrantes vulnerables tendrían la posibilidad de pedir protección en México. No obstante, una parte de estas personas fue expulsada a Guatemala en el marco del proceso de “deportación en cadena”. La ONU expresó una preocupación con motivo de que esa práctica violara el derecho internacional.

A pesar de anular J. Biden muchas restricciones migratorias aprobadas por su antecesor, en una situación cuando las detenciones en la frontera se registraban en el nivel máximo de estos últimos 20 años, el Título 42 seguía en vigor. En la práctica, las restricciones sanitarias a base de título mencionado provocaron un aumento sustancial de los repetidos intentos de cruzar la frontera. Según las evaluaciones, de octubre de 2020 a abril de 2022 una tercera parte del número total de las detenciones (o sea, más de 900 mil personas) estaba relacionada con el segundo intento de cruzar la línea fronteriza. Para

comparar, antes de la pandemia solo el 7% de las detenciones se podía relacionar con los repetidos intentos [22].

El marco normativo del control pudo ser cambiado en mayo de 2022, cuando los CDC anunciaron que no veían más necesidad de recurrir al Título 42 con fines de la salud pública [26]. Su anulación podría producir un viraje en la política migratoria de EE.UU. La vigencia del título debía expirar el 23 de mayo de 2022, pero el 20 de mayo el Tribunal Federal de Luisiana bloqueó la respectiva decisión de la administración de J. Biden.

Las sentencias que anulaban los decretos presidenciales ya se convirtieron en una práctica habitual. Así, el 25 de agosto de 2021 el Tribunal Supremo de EE.UU. decidió restablecer la política migratoria de los MPP [27], lo que provocó unas críticas por parte de los sectores humanitarios y un elogio por parte del expresidente D. Trump [28]. El semejante antagonismo en torno al Título 42 y otros programas dificultó sustancialmente las tentativas de modificar los principios de la regulación migratoria. Los nuevos virajes de las contradicciones jurídicas en dos estrategias de la política migratoria provocaban caos general en los territorios fronterizos.

En total, el extraordinario flujo de migrantes y refugiados, enfrentado por las autoridades estadounidenses, transformó la política de la administración de J. Biden. Evidentemente pasó de los intentos de ampliar posibilidades de acción en favor de los migrantes a la estrategia de su detención. Tales pasos marcaron la sucesión *de facto* de la política de la anterior administración de D. Trump y la tendencia hacia el polo del “hermetismo”.

Nuevos rasgos de la crisis migratoria

Un nuevo rasgo en la profundización de la crisis migratoria en la frontera entre México y EE.UU. fue la diversidad de los

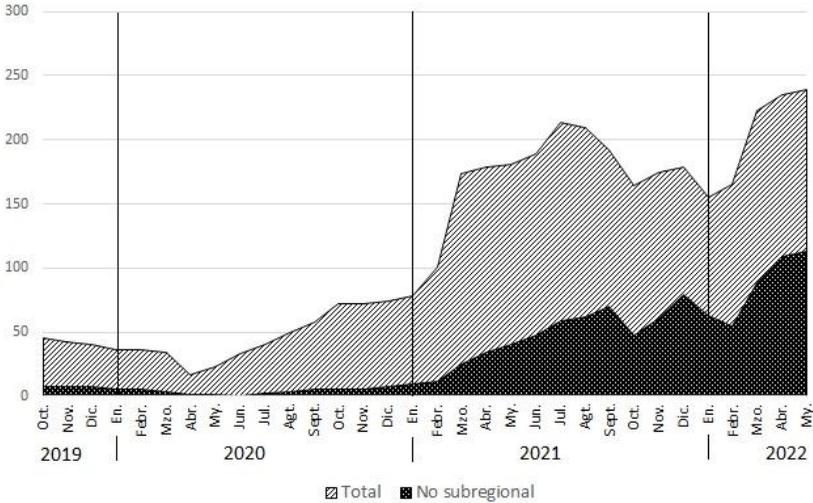
países de procedencia de los migrantes. En estos últimos años la tensión en la frontera se debió ante todo a los migrantes de los estados del Triángulo Norte de Centroamérica, o sea, de Guatemala, El Salvador y Honduras. Antes de la pandemia de 2019 constituían el 64% de los detenidos en la frontera (los mexicanos, el 24%) [29]. En 2022, según los datos de la CBP, su parte disminuyó y constituyó el 24%, y la de los ciudadanos mexicanos, el 31% [30]. Sin embargo, actualmente apareció un número considerable de migrantes de otros países (diagrama 2). Así, el flujo centroamericano creció a causa de los nicaragüenses: si antes su presencia era insignificante, en 2022 constituyó el 6% de de los detenidos por las patrullas estadounidenses.

En el volumen total de datos se podía percibir indicios de las crisis locales. En agosto y septiembre de 2021 se observaba el crecimiento explosivo del flujo de refugiados haitianos. Su situación fue especialmente vulnerable debido a la indeterminación de los procedimientos migratorios. Con la entrada en vigor del Título 42 más de 18 mil haitianos que buscaban refugio fueron sometidos al proceso de expulsión y devueltos, aplicando el régimen simplificado, a Haití [22].

La oleada de migrantes del Caribe creció debido a la corriente cubana. La disminución de las restricciones del COVID en Cuba en noviembre de 2021 junto con la eliminación por Nicaragua del requerimiento de visas para los cubanos (con el fin de promover el intercambio comercial, el turismo y las relaciones familiares humanitarias) provocaron un aumento rápido del número de cubanos que intentaban aprovechar el tránsito por este país centroamericano para llegar finalmente a EE.UU. Desde febrero de 2022 empezó a crecer permanentemente el número de migrantes cubanos detenidos en

Diagrama 2

Proyección extrarregional del flujo migratorio. Dinamismo de detenciones en la frontera entre México y EE.UU. en 2019-2022 (miles de personas)*



* Todos, a excepción de México, Guatemala, El Salvador y Honduras

Fuente: Elaborado por la autora a base de los datos de: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters>

la frontera. En el período de enero a julio de 2022 alcanzó 157 mil personas, o sea, superó cuatro veces el índice de 2021, dado que la corriente terrestre cubana constituyó el 8% del número total de las detenciones en la frontera entre México y EE.UU. [30]. La situación creada agravó una vez más las relaciones cubano-estadounidenses. La parte cubana, posicionándose como partidaria de la migración legal, responsabilizó por este agravamiento a EE.UU.: las continuas restricciones económicas y la suspensión de los servicios consulares de la Embajada en la Habana obligaron a cubanos a buscar canales alternativos de migración. En mayo de 2022 los servicios consulares de la

Embajada en La Habana planeaban reanudar la expedición limitada de visas de inmigración [31]. Con alto grado de probabilidad, la tensión migratoria no disminuirá porque “la crisis en Cuba tiene carácter estructural y para solucionarla se necesitará mucho tiempo, capitales, ayuda financiera y las reformas radicales, que el gobierno no está dispuesto a realizar” [32]. Igual que en 2016, la crisis de refugiados cubanos provocó una reacción en cadena en la región. El cambio del carácter de interacción entre los países del área se reflejó en el acuerdo entre EE.UU. y México que prevé aceptar a “miles” de cubanos y nicaragüenses [22].

Con la extensión de la crisis migratoria y la complicación de su estructura, tanto por los países de procedencia como por las estrategias elegidas para la solución de la crisis, se manifestaban las restricciones objetivas en la política migratoria de EE.UU. La situación de empate en las tentativas de modificar los contornos de la regulación de la crisis migratoria inspiró a la administración estadounidense a la acción en la esfera supranacional. La IX Cumbre de las Américas, celebrada del 6 al 10 de junio de 2022 en Los Ángeles, sirvió de plataforma para presentar nuevas iniciativas.

“La Declaración de Los Ángeles para Migración y Protección”, promovida por EE.UU. y aprobada en la Cumbre, contenía – junto con las tradicionales tesis de la fidelidad a los principios de la migración segura – unos elementos nuevos [33]. Un elemento importante, tema central del texto de la Declaración, fue la necesidad de garantizar a las personas una vida digna y productiva en los países de su origen. En este caso la migración no sería acto de salvación, sino “una elección consciente y voluntaria”.

A las tareas generales de regulación del movimiento migratorio, además de la atención a los migrantes llegados a los países recipientes, se agregó la tarea de contribuir a su retorno seguro y voluntario y de apoyar su reintegración en conformidad con la legislación nacional. De modo que los estados caracterizaron el movimiento migratorio no sólo como proceso en una sola dirección, sino también postularon su derecho al “movimiento hacia atrás”. A pesar de que la deportación y el regreso a los países de origen se convirtieron hace mucho tiempo en una práctica habitual, las partes estadounidense y mexicana formularon en estos últimos años la tesis sobre el retorno digno y seguro.

La nueva visión se reveló en la necesidad de un enfoque regional hacia la solución de los problemas de migración. Esta tesis contrasta con la postura de D. Trump, quien veía el problema a través del prisma de los intereses nacionales y las fronteras soberanas de los estados. Los mecanismos de la cooperación regional pueden desarrollarse a base de las estructuras del orden público, el intercambio de la información, la protección de las fronteras de acuerdo con los requisitos correspondientes, los regímenes de visas de acuerdo a la legislación nacional. De esencia, pese al contexto regional de cooperación, precisamente la legislación nacional de los países recipientes formará base de su política en la esfera de la regulación migratoria.

Es significativo que el texto de la Declaración de los Ángeles resucitó el Tratado Global sobre la Migración (GCM), las referencias al cual estaban en las primeras líneas de la lista de los principios internacionales de la cooperación. El hecho de mencionar este documento demostró el distanciamiento retórico de la política de D. Trump, quien rechazó categóricamente los

principios del GCM. Igual que todos los documentos parecidos, esta Declaración no era obligatoria, pero determinaba los principios comunes que definían contornos posibles de la nueva arquitectura regional en la regulación de las corrientes migratorias.

* * *

Resumiendo las posiciones clave del presente análisis, se puede destacar que la política migratoria está en frágil equilibrio entre los polos de la seguridad y de la apertura. Las oleadas de la migración ilegal masiva crearon una tensión enorme en la frontera entre México y EE.UU. y provocaron la agudización de la disputa sobre el derecho de tránsito libre y la protección del territorio soberano del Estado y de sus ciudadanos. Esta retórica polarizó también el espacio político en EE.UU.: el flanco de los republicanos defendía las posiciones de la seguridad, mientras que los demócratas se pronunciaban a favor de una liberalización mayor y de los derechos humanos. Sin embargo, el incremento de la tensión en la frontera movió, evidentemente, el foco de la política hacia las restricciones y la seguridad. Contribuyeron a esto también las medidas anti-Covid. Las herramientas aprobadas por la administración de D. Trump, por ejemplo, el Título 42 de la Ley sobre la Salud Pública de 1944, sirvieron de fundamento para expulsar del país a centenares de miles de migrantes y potenciales refugiados. La pandemia COVID-19 hizo aporte sustancial a la securitización de la política migratoria basándose en las normas sanitarias.

La crisis post-Covid incrementó la tensión migratoria en la frontera, incluso en lo concerniente a los repetidos intentos de cruzarla. En esta situación cualquier intento de anular las restricciones se chocaba con el bloqueo judicial a favor del

mantenimiento del hermetismo. El flujo migratorio masivo en la frontera suroeste de EE.UU. de hecho provocó el distanciamiento de los principios declarados sobre la prioridad de los derechos de migrantes y refugiados y de hecho llevó a la “defensa” de las fronteras del país.

Un nuevo rasgo de la crisis fue la diversidad de los países de procedencia de los migrantes que trataban de atravesar la barrera fronteriza, así como la reducción en esta corriente del porcentaje de migrantes mexicanos y subregionales. El retorno de los Protocolos sobre la Protección de Migrantes (MPP) y la deportación de migrantes de América Central y de otros países a la frontera sur de México de hecho confirmaban la transformación de este país latinoamericano en una “zona de tapón” en el territorio fronterizo.

J. Biden, al anunciar la liberalización de la política migratoria de su antecesor, se vio en el mismo espacio de decisiones judiciales bloqueadoras que la anterior administración. El desordenamiento de la política migratoria y la falta de sucesión y permanencia de las normas introducidas atestiguaban la toma de decisiones en EE.UU. por motivos de la política interior, así como provocaban la creciente tensión en la frontera. En esta situación, los intentos de hacer la política migratoria más abierta dieron pocos resultados.

Bibliografía References Библиография

1. The World Bank in Latin America and the Caribbean. Overview. 06.04.2022. URL: <https://www.worldbank.org/en/region/lac/overview#1> (accessed 10.04.2022).

2. Троицкий К.Е. В поисках этики миграции. Дискуссия о государственных границах: основные теоретические позиции и аргументы. *Этическая мысль*, М., 2018, № 1, с. 130-145 [Troitski K.Ye. V poiskakh etiki migratsii. Diskussiya o gosudarstvennykh granitsakh: osnovnyye teoreticheskiye pozitsii i argumenty [Searching the Ethics of

Migration. Debate on State Borders: Main Theoretical Positions and Arguments]. *Eticheskaya mysl*, 2018, no. 1, pp. 130-145 (In Russ.)].

3. Bauböck R. Global Justice, Freedom of Movement and Democratic Citizenship. *European Journal of Sociology*, 2009, vol. 50, no. 1, pp. 1-31.

4. Walzer M. Spheres of Justice. New York, Basic Books, 1983, 345 p.

5. Pevnick R. Social Trust and the Ethics of Immigration Policy. *The Journal of Political Philosophy*, 2009, vol. 17, no. 2, pp. 146-167.

6. Carens J.H. Aliens and Citizens: The Case for Open Borders. *The Review of Politics*, 1987, vol. 49, no. 2, pp. 251-273.

7. Bader V. The Ethics of Immigration. *Constellations*, 2005, vol. 12, pp. 331-361.

8. Buchanan P. State of Emergency: The Third World Invasion and Conquest of America. New York, Thomas Dunne Books, 2006, 320 p.

9. Huntington S. Who Are We? The Challenges to America's National Identity. New York, Simon & Schuster, 2005, 448 p.

10. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. New York, UN, 2018, 34 p.

11. Потемкина О.Ю. Глобальный договор о миграции – успех или провал? *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*, 2018, № 6, с. 86-91 [Potemkina O.Yu. Global'nyy dogovor o migratsii – uspekhi ili proval? [The Global Agreement on Migration – The Success or Failure?]. *Nauchno-analiticheskiy vestnik IE RAN*, 2018, no. 6, pp. 86-91 (In Russ.)].

12. UN HCR. Conventions. URL: <https://www.unhcr.org/en/conventions> (accessed 15.09.2022).

13. Иванов Д.В. Соотношение статуса беженцев и лиц, ищущих убежище, в международном праве. *Международный правовой курьер*, 2018, № 5, с. 11-16 [Ivanov D.V. Sootnosheniye statusa bezhentsev i lits, ishchushchikh ubezhishche, v mezhdunarodnom prave [Relationship between Refugee Status and Asylum Seekers in International Law]. *Mezhdunarodnyy pravovoy kur'yer*, 2018, no. 5, pp. 11-16 (In Russ.)].

14. Апанович М.Ю. Только лишь перемещение в пространстве? Миграция в свете концепций справедливости. *Полис. Политические исследования*, 2022, № 1, с. 45-52 [Apanovich M.Yu. Tol'ko lish' peremeshcheniye v prostranstve? Migratsiya v svete kontseptsiiy spravedlivosti. [Only Displacement in Space? Migration in the Light of the Concepts of Justice]. *Polis. Politicheskiye issledovaniya*. Moscow, 2022, no. 1, pp. 45-52 (In Russ.)].

15. Miller B. Spaces of Contention: Spatialities and Social Movements. New York – London, Routledge, 2016.

16. Wellman Ch. H. Immigration and Freedom of Association. *Ethics*, 2008, no. 1 (119), pp. 109-141.

17. Кудеярова Н.Ю. Миграционные реформы в США: мексиканский вектор дискуссии. *Ибероамериканские тетради*, М., 2014, № 4, с. 85-94. [Kudeyarova N.Yu. Migratsionnyye reformy v SShA: meksikanskiy vektor diskussii [Migration Reforms in the United States: The Mexican Way of Discussions]. *Iberoamerikanskiye tetradi*, Moscow, 2014, no. 4, pp. 85-94 (In Russ.)].

18. Eremin A.A. U.S. Migration Policy Radicalization (2017-2019): Case of Mexico and Central America. *Vestnik RUDN. International Relations*. Moscow, 2021, t. 21, no. 1, pp. 108-118.

19. Vershinina I.M. Honduras: problemas socioeconómicos como causa de la emigración. *Iberoamérica*. Moscow, 2019, no. 1, pp. 88-105.

20. Sókov I.A. México – Estados Unidos: problemas fronterizos en el contexto de la pandemia COVID–19. *Iberoamérica*. Moscow, 2022, no. 2, pp. 125-147.

21. Кудеярова Н.Ю. Миграционная трансформация в Мексике: вызовы и новые возможности для правительства А.М. Лопеса Обрадора. *Латинская Америка*. М., 2021, № 7, с. 6-21 [Kudeyarova N.Yu. Migratsionnaya transformatsiya v Meksike: vyzovy i novyye vozmozhnosti dlya pravitel'stva A.M. Lopeza Obradora [Migration Transformation in Mexico. Challenges and New Opportunities for the A.M. López Obrador Government]. *Latinskaya Amerika*. Moscow, 2021, no. 79, pp. 6-21 (In Russ.)].

22. A Guide to Title 42 Expulsions at the Border. 25.05.2022. URL: <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/guide-title-42-expulsions-border> (accessed 15.09.2022).

23. President Biden Outlines Steps to Reform Our Immigration System by Keeping Families Together, Addressing the Root Causes of Irregular Migration, and Streamlining the Legal Immigration System. *White House Fact Sheet*, 02.02.2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/02/fact-sheet-president-biden-outlines-steps-to-reform-our-immigration-system-by-keeping-families-together-addressing-the-root-causes-of-irregular-migration-and-streamlining-the-legal-immigration-syst/> (accessed 15.09.2022).

24. Шумилина И.В. Иммиграционная реформа Дж. Байдена: «американская мечта» возрождается? *США и Канада: экономика, политика, культура*. М., 2021, № 7, с. 19-33 [Shumilina I.V. Immigratsionnaya reforma J. Bidena: «amerikanskaya мечта» vozrozhdayetsya? [J. Biden's Immigration Reform: Is “the American Dream” Reborn?]. *SSHA i Kanada: ekonomika, politika, kul'tura*. Moscow, 2021, no. 7, pp. 19-33 (In Russ.)].

Política de Estados Unidos con respecto a los migrantes latinoamericanos: derechos humanos vs seguridad

25. Child Migrants: Massive Drop in Children Held by Border Officials. *BBC*, 05.05.2021. URL: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-56405009> (accessed 15.09.2022).

26. CDC Public Health Determination and Termination of Title 42 Order. 01.04.2022. URL: <https://www.cdc.gov/media/releases/2022/s0401-title-42.html> (accessed 15.09.2022).

27. Sherman M. Supreme Court Orders ‘Remain in Mexico’ Policy Reinstated. *AP News*, 25.08.2021.

28. What’s Next for the ‘Remain in Mexico’ Immigration Policy? *Los Angeles Times*, 27.08.2021.

29. CBP. Southwest Land Border Encounters. URL: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters> (accessed 15.09.2022).

30. CBP. Nationwide Encounters. URL: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/nationwide-encounters> (accessed 15.09.2022).

31. Conversaciones sobre migración con el gobierno de Cuba. Nota de prensa. 21.04.2022. URL: <https://www.state.gov/translations/spanish/conversaciones-sobre-migracion-con-el-gobierno-de-cuba/> (accessed 15.09.2022).

32. Vicent M. Cuba vive el mayor éxodo migratorio de su historia. *El País*. Madrid, 12.09.2022.

33. Los Angeles Declaration on Migration and Protection. 10.06.2022. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/10/los-angeles-declaration-on-migration-and-protection/> (accessed 15.09.2022).