

ÉTICA Y DIPLOMACIA: EL ÉXODO CENTROAMERICANO Y LA POLÍTICA MIGRATORIA EN MÉXICO

Erick Nava Galindo

Introducción

Sea debido a las políticas migratorias excluyentes del expresidente Donald Trump o incluso pese al discurso reconciliador Joe Biden, el movimiento de personas desde Centroamérica a través de México enfrenta enormes tensiones y choques. Mucho de esto se origina en factores internos como el crimen organizado o las pandillas, pero algunas de esas tensiones son estructurales, causadas por la incongruencia o incluso la incompatibilidad moral entre las prácticas fronterizas y los principios morales que subyacen en la política migratoria de los países de la región. Mientras se atienden los problemas sociales y políticos, es urgente hacer un trabajo de armonización conceptual y moral entre dichas prácticas y políticas, para definir los parámetros éticos que deben estar presentes en una política migratoria.

En este capítulo abordo dichos parámetros y su sustento, el principio de la responsabilidad en el cuidado, desde un horizonte ético y moral que nos permita identificar si los Estados están siendo moralmente responsables en torno a la migración. Lo importante es descubrir hasta dónde conocemos las consecuencias de la migración en las relaciones internacionales y la diplomacia, contexto en el que debemos analizar esta movilidad.

Hacia una dimensión social de la diplomacia

La ética, la migración y la diplomacia no son ajenas a las teorías sobre relaciones internacionales, pues realmente su ámbito asume una dimensión moral al definirse los derechos y obligaciones de los actores en el nivel mundial, con la finalidad de evaluar la interpretación y el significado de las normas morales para su aplicación en la política internacional. Por ejemplo, Mervyn Frost (1996) y Silviya Lechner y Frost (2018) han desarrollado

una amplia investigación en torno a la responsabilidad de proteger. Lechner y Frost proponen una teoría que responda a las categorías de responsabilidades morales y, en este sentido, “el agente moral es la entidad que goza de una capacidad deliberada y consciente de acción sobre su entorno” (Lechner y Frost, 2018: 58).¹

En este mismo sentido, encontramos trabajos como el de Chris Brown (2001), en el cual reconoce que los actores políticos en la escena internacional son agentes morales: “Existe un ámbito normativo moral-ético global en donde los diferentes actores influyen y, al ser agentes morales, están sujetos a una responsabilidad moral” (Brown, 2001: 88-89).

Aquí lo interesante es el análisis de conceptos relativos a las obligaciones morales y los derechos en el cuidado que se han introducido en los instrumentos jurídicos internacionales, como tratados y convenciones, hoy pilares del derecho público internacional. *The Hague Journal of Diplomacy* ha publicado diversos artículos sobre la diplomacia y el deber del cuidado a los migrantes con una orientación ética. Por ejemplo, Jan Melissen y Maaike Okano-Heijmans (2018) apuntan que dicho deber solía ser una responsabilidad principal de los ministerios de asuntos exteriores; sin embargo, las crisis internacionales han hecho que la práctica diplomática extienda sus facultades al cuidado, no sólo de sus connacionales, sino de todos aquéllos que pueden estar en peligro ante algún acontecimiento, incluyendo una crisis política. Exploran cómo dicha práctica de cuidado, entendido en el ámbito de la seguridad, afecta la naturaleza y prácticas de la diplomacia, en el contexto de crisis regionales, como en los casos de Centroamérica y el Medio Oriente.

La investigadora noruega Kristin Haugevik propone un examen empírico en torno a si los Estados están adoptando una postura ética en el deber de cuidar a sus ciudadanos, pues para ella “una práctica diplomática centrada en el ciudadano, ya sea asistencia consular o diplomacia pública, se encuentra con situaciones en las que mantener las normas diplomáticas tradicionales de comportamiento estatal puede ser considerado como problemático” (Kristin Haugevik, 2018: 173).

En esta misma línea, autores como Nina Græger y Wrenn Lindgren sugieren que la cooperación de los diplomáticos con los gobiernos receptores en situaciones de crisis internacional merece más atención, como se otorga

¹ La traducción de todas las citas es propia.

a la compleja relación entre el gobierno y el sector privado. Para ellos “el deber de cuidado se invierte en términos de relaciones entre gobiernos y ciudadanos” (Græger y Lindgren, 2018: 209).

De manera adicional, Alexei Tsinovoi y Rebecca Adler-Nissen (2018) proponen una responsabilidad compartida entre Estado y ciudadanos, pues para estos investigadores éstos no son simplemente receptores pasivos de protección, sino que contribuyen a la capacidad del gobierno de brindar dicha atención, pues “los Estados alientan a los ciudadanos a asumir más responsabilidad al dirigir nuevas prácticas basadas en los ciudadanos que los ayudan a brindar atención, por ejemplo, haciendo que la ubicación de escenarios de crisis de difícil acceso estén disponibles a través de las redes sociales” (Tsinovoi y Adler-Nissen, 2018: 13-14). Como dijeron, es una responsabilidad compartida.

En México el tema ha sido poco estudiado. En la *Revista Mexicana de Política Exterior* también se ha reflejado la preocupación por la diplomacia y su actuación ante la movilidad migratoria en el país. Artículos como los de Miguel Díaz Reynoso (2018) y Víctor Hugo Morales Meléndez (2018) demandan una mirada crítica hacia esa problemática.

Todas las investigaciones antes mencionadas resaltan una dimensión social de la diplomacia, pero no enfatizan el deber de cuidado. Mi propuesta es desarrollar herramientas teóricas que nos ayuden a comprender la racionalidad política subyacente a dicho deber y sus prácticas diplomáticas, generando alternativas para mejorar la colaboración internacional en esa tarea dentro del marco legal en la materia.

Un dilema diplomático

Las caravanas de migrantes que llegaron al territorio mexicano plantearon una dificultad a nuestra política exterior, que derivó en un dilema diplomático para el Estado: por un lado, el gobierno no podía frenar el flujo centroamericano debido al acuerdo multilateral que México suscribió en Cartagena, la “Declaración de Cartagena sobre los refugiados”, en la que se comprometió a que la frontera sur sería de tránsito libre, con cierto nivel de control (ACNUR, 1984), pero, por el otro, tampoco podía desconocer la relación bilateral con Estados Unidos y que entre ambos hay una frontera

cerrada, de tránsito muy controlado. México se vio en un dilema, pues apearse a la declaración significaría romper la relación bilateral con Estados Unidos, pero si la desconocía estaría violando un acuerdo internacional. El gobierno mexicano optó por modificar su política migratoria, endureciendo sus controles de seguridad, y militarizó la frontera sur (Nájar y Rojas, 2019).

El aparato administrativo del gobierno mexicano realizó cambios en su política migratoria: diseñó una estrategia de seguridad, reforzando la frontera sur con elementos de la Guardia Nacional y protocolos de detención del Instituto Nacional de Migración (INM), es decir, se militarizó la frontera entre Guatemala y México, pero, además, se creó el “Plan de desarrollo integral del sur de México y Centroamérica” (CEPAL, 2019: 31), consistente en una estrategia promovida por México para el progreso de Honduras, Guatemala y El Salvador, enmarcado en el programa “Sembrando Vida” en El Salvador, a través del cual se plantan árboles frutales y de maderas preciosas con el objetivo de ofrecer empleo a veinte mil personas (CEPAL, 2019: 31).

Además, el 7 de junio de 2019 los gobiernos de Estados Unidos y México firmaron un acuerdo en el que ambos se comprometían a controlar el flujo de solicitantes de refugio y otros migrantes hacia la frontera común. Este acto marcó un hito en esa intensa relación, debido a que Estados Unidos amenazó a México con imponer altos aranceles a sus productos si no reducía o impedía el flujo de ciudadanos centroamericanos.

La reacción del gobierno mexicano fue a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, donde el canciller Marcelo Ebrard firmó un acuerdo en el que el gobierno se comprometía a reforzar los controles de seguridad de su frontera sur para reducir la migración irregular y a desmantelar las organizaciones de tráfico y trata de personas, así como sus redes de financiamiento y de transporte ilegal. En él se establece que Estados Unidos aplicará la sección 235-(B)2(C) de su ley de migración; ello implica que quienes crucen para solicitar asilo serán retornados a México, sin ninguna restricción, donde podrán esperar la resolución sobre sus solicitudes.

Posteriormente, el 16 de julio del 2019, el gobierno de Trump implementó un programa de *no protección* a los migrantes que llegaran solicitando asilo a la Unión Americana a través de la frontera con México, el cual, paradójicamente, recibió el nombre de Protocolos de Protección a Migrantes (Migrant Protection Protocols, MPP). Con esto, quienes no soliciten asilo en el primer país por el cual pasaron rumbo a la frontera de Estados Unidos

(en este caso México) no serían protegidos. Esto impactó significativamente en un gran número de ciudadanos centroamericanos que buscaban escapar de amenazas, inseguridades y pobreza.

El rechazo oficial del papel de tercer país seguro

Un tema importante de la agenda bilateral era que México se convirtiera en un tercer país seguro, lo que significa que el gobierno de Estados Unidos deportará a nuestro territorio a los solicitantes de asilo y no atenderá ninguna solicitud de refugio ni de asilo si dichas personas no hubieran pedido refugio en México primero.

El concepto de tercer país seguro surge de la “Convención sobre el estatuto de los refugiados” firmada en Ginebra en 1951, y que se resume en lo siguiente: “cuando una persona abandona su país para solicitar asilo en otro, este segundo país puede negarse a recibirla y remitirla a un tercero que considere que puede darle las mismas atenciones” (ONU, 1951); sin embargo, esto no depende sólo de la buena voluntad de las naciones.

Según la convención, este tercero debe poseer condiciones mínimas para cumplir con esa categoría: la principal es garantizar el principio de “no devolución”, es decir, que los solicitantes de asilo no van a ser retornados a su patria. Además, debe asegurar el derecho a la vivienda, seguridad social, servicios médicos, empleo, educación y a la reunificación de la familia (ONU, 1951). Dado que México no posee oficialmente ese estatus, rechazó a miles de migrantes deportados por Estados Unidos.

Ética en la diplomacia

México inició cambios institucionales en los controles migratorios y de protección humanitaria que han tenido “efectos significativos en las condiciones para los migrantes en la frontera México-Estados Unidos” (SRE, 2019). Por su parte, Estados Unidos se comprometió a resolver los casos de asilo de quienes esperan en México de acuerdo con los MPP, conocidos como “Quédate en México” (Remain in Mexico) (Imumi, 2019). El gobierno de Trump afirmó que desarrollaría “programas económicos en el sur de

México y Centroamérica para abordar las condiciones que impulsan la migración irregular” (SRE, 2019). Para finales de 2019, después de tres meses de haberse implementado los acuerdos bilaterales, la migración irregular en la frontera México-Estados Unidos disminuyó drásticamente, “cumpliendo así con el objetivo principal del acuerdo. El aumento en el control migratorio por autoridades mexicanas, en combinación con las políticas unilaterales de Estados Unidos diseñadas para restringir el acceso al asilo en la frontera, elevó la demanda de protección humanitaria dentro de México: las solicitudes de la condición de refugiado se multiplicaron, de 30 000 en 2018 a 71 000 en 2019” (Ruiz Soto, 2020: 2).

Estos datos muestran que México tuvo que recurrir a una suerte de diplomacia de conveniencia por dos motivos:

1. El éxodo centroamericano tiene reclamos razonables de justicia y por ello pide que se abran las fronteras.
2. El gobierno estadounidense tiene argumentos legítimos para cerrar sus fronteras.² El dilema es que existen buenas razones de ambos lados.

La diplomacia mexicana no actuó éticamente al momento de restringir el acceso por su frontera sur, sino que hizo un cálculo de autodeterminación política estatal, sin analizar los riesgos deontológicos o consecuencialista de sus decisiones. En otras palabras, la diplomacia tendría que posicionarse en un horizonte de lo que es justo en relación con el cuidado de las personas.

En este sentido, como elemento activo del Estado, ese ejercicio debe regirse por una ética que respete y cumpla, en principio, con las exigencias de la moralidad; es decir, debe tener deberes y obligaciones más allá de la unidad política fronteriza para garantizar libertades, así, la responsabilidad moral de los Estados será la forma incondicional del deber, de las obligaciones, de la justicia y la solidaridad en las relaciones con los demás; por lo tanto, la diplomacia debe aspirar a todo ello.

² El presidente Trump cerró sus fronteras a este éxodo centroamericano, pero no sólo eso: amenazó al gobierno de México con imponer aranceles del 5 por ciento a todos los bienes económicos que ingresaran a su país desde el nuestro, en tanto no se detuviera el flujo de migrantes indocumentados hacia la frontera con México.

El principio básico de legitimidad política de los Estados es, o debiera ser, el reconocimiento y garantía de los derechos humanos, el grave problema es que, en la práctica, dentro de una unidad política con fronteras definidas no se cumplen dichas garantías debido a una cierta concepción de soberanía estatal-nacional que los Estados toman como una cuestión de seguridad nacional.

La problemática central es la existencia de políticas migratorias que niegan su objeto, lo deforman y lo moldean conforme a intereses entre Estados. Los acuerdos estatales son, a la vez, motivo de contraposición y conflicto, y afectamos al migrante al momento de endurecer nuestras políticas en la materia y de decidir un cierre total de las fronteras.

El arribo de las mencionadas caravanas representa la necesidad de superar una crisis humanitaria y al mismo tiempo una oportunidad de construir una diplomacia del cuidado, es decir, de crear tratados multilaterales con base en una ética y una responsabilidad moral en la ayuda. Cada persona que cruza o se moviliza en fronteras internacionales representa la necesidad de una asistencia particular; sin embargo, tenemos que mirar hacia políticas de protección de acuerdo con las normas internacionales mientras cumplimos con las obligaciones legales internas del cuidado y la protección.

Si consideramos este enfoque moral en el caso de las caravanas que han llegado a México y Estados Unidos desde 2018, tendremos que reconocer, en principio, la crisis humanitaria presente en los países del Triángulo del Norte y la necesidad legítima de protección de parte de sus ciudadanos. No podemos negar que la emergencia que los obligó a salir es de naturaleza humanitaria y su alcance, regional. El aumento de personas desplazándose para salvaguardar su integridad huyendo de la violencia es, sin duda, un tema de refugio y de cuidado.

Al negarse a reconocer y abordar la realidad de la violencia y persecución en El Salvador, Honduras y Guatemala, los Estados están violando el principio de reconocimiento de la protección. Sobre todo, Estados Unidos “tiene una obligación moral, un deber que fluye no sólo de las normas internacionales y nacionales, sino que surge de su torturada historia con cada uno de los países al perseguir sus propios intereses en la región” (Musalo y Lee, 2014: 154).

“Estados Unidos se involucró en políticas duras y emprendió acciones que indiscutiblemente han contribuido a las desastrosas condiciones actuales” (Musalo y Lee, 2017: 152). La responsabilidad de Estados Unidos en el estado

actual de estos países, producto de décadas de intervenciones equivocadas en política exterior, lo hace tener también una responsabilidad moral en la protección y el cuidado de quienes buscan refugio, pero, al mismo tiempo, tendrá que abordarse de raíz la violencia de los países del Triángulo del Norte.

Conclusiones

Dentro del pluralismo político es necesario encontrar un eje epistemológico y ético en la unidad del valor; es decir, requerimos esforzarnos por mostrar que los valores éticos y morales se justifican cuando tratamos de afrontar un problema, como la migración, desde la diplomacia. Por ello, la política está incompleta o defectuosa si no descansa en una teoría moral lo suficientemente profunda e incluyente para afrontar como se debe los asuntos de las relaciones internacionales, también la diplomacia, como en el caso que nos ocupa en este trabajo.

Entender moralmente la migración es una responsabilidad por parte del Estado, que implica reconocer la dignidad humana de quienes huyen de sus países para salvaguardar su existencia. El concepto de dignidad humana puede explicar la mediación del valor ético y moral que los gobiernos no están considerando, y al no hacerlo se generan daños morales, actos de humillación e intolerancia. Si logramos comprender el origen de estas acciones negativas podemos apegarnos a la búsqueda de una dignidad fundada en una diplomacia del reconocimiento.

La problemática central de la diplomacia y la migración en México es que no se ha definido quiénes son los agentes de operatividad diplomática; es decir, en quiénes recaen las responsabilidades morales. Los Estados debieran asumirlas; sin embargo, no lo hacen, por lo tanto, las políticas migratorias resultantes son bastante deficientes en lo tocante a la protección y el respeto a los derechos humanos. Esto crea una distinción moral del prójimo colocándolo en la otredad, es decir, cuando no se lo reconoce y se le asignan adjetivos como “ilegal”, “inmigrante”, “extranjero” o “forastero”, generando con ello un daño.

De esta manera, el Estado mexicano no responde a la ética de reconocimiento moralmente requerida, debido a que sus políticas migratorias niegan la inclusión, lo que significa negar o suprimir los derechos y códigos

de una comunidad. Cuando a un miembro de una comunidad se le niega el acceso a participar en los actos y decisiones del colectivo, esto constituye, sin duda, una forma de exclusión. Si comprendemos esto, entonces podemos entender qué tipo de política migratoria es moralmente requerida. México tiene que resolver esta situación; tenemos una responsabilidad hacia ellos.

Fuentes

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR)
1984 “Declaración de Cartagena sobre los refugiados”, adoptada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, Cartagena, Colombia, noviembre, en <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>>.

BROWN, CHRIS

2001 “Moral Agency and International Society”, *Ethics & International Affairs* 15, no. 2: 87-98.

2019 “The Promise and Record of International Institutions”, *Sage Journals International Relations* 33, no. 2 (marzo): 143-156.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

2019 “Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de desarrollo integral El Salvador Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL”, documento LC/MEX/TS.2019/6), mayo, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462720/34.Hacia_un_nuevo_estilo_de_desarrollo__Plan_de_Desarrollo_Integral_El.pdf>.

DÍAZ REYNOSO, MIGUEL

2018 “Política exterior de México hacia Centroamérica y el Caribe”, *Revista Mexicana de Política Exterior: América Latina y el Caribe*, no. 114 (noviembre): 35-61.

FROST, MERVYN

1996 *Ethics in International Relations: A Constitutive Theory*. Canterbury: Cambridge University Press.

GRÆGER, NINA y WRENN YENNIE LINDGREN

2018 “The Duty of Care for Citizens abroad: Security and Responsibility in the In Amenas and Fukushima Crises”, *The Hague Journal of Diplomacy* 13 (marzo): 188-210.

HAUGEVIK, KRISTIN

2018 “Parental Child Abduction and the State: Identity, Diplomacy and the Duty of Care”, *The Hague Journal of Diplomacy* 13 (marzo): 1-22.

INSTITUTO PARA LAS MUJERES EN LA MIGRACIÓN (IMUMI)

2019 “Recursos para entender el protocolo ‘Quédate en México’”, noviembre, en <<https://imumi.org/attachments/2019/Recursos-para-entender-el-Protocolo2019.pdf>>.

LECHNER, SILVIYA y MERVYN FROST

2018 *Practice Theory and International Relations*. Londres: Cambridge University Press.

MELISSEN, JAN y MAAIKE OKANO-HEIJMANS

2018 “Introduction. Diplomacy and the Duty of Care”, *The Hague Journal of Diplomacy* 13 (marzo): 137-145.

MIGRATION POLICY INSTITUTE (MPI)

2020 “Las políticas de migración y refugio de México, así como las condiciones en la frontera México-Estados Unidos, se han transformado significativamente en un año desde que se firmó el Acuerdo de Cooperación Migratoria entre ambos países”, boletín de prensa, 8 de junio, en <<https://www.migrationpolicy.org/news/politicas-migracion-refugio-mexico-transformado-acuerdo-cooperacion-migratoria>>.

MILLER, DAVID

2016 *Strangers in our Midst: The Political Philosophy of Immigration*. Cambridge: Harvard University Press.

MORALES MELÉNDEZ, VÍCTOR HUGO

2018 “Una renovada presencia e influencia de México en América del Sur”, *Revista Mexicana de Política Exterior: América Latina y el Caribe*, no. 114 (noviembre): 63-83.

MUSALO, KAREN y EUNICE LEE

2017 “Seeking a Rational Approach to a Regional Refugee Crisis: Lessons from the Summer 2014 ‘Surge’ of Central American Women and Children at the US-Mexico Border”, *Journal on Migration and Human Security* 5, no. 1 (agosto): 137-179, en <<https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1177/233150241700500108>>.

NÁJAR, ALBERTO y ANA GABRIELA ROJAS

2019 “AMLO-Trump: Cómo México se convirtió en un ‘sándwich migratorio’ para cumplir el acuerdo con Donald Trump”, *BBC News Mundo*, 22 de julio, en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49055003>>.

OCHOA ESPEJO, PAULINA

2020 *On Borders: Territories, Legitimacy, and the Rights of Place*. Nueva York: Oxford University Press.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

1951 “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, ONU Asamblea General, 28 de julio, en <<https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html>>, consultada el 29 mayo 2021.

RUIZ SOTO, ARIEL G.

2020 “Un año después del Acuerdo Estados Unidos-México: La transformación de las políticas migratorias mexicanas”, informe de política, Migration Policy Institute (MPI), junio, en <<https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/OneYearAfterUS-MexAgreement-ES-FINAL.pdf>>.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (SRE)

2019 “Declaración conjunta México-Estados-Unidos”, Gobierno de México, 7 de junio, en <<https://www.gob.mx/sre/documentos/declaracion-conjunta-203701>>.

TSINOVOI, ALEXEI y REBECCA ADLER-NISSEN

2018 “Inversion of the ‘Duty of Care’: Diplomacy and the Protection of Citizens abroad, from Pastoral Care to Neoliberal Governmentality”, *The Hague Journal of Diplomacy* 13 (marzo): 211-232.