



EL COLEGIO DE MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

La migración indocumentada en tránsito por México como problema de política pública

para el gobierno de Tapachula, 2011-2019:

un análisis de discurso de la normativa municipal

TESIS

Que para obtener el título de

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

Presenta

MARÍA LUISA ITURBE DÍAZ

Directora

BEATRIZ ZEPEDA RIVERA

Ciudad de México, agosto de 2024

A mis abuelos: Héctor Díaz y Díaz y Andrés Iturbe Vázquez.

Agradecimientos

Agradezco sinceramente a la Hemeroteca Nacional de México, al Archivo Histórico Municipal de Tapachula y al Archivo del periódico *El orbe* por brindarme acceso a fuentes primarias sin las cuales no podría haber realizado esta investigación. Agradezco sinceramente a mis estimadxs sinodales por su tiempo, dedicación y valiosas contribuciones.

Asimismo, deseo reconocer el invaluable apoyo de mi directora de tesis, Beatriz Zepeda. Su paciencia, calidez y dedicación con este trabajo de investigación fueron fundamentales. Su visión y perspectiva enriquecieron enormemente los hallazgos que hoy puedo presentar.

Además, agradezco a Rocío Salazar por su generosa orientación al inicio de esta investigación, así como a Polo Constantino, Hanzs Kabbs, la Güera Vela y mi abuelo Héctor Díaz y Díaz por su apoyo y compañía durante mi visita a Tapachula, que fue esencial para recopilar las fuentes primarias que nutrieron este trabajo.

Por último, pero no menos importante, quiero agradecer a mis xadres y a mi hermano por su amor, paciencia y apoyo incondicional. También dedico un especial reconocimiento a mis abuelos, Héctor Díaz y Díaz y Andrés Iturbe Vázquez, quienes fueron mi inspiración para este trabajo de investigación y cuyo legado ha sido un faro de guía y fortaleza durante todo este proceso.

Índice general

Introducción.....	6
Capítulo 1: El análisis constructivista de la política pública, una aproximación teórica-metodológica.....	18
El análisis constructivista de política pública.....	19
La construcción de los problemas de política pública.....	25
Apunte metodológico: el análisis de discurso.....	30
Capítulo 2: La perspectiva nacional: La migración indocumentada en tránsito por México, 2011-2019.....	41
2011-2013. ¿A quién se debe proteger?: La matanza de San Fernando y la Ley de Migración.....	43
2014-2016. ¿Ser invisible y violentado o ser “asegurado” y “retornado”? La crisis humanitaria de los menores no acompañados.....	49
2017-2019. Visibles y acuerpados: La crisis humanitaria de las caravanas migrantes.....	56
Capítulo 3: La perspectiva local: La migración indocumentada en tránsito por México vista desde Tapachula, 2011-2019.....	66
Entre la Ley de Migración y una política de contención: los impactos locales de las iniciativas federales, 2011-2013.....	69
La crisis humanitaria de los menores no acompañados: la participación del gobierno municipal de Tapachula en operativos federales de contención migratoria, 2014-2016.....	75

Ante todo, (in)seguridad y contención: la crisis humanitaria de las caravanas migrantes, 2017-2019.....	79
Capítulo 4: La construcción de la migración indocumentada en tránsito por México como un problema de política pública para el gobierno municipal de Tapachula, 2011- 2019.....	94
¿Ausencia y presencia?: cómo –no– son nombradas las personas migrantes	97
Buenas y malas personas migrantes: cómo se les caracteriza una vez que son nombradas.....	100
Conclusiones generales.....	125
Bibliografía.....	135

Introducción

Hace unos años, tuve la oportunidad de viajar a Tapachula con mi abuelo, quien muy pronto me compartió no solo lo que él llamaba “el mosaico cultural” de su lugar de origen, dado el volumen de migrantes que han habitado esta localidad, sino que resaltó cómo el centro de la ciudad era un espacio de intercambio cotidiano. En 2018, esta imagen armoniosa cambió drásticamente. En octubre de ese año, un numeroso grupo de personas migrantes, organizadas en una caravana, provenientes de diversos países de Centroamérica atravesó la frontera México-Guatemala. Algunas personas optaron por cruzar a través del puente sobre el río Suchiate, mientras que otras, con firmeza, se aventuraron a cruzar a nado, cargando sus escasas pertenencias. Al poco tiempo, ante el despliegue de una política de contención migratoria por parte de las autoridades federales, las personas migrantes se vieron varadas en Tapachula, con lo cual muchas empezaron a habitar el centro de la ciudad. Algunas de ellas acamparon en el parque central, mientras que otras encontraron algún lugar que les permitiría dormir al aire libre. Lo que para mi abuelo fue un espacio de interacción cotidiana, ahora, para muchos tapachulteces,¹ era percibido como un lugar ajeno e inseguro. O al menos, así lo constaté durante mi visita a la localidad.

Al regresar a la Ciudad de México, me sorprendió ver cómo, a pesar de que la llegada de estos flujos migratorios ocurrió primero en el sur de México, el análisis del fenómeno y la respuesta que este suscitó se construyeron desde una perspectiva nacional, obviando por completo las necesidades, perspectivas y realidades locales. En este sentido, aunque los gobiernos locales fronterizos fueron los primeros en responder, quedaron relegados en la narrativa pública. Tapachula no fue la excepción.

En este trabajo de investigación me propongo contribuir al conocimiento de este tema que ha sido escasamente estudiado. En concreto, me interesa comprender la manera en que el gobierno municipal de Tapachula ha construido la migración indocumentada en tránsito por México como un problema de política pública, entre 2011 y 2019. Si bien es cierto que, según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 73, fracción XVI) la política migratoria es competencia exclusiva del gobierno federal, también lo es que los distintos flujos migratorios (salida, entrada, tránsito y retorno) afectan de manera diferenciada los distintos territorios en los que ocurren y que, más allá de las facultades que les confiere la ley, los gobiernos locales deben responder desde la política pública a los desafíos que les representan estos distintos movimientos de la población.²

El caso de la migración en tránsito es importante en México y ha adquirido mayor relevancia en los últimos años a raíz de su notable aumento. A lo largo de 2001, las autoridades mexicanas detuvieron 150,530 personas migrantes indocumentadas en tránsito.³ Para 2022, esta cifra prácticamente se triplicó, alcanzando un total de 444,430 detenciones.⁴ Además, se han verificado cambios significativos en la composición de los flujos migratorios. No solo incrementó la presencia de mujeres, menores de edad y unidades familiares que huyen de la violencia en sus lugares de origen, sino que surgió una nueva estrategia de

¹ A lo largo de todo el trabajo de investigación, empleo un lenguaje inclusivo, salvo en aquellos casos en los que cito textualmente, manteniendo la formulación y el uso de los pronombres originales.

² Para un análisis interesante sobre las competencias federales y estatales en temas de migración y atención a les migrantes, véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Voto concurrente y particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 68/2021, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California, 2023.

³ Daniel Villafuerte Solís y María del Carmen García Aguilar, “Crisis del sistema migratorio y seguridad en las fronteras norte y sur de México”, *EMHU, Rev. Interdiscip. móvil Hum.*, núm. 4 (2015): 83-98.

⁴ Alejandro Santos, “México bate récords como destino y origen de la migración en 2022”, *El país*, consultado el 8 de abril de 2024, https://elpais.com/mexico/2023-02-28/mexico-bate-records-como-destino-y-origen-de-la-migracion-en-2022.html?event=go&event_log=go&prod=SUSDIG&o=susdig

migración: la visibilidad como forma de autodefensa.⁵ Esto ha tenido un impacto innegable en las distintas localidades de México, particularmente en aquellas que representan puntos de parada en la ruta migratoria, como es el caso de Tapachula. Estas diversas maneras de experimentar la migración pueden constituir la base sobre la cual ésta se construye, o no, como un problema de política pública, refiriéndose, además, a distintos aspectos del mismo fenómeno.

El caso de Tapachula resulta particularmente interesante debido a sus características distintivas. Dada su ubicación geográfica, en la frontera con Guatemala, históricamente Tapachula ha experimentado la migración como un fenómeno permanente, constituyéndose en un espacio dinámico de vida transfronteriza.⁶ La migración circular de trabajadores temporales que permanecen por un periodo determinado en la región del Soconusco, de les visitantes centroamericanos, cuyas visitas al territorio mexicano no duran más de tres días, o bien de habitantes de las localidades fronterizas de Guatemala que cruzan la frontera como parte de sus actividades cotidianas es una característica del municipio. A estos flujos transfronterizos se añade la migración indocumentada de personas centroamericanas y, crecientemente, procedentes de otras regiones con destino a Estados Unidos.

Desde principios del siglo XXI, ha habido cambios sustantivos en la naturaleza de los flujos migratorios en tránsito por Tapachula. Inicialmente, las personas migrantes que atravesaban el municipio eran mayoritariamente hombres jóvenes centroamericanos,

⁵ Véase Daniel Villafuerte Solís, “La migración centroamericana y la Cuarta Transformación: ¿hacia un nuevo paradigma de política migratoria?”, en *Movilidad humana en tránsito: retos de la Cuarta Transformación en política migratoria*, coord. Daniel Villafuerte Solís y María Eugenia Anguiano Téllez (Buenos Aires: Clacso, 2020), 75-122. Amarela Varela, “México, de ‘frontera vertical’ a ‘país tapón’: Migrantes, deportados, retornados, desplazados internos y solicitantes de asilo en México”, *Iberoforum* 14, núm. 27 (2019): 49-56.

⁶ Aura Marina Arriola, *Tapachula, “la perla del Soconusco”, ciudad estratégica para la redefinición de las fronteras* (Ciudad de Guatemala: FLACSO, 1995).

principalmente guatemaltecos.⁷ Sin embargo, a medida que ha avanzado el siglo, se ha hecho más evidente la presencia de distintas nacionalidades, tales como la hondureña, cubana y haitiana, así como de menores no acompañados y familias enteras.⁸ Estas características han representado distintos desafíos para el gobierno municipal, que ha debido dar respuesta, desde la política pública, a las necesidades que se han derivado de los nuevos movimientos migratorios. De esta observación surge la pregunta que guía esta investigación: ¿Cómo construye el gobierno de Tapachula la migración en tránsito por México como un problema de política pública en el periodo 2011-2019?

Al plantear este tema como foco de mi análisis, parto de un entendimiento constructivista de la política pública que concibe a ésta como una construcción social que envía una serie de mensajes específicos, permitiendo, en última instancia, concebirla como una forma de discurso.⁹ Así pues, utilizo para el análisis una metodología cualitativa y una aproximación inductiva.

Conviene notar que la perspectiva constructivista ha sido ampliamente utilizada en estudios sobre migración y política migratoria en el caso de México. En este contexto, predominan las investigaciones sobre la construcción de la imagen de los migrantes indocumentados en tránsito, realizadas desde tres enfoques principalmente. Algunos autores se centran en el discurso de la prensa. Destaca, por ejemplo, el trabajo de López y Porraz,

⁷ Hugo Ángeles Cruz, “Las migraciones internacionales en la frontera sur de México”, en *Los grandes problemas de México: Migraciones internacionales III*, coords. Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo et. al (Ciudad de México: Colmex, 2010), 437-580.

⁸ Véase Daniel Villafuerte Solís, “La migración centroamericana y la Cuarta Transformación: ¿hacia un nuevo paradigma de política migratoria?”, 99, 101 y 103. Eduardo Torre-Cantalapiedra y Jorge A. Schiavon, “Actuar o no actuar: un análisis comparativo del rol de los estados de Chiapas y Arizona en la gestión de la inmigración”, *Norteamérica*, núm. 1 (2016): 159-189. María Eugenia Anguiano Téllez y Chantal Lucero Vargas, “La construcción gradual de la política de contención migratoria en México”, en *Movilidad humana en tránsito: retos de la Cuarta Transformación en política migratoria*, coords. Daniel Villafuerte Solís y María Eugenia Anguiano Téllez (Buenos Aires: Clacso, 2020), 123-158.

⁹ Guillermo Cejudo, “Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista”, *Documentos de Trabajo del CIDE*, núm. 205 (2008): 1-22.

quienes tras realizar un análisis de discurso de las noticias publicadas por periódicos locales de Tijuana y Tapachula durante la llegada de la caravana migrante centroamericana a finales de 2018, concluyen que, en ambas localidades, se teje una narrativa delictiva de los migrantes indocumentados en tránsito por México, la cual asume que estas personas tienen vínculos con la delincuencia por su lugar de procedencia.¹⁰

Por otra parte, hay quienes se enfocan en los discursos de la sociedad civil. Torre Cantalapiedra analiza, particularmente, el discurso de los internautas en contra de los migrantes haitianos. Mediante un análisis de discurso de los comentarios que se publicaron en la versión digital del periódico *El Universal*, entre 2016 y 2018, encuentra que, si bien los comentarios xenófobos y racistas son reducidos en número, en estos se construye a los migrantes como sujetos “desviado” y como una amenaza multidimensional.¹¹ Por su parte, Pérez y Aguilar realizan un análisis de contenido de las narrativas que se produjeron en Twitter y Facebook hacia los migrantes centroamericanos a partir del caso conocido como “Lady Frijoles” en 2018 y descubren que, en dichas narrativas, hubo una constante reproducción de estereotipos y una deshumanización incesante del sujeto migrante. Para las autoras, este caso es una muestra de las crecientes manifestaciones de odio hacia la migración indocumentada centroamericana.¹² A este respecto, cabe mencionar que la proporción de comentarios negativos *vis-à-vis* comentarios neutros sobre la migración indocumentada en tránsito por México es un debate que se mantiene vigente, especialmente, cuando se analizan

¹⁰ Rafael Hernández e Iván Porraz, “De la xenofobia a la solidaridad: etnografías fronterizas de la caravana migrante”, *Frontera Norte* 32 (2020): 1-23.

¹¹ La amenaza multidimensional integra la amenaza a la economía nacional, a la cultura e identidad nacional, a la seguridad nacional y a la salud pública. Eduardo Torre Cantalapiedra, “Migración, racismo y xenofobia en internet: análisis del discurso de usuarios contra los migrantes haitianos en prensa digital mexicana”, *Revista Pueblos y Fronteras Digitales* 14 (2019): 1-28.

¹² Marisol Pérez y Mirza Aguilar, “#LadyFrijoles: señalamiento, discriminación y estigma de los migrantes centroamericanos a través de las redes sociales en México”, *Andamios* 18, núm. 45 (2021): 223-243.

las redes sociales. Destaca el trabajo de Toudert, quien se enfoca en el debate público que tuvo lugar en Twitter a partir de la llegada de la caravana migrante centroamericana en 2019. Mediante un análisis de sentimiento, descubre que el discurso público es ampliamente estimulado por los medios de comunicación y en su mayoría, contiene un sentimiento neutral. Para el autor, sus hallazgos refutan, en cierta medida, la idea de que las redes sociales tienden a concentrar narrativas negativas sobre la migración indocumentada en tránsito por México.¹³

Frente a esta producción, las investigaciones que se centran en los discursos de los actores estatales –ya sea el gobierno federal o los gobiernos locales– sobre la migración, o bien, de los migrantes indocumentados en tránsito por México como un problema de política pública parecen más escasos. Sobresale el trabajo de Eduvijos, Solenzar y Brito, quienes realizan un análisis de discurso de las conferencias mañaneras que ofreció el presidente Andrés Manuel López Obrador entre 2018 y 2020. Los autores señalan que, en sus conferencias, el presidente diferencia entre la migración voluntaria y la migración forzada, lo cual le permite posicionar al gobierno mexicano como el intermediario del conflicto, mientras cuestiona la migración forzada bajo el argumento de que se mantiene al margen de la legalidad.¹⁴ En esta misma línea, cabe mencionar los trabajos de Torre Cantalapiedra, quien analiza las estrategias discursivas que empleó el Instituto Nacional de Migración (INM) en sus comunicados de prensa entre 2013 y 2018. Aunque el autor no se centra en la construcción de la migración indocumentada en tránsito, ni de la imagen de los migrantes, sus hallazgos permiten observar cómo el gobierno legitima ciertas acciones, mientras deslegitima otras. En su artículo "Derechos humanos y estrategias de encubrimiento y

¹³ Djamel Toudert, "Crisis de la caravana de migrantes: Algunas realidades sobre el discurso polí en Twitter", *Migraciones Internacionales* 12 (2021): 1-21.

¹⁴ Dunia Eduvijos, Jara Solenzar y Jorge Morales, "Política y discurso en el tratamiento al tema migratorio de la 4T ", *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla* 15, núm. 47 (2021): 183-207.

legitimación en discursos del Instituto Nacional de Migración sobre la transmigración por México", Torre Cantalapiedra argumenta que, en los comunicados de prensa, se utilizaron varias estrategias de encubrimiento y legitimación,¹⁵ mientras que en el trabajo "El uso de eufemismos en el discurso del INM sobre la migración en tránsito por México", ahonda en el uso de los eufemismos como herramienta de encubrimiento y legitimación y señala que, en todos los comunicados de prensa, subyace un único eufemismo como metáfora conceptual: "controlar la migración es proteger a los migrantes". Además, destaca el uso de ciertas expresiones metafóricas como usar "retorno asistido" para referirse a la "deportación"; "rescatar" o "asegurar" para referirse a la "detención"; y "alojamiento" para referirse a la privación de libertad.¹⁶ Para el autor, el propósito es claro en ambos casos: enmascarar una "realidad prohibida" —el control migratorio— para legitimar y justificar las actuaciones punitivas del INM.

En cuanto a los trabajos que se han centrado en el marco normativo migratorio en México, realmente no se ha realizado un análisis de la construcción de la migración indocumentada en tránsito como un problema de política pública. Desde una perspectiva histórica, algunos autores han identificado las particularidades de la política migratoria en México. Sobresale el trabajo de Gall, quien argumenta que las políticas mexicanas hacia los migrantes no sólo han sido muy restrictivas, sino que han sido claramente xenófobas.¹⁷

Otros autores se centran en la securitización de la política migratoria. Porraz y Hernández proponen que, desde inicios del siglo XXI, se ha fortalecido el vínculo entre

¹⁵ Eduardo Torre Cantalapiedra, "Derechos humanos y estrategias de encubrimiento y legitimación en discursos del Instituto Nacional de Migración sobre la transmigración por México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 237 (2019): 119-146.

¹⁶ Eduardo Torre Cantalapiedra, "El uso de eufemismos en el discurso del INM sobre la migración en tránsito por México", *Andamios* 16, núm. 41 (2019): 385-412.

¹⁷ Olivia Gall, "Racismos y xenofobias mexicanos frente a los migrantes: 1910-2018", *Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.* 26, núm. 53 (2018): 115-134.

seguridad nacional y migración. En consecuencia, la política migratoria ha resultado en un notable aumento de deportaciones, mayor vulnerabilidad para las personas migrantes, restricciones en su movilidad y la imposición de sanciones –esto sucede, particularmente, con la Ley de Migración de 2011 y el Plan Frontera Sur de 2014.¹⁸ Esta perspectiva es compartida por varios autores. Para Varela, ha tenido lugar un proceso de securitización de la migración en tránsito por México que ha implicado que las políticas migratorias tengan, en definitiva, un enfoque policiaco –como en el caso del Plan Frontera Sur.¹⁹ A este respecto, Salazar señala que, aun cuando el Plan Frontera Sur se presentó como una medida para proteger a los migrantes, en los hechos, implicó la persecución sistemática de éstos. Salazar sostiene, además, que la política migratoria en México es contradictoria: mientras que, en el discurso, las leyes y los programas predominan la defensa de los derechos humanos, en la realidad, se criminaliza a los migrantes a través de los procedimientos de encarcelamiento, traslados forzados y deportación.²⁰

Ahora bien, la producción enfocada en el análisis constructivista de la normativa mexicana es muy limitada. En este ámbito destaca el trabajo de Gutiérrez, quien se enfoca en los procedimientos de “presentación de extranjeros” y “alojamiento en estaciones migratorias”, que incluye la Ley de Migración de 2011.²¹ El autor argumenta que dicha legislación, en última instancia, criminaliza a los migrantes, en tanto ambos procedimientos

¹⁸ Iván Porraz y Rafael Hernández, “¿De la protección de la criminalización: ser joven migrante centroamericano en la frontera sur de México”, *Jóvenes y espacios públicos*, coord. Jahel López y Marcela Meneses (Ciudad de México: UNAM, 2018), 141-160.

¹⁹ Amarela Varela, “La ‘securitización’ de la gubernamentalidad migratoria mediante la ‘externalización’ de las fronteras estadounidenses a Mesoamérica”, *Revista Contemporánea*, núm. 4 (2015): 1-19.

²⁰ Sergio Salazar, “Violencia y criminalización de la migración centroamericana en México: perspectivas de investigación”, *Anuario Centro de Investigación y Estudios Políticos*, núm. 3 (2012): 180-223.

²¹ Eduardo Gutiérrez, “Análisis del discurso en la Ley de Migración de México: ¿Qué se pretende con el procedimiento de presentación de extranjeros y el alojamiento en las estaciones migratorias?”, *Autoctonía: Revista de Ciencias Sociales e Historia* 2, núm. 1 (2018): 57-73.

se asemejan conceptualmente a la figura de arresto, pues implican una detención y una privación de la libertad. En consecuencia, en dicha legislación, predomina un enfoque hacia la protección de las fronteras nacionales y por tanto, su razón instrumental es la seguridad nacional.

Por lo que toca a los niveles estatal y local, la literatura es casi inexistente. Destaca en este contexto el trabajo de Martínez, quien basado en entrevistas a varios funcionarios públicos de siete municipios de la región del Soconusco, argumenta que, en estas localidades, existe poca claridad sobre las competencias y las responsabilidades de las autoridades locales con respecto a la política migratoria y su implementación.²²

El presente trabajo de investigación aspira a aportar al conocimiento sobre la construcción de la migración en tránsito por México como un problema de política pública desde la perspectiva local. Para ello, se enfoca en Tapachula en el periodo 2011-2019 y analiza la normativa disponible a todo público en materia de seguridad y desarrollo con el fin de incorporar diversas perspectivas autorizadas a hablar sobre el tema en el análisis.

En este punto, conviene hacer algunas precisiones. La elección del periodo de estudio responde a que si bien antes de 2011 la Ley General de Población establecía los lineamientos básicos de la política migratoria, no es sino a partir de 2011 que la Ley de Migración regula de manera específica la migración en México. Además, en los últimos diez años, las dinámicas que componen el fenómeno de la migración indocumentada en tránsito han cambiado enormemente tanto en México como en el contexto internacional. Por una parte, mientras que se ha fortalecido el uso de las caravanas como una estrategia de migración, en

²² Santiago Martínez, “Marco jurídico estatal y municipal, política migratoria y migración femenina”, en *Hacia la construcción de políticas públicas a favor de las mujeres migrantes: Caso Chiapas, México*, coord. Nancy Pérez (Ciudad de México: Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, 2010), 137-154.

México, la frontera sur se ha militarizado con el despliegue de la Guardia Nacional.²³ Por otra parte, la migración forzada se ha convertido más en la regla que en la excepción, al tiempo que se ha visto una creciente tendencia hacia la contención en las políticas migratorias, en particular, con la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos. Todo ello hace que el periodo elegido sea un terreno propicio para examinar no solo la construcción de la migración indocumentada en tránsito por México como un problema de política pública, sino también los cambios en dicha construcción a medida que evoluciona el contexto.

En segundo lugar, he acotado la temporalidad a 2019 con el propósito de realizar un corte limpio antes de la pandemia del COVID y sus subsecuentes crisis globales. Posterior a 2020, las dinámicas alrededor del fenómeno de la migración –tanto en México como en el contexto internacional– se transformaron súbitamente como una respuesta a las nuevas condiciones globales. Esta situación implica la introducción de nuevas variables y dinámicas que deben ser consideradas en el análisis. Sin embargo, debido a restricciones de tiempo, opté por no profundizar en este aspecto.

Finalmente, el tema de investigación supone que la política pública es una forma de discurso. Si bien la política pública está compuesta por la normativa y la práctica, en este trabajo de investigación me centro fundamentalmente en el análisis de la normativa. Esta elección responde a una decisión pragmática, pues si bien no es abundante, la normativa está plasmada en documentos accesibles al público y es susceptible de ser estudiada en el tiempo disponible para la elaboración de una tesis de licenciatura. Las alternativas de estudiar el

²³ Véase Rafael Hernández e Iván Porraz, “De la xenofobia a la solidaridad: etnografías fronterizas de la caravana migrante”, 1-23. Beatriz Zepeda y Julieta Fuentes Carrera, “La frontera México-Guatemala y el perímetro de seguridad de Estados Unidos 2000-2020”, en *Entre lo político y lo espacial: representaciones geopolíticas de la región transfronteriza México-Guatemala*, coord. Julieta Fuentes Carrera (Ciudad de México: Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial), 49-84.

proceso de formulación de la política pública y la práctica de ésta habrían implicado, en contraste, vías metodológicas que superan los alcances de esta investigación y una disponibilidad de tiempo mucho mayor. Más importante aún, consideré pertinente enfocar la investigación en un área que, como detallo anteriormente, no ha sido muy explorada. La revisión de la literatura sugiere que, en el marco de la migración como un problema de política pública, no solo se ha relegado el punto de vista de los gobiernos estatales y locales, sino que son escasos los trabajos que realizan un análisis de discurso de la normativa en materia migratoria y, especialmente, en los ámbitos estatal y local.

Con el fin de dar respuesta a la pregunta que guía este trabajo, he estructurado el texto en cuatro capítulos. En el capítulo 1, presento el marco teórico y metodológico. Primero exploro los supuestos del constructivismo y sus propuestas para el análisis de la política pública; en particular, en el proceso de construcción de los problemas de política pública. Después, discuto los alcances y los límites del análisis de discurso como metodología aplicable al análisis constructivista de la política pública y finalmente, expongo la estrategia metodológica que adopto en esta investigación.

Tanto el enfoque constructivista en el análisis de política pública como la teoría de discurso reconocen que el lenguaje y la estructura son entidades mutuamente constitutivas. Como bien señala Friedrich V. Kratochwil, los significados están determinados por el contexto.²⁴ Por esta razón, en el capítulo 2, realizo un recuento histórico de la migración indocumentada en tránsito por México entre 2011 y 2019 desde una perspectiva nacional. Para ello, presento brevemente los acontecimientos que desembocaron en estas coyunturas,

²⁴ Kratochwil, Friedrich V., “Constructivism as an Approach to Interdisciplinary Study”, en *Constructing International Relations: The Next Generation*, ed. Karin M. Fierke y Knud Erik Jørgensen (Estados Unidos: Routledge Taylor & Francis, 2015), 25-49.

lo que caracterizó la respuesta gubernamental y el impacto de la normativa migratoria y las prácticas en los flujos migratorios.

En el capítulo 3, realizo un recuento histórico de la migración indocumentada en tránsito por México en la localidad de Tapachula entre 2011 y 2019. Al igual que en el capítulo 2, el propósito es contextualizar el análisis de discurso de la normativa local que constituye el objeto del capítulo 4. No obstante, en este capítulo sólo me enfoco en aquellas coyunturas que se manifestaron en Tapachula. La intención es demostrar que, en un mismo periodo, un mismo acontecimiento puede tener lecturas y repercusiones distintas. Para ello, en este capítulo, hago referencia a ciertos eventos de implementación de políticas públicas. Sin embargo, es fundamental reconocer que lo narrado en este capítulo no abarca todas las acciones llevadas a cabo en la práctica. Además, es importante aclarar que no realizo un análisis exhaustivo de las acciones de la política pública en sí misma.

Finalmente, en el capítulo 4 analizo la normativa local como una forma de discurso. El propósito es discutir y problematizar cómo el gobierno de Tapachula ha construido la migración indocumentada en tránsito por México como un problema de política pública. Para ello, exploro las formas en las que son –y no son– nombradas las personas migrantes. Posteriormente, analizo cómo, una vez nombradas, se atribuyen características positivas o negativas a ciertas personas migrantes con la intención de presentar a algunas como virtuosas y a otras, como peligrosas, construyendo así una realidad social que no solo impacta la convivencia local, sino la concepción de la migración en tránsito de manera más amplia.

En el futuro, México continuará siendo un país de tránsito migratorio, mientras se continúa configurando como un país receptor de aquella migración que no logra llegar a Estados Unidos. En este contexto, comprender la perspectiva del gobierno municipal de Tapachula resulta particularmente relevante para nuestro entendimiento del impacto local de

un fenómeno global como lo es la migración, pero sobre todo, dado que esta localidad seguirá siendo un destino de estadía, ya sea temporal o permanente, tanto por elección como por circunstancias forzadas, para las personas migrantes.

Capítulo 1:

El análisis constructivista de la política pública, una aproximación teórica-metodológica

La migración como fenómeno social no sólo involucra diversos grupos de participantes, instituciones e (inter)acciones sociales y políticas; también consiste en los distintos discursos que le dan significado.²⁵ Estos se pueden encontrar en las historias de las personas migrantes, en las alocuciones de las personas que ocupan cargos políticos y en las políticas públicas.²⁶ En este sentido, si reconocemos que la política pública está moldeada tanto por factores materiales como ideacionales –ideas, entendimientos colectivos, normas y valores–, resulta posible concebirla como una construcción social.²⁷

En esta investigación propongo que, a partir de un enfoque constructivista en el análisis de la política pública y de una metodología de análisis de discurso, es posible comprender la manera en que la normativa de Tapachula construye la migración indocumentada en tránsito por México como un problema de política pública. Si bien la política pública abarca tanto la normativa como la práctica, por las razones que ya expuse en la introducción, esta investigación se enfoca en la primera.

El propósito de este capítulo es presentar el marco teórico y metodológico que empleo para responder la pregunta que guía esta investigación, es decir ¿de qué manera ha construido el gobierno local de Tapachula el fenómeno de la migración indocumentada en tránsito por México como un problema de política pública, entre 2011 y 2019? Con este fin, en la primera

²⁵ Según Friedrich V. Kratochwil, a menudo, los significados no están contenidos en la referencia ni en la estructura de una oración. Más bien, el contexto determina el significado de una oración. Friedrich V. Kratochwil, “Constructivism as an Approach to Interdisciplinary Study”, 43.

²⁶ Ricard Zapata-Barrero y Evren Yalaz, “Introduction: Preparing the Way for Qualitative Research in Migration Studies”, en *Qualitative Research in European Migration Studies*, eds. Ricard Zapata-Barrero y Evren Yalaz (Cham: Springer Open, 2018), 1-8.

²⁷ Guillermo Cejudo, “Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista”, 1 y 6.

sección exploro los supuestos del constructivismo y sus propuestas para el análisis de la política pública, enfocando de manera particular el proceso de construcción de los problemas de política pública. En la segunda sección, discuto los alcances y los límites del análisis de discurso como metodología aplicable al análisis constructivista de la política pública y, finalmente, expongo la estrategia metodológica que adopto en esta investigación para analizar la construcción de la migración indocumentada en tránsito como un problema de política pública en la normativa del municipio de Tapachula.

El análisis constructivista de política pública

Como enfoque epistemológico, el constructivismo propone que el mundo no es una realidad objetiva, sino que es socialmente construido. En un contexto en el cual los agentes y las estructuras están co-constituidos, la manera cómo pensamos del mundo hace que este sea como lo construimos. Por tanto, no solo los intereses de los actores cambian a medida que éstos modifican su comprensión de la realidad,²⁸ sino que el orden social se crea y recrea a través de la intersubjetividad del lenguaje²⁹ y sus significados compartidos.³⁰

A partir de la década de 1960, influido por el trabajo de Wittgenstein,³¹ surgió un “giro lingüístico”, que generó nuevos paradigmas para la manera cómo el constructivismo

²⁸ Sabine Saurugger, “Constructivism and agenda setting”, en *Handbook of Public Policy Agenda Setting*, ed. Nikolaos Zahariadis (Nueva Jersey: Edward Elgar Publishing, 2016), 132-153.

²⁹ En esta investigación, parto del supuesto de que el lenguaje construye campos de significación, los cuales fijan momentáneamente los significados y las relaciones entre los conceptos. Beatriz Zepeda, “Construyendo la nación en el siglo XXI: la ‘Patria’ en el discurso del presidente Correa”, en *Transiciones y rupturas: el Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*, coord. Felipe Burbano de Lara (Quito: Flacso, 2010), 168-171.

³⁰ Friedrich V. Kratochwil, “Constructivism as an Approach to Interdisciplinary Study”, 31.

³¹ En específico, el *Tractatus Logico-Philosophicus* de 1961 y las *Investigaciones filosóficas* de 1958. Vease Ludwig Wittgenstein, *Tractatus Logico-Philosophicus, Investigaciones filosóficas, Sobre la certeza*, trans. Jacobo Muñoz, Isodoro Reguera, et. al (Madrid: Editorial Gredos, 2009).

comprendía el mundo social.³² Por un lado, Nicholas G. Onuf afirmó que las sociedades y los significados, que se comunican a través del lenguaje, eran mutuamente constitutivos. Por otro lado, argumentó que era imposible conocer todas las características del mundo independientemente del discurso que le daba significado. En otras palabras, el lenguaje no era un espejo de la realidad objetiva;³³ tampoco era relevante por su capacidad para describir con precisión las cosas, acciones y propiedades del mundo exterior. Las palabras significaban algo, porque se utilizaban de una manera determinada;³⁴ a través del discurso, era posible construir la realidad.³⁵ Por tanto, el lenguaje debía concebirse como una acción constitutiva del mundo social.³⁶

Estas propuestas tuvieron implicaciones relevantes para futuros investigadores que, desde diversas disciplinas, parten de un enfoque constructivista. Primero, permitieron adoptar una visión del lenguaje centrada en su carácter convencional y pragmático —en contraste con la visión positivista que había predominado anteriormente.³⁷ Segundo, mostraron la manera en que las reglas sociales, que incluyen —pero no se limitan a— las reglas legales, son el medio por el cual las sociedades y el lenguaje se co-constituyen. Las reglas señalan qué deben hacer las personas y quiénes son agentes en una sociedad determinada, al tiempo que reflejan la distribución de poder de esa sociedad.³⁸ Tercero, como lo afirma

³² K. M. Fierke y Knud Erik Jørgensen, "Introduction", en *Constructing International Relations: The Next Generation*, ed. Karin M. Fierke y Knud Erik Jørgensen (Nueva York: Routledge Taylor & Francis, 2015), 16-23.

³³ Nicholas Greenwood Onuf, *World of our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations* (Carolina del Sur: University of South Carolina Press, 1989), 33-160.

³⁴ Friedrich V. Kratochwil, "Constructivism as an Approach to Interdisciplinary Study", 32.

³⁵ Vendulka Kubalkova et. al, "Constructing Constructivism", en *International Relations in a Constructed World*, coords. Vendulka Kubalkova et. al (Nueva York: M.E Sharpe, 1998), 3-21.

³⁶ K.M. Fierke y Knud Erik Jørgensen, "Introduction", 18.

³⁷ Friedrich V. Kratochwil, "Constructivism as an Approach to Interdisciplinary Study", 32.

³⁸ Nicholas Onuf, "Constructivism: A User's Manual", en *International Relations in a Constructed World*, coords. Vendulka Kubalkova et. al (Nueva York: M.E Sharpe, 1998), 58-70.

Sabine Saurugger, esas propuestas evidenciaron que las ideas, es decir las comprensiones colectivas de los hechos sociales, eran fuentes primarias del comportamiento político.³⁹

Llevada al ámbito de la política pública, las propuestas del constructivismo se traducen en un entendimiento de que dicha política pública no solo está moldeada por las instituciones y las condiciones políticas y económicas, sino también por las ideas. Estas enmarcan los supuestos básicos que influyen en la definición de los problemas públicos, así como las posiciones que los actores adoptan durante el proceso de toma de decisiones e implementación.⁴⁰

El enfoque constructivista en el análisis de la política pública se enfoca, entonces, en la manera en que los factores ideacionales influyen en la acción política. En específico, busca comprender la forma en que se construyen los discursos alrededor de la política pública y cómo éstos inciden en sus diversas etapas de formulación e implementación. Las ideas, los discursos y los significados contruidos colectivamente son unidades de análisis en el estudio de la política pública.⁴¹

En suma, el constructivismo en el análisis de política pública retoma las propuestas sobre la mutua constitución de agentes, estructuras y significados colectivos.⁴² Desde esta perspectiva, la política pública se concibe como una construcción que está en diálogo con las diversas representaciones, valores y normas sociales⁴³ y es, en sí misma, una forma de

³⁹ Sabine Saurugger, “The constructivist turn in EU public policy approaches”, en *Handbook of European Policies: Interpretive Approaches to the EU*, eds. Hubert Heinelt y Sybille Münch (Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited, 2018), 19-34.

⁴⁰ Sabine Saurugger, “Constructivism and public policy approaches in the UE: from ideas to power games”, *Journal of European Public Policy* 20, núm. 6 (2013): 888-906.

⁴¹ Guillermo Cejudo, “Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista”, 2.

⁴² Frank Fischer, *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices* (Nueva York: Oxford University Press, 2003), 48-93.

⁴³ Sabine Saurugger, “Constructivism and agenda setting”, 157.

discurso. Por tanto, el lenguaje desempeña un papel fundamental en el proceso de elaboración de la política pública.

De acuerdo con Frank Fischer, el lenguaje político es la propia realidad política. Generalmente, lo que nosotros experimentamos es el lenguaje sobre los acontecimientos políticos, no los propios sucesos. Por tanto, la potencia del lenguaje en el mundo político viene de su reconocimiento del mundo, sus interpretaciones de experiencias pasadas, su evocación de los aspectos inobservables en el presente y, su construcción de posibilidades y expectativas para el futuro. El lenguaje es, entonces, una fuerza constitutiva de la realidad social.⁴⁴

La elaboración de la política pública es una constante lucha discursiva sobre las definiciones de los problemas, los límites de las categorías utilizadas para describirlos, los criterios para su clasificación y evaluación, y los significados de los ideales que guían las acciones particulares.⁴⁵ Por este motivo, los constructivistas proponen que los discursos –un conjunto de ideas, conceptos y categorías a través de los cuales se da sentido a los fenómenos– constituyen la realidad como nosotros la conocemos y reproducimos.⁴⁶

Un concepto de suma relevancia para este enfoque es el discurso de la política pública, es decir, el conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones, que son producidas, reproducidas y transformadas en un conjunto de prácticas que dan significado a la realidad física y social.⁴⁷ Según Guillermo Cejudo, el discurso se presenta en forma de narrativas que ordenan y construyen significados comunes y realidades colectivas. Incluye, así, tanto

⁴⁴ Frank Fischer, *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, 58-60.

⁴⁵ *Ibid.*, 57-60.

⁴⁶ Peter Scholten, “The limitations of policy learning: a constructivist perspective on expertise and policy dynamics in Dutch migrant integration policies”, *Policy and Society* 36, núm. 2 (2017): 345-363.

⁴⁷ Guillermo Cejudo, “Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista”, 4.

aquellas ideas que buscan transmitir que la política propuesta es sensata y apropiada, como el proceso interactivo de formulación y comunicación que sirve para generar y comunicar dichas ideas. En este sentido, la relevancia del discurso de la política pública no solo está en que representa una estrategia de comunicación, ni en la forma en cómo se presenta una política en un documento oficial, sino también en los significados compartidos que le dan sentido.⁴⁸

Cejudo analiza la manera particular en que el discurso influye en las distintas etapas del proceso de la política pública. El autor identifica cuatro puntos. Primero y más relevante para esta investigación, está la definición de los problemas públicos. Aquí, las características propias del discurso definen la forma en que un problema es concebido como tal.⁴⁹ En otras palabras, establece los límites para comprender una situación y afirma una concepción particular de la realidad. Por este motivo, encuadra las elecciones de políticas posteriores y delimita los temas que entran en la agenda.⁵⁰

Para Cejudo, los problemas públicos no son condiciones sociales objetivas fácilmente identificables y visibles. Para que una situación se convierta en un problema público, un actor debe identificarla como un problema y, después, por medio de un discurso, atribuirle características negativas, que lo vinculen con valores sociales no atendidos. Así, la situación se presenta como una desviación de un objetivo social compartido y, por tanto, se emite un juicio moral sobre ella.⁵¹

⁴⁸ Ibid., 4 y 5.

⁴⁹ Guillermo Cejudo, “Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista”, 6-8.

⁵⁰ Charles Elder y Roger Cobb, “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, ed. Luis Aguilar Villanueva (Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1993), 77-104.

⁵¹ Guillermo Cejudo, “Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista”, 6-8.

Segundo, en la toma de decisiones y su justificación, el discurso no solo presenta la decisión política que se tomó, sino también la explica, la justifica y la legitima. Los actores pueden utilizar herramientas retóricas que exageran los problemas, presentar soluciones como inevitables y prometer resultados que no están garantizados. El propósito del discurso es explicar por qué un tema debe incluirse en la agenda y, por tanto, los tomadores de decisiones construyen aquellos significados que transforman una situación en un problema. De esta forma, el enfoque constructivista reconoce que cada decisión de política pública está acompañada de una estrategia, explícita o implícita, de persuasión.⁵²

Tercero, durante la etapa de implementación de la política pública, el discurso incide por dos vías. Por un lado, los argumentos y las justificaciones que acompañan las decisiones son el principal mecanismo de comunicación hacia los actores a cargo de implementar la política pública; con ello, guían sus estrategias. Por otro lado, este discurso también entra en conflicto con los valores y las creencias individuales; por tanto, cada actor interpreta los significados y los traduce a sus propios términos.⁵³ El enfoque constructivista señala, además, que el proceso político tiene una naturaleza plural. La realidad se construye desde una multiplicidad de posiciones; no solo los múltiples actores tienen intereses particulares, sino que el origen de estas diferencias está en sus distintas visiones del mundo.⁵⁴ Finalmente, la etapa de evaluación está igualmente informada por los discursos.⁵⁵

En esta investigación, busco problematizar la manera en que la normativa del municipio de Tapachula construye la migración indocumentada en tránsito por México como

⁵² Guillermo Cejudo, “Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista”, 8-11.

⁵³ Guillermo Cejudo, “Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista”, 11-13.

⁵⁴ Sabine Saurugger, “Constructivism and public policy approaches in the UE: from ideas to power games”, 895.

⁵⁵ Guillermo Cejudo, “Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista”, 13.

un problema de política pública, así como las transformaciones que dicha construcción experimentó durante el período 2011-2019. Para este fin resulta de particular interés indagar en la manera en que una situación se define como problema público. A continuación, exploro aquellos supuestos que es importante considerar cuando un investigador se centra en la fase de construcción de situaciones como problemas de política pública.⁵⁶

La construcción de los problemas de política pública

Para analizar la construcción de un problema de política pública resulta vital distinguir entre una situación social y un problema social que necesita ser atendido por las autoridades correspondientes, es decir, un problema público. Existen condiciones o situaciones sociales que pueden convertirse en problemas, cuando llegamos a creer que debemos hacer algo al respecto. En otras palabras, los agentes interesados en que una situación se convierta en un problema pueden asignar a la concepción de dicho suceso categorías que le dotan de significado particular. Por este motivo, los problemas de política son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad y la caracterización de algo como problema es, en última instancia, un ejercicio interpretativo.⁵⁷

De acuerdo con John Kingdon, un problema público tiene tres características: valores, comparaciones y categorías. Cuando un actor define una situación como problema, emite juicios de valor, a través de símbolos e imágenes que están cargados valorativamente, selecciona y destaca ciertas realidades sobre otras, y presume que hay una solución que cae

⁵⁶ Durante el análisis de discurso, empleo las categorías mencionadas de manera no uniforme, sino selectiva, aplicándolas únicamente cuando resultan relevantes para abordar la pregunta de investigación. Este enfoque me permitirá mantenerme centrada en los aspectos más relevantes del discurso y evitar una expansión excesiva del trabajo.

⁵⁷ John Kingdon, "Problems", en *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Harlow: Pearson Education Limited, 2014), 109 y 110.

dentro de la competencia del gobierno. Es decir, define un “ser” a partir de un “otro”, el cual se refleja en aquellas categorías que establecen los límites para comprender el problema. En resumen, la manera en que una situación se define como problema público no solo depende de los hechos sino también de las ideas, las creencias y los valores de los actores.⁵⁸

A partir de estos supuestos, Joseph Gusfield argumenta que todos los problemas públicos tienen una dimensión cognitiva y una dimensión moral. La dimensión cognitiva consiste en las creencias sobre la realidad de la situación y de los acontecimientos que provocan el problema. En cambio, la parte moral es aquella que permite considerar una situación como dolorosa, innoble o inmoral. Con ello, sirve como justificación para la alteración o erradicación del problema.⁵⁹

Por otra parte, una vez se ha reconocido que los problemas públicos son construidos por los actores políticos, resulta vital explorar la gama de construcciones sociales, que dotan de significado los discursos alrededor de la política pública, en el contexto situacional desde el cual se crean.⁶⁰

En esta línea, Anne Schneider y Helen Ingram proponen la noción de “poblaciones objetivo”, que refiere a aquellas caracterizaciones, imágenes, estereotipos y creencias sobre un grupo de personas, cuyo comportamiento y bienestar se ven afectados por la política pública. Para las autoras, la construcción de un problema público implica la construcción de poblaciones objetivo, la cual, a su vez, está sujeta a valoraciones por parte de los actores políticos, tanto positivas como negativas, dirigidas a grupos específicos de personas.⁶¹

⁵⁸ Ibid., 90-115.

⁵⁹ Joseph Gusfield, *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order* (Chicago: The University of Chicago Press, 1981), 1-23.

⁶⁰ Frank Fischer, *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, 62.

⁶¹ Anne Schneider y Helen Ingram, “Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy”, *The American Political Science Review* 87, núm. 2 (1993): 334-347.

Schneider e Ingram proponen que, a partir del discurso que utilizan los tomadores de decisiones, así como el poder que tienen ciertos sectores de la población, podemos identificar cuatro tipos de poblaciones objetivo que se crean en el proceso de política pública. Primero están los grupos “favorecidos”, los cuales son percibidos como poderosos y contruidos de manera positiva. Segundo, los grupos “contendientes”, que son poderosos y están contruidos negativamente. Tercero, están los grupos “dependientes”, considerados políticamente débiles, pero que tienen construcciones positivas. Por ejemplo, pueden ser considerados como grupos vulnerables que requieren del apoyo del Estado. Finalmente, están los grupos “desviados”, que son contruidos negativamente y como políticamente débiles.⁶²

Estas observaciones tienen relevantes implicaciones para el análisis de política pública. Por un lado, el concepto de “población objetivo” permite reconocer que la política pública tiene un propósito político e intenta conseguir objetivos específicos cambiando el comportamiento de ciertas personas –por lo general, de los grupos “desviados”. Al ser una norma o regla, la política pública limita las posibilidades de actuar de las personas, las coacciona para que hagan cosas que no habrían hecho de otra manera y envía mensajes sobre a qué grupo pertenecen las personas, lo que merecen del gobierno y lo que se espera de ellas. Por ejemplo, los grupos “desviados” reciben el mensaje de que son malas personas, ya que su comportamiento constituye un problema para les demás. Por tanto, pueden esperar ser castigadas a menos que cambien su comportamiento o eviten el contacto con el gobierno.⁶³

Por otro lado, las construcciones sociales de las poblaciones objetivo entrañan una carga valorativa que influye sobre los funcionarios públicos y con ello, determinan tanto la agenda como el diseño de la política pública. De acuerdo con las autoras, les funcionarios

⁶² Ibid., 335 y 336.

⁶³ Ibid., 335-343.

son presionados por grupos poderosos para que elaboren políticas beneficiosas para grupos favorecidos y, políticas punitivas para los grupos desviados. En el mejor de los casos – sostienen las autoras–, las personas “desviadas” no serán encarceladas ni ejecutadas, pero se les negará información, se les impedirá organizarse y serán sometidas a la autoridad de otros. No obstante, resulta vital reconocer que las construcciones sociales de las poblaciones objetivo son paralelamente manipuladas y utilizadas por los propios funcionarios públicos. Ellos tienen la capacidad de crear nuevos grupos objetivo y desarrollar imágenes para ellos.⁶⁴

En última instancia, el enfoque constructivista en el análisis de política pública propone que el proceso de formulación y ejecución de la política pública es un juego para ganar y ejercer poder, a través de la competencia de discursos.⁶⁵ En consecuencia, la política pública se concibe como una construcción social que envía una serie de mensajes específicos. No solo informa sobre qué actores son virtuosos y peligrosos, sino que especifica, también, qué acciones se consideran virtuosas, cuáles serán castigadas o sancionadas, y para quién aplica dichas medidas.⁶⁶ Con ello, la política pública refleja la distribución de poder de una sociedad y permite conocer la capacidad de ciertos actores de imponer significados como un ejercicio de poder.⁶⁷

Este enfoque teórico es de suma utilidad para la investigación. Por un lado, permite analizar el proceso de construcción de política pública –qué ideas, imágenes y valores subyacen en los discursos que rodean dicho proceso–, así como las consecuencias que este

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Guillermo Cejudo, “Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista”, 5.

⁶⁶ Frank Fischer, *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, 66-68.

⁶⁷ Guillermo Cejudo, “Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista”, 5.

proceso tiene en las decisiones que toman los actores –qué temas y de qué manera entraron en la agenda, así como qué actores se vieron beneficiados y cuáles, perjudicados.⁶⁸

Por otro lado, da cuenta de la multitud de niveles en los que se construye la realidad. Les actores que participan en el proceso de políticas públicas tienen distintos intereses. El origen de estas diferencias está en sus diferentes visiones del mundo.⁶⁹ En consecuencia, para el caso que ocupa la atención de esta investigación, permite reconocer que no solo el fenómeno de la migración afecta, de manera diferenciada, cada región y localidad del país, sino que estas formas distintas de experimentar la migración pueden –o no– ser la base sobre la cual ésta se construye como un problema de política pública, refiriéndose, además, a aspectos muy diversos del mismo fenómeno.

La elección del enfoque constructivista implica que, durante mi investigación, analice la construcción de la migración indocumentada en tránsito por México como un problema de política pública desde el contexto espacial y temporal en el cual sucede. Es decir, a partir de los eventos que ocurrieron en México, de manera general, y en Tapachula, de manera particular, entre 2011 y 2019. Al realizar una investigación inductiva, será necesario que dé cuenta de las particularidades de la perspectiva del gobierno municipal y la contextualice en el tiempo y espacio. Finalmente, al valerme del constructivismo para analizar la forma en que se construye la migración en tránsito en la normativa local, que no es específica sobre migración, pero que menciona el fenómeno, espero poder develar algunos aspectos de la etapa de problematización, en la formulación de la política pública en Tapachula.

⁶⁸ Guillermo Cejudo, “Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista”, 2 y 4.

⁶⁹ Sabine Saurugger, “Constructivism and public policy approaches in the UE: from ideas to power games”, 895.

Este enfoque teórico-conceptual tiene dos desventajas. En primer lugar, al estar en proceso de consolidación, el análisis constructivista de la política pública no cuenta con un marco conceptual coherente, ni una metodología precisa. No hay criterios claros de demarcación sobre las estrategias y métodos a seguir en el análisis. Tampoco cuenta con una serie de fundamentos teóricos o un canon de textos fundamentales. Sin embargo, se ha señalado que esto representa, también, un área de oportunidad, pues permite que los investigadores aporten nuevas perspectivas. En segundo lugar, aunque este enfoque permita entender una dimensión generalmente olvidada de la política pública, por sí solo no basta. Resulta necesario complementar el análisis con otros enfoques para comprender cómo el poder, los intereses y las instituciones moldean el discurso y este, a su vez, moldea la política pública.⁷⁰

Por esta razón, he decidido complementar los supuestos que guían la investigación con las propuestas de la teoría del discurso. De esa manera, me será posible analizar la forma en que la normativa local de Tapachula construye la migración indocumentada en tránsito por México como un problema de política pública.

Apunte metodológico: el análisis de discurso

La noción de discurso es difícil de definir ya que entre quienes se dedican a investigarlo, no existe un consenso sobre su significado. Sin embargo, para propósito de esta investigación, he decidido tomar la definición de Frank Fischer, para quien el discurso es “un conjunto de ideas y conceptos que dan significado a las relaciones sociales y físicas”. Al operar tanto a

⁷⁰ Guillermo Cejudo, “Discurso y políticas públicas”, 2, 15 y 16.

nivel macro como micro, el discurso transmite el sistema de creencias de una sociedad y media las interacciones sociales y políticas cotidianas.⁷¹

Teun A. Van Dijk, uno de los principales proponentes de la teoría crítica del discurso, señala que el discurso cuenta con propiedades particulares. Primero, la secuencia ordenada de palabras o frases, cada una con sus estructuras propias, expresa una sucesión coherente de significados locales y globales. Segundo, el discurso representa una forma de comunicación que se basa en el conocimiento de la realidad. Tercero, el discurso es tanto un mensaje como una interacción social; con ello, refleja la distribución de poder de una sociedad.⁷²

A partir de la tercera propiedad, podemos observar que el discurso tiene importancia en cuanto a las relaciones de poder y lucha por el poder. Peter Bachrach y Morton S. Baratz proponen que el poder tiene dos caras. La primera cara del poder está relacionada con el intento exitoso de A al lograr que B haga algo que de otra forma no haría; este poder lo ejerce A cuando participa en la toma de decisiones que afecta a B. En cambio, la segunda cara está asociada con la movilización de los sesgos y la no toma de decisiones. A asegura la conformidad de B limitando la toma de decisiones a asuntos no controvertidos y previniendo la conversión de las quejas observables en problemas importantes.⁷³ En el proceso de carácter político, ciertos actores tienen la capacidad y las herramientas para controlar y limitar las ideas y las acciones de los participantes no poderosos.⁷⁴

⁷¹ Frank Fischer, *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, 73 y 90.

⁷² Teun A. Van Dijk, "Discourse and Migration, en *Qualitative Research in European Migration Studies*, eds. Ricard Zapata-Barrero y Evren Yalaz (Cham: Springer Open, 2018), 227-248.

⁷³ Peter Bachrach y Morton S. Baratz, "Two Faces of Power", *The American Political Science Review* 4, núm. 56 (1962): 947-952.

⁷⁴ Estas categorías resultan útiles para la investigación con el propósito de desentrañar de manera más clara aquellos "seres" y "no seres" que plantea el discurso sobre la migración en tránsito como problema de política pública. Norman Fairclough, *Language and power* (Harlow: Longman Inc., 1989), 17-76.

Así pues, para este enfoque teórico, la relación entre el discurso y las estructuras sociales no es unidireccional. Por un lado, el discurso está influido por las estructuras sociales; por otro, el discurso tiene un efecto concreto sobre las estructuras mismas, pues contribuye a su reproducción, cambio o continuidad.⁷⁵ El discurso y las estructuras sociales son, entonces, mutuamente constitutivas.

Efectivamente, la teoría del discurso supone que la realidad social se constituye a través del discurso. El lenguaje contribuye a la creación de la realidad, pues los objetos físicos cobran significado a través del discurso.⁷⁶ Los actores sociales toman prestados términos y conceptos de los discursos, que se ponen a su disposición en sus grupos sociales y en la sociedad, para dar sentido al mundo. No sólo atribuyen significados a otros actores en función de las posiciones que se les asigna o atribuye en los discursos dominantes o contrarios, sino también se posicionan con respecto a atributos sociales específicos. Es decir, construyen su identidad a partir de ideas, normas, valores y creencias.⁷⁷

Así, al igual que el constructivismo, la teoría del discurso considera que el lenguaje y la estructura son entidades mutuamente constitutivas. El lenguaje es un medio para expresarnos, pero también se reproduce como una estructura. El propósito de la teoría del discurso es comprender la manera en que se construyen las categorías sociales mediante el análisis de los discursos que se crean en diversos contextos.⁷⁸

⁷⁵ Ibid., 37-40.

⁷⁶ Alexandra Maria Lebedeva y Mercedes López, “The Construction of Immigrant Identity in the EU: A Foucauldian discourse analysis of EU common migration policy”, ensayo para el Seminario sobre Estudios de Paz y Conflicto, Universidad de Umeå, 2014.

⁷⁷ Frank Fischer, *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, 83 y 91.

⁷⁸ Alexandra Maria Lebedeva y Mercedes López, “The Construction of Immigrant Identity in the EU: A Foucauldian discourse analysis of EU common migration policy”, 13.

Para la teoría del discurso, el análisis de discurso no es solamente una metodología cualitativa e interpretativa que permite analizar fenómenos sociales;⁷⁹ es también un campo de estudio amplio y multidisciplinar.⁸⁰ El objetivo de esta metodología es explorar cómo las ideas y los objetos producidos socialmente, a través de significados insertados en discursos, han sido creados. En consecuencia, cuando un investigador opta por el análisis de discurso como metodología, debe tomar en consideración una serie de suposiciones sobre los discursos y el lenguaje.⁸¹

Para el propósito de esta investigación, conviene discutir las propuestas de Teun A. Van Dijk y Jennifer Milliken sobre el discurso como unidad de análisis. Van Dijk propone que, durante un análisis de discurso, en especial, sobre un tema sensible como la migración, es necesario considerar las tres dimensiones del discurso: lo expresado, lo implícito y lo presupuesto.⁸² Para el autor, la interpretación de un discurso no se limita a las proposiciones que se expresan explícitamente, sino también incluye las implicaciones y presuposiciones que se derivan de las proposiciones explícitas.⁸³

Por su parte, Jennifer Milliken argumenta que la teoría del discurso cuenta con tres afirmaciones teóricas, las cuales representan distintos puntos de partida para el análisis del discurso: el discurso como sistema de significados, como productor y reproductor de objetos sociales y como “juego de la práctica”. En cuanto a la primera perspectiva y más relevante

⁷⁹ Beatriz Zepeda, “Construyendo la nación en el siglo XXI: la ‘Patria’ en el discurso del presidente Correa”, 169.

⁸⁰ Teun A. Van Dijk, "Discourse and Migration, 228.

⁸¹ Beatriz Zepeda, “Construyendo la nación en el siglo XXI: la ‘Patria’ en el discurso del presidente Correa”, 169 y 170.

⁸² Las presuposiciones son proposiciones que se suponen verdaderas para que otra proposición tenga sentido; representan el conocimiento compartido por el hablante y los receptores. Las presuposiciones pueden utilizarse para manipular los conocimientos y otras creencias de los receptores, ya que afirman que un hecho es cierto, aunque no lo sea.

⁸³ A. van Dijk, Teun, "Discourse and Migration", 238-241.

para esta investigación, un investigador puede concebir el discurso como sistemas de significación que construyen realidades sociales.⁸⁴ En esta afirmación teórica podemos encontrar una comprensión constructivista del significado: las cosas no significan, ya que el mundo material no transmite significados. Más bien, las personas construyen los significados utilizando sistemas de signos. En consecuencia, resulta necesario enfocar la atención en las relaciones por las que se distingue un objeto de otro. Los discursos se estructuran, en gran medida, en términos de oposiciones binarias que definen cualidades y atributos que se dan por sentados y establecen relaciones de poder.⁸⁵

Segundo, el discurso es productivo –o reproductivo– de las cosas definidas por él mismo. Los discursos hacen intangibles algunas formas de estar en el mundo y con ello, excluyen otros posibles modos de identidad y acción. Esto se debe a que operacionalizan un "régimen de verdad" particular. Es decir, definen los sujetos autorizados para hablar y actuar, así como las prácticas de conocimiento, mientras que disciplinan a las personas y organizan y controlan los espacios sociales. En pocas palabras, los discursos funcionan para definir y permitir, y para silenciar y excluir.⁸⁶

Tercero, el juego de la práctica se enfoca en el estudio de los discursos dominantes o hegemónicos y, su estructuración de significados en relación con la aplicación de prácticas y formas para hacerlas legítimas. El supuesto es que todos los discursos son redes inestables, que requieren trabajo para "articular" y "rearticular" conocimientos e identidades. Es decir,

⁸⁴ Jennifer Milliken, "Discourse Study: Bringing Rigor to Critical Theory", en *Constructing International Relations: The Next Generation*, eds. Karin M. Fierke y Knud Erik Jørgensen (Nueva York: Routledge Taylor & Francis, 2015), 157-182.

⁸⁵ Jennifer Milliken, "Discourse Study: Bringing Rigor to Critical Theory", 159, 160 y 162.

⁸⁶ *Ibid.*, 160.

para fijar un “régimen de verdad”. Por este motivo, encontramos que los discursos son cambiantes e históricamente contingentes.⁸⁷

Ahora bien, ¿cuál es la relevancia de la teoría del discurso para mi investigación? Si partimos del supuesto de que la política pública es una forma de discurso, podemos observar que su elaboración presupone un ejercicio de poder. Les agentes que participan en el proceso de formulación de políticas movilizan los recursos, como los discursos, a su alcance para poder actuar e intervenir. Paralelamente, las estructuras, entre estas, los propios discursos, limitan el margen de maniobra de estas personas.⁸⁸ En otras palabras, la manera cómo se define la política pública implica la creación de significados que reflejan la distribución de poder en una sociedad. Sin embargo, estos significados también poseen la capacidad de influir y transformar dicha distribución de poder. La normativa local de Tapachula no es la excepción.

El análisis de discurso permite develar las ideas, las imágenes y los valores que subyacen a la construcción de un fenómeno como problema, al tiempo que permite desentrañar la manera particular en que los actores piensan sobre una situación social y la forma en que la construyen tal y como se percibe. En la normativa, hay una definición particular de los problemas públicos, aun cuando esta construcción se va modificando conforme la interpreta cada actore. En este sentido, la política pública no solo es el resultado de las limitaciones organizativas, de las contingencias pragmáticas y de las negociaciones entre las partes interesadas, sino también de valores, creencias, reglas e ideas.⁸⁹

⁸⁷ Jennifer Milliken, “Discourse Study: Bringing Rigor to Critical Theory”, 161.

⁸⁸ Bas Arts y Jan Van Tatenhove, "Policy and Power: A Conceptual Framework between the 'Old' and 'New' Policy Idioms", *Policy Sciences* 37, núm. 3/4 (2004): 339-356.

⁸⁹ Joseph Gusfield, *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*, 111-145.

Para realizar el análisis de discurso en esta investigación he decidido retomar el trabajo de Jennifer Milliken, particularmente, su enfoque sobre el discurso como sistemas de significación. Siguiendo esta premisa, la autora sugiere que los métodos más apropiados son el análisis de predicados y el análisis metafórico.⁹⁰ El análisis de predicado se centra en las prácticas lingüísticas de la predicación; es decir los verbos, adverbios y adjetivos que se unen a los sustantivos, y construyen un objeto como algo particular con características y capacidades distintivas.⁹¹ Este método parte del supuesto de que un texto nunca construye solamente una cosa. Asume, por el contrario, que, a partir de paralelismos y contrastes implícitos o explícitos, otras cosas son etiquetadas y dotadas de atributos.⁹² En consecuencia, el investigador debe analizar cómo se distinguen entre los sujetos y se relacionan entre sí.⁹³

En contraste, el análisis de metáfora consiste en identificar las metáforas— la manera en que se conceptualiza un ámbito en términos de otro— que se utilizan regularmente para dar sentido al mundo.⁹⁴ Las metáforas representan una manera de estructurar el razonamiento y la acción humana; no solo son representativas de la realidad, sino también tienen la capacidad de tergiversar y reducir la complejidad de una situación social.⁹⁵ Por este motivo, este tipo de análisis permite conocer cómo se ordena un discurso y cómo este puede diferir de otros en la construcción de la realidad.⁹⁶

⁹⁰ Más adelante, destaco la relevancia del trabajo de Van Dijk para esta investigación. Jennifer Milliken, "The study of discourse in international relations: a critique of research and methods", *European Journal of International Relationships* 5, núm. 2 (1999): 225-254.

⁹¹ Beatriz Zepeda, "Construyendo la nación en el siglo XXI: la 'Patria' en el discurso del presidente Correa", 171.

⁹² Jennifer Milliken, "The study of discourse in international relations: a critique of research and methods", 231-234.

⁹³ Jennifer Milliken, "Discourse Study: Bringing Rigor to Critical Theory", 162-166.

⁹⁴ Jennifer Milliken, "The study of discourse in international relations: a critique of research and methods", 235.

⁹⁵ Véase Nicholas Greenwood Onuf, *World of our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, 127-160. Maarten Hajer, "A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics", en *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, eds. Maarten Hajer y Hendrik Wagenaar (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 88-110.

⁹⁶ Jennifer Milliken. "The study of discourse in international relations: a critique of research and methods", 235.

Aunque en esta investigación no realizo propiamente un análisis de predicado y de metáfora, por limitaciones de tiempo, durante el análisis del discurso retomo tres ideas clave. Primero, destaco la importancia de las prácticas lingüísticas de la predicación en tanto representan una forma de caracterizar a los actores. Segundo, subrayo la necesidad de comprender cómo, al definir cualidades y atributos de ciertos actores, se construye simultáneamente un "otro". Tercero, destaco que el lenguaje puede simplificar y distorsionar la complejidad de una situación social, ya sea mediante el uso de metáforas o la selección cuidadosa de palabras para influir en la percepción de una situación como una realidad objetiva.

A partir de este enfoque, Milliken señala tres precauciones metodológicas. Primero, que el análisis del discurso debe basarse en un conjunto de textos de diferentes personas, que sean hablantes y escritores autorizados de un discurso dominante o bien, que piensen y actúen dentro de discursos alternativos. Segundo, debido a que se utiliza un método inductivo, las categorías de análisis no están dadas de antemano. Por el contrario, durante el análisis empírico, se formulan categorizaciones provisionales que deben de probarse frente a los resultados finales. Tercero, un análisis está completo cuando al añadir nuevos textos y comparar sus espacios objetuales, un investigador encuentra de forma consistente que las categorías teóricas que ha generado funcionan para esos textos.⁹⁷ En este sentido, en esta investigación, aunque realizaré el análisis de discurso con algunas categorías en mente, presentaré nuevas categorías con los resultados del análisis de discurso de la normativa local de Tapachula.

⁹⁷ Jennifer Milliken, "Discourse Study: Bringing Rigor to Critical Theory", 164-166.

Las preguntas que realizaré al texto parten no solo de las propuestas del enfoque constructivista en el análisis de la política pública, sino también de la teoría del discurso. En particular, las preguntas parten de la propuesta de Van Dijk. En primer lugar, me propongo identificar qué actores son mencionados, cómo se les caracteriza y con qué acciones y nociones se les asocia; en este contexto, me enfoco especialmente en las personas migrantes. En este aspecto, también es relevante identificar los juicios valorativos y/o caracterizaciones morales que se emiten. A partir de este análisis, mi objetivo es comprender no solo qué actores son presentados como virtuosos o peligrosos, sino también qué acciones se consideran deseables o indeseables y para quiénes. Esto me permitirá no solo identificar las oposiciones binarias a las que recurre la normativa, sino también comprender, en última instancia, a quiénes se protege, así como de qué o quién. Por último, buscaré determinar si se tergiversa y/o simplifica la complejidad de una situación social.

En esta investigación, supongo que el discurso alrededor de la política pública no se limita a las ideas, creencias, normas y reglas que se expresan explícitamente, sino también aquellas implícitas y presupuestas. Por lo tanto, es crucial no solo analizar lo que la normativa local de Tapachula expresa de manera explícita, sino también comprender las implicaciones subyacentes y las presuposiciones que pueden influir en el discurso.

En cuanto al material para el análisis, los documentos a revisar son aquellos de política pública disponibles a todo público, es decir, bandos municipales, planes de gobierno, reglamentos y códigos de ética (para una lista completa de los documentos analizados, véase la bibliografía). Cabe destacar que la selección de estos documentos se supeditó a su disponibilidad pública. Tras una revisión inicial, identifiqué discusiones sobre la migración como un tema de política pública en aquellos documentos que abordan los ámbitos de seguridad y desarrollo. Aunque hubiera sido ideal contar con más material, lamentablemente,

esto no fue posible debido a la dispersión y falta de organización del material disponible, que prevalecían en el archivo municipal cuando realicé la visita de campo a Tapachula. A pesar de esta limitación, los documentos analizados sí presentan una variedad de perspectivas, ya que abarcan ámbitos diferentes.

Para finalizar el capítulo, me gustaría señalar una debilidad que encuentra Milliken en cuanto al análisis de discurso de la política pública. La autora afirma que el enfoque actual deja de lado lo que sucede después de que se promulga una política, es decir, su proceso de implementación y evaluación.⁹⁸ Sin embargo, como ya lo he señalado, mi investigación tiene como objetivo problematizar la manera en que la normativa local de Tapachula, entendida como discurso, construye la migración indocumentada en tránsito por México como un problema de política pública y el cambio de dicha construcción durante el período de 2011-2019. En otras palabras, el enfoque se encuentra en la primera parte del proceso. Aun así, considero que la investigación representa una base para futuras investigaciones que bien pueden centrarse la fase de implementación de la política pública.

Conclusiones

El constructivismo, como enfoque epistemológico, sostiene que el mundo no es una realidad objetiva, sino que es socialmente construido, especialmente a través del lenguaje. Las palabras significan algo, porque se utilizan de una manera determinada. Llevadas al ámbito de la política pública, las propuestas del constructivismo se traducen en un entendimiento de que aquella no solo está moldeada por las instituciones y las condiciones políticas y económicas, sino también por las ideas. En consecuencia, reconoce que éstas enmarcan los

⁹⁸ Jennifer Milliken, “Discourse Study: Bringing Rigor to Critical Theory”, 172.

supuestos básicos que influyen en la definición de los problemas públicos, así como las posiciones que los actores adoptan durante el proceso de toma de decisiones e implementación.

Siguiendo esta premisa, en este trabajo de investigación no sólo planteo que la política pública es una forma de discurso, sino que los problemas de política son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. La caracterización de algo como problema es, en última instancia, un ejercicio interpretativo. En consecuencia, la construcción de una situación social como problema de política pública nunca es neutral. Al basarse en las ideas, creencias y valores de los actores involucrados, el proceso de formulación y ejecución de la política pública genera relaciones de inclusión y exclusión, así como relaciones de poder.

Ahora bien, al igual que el enfoque constructivista en el análisis de la política pública, la teoría de discurso reconoce que lenguaje contribuye a la creación de la realidad, pues los objetos físicos cobran significado a través del discurso. Además, señala que no solo el discurso y las estructuras sociales son entidades mutuamente constitutivas, sino que el discurso también refleja la distribución de poder de una sociedad. En este contexto, el análisis de discurso representa una metodología idónea para develar las ideas, imágenes y valores que subyacen a la construcción de la migración indocumentada en tránsito por México como problema de política pública.

En suma, en esta investigación, propongo que la normativa local de Tapachula contiene una definición particular sobre la migración indocumentada en tránsito por México como problema de política pública. Esta definición ha sido construida conforme se ha dado respuesta a ciertas coyunturas, las cuales exploraré en los siguientes capítulos.

Capítulo 2:

La perspectiva nacional: La migración indocumentada en tránsito por México, 2011-2019

La migración indocumentada en tránsito suele definirse como “aquella que se da en un país con la intención de buscar la posibilidad de emigrar a otro, conocido como el país de destino final”.⁹⁹ Las personas que migran en esta condición no cuentan con la documentación necesaria según las regulaciones migratorias del país de tránsito o del país de destino final, ya sea para permanecer de manera temporal o permanente en su territorio.¹⁰⁰

En México, este tipo de migración tiene un largo historial. El cruce fronterizo con destino a Estados Unidos de manera indocumentada no es un acontecimiento que surgió en el siglo XXI. A partir de 1980, en el contexto de los conflictos armados en Centroamérica, un número importante de migrantes centroamericanos llegaron a México en busca de refugio ante una situación de violencia política generalizada. A los pocos meses, se unieron a los flujos de mexicanos que se dirigían a Estados Unidos.¹⁰¹

Durante la década de 1990, la migración indocumentada en tránsito por México aumentó aún más. Si bien ya se habían iniciado los procesos de paz en Centroamérica, la guerra y los desastres naturales, entre los que destaca el huracán Mitch de 1998, afectaron la infraestructura física, social y económica de la región, consolidando, con ello, una migración

⁹⁹ Maria Georgina Garibo García, “Migración centroamericana en tránsito por México en el marco de la externalización de la frontera estadounidense: Plan Sur y Plan Frontera Sur”, *Punta Norte*, núm. 3 (2016): 71-102.

¹⁰⁰ Organización Internacional para las Migraciones, *Anexo 4: Glosario sobre Migración* (Ginebra: OIM, 2006), 1-87.

¹⁰¹ Manuel Ángel Castillo, “Las políticas y la legislación en materia de inmigración y transmigración”, en *Los grandes problemas de México: Migraciones internacionales III*, coords. Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo et. al (Ciudad de México: Colmex, 2010), 547-577.

que respondía fundamentalmente a razones económicas.¹⁰² Ante el arribo en aumento de población centroamericana, el gobierno mexicano actuó rápidamente. Por una parte, construyó una red institucional para definir cuáles serían los canales formales para controlar y gestionar la migración indocumentada en tránsito por México;¹⁰³ por otra parte, estableció controles cada vez más estrictos a lo largo de la ruta migratoria, para detener el flujo migratorio e impedir su llegada a la frontera norte.¹⁰⁴

En este capítulo, realizo un recuento histórico de la migración indocumentada en tránsito por México entre 2011 y 2019 desde una perspectiva nacional. Como menciono en el capítulo 1, tanto el enfoque constructivista en el análisis de política pública como la teoría de discurso reconocen que el lenguaje y la estructura son entidades mutuamente constitutivas. Esto implica que los significados son determinados por el contexto en el cual son construidos, reproducidos y empleados.¹⁰⁵

El propósito de este capítulo es, así, contextualizar los eventos relacionados con la migración indocumentada en tránsito por México que tuvieron lugar en Tapachula entre 2011 y 2019 –los cuales exploro en el capítulo 3–, así como el análisis del discurso de la normativa local de Tapachula –al que dedico el capítulo 4. Por lo tanto, desde una perspectiva nacional,

¹⁰² María Eugenia Anguiano Téllez y Rodolfo Cruz Piñeiro, “Flujos migratorios en tránsito por México desde el triángulo norte de Centroamérica”, en *Migrantes en tránsito a Estados Unidos: vulnerabilidades, riesgos y resiliencia*, coords. María Eugenia Anguiano Téllez y Daniel Villafuerte Solís (Tijuana: El Colegio de la Frontera del Norte, 2016), 45-71.

¹⁰³ Destaca la creación del Instituto Nacional de Migración (INM) en 1993, órgano facultado para llevar a cabo las atribuciones contenidas en la Ley General de Población en materia de migración, así como la reforma de 1996 a la Ley General de Población de 1974, que facultó al INM para realizar revisiones migratorias a lo largo del país. Eduardo Torre-Cantalapiedra y José Carlos Yee-Quintero, “México, ¿una Frontera Vertical? Políticas para el Control de la Migración Irregular y sus Resultados, 2007-2016”, *Revista LiminaR* 16, núm. 2 (2018): 87-104.

¹⁰⁴ Velia C. Bobes León y Ana Melisa Pardo Montaña, *Política migratoria en México: Legislación, imaginarios y actores* (Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2019), 8-10.

¹⁰⁵ Friedrich V. Kratochwil, “Constructivism as an Approach to Interdisciplinary Study”, 43.

me centro en aquellas coyunturas que tuvieron repercusiones en el comportamiento y la reacción tanto de las personas migrantes como del gobierno mexicano.

La periodización parte del inicio y fin de tres momentos coyunturales: la promulgación de la Ley de Migración (2011) y su subsecuente reglamento; la crisis humanitaria de los menores no acompañados y la puesta en marcha del Plan Integral Frontera Sur (2014); y la crisis humanitaria de las caravanas migrantes a finales de 2018 e inicios de 2019. El objetivo es presentar brevemente los acontecimientos que desembocaron en estas coyunturas, lo que caracterizó la respuesta gubernamental, así como el impacto de la normativa migratoria y las prácticas en los flujos migratorios. Este análisis permitirá comprender las particularidades específicas que adquieren en Tapachula los acontecimientos descritos en este capítulo, así como aquello que caracterizó la respuesta del gobierno local. Esto, a su vez, sentará las bases para realizar un análisis de discurso más profundo y matizado en el capítulo 4.

2011-2013. ¿A quién se debe proteger?: La matanza de San Fernando y la Ley de Migración

Durante la primera década del siglo XXI, los flujos migratorios indocumentados con destino a Estados Unidos fluctuaron significativamente. Durante los primeros cinco años, hubo un aumento en la migración indocumentada en tránsito por México, pero, a partir de 2006, los flujos comenzaron a disminuir.¹⁰⁶ Entre 2000 y 2005, un promedio anual de 500,000 migrantes cruzó la frontera México-Guatemala. Entre 2007 y 2009, esta cifra disminuyó a

¹⁰⁶ Esta situación se explica por tres razones: la crisis económica en Estados Unidos, un mayor control migratorio por parte de las autoridades estadounidenses y el aumento de la presencia de organizaciones criminales a lo largo de la ruta migratoria. Velia C. Bobes León y Ana Melisa Pardo Montaña, *Política migratoria en México: Legislación, imaginarios y actores*, 162

150,000.¹⁰⁷ En estos años, el gobierno mexicano mantuvo una política migratoria restrictiva; no sólo fortaleció la red institucional que se encargaría de implementar la estrategia de contención, sino también creó una “frontera vertical”.¹⁰⁸ Es decir, la presencia de las autoridades mexicanas se extendió a lo largo de la ruta migratoria –más que centrarse en detener a los migrantes en la frontera sur– y con ello, aumentó el porcentaje de “aseguramientos” en el centro del país.¹⁰⁹

A partir de 2010, la migración indocumentada en tránsito por México repuntó. En 2009, el INM “aseguró” a 64,447 personas migrantes; para 2012, esta cifra aumentó a 76,840.¹¹⁰ En específico, aumentó la cantidad de migrantes que procedían del norte de Centroamérica que decidieron quedarse en el país.¹¹¹ Paralelamente, la violencia que vivían las personas migrantes alcanzó niveles preocupantes, debido a la guerra contra las drogas y

¹⁰⁷ Daniel Villafuerte Solís y María del Carmen García Aguilar, “Crisis del sistema migratorio y seguridad en las fronteras norte y sur de México”, 86.

¹⁰⁸ Destaca el lanzamiento del Programa Sellamiento de la Frontera Sur y Plan Sur; el Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como entidad de seguridad nacional de 2005, y la reforma de 2008 a la Ley General de Población de 1974, para descriminalizar la migración indocumentada y equipararla con una falta administrativa. Además, cabe señalar que, entre 2000 y 2005, el número de estaciones migratorias a nivel nacional incrementó de 25 a 52. Véase Eduardo Torre-Cantalapiedra y José Carlos Yee-Quintero. “México, ¿una frontera vertical? Políticas para el Control de la Migración Irregular y sus Resultados, 2007-2016”, 90 y 91. María del Carmen García Aguilar, “La migración irregular de tránsito desde el derecho y la política en el tiempo mundial: el caso de México”, en *Cruce de fronteras: movilidad humana y políticas migratorias*, coords. María Eugenia Anguiano Téllez y Daniel Villafuerte Solís (Tijuana: El Colegio de la Frontera del Norte, 2015), 52-81. Velia C. Bobes León y Ana Melisa Pardo Montaña, *Política migratoria en México: Legislación, imaginarios y actores*, 46-99.

¹⁰⁹ Una frontera vertical es el proceso mediante el cual un país convierte su territorio en una extensa frontera para los migrantes en tránsito. Como resultado, las personas migrantes que cruzan dicho país con destino a otro están continuamente expuestas a ser detenidas y expulsadas de diversas formas, que están contempladas en la legislación. Eduardo Torre-Cantalapiedra y José Carlos Yee-Quintero. “México, ¿una frontera vertical? Políticas para el Control de la Migración Irregular y sus Resultados, 2007-2016”, 96.

¹¹⁰ Daniel Villafuerte Solís y María del Carmen García Aguilar, “Crisis del sistema migratorio y seguridad en las fronteras norte y sur de México”, 85.

¹¹¹ En 2000, más de 70% de las personas migrantes que vivían en México eran guatemaltecos y residían, sobre todo, en el estado Chiapas. Cabe enfatizar que la mayoría de estas personas emigró de Guatemala durante el conflicto armado interno. En la década de 1990, el gobierno estatal de Chiapas realizó programas de regularización para la población guatemalteca. Para finales de la década de 2010, aumentó la presencia relativa de personas salvadoreñas y hondureñas. Carla Pederzini, Fernando Riosmena et. al, “Tres décadas de migración desde el triángulo norte centroamericano: un panorama histórico y demográfico”, *Canamid Policy Brief Series*, núm. 1 (2015): 1-36.

la proliferación de bandas violentas como la Mara Salvatrucha.¹¹² El crimen organizado, los grupos de delincuencia locales y las autoridades mexicanas, tanto federales como locales, violaban sistemáticamente los derechos humanos, cívicos y políticos de los migrantes.¹¹³ En poco tiempo, se tejió una red de tráfico y trata de personas a lo largo de la ruta migratoria.¹¹⁴

Por este motivo, México era considerado entonces el país más violento para las personas migrantes. Entre 2000 y 2015, hubo más de 20,000 secuestros de migrantes por año; entre 72,000 y 120,000 migrantes desaparecidos y más de 40,000 cuerpos no identificados en las morgues.¹¹⁵ En este contexto, tuvo lugar la matanza de San Fernando, que representó un parteaguas en la historia de la migración indocumentada en tránsito por México y, con ello, en las respuestas del Estado mexicano a este fenómeno.

En agosto de 2010, 72 personas migrantes fueron secuestradas, mutiladas y asesinadas en un rancho del municipio de San Fernando, Tamaulipas, por el grupo de crimen organizado conocido como “Los Zetas” en colusión con la policía municipal. Un año después, en el mismo municipio, se encontraron 193 cadáveres en fosas clandestinas.¹¹⁶ La evidencia de estos actos de violencia cometidos en contra de la población migrante generó gran indignación en la comunidad internacional y entre la sociedad civil, quienes presionaron al gobierno mexicano para adoptar medidas duraderas para proteger a los migrantes en tránsito. Como resultado, en 2011, el gobierno mexicano promulgó la Ley de Migración y la Ley de

¹¹² Rodolfo Casillas, “Visible and Invisible: Undocumented Migrants in Transit Through Mexico”, en *Compassionate Migration and Regional Policy in the Americas*, eds. Steven W. Bender y William F. Arrocha (Londres: Palgrave MacMillan, 2017), 143-158.

¹¹³ Hugo Ángeles Cruz, “Las migraciones internacionales en la frontera sur de México”, 452 y 468-472.

¹¹⁴ Graciela Martínez, Salvador David Cobo y Juan Carlos Narváez, “Trazando rutas de la migración de tránsito irregular o no documentada por México”, *Perfiles latinoamericanos* 23, núm. 45 (2015): 127-155.

¹¹⁵ Amarela Varela, “La ‘securitización’ de la gubernamentalidad migratoria mediante la ‘externalización’ de las fronteras estadounidenses a Mesoamérica”, 14.

¹¹⁶ Joseph Knippen, Clay Boggs, *et. al.*, *Un camino incierto: Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México* (Ciudad de México: Wola, 2015), 3-60.

Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, que entraron en vigor en 2012, tras la publicación de sus respectivos reglamentos.¹¹⁷

La relevancia política de la Ley de Migración es enorme. Primero, se trata de la primera normativa mexicana que explícitamente regula el tema de la migración; con ello, deroga las disposiciones en la materia contenidas en la Ley General de Población de 1974. Segundo, integra una perspectiva de derechos humanos. En consonancia con la nueva normativa, se reformó la Constitución, para incluir explícitamente en el artículo primero el reconocimiento de los derechos humanos de las personas migrantes. Asimismo, el gobierno federal comenzó a utilizar de manera recurrente un discurso de protección de derechos humanos de les migrantes. Por ejemplo, el INM afirmó, en repetidas ocasiones, que su responsabilidad era “alertar a la gente que cruza por México [...] en materia de crimen organizado”.¹¹⁸ Tercero, la ley propone una “gobernanza migratoria”, que parte de la inclusión de la sociedad civil como actore coadyuvante en la política migratoria y en los procesos de alojamiento, acompañamiento y protección.¹¹⁹

Esta normativa se definió en un contexto caracterizado por las tensiones entre la visión de los Estados sobre seguridad nacional y la normativa internacional en materia de derechos humanos.¹²⁰ En este sentido, para el gobierno mexicano, la Ley de Migración

¹¹⁷ En el reglamento de la Ley de Migración, se plasmaron las estrategias de la política migratoria. Velia C. Bobes León y Ana Melisa Pardo Montaña, *Política migratoria en México: Legislación, imaginarios y actores*, 50-58. Carla Pederzini, Fernando Riosmena et. al, “Tres décadas de migración desde el triángulo norte centroamericano: un panorama histórico y demográfico”, 15.

¹¹⁸ María del Carmen García Aguilar, “La migración irregular de tránsito desde el derecho y la política en el tiempo mundial: el caso de México”, 66.

¹¹⁹ Velia C. Bobes León y Ana Melisa Pardo Montaña, *Política migratoria en México: Legislación, imaginarios y actores*, 38, 54 y 55.

¹²⁰ María del Carmen García Aguilar, “La migración irregular de tránsito desde el derecho y la política en el tiempo mundial: el caso de México”, 62-66.

permitió hacer eficientes los procedimientos administrativos y adecuar la política mexicana a los nuevos estándares del régimen internacional de derechos humanos.¹²¹

La construcción del marco normativo no se detuvo aquí. En 2012, bajo el mandato de la Ley de Migración, el gobierno federal creó la Unidad de Política Migratoria (UPM) al interior de la Secretaría de Gobernación, órgano responsable de la gestión de la política y el control de las fronteras. En adelante, la UPM tendría el propósito de diseñar y proponer la política migratoria por medio de sus estrategias, programas y acciones. Si bien la UPM tendría la facultad de formular y diseñar la política migratoria, el INM sería el órgano ejecutor de dicha política y, como tal, el único facultado para realizar “aseguramientos” y “retornos asistidos” migratorios. De esta manera, se separó el ámbito de formulación de políticas de su ejecución; aquellos funcionarios que definen la manera de actuar frente a la migración indocumentada en tránsito, no son los mismos que implementan las políticas.¹²²

En este mismo año, se creó el Consejo Consultivo de Política Migratoria (CCPM), conformado por miembros de la sociedad civil y funcionarios de distintas instituciones federales, como un órgano colegiado de consulta de la Secretaría de Gobernación o el INM. A este se otorgó la facultad de opinar sobre la formulación e implementación de la política migratoria, así como de proponer modificaciones al marco normativo y convocar a discusiones. Por ello, aunque comenzó a sesionar hasta un año después, su creación permite que se tome en cuenta las posiciones de la sociedad civil y así, el gobierno federal reconoce la participación de este actor en asuntos migratorios.¹²³

¹²¹ Velia C. Bobes León y Ana Melisa Pardo Montaña, *Política migratoria en México: Legislación, imaginarios y actores*, 50 y 51.

¹²² Ibid., 82 y 87.

¹²³ Ibid., 87-90.

Para finales de año, el gobierno federal publicó el “Acuerdo por el que se emiten las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración”¹²⁴ y emitió los “Lineamientos en materia de protección a migrantes del INM”, los cuales especifican los procedimientos para la atención de personas migrantes en situación de especial vulnerabilidad como les menores, adultos mayores, discapacidades, mujeres y víctimas de delitos.¹²⁵

Finalmente, a partir de 2013, como estrategia complementaria a la Ley de Migración y tras una serie de consultas nacionales, en las que participaron tanto las autoridades de los diferentes niveles de gobierno como la sociedad civil, la academia y el empresariado, surgió el Programa Especial de Migración como un mecanismo sexenal para que las autoridades articularan sus iniciativas en materia migratoria en los tres niveles de gobierno.¹²⁶ También, a partir de este año, el INM definiría su Plan Estratégico sexenalmente.¹²⁷

En síntesis, en estos primeros años, ante una situación de violencia hacia las personas migrantes y de constantes cambios en las dinámicas que rodearon el fenómeno de la migración indocumentada en tránsito por México, el gobierno federal creó un marco normativo que reguló de una manera particular la migración. Por un lado, fortaleció el uso

¹²⁴ María Eugenia Anguiano Téllez y Chantal Lucero Vargas, “La construcción gradual de la política de contención migratoria en México”, 146.

¹²⁵ Velia C. Bobes León y Ana Melisa Pardo Montaña, *Política migratoria en México: Legislación, imaginarios y actores*, 56.

¹²⁶ La administración del presidente Enrique Peña Nieto lo tituló el “Programa Especial de Migración 2014-2018”, mientras que la administración de Andrés Manuel López Obrador lo llamó “Nueva Política Migratoria del Gobierno de México, 2018-2024”. Rafael Alonso Hernández López, “Entre el cambio y la continuidad: la encrucijada de la política migratoria mexicana”, en *Movilidad humana en tránsito: retos de la Cuarta Transformación en política migratoria*, coords. Daniel Villafuerte Solís y María Eugenia Anguiano Téllez (Buenos Aires: Clacso, 2020), 159-184.

¹²⁷ En concreto, el Plan Estratégico del Instituto Nacional de Migración de 2013-2018 y 2019-2024. María Eugenia Anguiano Téllez y Chantal Lucero Vargas, “La construcción gradual de la política de contención migratoria en México”, 135-138.

del lenguaje de derechos humanos.¹²⁸ Por otro lado, instrumentó una política migratoria que priorizaba la contención. Esta situación implicó una contradictoria dicotomía que perdura hoy en día: mientras el gobierno federal despliega una política de contención, predica el respeto y la protección de los derechos humanos de toda persona migrante que se encuentre bajo la jurisdicción del Estado mexicano.¹²⁹

2014-2016. ¿Ser invisible y violentado o ser “asegurado” y “retornado”? La crisis humanitaria de los menores no acompañados

A finales de 2013 e inicios de 2014, la migración indocumentada en tránsito por México tenía tres características particulares. En primer lugar, en un contexto general de continuo aumento de la migración centroamericana, hubo una tendencia creciente de la migración de personas hondureñas. En segundo lugar, la migración por razones de violencia incrementó. En Honduras, la violencia política originada por el golpe de estado de 2009 generó la aceleración de los flujos migratorios.¹³⁰ Para 2014, este país tenía una tasa de homicidio de 68 por cada 100 mil personas. Por su parte, la violencia en El Salvador iba en aumento; en el mes de agosto de 2014, se registraron 907 homicidios, la cifra más alta desde el fin de la Guerra Civil en 1992.¹³¹ Para estos momentos, varios académicos comenzaron a hablar de una crisis humanitaria, puesto que la migración no era animada por razones laborales o económicas,

¹²⁸ Cabe mencionar que el lenguaje de derechos humanos con respecto a las personas migrantes indocumentadas en tránsito por México comenzó a utilizarse con mayor regularidad desde inicios del siglo con el presidente Vicente Fox. Sin embargo, tomó fuerza con la presidencia de Felipe Calderón y se consolidó con Enrique Peña Nieto. El uso del lenguaje de derechos humanos responde a demandas de la sociedad civil mexicana y a las innovaciones y los cambios normativos en el régimen internacional de los derechos humanos.

¹²⁹ María Eugenia Anguiano Téllez y Chantal Lucero Vargas, “La construcción gradual de la política de contención migratoria en México”, 142-150.

¹³⁰ Carla Pederzini, Fernando Riosmena et. al, “Tres décadas de migración desde el triángulo norte centroamericano: un panorama histórico y demográfico”, 5-12.

¹³¹ Joseph Knippen, Clay Boggs et. al, *Un camino incierto: Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México*, 30.

sino por la necesidad de supervivencia ante amenazas y agresiones en las comunidades de origen.¹³² Tercero, mientras hubo una creciente participación de mujeres en los flujos migratorios –en concreto, predominaron las mujeres hondureñas que eran madres solteras–,¹³³ aumentó alarmantemente la migración de menores no acompañados. Esta situación terminó conociéndose como la crisis de los menores no acompañados.¹³⁴

Las alarmas sobre la creciente migración de menores no acompañados se hicieron sonar desde abril de 2014. Para junio, los periódicos hablaban del elevado número de detenciones de niñas, niños y adolescentes y, sobre todo, de la carencia de infraestructura por parte de Estados Unidos para albergar a los miles de personas detenidas.¹³⁵

Para varios observadores, esta situación dejó entrever, por un lado, que Estados Unidos mantenía su política restrictiva en cuanto a la migración y, por otro lado, la relevancia de la colaboración de México y los países del norte de Centroamérica con el gobierno estadounidense para contener la migración indocumentada con rumbo a Estados Unidos.¹³⁶ El presidente Obama no solo solicitó al Congreso 1,400 millones de dólares adicionales a lo

¹³² Manuel Ángel Castillo García y Jéssica Nájera Aguirre, “Centroamericanos en movimiento: medios, riesgos, protección y asistencia”, en *Migrantes en tránsito a Estados Unidos: vulnerabilidades, riesgos y resiliencia*, coords. María Eugenia Anguiano Téllez y Daniel Villafuerte Solís (Tijuana: El Colegio de la Frontera del Norte, 2016), 71-98.

¹³³ María da Gloria Marroni, “Vulnerabilidades acrecentadas y resiliencia: migrantes centroamericanos en tránsito por México”, en *Migrantes en tránsito a Estados Unidos: vulnerabilidades, riesgos y resiliencia*, coords. María Eugenia Anguiano Téllez y Daniel Villafuerte Solís (Tijuana: El Colegio de la Frontera del Norte, 2016), 123-146.

¹³⁴ En 2013, el INM realizó 7,738 “retornos asistidos” de menores no acompañados; entre enero y noviembre de 2014, se realizaron 12,1574 “retornos asistidos” de menores, de los cuales 43% eran de origen hondureño. Velia C. Bobes León y Ana Melisa Pardo Montaña, *Política migratoria en México: Legislación, imaginarios y actores*, 164.

¹³⁵ Estados Unidos anunció que había realizado 47,000 detenciones de niños no acompañados en la frontera sur en los últimos ocho meses. Por su parte, entre enero y abril de 2014, el INM tuvo un incremento de “retornos asistidos” a menores centroamericanos de 119%. Véase María da Gloria Marroni, “Vulnerabilidades acrecentadas y resiliencia: migrantes centroamericanos en tránsito por México”, 117. Daniel Villafuerte Solís, “Introducción”, en *Cruce de fronteras: movilidad humana y políticas migratorias*, coords. María Eugenia Anguiano Téllez y Daniel Villafuerte Solís (Tijuana: El Colegio de la Frontera del Norte, 2015), 7-20.

¹³⁶ Daniel Villafuerte Solís y María del Carmen García Aguilar, “Crisis del sistema migratorio y seguridad en las fronteras norte y sur de México”, 84 y 93-95.

ya aprobado, sino que aumentó el presupuesto de la Patrulla Fronteriza y mantuvo una política de contención, que, en última instancia, desbordó la capacidad de los centros de detención en este país. Asimismo, su administración tomó pasos para trasladar a México y a los países centroamericanos la responsabilidad de frenar la migración indocumentada con destino a Estados Unidos.¹³⁷

Ante esta situación de crisis, el gobierno federal mexicano respondió con varias medidas. Entre marzo y abril, cuando apenas sonaban las primeras alarmas, no sólo anunció la puesta en marcha de cinturones de contención, terrestres y marítimos,¹³⁸ sino que expidió la ley reglamentaria del artículo 33¹³⁹ y publicó el Programa Nacional de Infraestructura y el Programa Especial de Migración. Para junio, el INM y la Policía Federal firmaron el “Convenio de Colaboración para brindar apoyo en el control, verificación, revisión y traslado de migrantes, así como resguardo perimetral de estaciones migratorias”.¹⁴⁰ En otras palabras, se facilitó la participación de los cuerpos policiacos en los operativos de revisión migratoria. El enfoque del gobierno mexicano se caracterizó por priorizar el control, la vigilancia y la observancia de las fronteras, en especial, la del sur.¹⁴¹

¹³⁷ Para junio de 2014, el vicepresidente Joseph Biden se reunió con los presidentes de Honduras, El Salvador y Guatemala para tratar el asunto de los migrantes. Tras dicha reunión, Estados Unidos anunció recursos por 93,1 millones de dólares para nuevos programas de asistencia a los gobiernos de Centroamérica en materia migratoria. Daniel Villafuerte Solís, “Introducción”, 7 y 8.

¹³⁸ El primer cinturón abarcó las zonas de Huixtla, Suchiate, Arriaga; el segundo, la Trinitaria, Comitán, Benemérito de las Américas y Palenque; y tercero, el Istmo. A este respecto, cabe mencionar que, para el 2014, en México, había 32 estaciones migratorias.

¹³⁹ El artículo 33 de la constitución de México regula el procedimiento por el cual el Ejecutivo federal puede ejercer su facultad de expulsión a personas extranjeras del territorio mexicano. Asimismo, prohíbe que las personas extranjeras se involucren en los asuntos políticos del país. Con ello, no solo se niega a las personas en situación de vulnerabilidad sus derechos políticos, sino también la posibilidad de luchar por que sean respetados.

¹⁴⁰ Véase Daniel Villafuerte Solís, “Mexico's Southern Border: Concept and Realities in the 21st Century”, en *The World Through Borders: The Difficult Journey of Migrants in Transit*, ed. Maria Eugenia Anguiano Tellez, Rafael Alonso Hernández López et. al (Tijuana: El Colegio de la Frontera del Norte, 2018), 81-106. Joseph Knippen, Clay Boggs et. al, *Un camino incierto: Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México*, 10.

¹⁴¹ Maria Georgina Garibo García, “Migración centroamericana en tránsito por México en el marco de la externalización de la frontera estadounidense: Plan Sur y Plan Frontera Sur”, 91.

No obstante, estas medidas no fueron suficientes para aliviar la crisis de menores no acompañados. Ante las crecientes presiones por parte del gobierno estadounidense, el presidente Enrique Peña Nieto anunció, el 7 de julio, la creación del Programa Frontera Sur –PFS.¹⁴² El PFS consistió en un comunicado de prensa del presidente mexicano, el acuerdo para la creación de centros para la coordinación de diversas autoridades federales en la frontera sur,¹⁴³ y el Decreto para la Creación de la Coordinación de Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur.¹⁴⁴ Por este motivo, su implementación no implicó el fortalecimiento del marco normativo migratorio, pero sí conllevó nuevas prácticas orientadas a la detención y deportación de las personas migrantes.

En los últimos meses de 2014, el gobierno federal puso en marcha el Programa Paso Seguro, en colaboración con el gobierno de Guatemala, para blindar la frontera entre ambos países; reformó diversas disposiciones de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria; adicionó diversos artículos a la Ley de Migración;¹⁴⁵ y finalmente, amplió la protección a los niños migrantes con la publicación de la Ley General de los Derechos de

¹⁴² Joseph Knippen, Clay Boggs et. al, *Un camino incierto: Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México*, 8-16. Alejandra Castañeda, “¿Qué es el Programa Frontera Sur?”, *Observatorio de legislación y política migratoria COLEF-CNDH*, 2016, Boletín 1, 1-4.

¹⁴³ A partir de dicho acuerdo, el gobierno federal transformó los puntos de revisión aduanales en Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo (CAITF) con el propósito de que esta nueva institución diera respuesta a la trata de personas e internamiento ilegal de mercancías. Beatriz Zepeda y Luis Alejandro Castellanos, *Seguridad en la frontera México-Guatemala: Una mirada desde los Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo* (Ciudad de México: CentroGeo, 2019), Vídeo. Alejandra Castañeda, “¿Qué es el Programa Frontera Sur?”, 2.

¹⁴⁴ Este órgano tuvo como propósito lograr un espacio de estabilidad y gobernabilidad en la frontera sur; por ello, se encargó de coordinar y dar seguimiento a la implementación de las políticas del PFS. En el Decreto que anuncia su creación, el gobierno federal establece cinco líneas de acción: 1) paso formal y ordenado; 2) ordenamiento fronterizo y mayor seguridad para los migrantes; 3) protección y acción social a favor de los migrantes; 4) corresponsabilidad regional y colaboración multilateral; 5) la creación de la Coordinación Interinstitucional, la cual se encargaría de brindarle atención y ayuda humanitaria al migrante, así como garantizar el estricto respeto a sus derechos humanos. Daniel Villafuerte Solís, “Mexico's Southern Border: Concept and Realities in the 21st Century”, 90. María Georgina Garibó García, “Migración centroamericana en tránsito por México en el marco de la externalización de la frontera estadounidense: Plan Sur y Plan Frontera Sur”, 91. Alejandra Castañeda, “¿Qué es el Programa Frontera Sur?”, 2.

¹⁴⁵ María Eugenia Anguiano Téllez y Chantal Lucero Vargas, “La construcción gradual de la política de contención migratoria en México”, 132-135.

las Niñas, Niños y Adolescentes y la adecuación de la Ley de Protección de Niños Migrantes de 2000.¹⁴⁶

La implementación del PFS implicó la intensificación de acciones de contención por parte del gobierno federal, puesto que se agudizaron las redadas y controles migratorios.¹⁴⁷ En un comienzo, las autoridades federales se enfocaron en realizar redadas diarias en la ruta de La Bestia, el ferrocarril que usaban las personas migrantes como medio de transporte para cruzar el territorio mexicano, en especial, en el sur de México, así como en reconstruir su infraestructura física con el propósito de evitar que las personas migrantes utilizaran el tren de carga como medio de transporte.¹⁴⁸

Al poco tiempo, las redadas se extendieron a autobuses, remolques, camiones, bares, restaurantes y hoteles a lo largo y ancho del territorio mexicano. Esto implicó que, por un lado, la participación de distintas fuerzas de seguridad –la Policía Federal, las Fuerzas Armadas y la Marina– en operativos de revisión migratoria, no siempre con la participación del INM. Por otro lado, conforme incrementaron los operativos, los “aseguramientos” y los “retornos asistidos”, aumentó la presencia de las autoridades a lo largo y ancho del territorio.

¹⁴⁶ Esta ley instruye a las autoridades federales, estatales, municipales y a adoptar medidas de protección especial de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad, entre las cuales se incluyen la situación migratoria o apátrida. Álvaro Martínez Quezada y Octavio Ixtacuy López, “Programas de atención a niños migrantes centroamericanos en Chiapas, México. Alcances y limitaciones”, *Hispanic Issues On Line*, núm. 26 (2020): 155-175.

¹⁴⁷ Véase María Georgina Garibo García, “Migración centroamericana en tránsito por México en el marco de la externalización de la frontera estadounidense: Plan Sur y Plan Frontera Sur”, 91 y 92. Eduardo Torre-Cantalapiedra y José Carlos Yee-Quintero. “México, ¿una frontera vertical? Políticas para el Control de la Migración Irregular y sus Resultados, 2007-2016”, 92 y 93.

¹⁴⁸ De manera complementaria, el gobierno federal solicitó a la empresa ferrocarrilera que aumentara la velocidad de los trenes y contrató a una policía privada para custodiar el tren. Asimismo, la inversión en infraestructura física ferroviaria estuvo delineada en el Plan Nacional de Infraestructura, 2013-2018. Joseph Knippen, Clay Boggs et. al, *Un camino incierto: Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México*, 8-13. Daniel Villafuerte Solís y María del Carmen García Aguilar, “Crisis del sistema migratorio y seguridad en las fronteras norte y sur de México”, 84. Amarela Varela, “La ‘securitización’ de la gubernamentalidad migratoria mediante la ‘externalización’ de las fronteras estadounidenses a Mesoamérica”, 12 y 13.

Entre julio de 2014 y junio de 2015, los “aseguramientos” realizados por las autoridades mexicanas aumentaron 73% en comparación con el mismo periodo del año anterior, es decir, entre 2013 y 2014. Además, como señala Joseph Knippen, entre octubre de 2014 y mayo de 2015, el INM realizó más deportaciones que la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos.¹⁴⁹

Estas acciones tuvieron importantes consecuencias: entre 2015 y 2016, disminuyeron los flujos migratorios y aumentó dramáticamente la vulnerabilidad de las personas migrantes, no solo por la diversificación de rutas como una respuesta a las continuas redadas, sino también por la invisibilidad de las personas migrantes al evitar a las autoridades mexicanas.¹⁵⁰ En otras palabras, aumentaron las violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes.¹⁵¹

Al respecto, cabe mencionar que, para 2015, mientras continuaba la implementación de una política de control migratorio, el INM formuló el Programa Conjunto de Migrantes en Tránsito y emprendió un programa de regularización migratoria. Asimismo, se publicó el Acuerdo por el que se crea la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación. En otras palabras, para el gobierno mexicano, la implementación de una política de contención hacia la migración indocumentada en tránsito por México no se contrapuso a la creación de

¹⁴⁹ Daniel Villafuerte Solís, “Mexico's Southern Border: Concept and Realities in the 21st Century”, 93. Joseph Knippen, Clay Boggs et. al, *Un camino incierto: Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México*, 3 y 5.

¹⁵⁰ Para Guillermo Ramírez, a partir de 2015, la movilidad humana transfronteriza e indocumentada de centroamericanos en tránsito por México debe ser analizada desde la categoría de *migración forzada*, pues estas personas no salieron *voluntariamente* de sus localidades, sino que fueron expulsadas por diversos procesos: situaciones socioeconómicas, catástrofes medioambientales y, procesos de violencia en los hogares y comunidades. Guillermo Ramírez, “Migración forzada y procesos de violencia: Los migrantes centroamericanos en su paso por México”, *Revista Española de Educación Comparada*, núm. 35 (2020): 14-33.

¹⁵¹ En 2014, las autoridades participaron en uno de cada cinco delitos contra migrantes; los más recurrentes fueron el robo y la extorsión. Joseph Knippen, Clay Boggs et al, *Un camino incierto: Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México*, 23-28.

instituciones que tuvieron el propósito de velar por la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, así como al uso de una retórica a favor de la protección de los derechos humanos de les migrantes.¹⁵²

En suma, a partir de la implementación del PFS, que implicó la creación de un mayor número de puntos de verificación migratoria e inspección militar a lo largo de las carreteras de México, las acciones de contención realizadas por el gobierno federal se expandieron desde la frontera sur hasta el centro del país.¹⁵³ Mientras tanto, se recurrió a un lenguaje de derechos humanos.¹⁵⁴ Tras la crisis de les menores no acompañados, se consolidó la frontera vertical que se vino construyendo desde inicios de siglo¹⁵⁵ y hubo una externalización de la frontera sur de Estados Unidos.¹⁵⁶

¹⁵² Desde 2000, el INM ha emprendido diversos programas de regularización migratoria: 2000, 2001, 2003, 2005, 2006, 2008. Velia C. Bobes León y Ana Melisa Pardo Montaña, *Política migratoria en México: Legislación, imaginarios y actores*, 68 y 69.

¹⁵³ Rafael Alonso Hernández López, “Entre el cambio y la continuidad: la encrucijada de la política migratoria mexicana”, 162 y 163.

¹⁵⁴ Entre 2014 y 2015, cobró notoriedad una práctica que se hizo evidente por su magnitud durante la crisis de les menores no acompañados: llamar eufemísticamente la detención migratoria como “alojamiento” de personas migrantes. Rafael Alonso Hernández López, “Entre el cambio y la continuidad: la encrucijada de la política migratoria mexicana”, 160-163.

¹⁵⁵ De acuerdo con Eduardo Torre-Cantalapiedra y José Carlos Yee-Quintero, se puede hablar de una verticalización de la frontera, puesto que el número de revisiones migratorias realizadas en la región norte de México experimentó un crecimiento sustancial entre 2011 y 2016, duplicando su porcentaje en el total —de un 12,4% a un 25,6%. Este proceso comenzó con Vicente Fox y se consolidó con Enrique Peña Nieto. Eduardo Torre-Cantalapiedra y José Carlos Yee-Quintero, “México, ¿una Frontera Vertical? Políticas para el Control de la Migración Irregular y sus Resultados, 2007-2016”, 94-96.

¹⁵⁶ Esto se debe a que las autoridades mexicanas aumentaron su labor de control para frenar la migración indocumentada con destino a Estados Unidos. Según Amarela Varela, la “externalización” de una frontera se refiere al proceso mediante el cual los grandes centros hegemónicos, como Estados Unidos, crean un conjunto de tratados y acuerdos de cooperación con terceros países para contener sus migraciones y aquellas que atraviesan sus territorios. Amarela Varela, “La ‘securitización’ de la gubernamentalidad migratoria mediante la ‘externalización’ de las fronteras estadounidenses a Mesoamérica”, 5, 9 y 10. Beatriz Zepeda y Julieta Fuentes Carrera, “La frontera México-Guatemala y el perímetro de seguridad de Estados Unidos 2000-2020”, 50-65.

2017-2019. Visibles y acuerpades: La crisis humanitaria de las caravanas migrantes

Tras la implementación del PFS, la migración indocumentada en tránsito por México disminuyó. Sin embargo, esta situación no duró mucho tiempo. Entre 2018 y 2019, los flujos migratorios repuntaron. En el año fiscal de 2018, la patrulla fronteriza de Estados Unidos registró 317,569 “encuentros” con personas migrantes centroamericanas; en el año fiscal 2019, esta cifra aumentó a 760,370. Es decir, hubo un incremento de 139%.¹⁵⁷ Esta migración compartió ciertas características con los flujos migratorios anteriores. Por un lado, se debía, en gran parte, al incremento de la violencia en los países de origen; en la mayoría de los casos, las personas migrantes huían de la persecución particular de miembros de pandillas y actores gubernamentales.¹⁵⁸ Por otro lado, similar a la crisis de los menores no acompañados, estaba compuesta, en mayor medida, por menores y unidades familiares.¹⁵⁹

No obstante, también se evidenciaron dinámicas particulares que respondían a la coyuntura del momento. Primero, desde 2014, hubo una diversificación de los lugares de origen, puesto que ya no solo emigraron personas de Guatemala, El Salvador, Honduras, sino también de Haití, Cuba y Nicaragua.¹⁶⁰ Segundo, las personas migrantes comenzaron a pedir, en mayores proporciones, asilo en México.¹⁶¹ En concreto, sobresalió el caso de los migrantes

¹⁵⁷ Daniel Villafuerte Solís, “La migración centroamericana y la Cuarta Transformación: ¿hacia un nuevo paradigma de política migratoria?”, 99.

¹⁵⁸ Ibid., 83 y 84.

¹⁵⁹ En el año fiscal de 2018, la patrulla fronteriza de Estados Unidos registró 41,283 “encuentros” con menores migrantes; en el año fiscal de 2019, 69,157. Es decir, hubo un incremento de 68%. Asimismo, en el año fiscal 2018, la patrulla fronteriza de Estados Unidos tuvo 77,794 “encuentros” con unidades familiares migrantes; en el año fiscal de 2019, 432,838. Hubo un incremento de 456%. Ibid., 84.

¹⁶⁰ Entre los años 2014 y 2018, el INM realizó 275,761 “retornos asistidos” de personas guatemaltecas; 247,986 de hondureñas; 117,451 de salvadoreñas; 18,853 de haitianas; 17,378 de cubanas; y 6,886 de nicaragüenses. María Eugenia Anguiano Téllez y Chantal Lucero Vargas, “La construcción gradual de la política de contención migratoria en México”, 148.

¹⁶¹ Entre 2013 y 2018, hubo incremento en las solicitudes de asilo de 2,287.5%. En diciembre de 2019, hubo un aumento de 5,424% con respecto al número de solicitantes del año 2013. Daniel Villafuerte Solís, “La migración centroamericana y la Cuarta Transformación: ¿hacia un nuevo paradigma de política migratoria?”, 85 y 86.

haitianos, quienes, en primavera de 2016, llegaron a la frontera norte mexicana para solicitar refugio en Estados Unidos.¹⁶² Para noviembre de dicho año, tras la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos —y ante el endurecimiento de las condiciones para acceder al asilo en dicho país—, las oportunidades para obtener asilo se vieron sustancialmente reducidas y con ello, cientos de migrantes decidieron quedarse en México. Esto se tradujo en un aumento sustancial en las solicitudes de asilo. Así, en el escenario regional, México se comenzó a configurar como una opción de país de refugio.¹⁶³

Tercero, la caravana se utilizó como una estrategia de migración frente a las medidas de contención.¹⁶⁴ A este respecto, es necesario aclarar que las caravanas tienen precedente en México. En 2006, se organizó la Caravana de Madres Centroamericanas para visibilizar la violencia que vivían las personas migrantes indocumentadas en su tránsito por México.¹⁶⁵ En 2009, el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos o Desaparecidos de El Salvador organizó la Caravana de la Esperanza,¹⁶⁶ y desde 2011, se realizan los Viacrucis Migrantes como eventos de protesta para visibilizar la subjetividad del migrante como un agente político,

¹⁶² Estas personas venían desde Brasil: tras el terremoto en Haití, en la década pasada, encontraron fuentes de empleo en la construcción de los estadios para los juegos olímpicos y el mundial de fútbol en dicho país. Sin embargo, después de la “bonanza” e iniciada la crisis política, salieron de Brasil con destino a Estados Unidos. Entraron a México por Tapachula y en Tijuana, solicitaron asilo. Carmen Fernández Casanueva y Arli Juárez Paulín, “El punto más al sur y el punto más al norte: Tapachula y Tijuana como ciudades fronterizas, escenarios de inmovilidad forzadas de migrantes, desplazados internos, solicitantes de refugio y deportados”, *Península* 14, núm. 2 (2019): 155-174.

¹⁶³ En 2017, el gobierno mexicano gestionó 4,512 visas humanitarias para les migrantes haitianos en México; 3,700 haitianos decidieron quedarse en Tijuana y Mexicali. Amarela Varela, “México, de ‘frontera vertical’ a ‘país tapón’: Migrantes, deportados, retornados, desplazados internos y solicitantes de asilo en México”, 63 y 65.

¹⁶⁴ Daniel Villafuerte Solís, “La migración centroamericana y la Cuarta Transformación: ¿hacia un nuevo paradigma de política migratoria?”, 76-85.

¹⁶⁵ Adriana Sletza Ortega Ramírez y Luis Miguel Morales Gámez, “(In)seguridad, derechos y migración: la Guardia Nacional en operativos migratorios en México”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla* 15, núm. 47 (2021), 157-182.

¹⁶⁶ Daniel Villafuerte Solís y María del Carmen García Aguilar, “Crisis del sistema migratorio y seguridad en las fronteras norte y sur de México”, 92.

con demandas y estrategias colectivas, pero también como víctima de la violencia de Estado.¹⁶⁷

Así, en octubre de 2018, salió de San Pedro Sula, Honduras, un grupo de personas migrantes que se denominaron “La caravana por la vida”, la cual tuvo alrededor de 1,500 miembros que fueron incrementando conforme recorrían el territorio mexicano.¹⁶⁸ Para inicios de 2019, llegaron nuevas caravanas a México.¹⁶⁹ Para finales de mayo, se advirtió la conformación de una caravana que podría alcanzar las 20 mil personas, que se denominó “La caravana madre”.¹⁷⁰

Lo novedoso no era el uso de las caravanas como una manera de transmigrar, ni que las caravanas fueran organizadas en el sur de México, entre quienes habían logrado pasar la frontera México-Guatemala; sino que, por iniciativa de las propias personas migrantes centroamericanas, se conformaron desde los territorios originarios con un volumen sin precedentes. Asimismo, contrario a los casos anteriores, estuvieron compuestas, en su mayoría, por unidades familiares, que recurrieron a la visibilización de su tránsito por la ruta migratoria como una estrategia de autodefensa, agencia política y migración.¹⁷¹

¹⁶⁷ Entre 2011-2015, hubo cuatro ediciones del Viacrucis migrante, y una más en Semana Santa de 2018. Adriana Sletza Ortega Ramírez y Luis Miguel Morales Gámez, "(In)seguridad, derechos y migración: la Guardia Nacional en operativos migratorios en México", 159-163.

¹⁶⁸ Cabe mencionar que, durante el cruce de la frontera México-Guatemala, la caravana migrante se enfrentó a un operativo policial mexicano que tenía el objetivo de frenar su entrada al país. Rafael Alonso Hernández López, “Entre el cambio y la continuidad: la encrucijada de la política migratoria mexicana”, 165.

¹⁶⁹ Rodolfo Casillas, “Políticas migratorias de México antes y después del COVID-19: claves para una nueva política migratoria. Un ejercicio de realpolitik”, en *II Informe Regional del Sistema Flacso. Una mirada sistémica sobre las migraciones en América Latina y el Caribe: el Estado y la economía como factores de influencia*, eds. Cinthya Fernández Lépiz y Esteban Zolezzi (San José: Flacso, 2021), 137-156.

¹⁷⁰ Luis Enrique Calva Sánchez y Eduardo Torre Cantalapiedra, “Cambios y continuidades en la política migratoria durante el primer año del gobierno de López Obrador”, *Norteamérica*, núm. 2 (2020), 157-181.

¹⁷¹ Véase Amarela Varela Huerta y Lisa McLean, “Caravanas de migrantes en México”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 122 (2019): 163-186. Amarela Varela, “México, de ‘frontera vertical’ a ‘país tapón’: Migrantes, deportados, retornados, desplazados internos y solicitantes de asilo en México”, 65-69.

En este contexto, aunque desde febrero de 2019, Estados Unidos comenzó a sonar sus alarmas, no fue hasta mayo que el flujo de migración alcanzó su máximo volumen. Esto se explica por tres razones. Primero, tras no poder evitar la entrada de la primera caravana migrante, el gobierno mexicano comenzó a ofrecer el reconocimiento de la condición de refugiado como la única opción para poder ingresar a México sin documentos oficiales.¹⁷² Para finales de 2018, el presidente saliente, Enrique Peña Nieto, anunció el Plan Estás en tu Casa, con el cual intentó regularizar la situación migratoria de miles de personas centroamericanas, mayormente, hondureñas, y ofreció acceso a empleo temporal, atención médica y escolarización para les menores de edad.¹⁷³ Segundo, el presidente entrante, Andrés Manuel López Obrador, empleó una retórica favorable a las personas migrantes –esto desde antes de dar comienzo a su mandato–, lo cual animó la llegada de más caravanas migrantes. Tercero, entre diciembre de 2018 y marzo de 2019, el gobierno federal mexicano facilitó la entrega de visas humanitarias.¹⁷⁴ En otras palabras, el gobierno federal tuvo un acercamiento distinto hacia la migración en tránsito por México, el cual respondía a una situación de crisis sin precedentes.

No obstante, frente a un escenario de flujos migratorios persistentes, Estados Unidos mantuvo su enfoque de contención. En enero de 2019, el gobierno estadounidense implementó los Protocolos de Protección al Migrante con los cuales trasladaba a México la responsabilidad de recibir aquellas personas migrantes detenidas en territorio estadounidense

¹⁷² Rafael Alonso Hernández López, “Entre el cambio y la continuidad: la encrucijada de la política migratoria mexicana”, 165.

¹⁷³ María Eugenia Anguiano Téllez y Chantal Lucero Vargas, “La construcción gradual de la política de contención migratoria en México”, 135-138.

¹⁷⁴ Destaca el Programa Emergente de Emisión de Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias en la frontera con México, que lanzó el INM y concluyó el 28 de enero de 2019. Véase Rodolfo Casillas, “Políticas migratorias de México antes y después del COVID-19: claves para una nueva política migratoria. Un ejercicio de realpolitik”, 141.

para que aguardaran, en territorio mexicano, la resolución de su solicitud de asilo.¹⁷⁵ Según Daniel Villafuerte, con esto, México se convirtió, en práctica, en tercer país seguro.¹⁷⁶ Para el 30 de mayo, cuando el flujo de migración alcanzó su máximo volumen, el presidente Trump amenazó con imponer de inmediato aranceles a todos los productos mexicanos – comenzando con el 5%, con aumentos progresivos del 10% el 1 de julio, hasta llegar a 25% en octubre– si México no detenía los flujos migratorios.¹⁷⁷

En tales circunstancias, el gobierno mexicano cambió su política migratoria hacia la contención. Lo hizo por las amenazas de Estados Unidos, pero también por otros dos factores.¹⁷⁸ Por una parte, la reacción adversa frente a las personas migrantes por parte de un sector de la sociedad civil mexicana, en especial, en los estados del norte.¹⁷⁹ Por otra parte, el T-MEC –el tratado que sustituiría el Tratado de Libre Comercio de América del Norte– estaba por ser ratificado por el gobierno estadounidense. De tal forma, el 7 de junio de 2019, México llegó a un acuerdo con Estados Unidos con el cual se comprometía a implementar medidas sin precedentes para frenar la migración indocumentada en tránsito, incluyendo el despliegue de la recién creada Guardia Nacional.¹⁸⁰ El acuerdo fue publicado como decreto;

¹⁷⁵ También conocido como el programa Quédate en México. Este programa se mantuvo hasta finales de 2019.

¹⁷⁶ Para Daniel Villafuerte, la noción de tercer país seguro presume que la persona migrante tuvo la capacidad de solicitar asilo; por tanto, su solicitud tuvo que haberse hecho en el primer punto de entrada indocumentada, no en el país en el que desea recibir asilo. Esta práctica tiene antecedentes que datan a la década de los años noventa en Europa con el Convenio de Berlín. Para aquellos países que se convierten en tercer país seguro, no solo implica procesar las solicitudes desde su frontera, sino también asumir la responsabilidad en materia de protección internacional de derechos humanos que le corresponde al otro país. Véase Daniel Villafuerte Solís, “Introducción”, 12 y 13 Daniel Villafuerte Solís, “La migración centroamericana y la Cuarta Transformación: ¿hacia un nuevo paradigma de política migratoria?”, 95-98

¹⁷⁷ Luis Enrique Calva Sánchez y Eduardo Torre Cantalapiedra, “Cambios y continuidades en la política migratoria durante el primer año del gobierno de López Obrador”, 167.

¹⁷⁸ Esto no significó que el gobierno mexicano dejara de utilizar un discurso de protección a los derechos humanos.

¹⁷⁹ En especial, en el norte de México, la sociedad civil no deseaba la permanencia de las caravanas migrantes en territorio mexicano. Esta animosidad se observa en el discurso hacia las personas migrantes en los periódicos locales. Véase Rafael Hernández e Iván Porraz, “De la xenofobia a la solidaridad: etnografías fronterizas de la caravana migrante”, 7-18.

¹⁸⁰ Para el cumplimiento del acuerdo, ambos gobiernos determinaron fechas en las que se debería de reflejar el resultado de las acciones emprendidas por México: la primera en 45 días y la segunda, en tres meses. Esta

en consecuencia, más que un valor normativo, resulta significativo por las prácticas que comenzó a implementar el gobierno federal; sin ser un documento legal, el decreto se convirtió en una base de la política pública en materia de migración.

Pocos días después, el presidente López Obrador sustituyó al académico Tonatiuh Guillén, por el abogado penalista y ex Comisionado del OADPRS –sistema penitenciario mexicano–, Francisco Garduño, como comisionado nacional del INM. Este cambio es relevante, pues refleja cómo el gobierno federal, ante una situación coyuntural negativa hacia la migración indocumentada en tránsito por México, decidió cambiar su enfoque en su política migratoria. Como bien señala Rafael Alonso Hernández, se restauró el paradigma de detención como el mecanismo que emplearía el gobierno mexicano para la gestión de los flujos migratorios.¹⁸¹

En los días siguientes, el presidente mexicano, vía decreto, designó al titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, como el responsable de coordinar las acciones en el interior del país para llevar a cabo el cumplimiento del acuerdo con Estados Unidos.¹⁸² Esto implicó la creación de la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria –dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores–, la cual coordinaría en adelante las políticas, programas y acciones que las dependencias, órganos

última fue la más importante, pues pautaría las decisiones del gobierno de Donald Trump con respecto a los aranceles y la ratificación del T-MEC. Asimismo, es importante notar que dicho acuerdo no está firmado por ninguna autoridad, sin embargo, se puede encontrar en la página del gobierno mexicano como un documento oficial bajo el nombre de “Declaración Conjunta México Estados Unidos” a 7 de junio de 2019. Véase Daniel Villafuerte Solís, “Introducción”, en *Movilidad humana en tránsito: retos de la Cuarta Transformación en política migratoria*, coords. Daniel Villafuerte Solís y María Eugenia Anguiano Téllez (Buenos Aires: Clacso, 2020), 11-26. Daniel Villafuerte Solís, “La migración centroamericana y la Cuarta Transformación: ¿hacia un nuevo paradigma de política migratoria?”, 95-98. Rodolfo Casillas, “Políticas migratorias de México antes y después del COVID-19: claves para una nueva política migratoria. Un ejercicio de realpolitik”, 137-142.

¹⁸¹ Rafael Alonso Hernández López, “Entre el cambio y la continuidad: la encrucijada de la política migratoria mexicana”, 173.

¹⁸² Al respecto, cabe mencionar que el presidente mexicano también designó a Marcelo Ebrard como el responsable de llevar a cabo las negociaciones para el acuerdo al que se llegó anteriormente.

administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal tienen en materia migratoria.¹⁸³ Por primera vez, en muchos años, la Secretaría de Gobernación no sería la encargada de gestionar la migración indocumentada en tránsito por México.¹⁸⁴

En seguimiento al acuerdo con Estados Unidos, el gobierno federal de México no sólo desplegó a 25,451 efectivos de la Guardia Nacional a lo largo de las fronteras y rutas de tránsito, especialmente, en lugares estratégicos en el sur y norte del país,¹⁸⁵ sino que la Guardia Nacional comenzó a detener a las personas migrantes sin la colaboración del INM.¹⁸⁶

Para diciembre de 2019, el gobierno mexicano presentó los resultados de su política de control.¹⁸⁷ No solo logró contener los flujos migratorios para el segundo semestre de 2019, sino que, para enero de 2020, neutralizó el surgimiento de nuevas caravanas –aunque, resulta necesario tomar en cuenta el efecto de la pandemia por COVID en los flujos migratorios.¹⁸⁸ En efecto, la cifra de migrantes presentados ante el INM durante 2019 es de las más altas del periodo 2012-2019. Entre enero y diciembre de 2019, se realizaron 186,000 “aseguramientos”, quedando al nivel de las cifras de 2015 –198,000– y 2016 –186,000–, que son los años con mayor número de “aseguramientos” para el gobierno mexicano.¹⁸⁹

¹⁸³ Secretaría de Gobernación. Decreto por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria. 19 de septiembre de 2019.

¹⁸⁴ María Eugenia Anguiano Téllez y Chantal Lucero Vargas, “La construcción gradual de la política de contención migratoria en México”, 151-153.

¹⁸⁵ Daniel Villafuerte Solís, “La migración centroamericana y la Cuarta Transformación: ¿hacia un nuevo paradigma de política migratoria?”, 104.

¹⁸⁶ Si recordamos la normativa migratoria mexicana, solo el INM tiene la facultad de realizar “aseguramientos” y “retornos asistidos” de personas migrantes. El INM puede verse “apoyado” por otras instituciones, pero estas no pueden actuar de manera independiente. Asimismo, según la ley de Guardia Nacional, esta puede actuar en centros de supervisión y control migratorio solo en auxilio y coordinación con las autoridades responsables. Es decir, el INM. Véase Adriana Sletza Ortega Ramírez y Luis Miguel Morales Gámez, “(In)seguridad, derechos y migración: la Guardia Nacional en operativos migratorios en México”, 173. Velia C. Bobes León y Ana Melisa Pardo Montaña, *Política migratoria en México: Legislación, imaginarios y actores*, 84, 85 y 87.

¹⁸⁷ Luis Enrique Calva Sánchez y Eduardo Torre Cantalapiedra, “Cambios y continuidades en la política migratoria durante el primer año del gobierno de López Obrador”, 168.

¹⁸⁸ Adriana Sletza Ortega Ramírez y Luis Miguel Morales Gámez, “(In)seguridad, derechos y migración: la Guardia Nacional en operativos migratorios en México”, 174.

¹⁸⁹ Luis Enrique Calva Sánchez y Eduardo Torre Cantalapiedra, “Cambios y continuidades en la política migratoria durante el primer año del gobierno de López Obrador”, 169.

En pocas palabras, ante una situación compleja de cambios a nivel internacional, nacional y local, el gobierno federal incursionó en nuevas prácticas, muchas veces, contradictorias entre sí. No solo hubo un cambio abrupto en el enfoque de la política migratoria, sino que un acuerdo publicado como decreto se convirtió en la base de la política; por primera vez, la Secretaría de Gobernación no sería la encargada de gestionar la migración indocumentada en tránsito por México y al desplegar la Guardia Nacional, México militarizó su frontera, mientras que comenzó a actuar como tercer país seguro. Esto sin dejar de utilizar un discurso de protección de los derechos humanos de las personas migrantes.

Conclusiones

Entre 2011 y 2019, la política migratoria del gobierno mexicano ha experimentado un cambio notable, pasando de un enfoque inicial centrado en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, como respuesta a las atrocidades de San Fernando, a una política de contención migratoria cada vez más restrictiva.

Aunque en el primer decenio del nuevo siglo se establecieron instituciones para proteger los derechos humanos de les migrantes, durante la crisis de les menores no acompañados, el gobierno mexicano priorizó el control, la vigilancia y el fortalecimiento de las fronteras. En particular, es notable la creciente presión que ejerció Estados Unidos sobre México para que frenara los flujos migratorios hacia su territorio, lo que resultó en la implementación de nuevas y concretas acciones de contención migratoria, con un enfoque cada vez más centrado en la frontera sur. Esta situación ha llevado a les académicos a hablar de una externalización de la frontera sur de Estados Unidos. Esta tendencia se consolidó en 2019, cuando México prácticamente asumió el papel de tercer país seguro.

Durante este periodo, la migración indocumentada en tránsito por México experimentó cambios significativos. Aunque inicialmente predominaba la migración por razones económicas, hacia finales de 2013 e inicios de 2014, hubo un aumento notable de la migración impulsada por la situación de violencia en los países de origen, con un marcado incremento de mujeres y menores no acompañados. Para 2018 y 2019, aumentó la participación de unidades familiares. En cuanto a los lugares de origen, desde finales de 2013 e inicios de 2014, dentro del contexto de creciente migración centroamericana, hubo una tendencia al alza en la migración de personas hondureñas. Para 2019, hubo una diversificación notable de los lugares de origen, con la inclusión de personas de Haití, Cuba y Nicaragua. Además, la migración indocumentada en tránsito por México se adaptó a los cambios en las circunstancias internacionales, nacionales y locales. Durante la crisis de los menores no acompañados, ante la frontera vertical que instauró el gobierno mexicano, las personas migrantes diversificaron sus rutas como una respuesta a las continuas redadas. En contraste, tras la externalización de la frontera sur de Estados Unidos, durante la crisis de las caravanas migrantes, las movilizaciones masivas se utilizaron como una estrategia de autodefensa, agencia política y migración.

Así pues, si bien el gobierno federal ha respondido a las presiones estadounidenses en materia de migración indocumentada en tránsito por México –como sucedió en la crisis de menores no acompañados y en la crisis de las caravanas migrantes–, también tiene una coincidencia de intereses con el vecino del norte en cuanto al deseo de frenar los flujos migratorios indocumentados con vías a Estados Unidos. Esto sin dejar de recurrir a un discurso de protección de derechos humanos hacia las personas migrantes. Esta situación ha llevado a un aumento significativo en el control y la militarización de la frontera sur, con

repercusiones notables y dinámicas particulares en contextos locales como la ciudad de Tapachula. Esto será explorado en el siguiente capítulo.

Capítulo 3:

La perspectiva local: La migración indocumentada en tránsito por México vista desde Tapachula, 2011-2019

Tapachula de Córdova y Ordóñez es un municipio del estado de Chiapas que colinda con Guatemala. Aunque no hay un paso fronterizo oficial, históricamente Tapachula se ha configurado como un espacio de vida transfronteriza¹⁹⁰ y, en años más recientes, como un lugar de estancia temporal o permanente para los flujos migratorios internacionales.¹⁹¹ En otras palabras, este municipio y, especialmente, la ciudad del mismo nombre, han funcionado como un espacio de llegada y tránsito para la población migrante.

En Tapachula, la migración se vive como un fenómeno permanente, en el cual confluyen distintos tipos de personas migrantes: aquellas indocumentadas con destino a Estados Unidos, trabajadores temporales que se quedan por un periodo determinado en la región del Soconusco, visitantes centroamericanos que no permanecen más de tres días en territorio mexicano,¹⁹² o bien habitantes de las localidades fronterizas de Guatemala que

¹⁹⁰ Aura Marina Arriola, *Tapachula, “la perla del Soconusco”, ciudad estratégica para la redefinición de las fronteras* (Ciudad de Guatemala: FLACSO, 1995).

¹⁹¹ Jéssica Nájera Aguirre y Eduardo Torre Cantalapiedra, “La gestión migratoria desde los países de inmigración: un análisis comparativo de las fronteras Guatemala/México y México/Estados Unidos”, en *Cruce de fronteras: movilidad humana y políticas migratorias*, coords. María Eugenia Anguiano Téllez y Daniel Villafuerte Solís (Tijuana: El Colegio de la Frontera del Norte, 2015), 177-204.

¹⁹² Por ejemplo, aquellas personas que participaron en las caravanas de Madres de Personas Migrantes Desaparecidas, quienes, entre 2011 y 2019, de manera casi anual, cruzaron al territorio mexicano por un par de días en busca de sus hijos desaparecidos. Adrián González, “Arriba a Tapachula caravana de mujeres centroamericanas”, *El diario del sur*, 13 de noviembre de 2011, sección Local. Rubén Zúñiga, “Iniciaron hoy la búsqueda de sus hijos en la frontera sur: Llega Caravana de madres de migrantes desaparecidos”, *El diario del sur*, 2 de noviembre de 2012, sección Local. Rubén Zúñiga, “Este lunes estarán en Tapachula: llega a Chiapas Caravana de Madres de Migrantes Desaparecidos”, *El diario del sur*, 15 de diciembre de 2013, sección Local. César Solís, “Inicia caravana de activistas y migrantes; demandan respeto”, *El diario del sur*, 2 de julio de 2014, sección Local. Mariana Morales, “Entra a Chiapas Caravana de Madres Migrantes”, *El diario del sur*, 6 de diciembre de 2015, sección Local. Ildefonso Ochoa Argüello, “Avanzan las caravanas de migrantes en territorio mexicano y Centroamérica”, *El orbe*, 25 de octubre de 2018, sección Política Local. Ildefonso Ochoa

cruzan la frontera como parte de sus actividades cotidianas. Por ello, las dinámicas económicas, políticas y sociales de Tapachula –como otros municipios fronterizos– son sensibles a los flujos migratorios, a la política migratoria del gobierno federal, así como a los acontecimientos migratorios internacionales.

En este capítulo, realizo un recuento histórico de la migración indocumentada en tránsito por México en la localidad de Tapachula entre 2011 y 2019. Al igual que en el capítulo 2, mi propósito es contextualizar el análisis de discurso de la normativa local de Tapachula objeto del siguiente capítulo. No obstante, aquí sólo me enfoco en aquellas coyunturas que se manifestaron en Tapachula. La intención es presentar de manera breve aquello que caracterizó la respuesta del gobierno local, así como las particularidades que adoptaron los sucesos descritos en el capítulo 2 en Tapachula.

En este punto, conviene realizar cuatro acotaciones. Primero, en algunas ocasiones, menciono el actuar o reaccionar de la sociedad tapachulteca, puesto que dichas acciones y reacciones son un elemento esencial del contexto en el cual ocurrieron los hechos. Segundo, en este recuento histórico, utilizo la misma periodización que elegí para el capítulo 2. El objetivo es demostrar que, en un mismo periodo, un mismo acontecimiento puede tener lecturas y repercusiones distintas a nivel nacional y a nivel local.

Tercero, como menciono en la introducción, en este trabajo de investigación reconozco que la política pública está compuesta tanto por la normativa como la práctica. Sin embargo, en cuanto al análisis de discurso, me centro exclusivamente en la primera. No obstante, con el propósito de comprender la manera en que acontecieron los fenómenos migratorios y las dinámicas en torno a estos entre 2011 y 2019 en Tapachula, en este capítulo

Argüello, “Llega caravana en busca de migrantes desaparecidos en territorio mexicano”, *El orbe*, 16 de noviembre de 2019, sección Política Local.

hago referencia a ciertos momentos de implementación de política pública. Resulta fundamental no asumir que esto es todo lo que se llevó a cabo en la práctica.

Cuarto, este recuento histórico parte de fuentes primarias, específicamente, *El diario del sur* para el período de 2011 a 2015 y *El orbe* para 2017 a 2019, ambos periódicos locales. La razón por la cual empleo esta metodología es que, a diferencia de la perspectiva nacional, no hay información relacionada con la migración indocumentada en tránsito en Tapachula entre 2011 y 2019 en artículos, libros, u otras fuentes secundarias. En este sentido, idealmente, habría utilizado solo una fuente primaria o, alternativamente, ambas para todo el período de análisis. No obstante, esto no fue posible, dado que la Hemeroteca Nacional de México únicamente disponía del periódico *El diario del sur* hasta el año 2015. En consecuencia, visité el Archivo Histórico Municipal de Tapachula, donde, lamentablemente, sólo encontré un par de fuentes de utilidad limitada. Así pues, recurrí a las noticias disponibles en la página web de *El orbe*. Cabe mencionar que no pude encontrar información correspondiente al año 2016 y a enero de 2017, puesto que la disponibilidad de información era restringida, cubriendo únicamente hasta tres años atrás, es decir, hasta febrero de 2017. Durante mi visita a Tapachula, accedí al archivo físico de *El orbe*, encontrando poco material relevante para mi investigación.

No obstante lo anterior, el material recopilado es producto de una búsqueda de información exhaustiva y, pese a sus limitaciones, constituye un repositorio sólido para reconstruir la perspectiva local en Tapachula sobre la migración indocumentada en tránsito por México durante el periodo investigado. Lo que sigue es el producto de la sistematización de la información obtenida de las fuentes primarias consultadas.

Entre la Ley de Migración y una política de contención: los impactos locales de las iniciativas federales, 2011-2013

Como señalo en el capítulo anterior, durante la primera década del siglo XXI, los flujos migratorios indocumentados con destino a Estados Unidos fluctuaron. En un inicio, hubo un aumento en la migración indocumentada en tránsito por México, pero, a partir de 2006, los flujos comenzaron a disminuir.¹⁹³ De acuerdo con el periódico local de Tapachula, *El diario del sur*, entre 2000 y 2005, alrededor de 400,000 personas migrantes cruzaron anualmente la frontera México-Guatemala; en contraste, entre 2006 y 2011, se registraron aproximadamente 240,000 personas por año.¹⁹⁴ No obstante, en 2011, con 30,000 casos, el estado de Chiapas concentró casi 50% del total de detenciones a nivel nacional.¹⁹⁵

Aunque la política migratoria es una facultad federal, el gobierno de Tapachula ha dado una respuesta particular a la llegada de los distintos flujos migratorios. Por ejemplo, aun antes de la incorporación del principio de protección de derechos humanos de las personas migrantes en la normativa migratoria por parte de las autoridades federales en 2011, el gobierno municipal ya contaba con algunas instituciones encargadas de coordinar programas en favor de las personas migrantes. Entre estas destaca la Dirección de Atención a Migrantes, que, entre 2011 y 2013, realizó esfuerzos para garantizar que las personas migrantes, en especial niñas y niños, tuvieran acceso a salud y educación. En particular, entre enero y agosto de 2012, la Dirección de Atención a Migrantes apoyó a 172 migrantes que habían regularizado su situación migratoria para que pudieran afiliarse al Seguro Popular.

¹⁹³ Velia C. Bobes León y Ana Melisa Pardo Montaña, *Política migratoria en México: Legislación, imaginarios y actores*, 162

¹⁹⁴ Isaí López, “Establecerán puntos de control migratorio en el estado”, *El diario del sur*, 31 de marzo de 2011, sección Local.

¹⁹⁵ Erick Suárez, “Lidera la entidad en las retenciones de migrantes”, *El diario del sur*, 26 de marzo de 2012, sección Local.

Mientras tanto, en 2013, 262 personas migrantes en tránsito por Tapachula recibieron atención médica gratuita.¹⁹⁶

Según la constitución del estado de Chiapas, en Tapachula, así como todos los otros municipios del estado, las personas migrantes, sin importar su situación migratoria, pueden acceder de manera gratuita a atención médica.¹⁹⁷ Asimismo, cualquier menor de edad tiene derecho a asistir a las escuelas públicas del municipio.¹⁹⁸

Tras la promulgación de la Ley de Migración y su subsecuente reglamento en 2011 y 2012, respectivamente, la Dirección de Atención a Migrantes realizó una serie de programas de difusión de los derechos humanos de personas migrantes. Además, organizó, en coordinación con el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Foro en Materia de Migración y Trata de personas. El propósito de estas acciones era informar a los diversos sectores de la sociedad civil sobre el nuevo marco normativo en materia migratoria.¹⁹⁹

Paralelamente, el gobierno federal implementó en la frontera sur una política migratoria que priorizaba la contención, la cual implicó una mayor presencia de autoridades

¹⁹⁶ César Solís, “Migrantes se pueden afiliar al seguro popular de extranjero”, *El diario del sur*, 7 de agosto de 2012, sección Local.

¹⁹⁷ En ocasiones, se les cobró la cuota más baja. César Solís, “Durante 2013, alta incidencia de atención a migrantes en el Hospital Regional”, *El diario del sur*, 12 de enero de 2014, sección Local. *Constitución política del Estado libre y soberano de Chiapas*, p. 4.

¹⁹⁸ En abril de 2012, se calculó que un promedio de 3,000 hijos de migrantes centroamericanos, en su mayoría de Guatemala, El Salvador y Honduras, asistieron a escuelas de educación básica de Tapachula. Adrián González, “En Chiapas niños migrantes asisten a la escuela”, *El diario del sur*, 15 de enero de 2012, sección Local. Rubén Zúñiga, “Hay Mexicoamericanos y centroamericanos: cinco mil niños migrantes estudian en Chiapas”, *El diario del sur*, 18 de octubre de 2012, sección Local. Rubén Zúñiga, “Podrían disminuir cifra de alumnos migrantes en escuelas fronterizas”, *El diario del sur*, 1 de agosto de 2013, sección Local. Rubén Zúñiga, “Estudian tres mil hijos de migrantes en Tapachula”, *El diario del sur*, 11 de abril de 2012, sección Local.

¹⁹⁹ La difusión se realizó a través de foros, pláticas, volantes, trípticos, carteles y lonas que se distribuyeron en todo el municipio de Tapachula. Rubén Zúñiga, “Altos costos, el principal factor: limita INM regularización de extranjeros en Tapachula”, *El diario del sur*, 2 de enero de 2013, sección Local. Mesa de redacción, “Velasco y Chacón atienden problemática de menores en situación de calle”, *El diario del sur*, 13 de junio de 2014, sección Local. Carlos Salazar, “Realizará el CEDH Foro de Migración y Trata de Personas, en Tapachula”, *El diario del sur*, 16 de febrero de 2013, sección Local.

federales en la zona fronteriza. Esta situación conllevó un estado de mayor vigilancia para las personas migrantes. En 2012, las autoridades municipales, estatales y federales acordaron reforzar la presencia del ejército en la ciudad de Tapachula. Se propuso que esta institución, así como la Marina y la policía estatal colaboraran con la policía municipal en tareas de seguridad. Esto debido a que el secretario de Seguridad Pública Municipal, Carlos Gilberto Rosales Amaya, consideraba que la Secretaría no contaba con elementos suficientes para “velar por la integridad de la población tapachulteca” ante “la presencia de la delincuencia común y organizada” en la zona fronteriza.²⁰⁰

Si bien, de acuerdo con los datos consultados, en el trimestre de abril-junio de 2011 hubo una tasa de homicidios dolosos de 6.30 por 100,000 habitantes, esta cifra disminuyó para 2012.²⁰¹ Parecería, entonces, que la percepción de inseguridad mencionada por el secretario de Seguridad Pública Municipal no necesariamente reflejaba una situación de mayor violencia. Más bien, en un contexto en el cual el gobierno federal buscó frenar la migración indocumentada en tránsito por México, en la práctica, las autoridades municipales comenzaron a articular una asociación entre seguridad y migración. En consecuencia, la participación de la policía municipal, la policía estatal, la Marina y el ejército en operaciones de seguridad pública se extendió al control migratorio.

Así pues, las medidas implementadas por las autoridades municipales, estatales y federales tuvieron un impacto significativo en las dinámicas económicas, políticas y sociales de Tapachula, en especial, en 2012. De acuerdo con el periódico local, *El diario del sur*, el

²⁰⁰ Rubén Zúñiga, “El ejército mexicano patrullará Tapachula”, *El diario del sur*, 3 de septiembre de 2012, sección Local. Adrián González, “Urgen más elementos policiales en Tapachula”, *El diario del sur*, 22 de octubre de 2012, sección Local.

²⁰¹ Eduardo Flores Mendoza, ed., *Reporte de indicencia delictiva en Chiapas: delitos de alto impacto, abril-junio 2017* (Tuxtla Gutiérrez: Ligalab, 2017), 6.

turismo(-migración circular transfronteriza) ²⁰² centroamericano, particularmente, guatemalteco del que depende en buena parte la economía de Tapachula, enfrentó dificultades para cruzar a México. Por un lado, de acuerdo con la normativa vigente, solo el turismo guatemalteco proveniente de la franja fronteriza tenía la posibilidad de ingresar a México con la Tarjeta de Visitante Local (TVL);²⁰³ les demás, requerían de un pasaporte y visa. Ante un mayor control migratorio, los trámites para obtener la TVL y la visa se complejizaron.²⁰⁴ Por otro lado, las autoridades de distintos niveles de gobierno tendían a ser hostiles hacia las personas turistas centroamericanas, especialmente al momento de acreditar su situación migratoria. Por ejemplo, a finales de septiembre de 2012, Carlos Carrasco Hernández, presidente del Corredor de Tuxtla Chico, afirmó que el retén policiaco de la autopista ubicado en la entrada de este municipio no brindaba un buen trato al turismo centroamericano al momento de revisar sus vehículos.²⁰⁵

En consecuencia, desde enero de 2012, la sociedad civil de Tapachula tuvo una posición crítica hacia las medidas de control migratorio que implementó el INM en la frontera México-Guatemala, pues argumentaba que la política migratoria había desincentivado y

²⁰² Según la Organización Internacional para la Migración (OIM) se define como migrante “toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de su país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones”. Les turistas quedan comprendidos en esta definición. “Sobre la migración”, OIM, consultado el 15 de abril de 2024, <https://www.iom.int/es/sobre-la-migracion>.

²⁰³ La Tarjeta de Visitante Local (TVL) permitía que les visitantes ingresaran hasta 100 km dentro del territorio mexicano sin la posibilidad de permanecer más de tres días en territorio nacional por cada ingreso. La TVL fue sustituida en 2013 por la Tarjeta de Visitante Regional (TVR), que faculta a quien la posee a internarse por un máximo de 7 días en cualquiera de los estados fronterizos del sur de México. Rubén Zúñiga, “Se limpiará el INM; quitaremos a agentes corruptos: delegada”, *El diario del sur*, 18 de marzo de 2011, sección Local. Rubén Zúñiga, “Esperan que el INM no sea un estorbo para la Expo Tapachula”, *El diario del sur*, 13 de enero de 2012, sección Local.

²⁰⁴ Rubén Zúñiga, “Piden a cabeza de la delegada de migración”, *El diario del sur*, 14 de enero de 2012, sección Local. César Solís, “Hoteleros plantean a Secretaría de Turismo eliminar visa a guatemaltecos”, *El diario del sur*, 12 de octubre de 2012, sección Local.

²⁰⁵ Adrián González, “Despotismo de retén militar y obstaculiza flujo del corredor turístico”, *El diario del sur*, 30 de septiembre de 2011, sección Local.

obstaculizado el turismo(-migración circular transfronteriza) centroamericano, con lo cual este disminuyó considerablemente, impactando la economía local.²⁰⁶ Cabe recordar que, en Tapachula, dicho turismo representa una fuente esencial de ingresos para un porcentaje considerable de los negocios locales.²⁰⁷

En pocos días, varios sectores de la sociedad civil no solo pidieron al INM que facilitara la entrada de turistas(-migrantes circulares transfronterizos) centroamericanos, sino que exigieron la destitución de la delegada de dicha institución en Chiapas, María de las Mercedes Gómez Mont.²⁰⁸ A pesar de que, en febrero de 2012, el INM agilizó la entrada de visitantes guatemaltecos para que asistieran a la Feria Internacional de Tapachula, a los pocos días, el entonces todavía contendiente por la gubernatura de Chiapas, Manuel Velasco Coello, se unió al reclamo de la sociedad civil tapachulteca.²⁰⁹ Para mayo, sectores interesados, tales como el Consejo Consultivo de Turismo y la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles de la Frontera Sur, organizaron una serie de protestas en la vía pública.²¹⁰ A mediados de octubre, la delegada Gómez Mont fue finalmente destituida.²¹¹

²⁰⁶ Rubén Zúñiga, “El INM destroza la economía local”, *El diario del sur*, 20 de diciembre de 2011, sección Local.

²⁰⁷ Desde hoteleros y restauranteros hasta aquellas personas que organizan la Feria Internacional y la Feria Mesoamericana de Tapachula.

²⁰⁸ Para varios sectores de la sociedad civil, la delegada del INM en Chiapas se había dedicado a “afectar la actividad turística y comercial de Tapachula y la región, puesto que no era una facilitadora del tránsito de visitantes centroamericanos”. Rubén Zúñiga, “Restaurantes exigen al INM agilizar la credencialización de centroamericanos”, *El diario del sur*, 6 de enero de 2012, sección Local. Rubén Zúñiga, “Esperan que el INM no sea un estorbo para la Expo Tapachula”, *El diario del sur*, 13 de enero de 2012, sección Local. César Solís, “En el INM, cerrados e ignorantes: hoteleros”, *El diario del sur*, 20 de septiembre de 2012, sección Local.

²⁰⁹ Adrián González, “Cédula de identidad para guatemaltecos y no visas: ‘Güero’ Velasco”, *El diario del sur*, 11 de febrero de 2012, sección Local. César Solís, “Facilitará el INM ingreso a visitantes guatemaltecos”, *El diario del sur*, 28 de febrero de 2012, sección Local.

²¹⁰ Rubén Zúñiga, “Piden la cabeza de la delegada de Migración”, *El diario del sur*, 14 de enero de 2012, sección Local. César Solís, “Prestadores del servicio de Talismán protestan contra delegada del INM en Chiapas”, *El diario del sur*, 2 de mayo de 2012, sección Local. Rosario González Chay, “Hoy, marcha de periodistas para exigir respeto al INM”, *El diario del sur*, 3 de mayo de 2012, sección Local. César Solís, “Celebran hoteleros destitución de Gómez Mont”, *El diario del sur*, 16 de octubre de 2012, sección Local.

²¹¹ No fue sino hasta mayo de 2013 que el gobierno federal designó un nuevo delegado al INM de Chiapas, José Luis Vallez López. No obstante, en agosto, Vallez López fue sustituido por Jordán Alegría Orantes. En ese mismo año, la Procuraduría General de la República investigó a la ex-delegada del INM en Chiapas y encontró

Para febrero de 2013, el turismo(-migración circular transfronteriza) centroamericano comenzó a repuntar en Tapachula. La promulgación de la Ley de Migración y su reglamento implicó la sustitución de la Forma Migratoria de Visitante Local por la Tarjeta de Visitante Regional, la cual facilitó la entrada de turistas(-migrantes circulares transfronterizos) centroamericanos.²¹² No obstante, esta situación duró poco. Hacia 2014, el turismo(-migración circular transfronteriza) había disminuido nuevamente.²¹³

En suma, en estos primeros años del periodo analizado, el gobierno municipal de Tapachula contaba con algunas instituciones encargadas de coordinar programas en favor de las personas migrantes, las cuales, en su momento, difundieron las innovaciones normativas realizadas por autoridades federales en materia migratoria. A la par, la política de contención que desplegó el gobierno federal en la frontera sur de México tuvo un impacto concreto en las dinámicas económicas, políticas y sociales de Tapachula. Al desincentivar y obstaculizar el turismo(-migración circular transfronteriza) centroamericano, generó la movilización de la sociedad civil tapachulteca para exigir cambios en la política, así como la destitución de la delegada Gómez Mont. Además, en los hechos, las autoridades municipales comenzaron a

que, desde hacía 12 años, algunos funcionarios de la Delegación del INM en Chiapas formaba parte de una red de tráfico de personas migrantes en territorio mexicano. Cabe destacar que la relación específica entre la delegada del INM y esta red no fue identificada. César Solís, “Hoteleros plantean a Secretaría de Turismo eliminar visa a guatemaltecos”. Mesa de redacción, “Investiga PGR a ex delegada de Migración en Chiapas”, *El diario del sur*, 10 de enero de 2013, sección Local. Adrián González, “Afirma delegado del INM: En 2013 han expedido más de cinco mil TVR y TTF”, *El diario del sur*, 7 de mayo de 2013, sección Local. Adrián González, “Negro historial rodea al nuevo delegado del INM en Chiapas”, *El diario del sur*, 19 de agosto de 2013, sección Local.

²¹² En 2012, Chiapas fue el estado que más TVL emitió. Rubén Zúñiga, “Militarizar la frontera: un arma de doble filo”, *El diario del sur*, 26 de noviembre de 2012, sección Local. César Solís, “Urge que sea designado nuevo delegado estatal del INM en Chiapas”, *El diario del sur*, 13 de febrero de 2013, sección Local. Adrián González, “Histórico ingreso de turistas chapines a la región”, *El diario del sur*, 1 de abril de 2013, sección Local. Rubén Zúñiga, “Arroja informe del INM sobre refugiados: salvadoreños, los que más cruzan por Chiapas”, *El diario del sur*, 15 de abril de 2013, sección Local.

²¹³ Esta vez, varios sectores de la sociedad civil tapachulteca consideraron que la “falta de promoción de los sectores gubernamentales y la disminución de congresos nacionales, conciertos y conferencias” eran las causantes. César Solís, “Baja cinco por ciento en relación con el año pasado: cae ocupación hotelera en Tapachula”, *El diario del sur*, 27 de diciembre de 2014, sección Local.

articular una asociación entre seguridad y migración, la cual, en última instancia, facilitó que la participación de la policía municipal, la policía estatal, la Marina y el ejército en operaciones de seguridad se extendiera al control migratorio, resultando en la desnaturalización de las funciones de estas instituciones.

La crisis humanitaria de los menores no acompañados: la participación del gobierno municipal de Tapachula en operativos federales de contención migratoria, 2014-2016

La política de contención en la frontera sur de México implementada por el gobierno federal entre 2014 y 2015, no solo implicó el despliegue en la región de fuerzas policiacas federales y militares, sino el establecimiento de numerosos puntos de verificación migratoria e inspección militar a lo largo de las carreteras de México. Como detallo en el capítulo 2, esta situación se explica, en gran medida, por los cambios en los flujos migratorios, especialmente el aumento sustancial, a partir de 2012, de la migración de menores no acompañados en tránsito por México.²¹⁴

Estas medidas contaron con la participación del gobierno municipal de Tapachula, así como distintos gobiernos locales de la región. Por ejemplo, en agosto de 2014, se instalaron Bases de Operaciones Mixtas en Tapachula, El Manguito, Huixtla, Ciudad Hidalgo, Unión Juárez, Motozintla y Frontera Hidalgo. Estas bases estuvieron integradas por elementos de los tres niveles de gobierno, incluida la policía municipal de cada localidad, la Marina y el Ejército. El objetivo era que, tras el reinicio de operaciones del ferrocarril en el Soconusco, las fuerzas gubernamentales vigilaran las zonas cercanas a este tren para "garantizar la

²¹⁴ En 2013, en comparación con el año previo, los "retornos asistidos" de menores no acompañados aumentaron 20%. Para 2014, en comparación con 2013, hubo un nuevo incremento de 40%. César Solís, "Señala consulado de Guatemala en Tapachula: aumentaron en 2014 repatriaciones de chapines", *El diario del sur*, 18 de diciembre de 2014, sección Local.

protección de la ciudadanía y del propio flujo migratorio", así como para "mantener una incidencia delictiva con tendencia baja". Así pues, nuevamente, en la práctica, las autoridades municipales articularon una asociación entre migración y seguridad, la cual sospecha que entre los flujos migratorios podrían infiltrarse personas asociadas a bandas criminales violentas.

Destaca que esta percepción fuera compartida por la sociedad civil de Tapachula. En el mismo mes, el sector comercial solicitó al gobierno mexicano reforzar las acciones de vigilancia y seguridad en Tapachula, así como en el puerto de Chiapas y en la ruta del tren de carga. Estas personas expresaron preocupación por la posibilidad de que, entre las personas migrantes, se "infiltraran" miembros de las maras y con ello, la presencia de pandillas aumentara en la región.²¹⁵ De esta manera, una vez más, la participación de elementos de seguridad de los tres niveles de gobierno se extendió al control migratorio.

Lo mismo sucedió en 2015. Tras la XVI reunión del Grupo de Alto Nivel de Seguridad México-Guatemala,²¹⁶ la policía municipal, en conjunto con elementos federales y estatales, y la Policía Nacional Civil de Guatemala, recorrieron la frontera sur de México, así como los pasos informales de dicha región. El objetivo era "incrementar la seguridad".²¹⁷

²¹⁵ César Solís, "BOM reforzará seguridad en la frontera sur ante regreso del tren", *El diario del sur*, 15 de julio de 2014, sección Local. Adrián González, "Asegura COPARMEX, se debe reforzar la vigilancia en la frontera sur de México", *El diario del sur*, 29 de agosto de 2014, sección Local.

²¹⁶ En junio de 2002, se creó el Grupo de Alto Nivel para la Seguridad Fronteriza (Gansef), tres meses después de la suscripción del acuerdo de fronteras inteligentes entre México y Estados Unidos. Aunque esta institución estaba diseñada como un esquema de coordinación entre México y Guatemala, así como México y Belice, con el objetivo de fortalecer la seguridad en las fronteras compartidas y contaba con mesas de trabajo que abordaban temas como terrorismo, seguridad internacional, crimen organizado, aduanas, migración, derechos humanos y asuntos fronterizos, resultó evidente que su propósito era otro: identificar y mitigar las amenazas a la seguridad de Estados Unidos antes de que aquellas alcanzaran su territorio. En 2008, con el lanzamiento de la Iniciativa Mérida, el grupo se dividió: el Gansef con Belice permaneció intacto, mientras que, para la cooperación bilateral con Guatemala, se estableció el Grupo de Alto Nivel de Seguridad México-Guatemala (Ganseg). Beatriz Zepeda y Julieta Fuentes Carrera, "La frontera México-Guatemala y el perímetro de seguridad de Estados Unidos 2000-2020", 55, 56 y 58.

²¹⁷ Carlos Salazar, "Tapachula sede de la XVI reunión de Seguridad México-Guatemala", *El diario del sur*, 1 de octubre de 2015, sección Local.

Asimismo, la policía municipal de Tapachula participó bajo la coordinación del gobierno federal en un operativo de sellamiento de la frontera sur con el fin de "blindar" esta zona "de las actividades de la delincuencia organizada", así como para "reducir la violencia". Este operativo implicó el despliegue de elementos del Ejército, la policía estatal y municipal de Tapachula a lo largo de los 171 kilómetros de la franja fronteriza con el Departamento de San Marcos.

Ahora bien, durante este periodo, el gobierno de Tapachula no se limitó a colaborar con las autoridades federales. En agosto de 2014, elementos de la policía municipal realizaron recorridos "preventivos" –en coordinación con la Jefatura de Derechos Humanos del Ayuntamiento– "para advertir a los migrantes sobre los peligros de viajar en el tren 'La Bestia', además de darles a conocer las agrupaciones que pueden brindarles apoyo durante su recorrido por la región".²¹⁸ Asimismo, Chacón Morales, presidente municipal de Tapachula, instaló la Comisión para la Atención de Menores Migrantes en situación de Calle, la cual realizó un censo para saber con exactitud cuántos menores trabajaban como vendedores de dulces, boleros o limpiaparabrisas y cuál era su lugar de origen. Según Morales, la intención era detectar posibles casos de trata o explotación infantil y velar por la integridad de los menores de edad "sin importar su nacionalidad o condición migratoria".²¹⁹

Dicho esto, conviene enfatizar que, en estos años, la prensa local de Tapachula reportó de manera limitada el tránsito de menores migrantes no acompañados por el municipio. En

²¹⁸ La nota periodística no menciona explícitamente el lugar donde se llevaron a cabo los recorridos. Resulta difícil especular al respecto, ya que podrían haber ocurrido dentro del municipio o bien, en la franja fronteriza con el Departamento de San Marcos.

²¹⁹ Mesa de redacción, "Coadyuva en el tema del flujo migratorio: Ayuntamiento entrega resultados de Foros Transfronterizos a legisladores", *El diario del sur*, 2 de agosto de 2014, sección Local. Rubén Zúñiga, "Censaran a niños migrantes que trabajan en Tapachula", *El diario del sur*, 25 de septiembre de 2014 sección Local.

contraste, hubo un mayor número de reportajes sobre el tránsito de personas migrantes cubanas, quienes tenían como destino Estados Unidos.²²⁰

Hasta 2017, Estados Unidos mantuvo su política de “Pies secos, pies mojados” para les migrantes cubanes. En este contexto, se estima que, durante la crisis de menores no acompañados, aproximadamente 200 migrantes cubanes llegaron diariamente a la frontera México-Guatemala. A diferencia de la migración centroamericana, los flujos migratorios cubanos se presentaron voluntariamente ante las autoridades migratorias al llegar a la ciudad de Tapachula para tramitar su carta de salida. Este documento permitía a las personas migrantes transitar por todo territorio nacional y salir por la frontera norte del país en un plazo no mayor a 20 días. Asimismo, por lo general, les migrantes cubanes recibían ingresos de sus familiares en el extranjero, lo que les permitía tomar un vuelo al norte del país una vez expedido el oficio de salida.²²¹ Aun así, en noviembre de 2015, algunos migrantes no pudieron retirar las remesas que les enviaron sus familiares.²²² Esta situación provocó que varias personas quedaran varadas en Tapachula o bien, que aquellas que ya contaban con el

²²⁰ Rubén Zúñiga, “Migrantes cubanos pueden pasar 30 días en la Estación Migratoria: SDFSyECI”, *El diario del sur*, 26 de octubre de 2015, sección Local.

²²¹ Aunque, desde 2012, la migración en tránsito por México fue predominantemente centroamericana, también había personas de otros lugares del mundo. Entre estas, destaca la presencia de migrantes africanes, haitianos, chinos, nicaragüenses, ecuatorianos y de Medio Oriente. César Solís, “Incrementan solicitudes de refugiados en Chiapas: Comar”, *El diario del sur*, 16 de marzo de 2012, sección Local. César Solís, “Aumenta el número de refugiados centroamericanos en Chiapas”, *El diario del sur*, 28 de agosto de 2013, sección Local. Rubén Zúñiga, “Incrementó ingreso de menores no acompañados”. Erick Suárez, “Ingresan un centenar al estado: Chiapas recibe oleada de migrantes chinos”, *El diario del sur*, 4 de octubre de 2014, sección Local. Rubén Zúñiga, “Denuncia Pastoral de Movilidad Humana, alrededor de 200 cubanos llegan a Chiapas al día”, *El diario del sur*, 17 de octubre de 2015, sección Local. Carlos Salazar, “108 mil 644 migrantes han sido expulsados del país por Talismán”, *El diario del sur*, 19 de diciembre de 2015, sección Local.

²²² En la noticia, no se ahonda en una explicación. No obstante, se puede descartar que el motivo esté en las implicaciones de la política estadounidense. Denisse Delgado señala que, desde enero de 2015, el gobierno estadounidense eliminó el límite de los montos de remesas que se enviaban a Cuba. Denisse Delgado Vázquez, “Efectos del uso diferenciado de las remesas en la desigualdad social. Un estudio en la capital cubana”, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (2016): 2.

salvoconducto fueran “aseguradas”.²²³ La presencia de numerosos grupos de personas cubanas se hizo evidente en la ciudad y generó desconcierto entre la población local.

En suma, en este periodo, el gobierno municipal continuó participando en acciones conjuntas encabezadas por autoridades federales, que pretendían contener la migración en tránsito por México. Además, en los hechos, mantuvo una articulación entre seguridad y migración, la cual facilitó, una vez más, la participación de elementos de los tres niveles de gobierno en operaciones de control migratorio, aunque estas actividades no estuvieran dentro de sus atribuciones específicas. Finalmente, la prensa local reportó de manera limitada el tránsito de menores no acompañados. En contraste, el tránsito de migrantes cubanes varados pareció generar mayor atención por parte de los medios y la sociedad local. Es posible que esto se deba a que los migrantes cubanes quedaron detenidos en Tapachula y fueron visibles a la sociedad local de una manera que no lo fueron los flujos de menores no acompañados, más graduales, constantes y, en última instancia, transitorios.

Ante todo, (in)seguridad y contención: la crisis humanitaria de las caravanas migrantes, 2017-2019

A lo largo de 2017, tuvieron lugar varios cambios en Tapachula. Primero, ciertos segmentos de la sociedad civil, tales como la Asociación de Hoteles y Moteles de la Frontera Sur, expresaron su inquietud por la notable disminución del turismo(-migración circular transfronteriza) centroamericano en la región fronteriza.²²⁴ Sin embargo, esta percepción no

²²³ Las personas migrantes eran “aseguradas” cuando la carta de salida perdía vigencia. Rubén Zúñiga, “Informa Pastoral de Movilidad Humana, cubanos se quedan varados porque no pueden cobrar remesas”, *El diario del sur*, 12 de noviembre de 2015, sección Local.

²²⁴ Alberto de la Cruz Aguilar, “Debido a la Feria Mesoamericana, aumenta afluencia de visitantes centroamericanos”, *El orbe*, 4 de marzo de 2017, sección Política Local. Aunque el titular sugiere un incremento en la afluencia de visitantes centroamericanos, el artículo afirma que, en términos generales, desde 2016, hubo un bajo flujo turístico procedente de Centroamérica. Sin embargo, señala que se observaban repuntes en

se corroboró al consultar los datos disponibles. La Secretaría de Turismo de Chiapas reporta que en 2017 el estado recibió 6.7 millones de visitantes, lo cual representó un aumento de 20% con respecto a las cifras registradas en 2016.²²⁵ De estos visitantes, solo 11% procedía del extranjero, y dentro de ese porcentaje, 9% tenía origen en Guatemala.²²⁶ En 2018, la cifra total de visitantes disminuyó a 6.6 millones, manteniéndose el 11% de visitantes extranjeros, pero aumentando significativamente el porcentaje de visitantes guatemaltecos a 31%.²²⁷ En otras palabras, aunque la afluencia de visitantes guatemaltecos en 2017 fue baja en comparación con 2018, fue mayor en relación con el año anterior, es decir, en 2016. Segundo, durante el año 2017, los índices de inseguridad aumentaron. De 11.23 en 2015, la tasa de homicidios por 100,000 habitantes aumentó a 12.2 en 2016. De acuerdo con Eduardo Flores Mendoza, en 2017, de entre los diez municipios más poblados de Chiapas, Tapachula fue el que tuvo la cifra más alta de homicidios dolosos con 20 por 100,000 habitantes.²²⁸ Por este motivo, hubo una sensación generalizada de inseguridad,²²⁹ así como una percepción de que

ocasiones puntuales, como la Feria Mesoamericana. Esta percepción se puede observar en otras notas periodísticas. Véase Agencia Intermedios, “Hoteleros esperan repunte con las fiestas decembrinas”, *El orbe*, 5 de noviembre de 2017, sección Política Local. Agencia Intermedios, “Comerciantes esperan repunte de ventas con temporada decembrinas”, *El orbe*, 7 de noviembre de 2017, sección Política Local.

²²⁵ No se hallaron datos específicos correspondientes al municipio ni al año 2016.

²²⁶ Secretaría de Turismo del estado de Chiapas, *Reporte Estadístico: Enero-Diciembre, 2017*, p. 1.

²²⁷ Secretaría de Turismo del estado de Chiapas, *Reporte Estadístico: Enero-Diciembre, 2018*, p. 1.

²²⁸ La tasa mundial de homicidios por 100,00 habitantes en 2017 fue de 6.1. Luis Sundkvist, ed., *Global Study on Homicide: Executive Summary* (Viena: UNODC, 2019), 11. Eduardo Flores Mendoza, ed., *Incidencia de los delitos de alto impacto en Chiapas: 2017* (Tuxtla Gutiérrez: Ligalab, 2018), 26. Eduardo Flores Mendoza, ed., *Retos de seguridad para las nuevas administraciones municipales: 2018-2021* (Tuxtla Gutiérrez: Ligalab, 2018), 10.

²²⁹ Ildefonso Ochoa Argüello, “Se multiplican grupos de autodefensa en Tapachula y Municipios fronterizos”, *El orbe*, 26 de febrero de 2017, sección Política Local. Alberto de la Cruz Aguilar, “Policías locales deben coordinarse en operativos con la Gendarmería”, *El orbe*, 21 de marzo de 2017, sección Política Local. Rodolfo Hernández González, “Cuerpos policiacos rebasados por la inseguridad”, *El orbe*, 12 de abril de 2017, sección Política Local. Alberto de la Cruz Aguilar, “Persiste queja de la ciudadanía por la ola de asaltos y robos”, *El orbe*, 18 de julio de 2017, sección Política Local. Comunicado de prensa, “Se debe fortalecer la frontera sur en materia de seguridad: Eduardo Ramírez”, *El orbe*, 21 de julio de 2017, sección Política Local. Alberto de la Cruz Aguilar, “Están fallando las políticas públicas encaminadas a brindar seguridad”, *El orbe*, 31 de julio de 2017, sección Política Local. Rodolfo Hernández González, “Preocupante ola de inseguridad en colonias del sur de la Ciudad”, *El orbe*, 16 de noviembre de 2017, sección Política Local. Rodolfo Hernández González, “Comerciantes exigen mayor seguridad en el centro histórico”, *El orbe*, 18 de noviembre de 2017, sección Política Local.

el gobierno municipal no contaba con suficientes elementos para brindar seguridad, lo que en gran medida respondía a los programas de austeridad adoptados por presidentes municipales sucesivos con el fin de disminuir la enorme deuda que el gobierno municipal venía arrastrando desde 2012.²³⁰ Finalmente, el estado de Chiapas enfrentó una importante sequía. En 2017, la cantidad de lluvia que se registró en la región fue aproximadamente 30% menor que el promedio histórico. Además, durante las primeras semanas del mes de abril, la temperatura promedio en la región superó los 40 grados centígrados.²³¹ En pocas palabras, Chiapas enfrentó una situación crítica y la insuficiente respuesta de las autoridades generó un descontento generalizado.

Por otra parte, en el contexto internacional también ocurrieron cambios que repercutieron en las dinámicas locales de Tapachula. En febrero de 2017, el gobierno de Estados Unidos canceló el programa "Pies secos, pies mojados", que permitía a migrantes cubanes solicitar asilo al llegar a territorio estadounidense. Pocos días después, el gobierno mexicano, detuvo la expedición de salvoconductos para ciudadanos cubanes en la oficina del INM en Tapachula y comenzó a detener a aquellos migrantes cubanes que, ahora, no podían acreditar su situación migratoria.²³² Les migrantes que no fueron "retornados" a Cuba, se quedaron varados en Tapachula.²³³

²³⁰ El programa de austeridad no solo repercutió en la calidad de vida de los habitantes de Tapachula, sino también en la calidad de los servicios públicos. En particular, había colonias que no contaban con luz, ni agua. Rubén Zúñiga, "Tapachula está en quiebra", *El diario del sur*, 6 de octubre de 2012, sección Local. Mesa de redacción, "Dan a conocer situación financiera del Ayuntamiento", *El diario del sur*, 5 de agosto de 2015, sección Local. Rodolfo Hernández González, "Habitantes solicitan alumbrado y seguridad", *El orbe*, 6 de febrero de 2017, sección Política Local. Idelfonso Ochoa Argüello, "Cumplen un mes sin agua en colonia al sur de la ciudad", *El orbe*, 16 de noviembre de 2017, sección Política Local.

²³¹ Idelfonso Ochoa Argüello, "Alerta en Chiapas por Sequía Severa: PC", *El orbe*, 11 de abril de 2017, sección Política Local.

²³² Idelfonso Ochoa Argüello, "Desaparecen varios cubanos al enterarse que serán repatriados en fechas próximas", *El orbe*, 11 de febrero de 2017, sección Política Local.

²³³ Agencias, "Identifican a los 3 cubanos fugados de la Estación Migratoria Siglo XXI", *El orbe*, 12 de febrero de 2017, sección Política Local.

Ante esta situación, aumentó la presencia de las autoridades, no solo en distintas zonas de la ciudad de Tapachula, sino también en la región fronteriza. En la práctica, esto nuevamente se tradujo en medidas de vigilancia de la población migrante, así como en la articulación de una asociación entre seguridad y migración. Tras la última reunión de la Mesa de Seguridad del Soconusco, integrada por la Sedena, la Marina, la Fiscalía de Justicia, la policía federal, el C-4, el INM y el gobierno del estado de Chiapas, los representantes de estas instituciones acordaron que, para el fortalecimiento de los operativos de vigilancia en Tapachula, era necesario que el Ejército y la Marina se sumaran a los patrullajes realizados por los policías municipales.²³⁴ Asimismo, la Secretaría de Seguridad Nacional coordinó la Operación Frontera Sur II, en la cual no solo participó el INM, sino también la policía municipal de Tapachula y otras fuerzas policiales de las regiones del Soconusco e Istmo-Costa. Esta operación consistió en la revisión de vehículos del servicio público, de carga y particulares, así como de 18,848 personas. De acuerdo con la Secretaría de Defensa Nacional, el objetivo era “mantener la seguridad en la región fronteriza”.²³⁵

Para inicios de 2018, la sensación generalizada de descontento en cuanto a la situación social, económica y política de Tapachula se exacerbó. Nuevamente hubo altas temperaturas en la costa de Chiapas.²³⁶ Esta vez, la sequía no solo afectó a la agricultura del estado, sino

²³⁴ Una Mesa de Seguridad es un mecanismo de gobernanza que reúne a las autoridades de los tres niveles de gobierno, la cual, mediante el diálogo y la colaboración, construye una agenda común sobre seguridad. Rodolfo Hernández González, “Intensifican Operativos contra la Inseguridad”, *El orbe*, 17 de noviembre de 2017, sección Política Local. “México: Mesas de Seguridad y Justicia SOS (MSJ-SOS)”, *Latinno*, consultado el 28 de febrero de 2024, <https://latinno.wzb.eu/es/case/13196/#:~:text=Una%20Mesa%20de%20Seguridad%20y,de%20acci%C3%B3n%20de%20alcance%20local>.

²³⁵ Rodolfo Hernández González, “Buenos resultados arroja Operación Frontera Sur II 2017”, *El orbe*, 11 de noviembre de 2017, sección Política Local.

²³⁶ Ildefonso Ochoa Argüello, “La costa de Chiapas con la temperatura más alta del país”, *El orbe*, 5 de enero de 2018, sección Política Local.

también al sector ganadero.²³⁷ Mientras tanto, la producción del café se desplomó a causa de la plaga de la roya del café.²³⁸ Esta situación significó una importante pérdida de ingresos en el sector cafetalero y, en consecuencia, alrededor de 80,000 familias chiapanecas migraron a otras regiones del país y a Estados Unidos.²³⁹ Este malestar repercutió, en última instancia, en las actitudes que la sociedad tapachulteca tuvo hacia las personas migrantes durante la crisis de las caravanas migrantes. A pesar de que en un principio hubo sectores de la sociedad civil que se organizaron para ofrecer ayuda humanitaria a las personas migrantes, con el tiempo predominó un rechazo a su permanencia en el municipio.²⁴⁰

A lo largo de 2018, la inseguridad continuó aumentando. Ese año, con una tasa de 26.27 por 100,000 habitantes, Tapachula registró la tasa de homicidios más alta de su historia.²⁴¹ Con ello continuó robusteciéndose la presencia de las autoridades en la ciudad de Tapachula, así como en la región fronteriza.

Al respecto, cabe destacar que, en este año, hubo cambio no solo de presidente municipal, sino también en el partido gobernante. Los presidentes municipales durante los períodos de 2012-2015 y de 2015-2018 pertenecieron al Partido Revolucionario Institucional

²³⁷ Al no poder pastar, los animales perdieron rápidamente peso lo cual implicó un desplome general de los precios para la venta del ganado en pie. Rodolfo Hernández González, “Escasez de pastura por sequía afecta sector ganadero del Soconusco”, *El orbe*, 7 de febrero de 2018, sección Política Local.

²³⁸ Ildefonso Ochoa Argüello, “Afectado por la roya, el café vive su peor crisis en la historia”, *El orbe*, 14 de febrero de 2018, sección Política Local.

²³⁹ Ibidem.

²⁴⁰ Esta situación se explorará más adelante. Por el momento, cabe destacar que aquellos sectores que retiraron su apoyo a las personas migrantes argumentaron que lo hicieron debido a sus “actitudes agresivas, groseras e irrespetuosas”. Agencias Intermedios, “Critican la carente civilidad de emigrantes en Lugares Públicos”, *El orbe*, 2 de noviembre de 2018, sección Política Local.

²⁴¹ Cabe enfatizar que, durante la administración de Neftalí del Toro Guzmán, es decir, entre 2015 y 2018, la ciudad de Tapachula alcanzó los niveles más altos de inseguridad registrados en la historia. En 2015, la tasa de homicidios dolosos por 100,000 habitantes fue de 16.80; para 2018, aumentó a 26.27. Ildefonso Ochoa Argüello, “Alcanza Tapachula los niveles de inseguridad más altos en su historia”, *El orbe*, 11 de febrero de 2017, sección Política Local. Ildefonso Ochoa Argüello, “Fracasa la estrategia de seguridad en Tapachula”, *El orbe*, 22 de diciembre de 2018, sección Política Local. Eduardo Flores Mendoza, ed., *Incidencia de los delitos de alto impacto en Chiapas: 2017*, 26. Enriqueta Rincón Burelo, ed., *Incidencia de los delitos de alto impacto en Chiapas: 2018* (Tuxtla Gutiérrez: Ligalab, 2019), 6.

(PRI), mientras que el presidente que asumió el cargo en 2018, y aquellos que le sucedieron hasta 2021, eran del partido Movimiento de Regeneración Nacional. En este contexto, el gobierno municipal no solo mantuvo su participación en acciones encabezadas por el gobierno federal, sino que, en los hechos, continuó articulando una asociación entre seguridad y migración. Por ejemplo, en mayo de 2018, tras la solicitud de varios alcaldes de la región –entre ellos, el de Tapachula–, la Secretaría de la Defensa Nacional desplegó personal militar en la frontera México-Guatemala. Bajo la coordinación de dicha secretaría, elementos de la policía municipal de Tapachula, la Gendarmería, cuerpo de élite de la ahora extinta policía federal, y el INM realizaron "trabajos de vigilancia y prevención en varias colonias populares, caminos de extravío, mercados, así como en las proximidades de los bancos, negocios, escuelas y comunidades". El objetivo era “combatir a las bandas delictivas como la Maras Salvatrucha 13 y Barrio 18”.²⁴²

A finales de octubre, llegaron tres caravanas migrantes. La mayoría de las personas que venían en la caravana se asentó en el parque central de Tapachula.²⁴³ Como lo mencioné en el capítulo 2, en dichas caravanas no solo viajaban personas centroamericanas, sino migrantes de otros países latinoamericanos, tales como Haití y Cuba y de otros continentes, en particular, de África.²⁴⁴ El gobierno federal respondió con un enfoque de contención. A los pocos días, la Marina, la policía federal y el INM realizaron una serie de operativos en las riberas del río Suchiate; reforzaron con doble valla de hierro la aduana Tecún Umán y desplegaron, en este mismo lugar, 500 elementos del grupo antimotines de la policía

²⁴² Ildefonso Ochoa Argüello, “Despliega SEDENA efectivos en la frontera sur para combatir a los maras”, *El orbe*, 26 de mayo de 2018, sección Política Local.

²⁴³ Agencia Intermedios, “Estudiantes retornan a clases al concluir el paso de Migrantes”, *El orbe*, 23 de octubre de 2018, sección Política Local. Ildefonso Ochoa Argüello, “Imparable la migración masiva de centroamericanos”, *El orbe*, 31 de octubre de 2018, sección Política Local.

²⁴⁴ Ildefonso Ochoa Argüello, “Grupo de migrantes de diversas nacionalidades se acercan a la frontera sur, buscarían formar una nueva caravana”, *El orbe*, 7 de noviembre de 2018, sección Política Local.

federal.²⁴⁵ Paralelamente, el gobierno federal envió 400 elementos de la policía federal a la ciudad de Tapachula con el objetivo de “dispersar a las personas migrantes y colocar anillos de seguridad”.²⁴⁶

No obstante, las acciones del gobierno federal no se limitaron a la contención migratoria. Desde la llegada de la primera caravana, el gobierno del presidente Peña Nieto solicitó apoyo al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.²⁴⁷ Pocos días después, el INM y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar), entregaron permisos laborales y CURP temporales a 111 migrantes.²⁴⁸ Para inicios de noviembre, de las 17,000 personas que ingresaron a México, poco más de 3,000 obtuvieron un CURP temporal que les permitía vivir en Tapachula –sin poder salir de la ciudad hasta que se resolviera su solicitud de refugio.²⁴⁹ Esto generó que entre diversos sectores de la sociedad civil de Tapachula surgiera un sentimiento de rechazo hacia la permanencia de las personas migrantes en la ciudad, lo que, a su vez, facilitó, en la práctica, la articulación de un discurso que relaciona la migración con la inseguridad, tanto por parte de las autoridades municipales como de la propia sociedad civil.²⁵⁰ Por ejemplo, decenas de escuelas suspendieron clases

²⁴⁵ Daniel Zacarías, “Una caravana migrante más a México”, *El orbe*, 29 de octubre de 2018, sección Política Local.

²⁴⁶ Ildelfonso Ochoa Argüello, “Prende las alarmas la caravana migrante”, *El orbe*, 19 de octubre de 2018, sección Política Local.

²⁴⁷ Apro, “México busca ayuda internacional para atender éxodo de migrantes”, *El orbe*, 19 de octubre de 2018, sección Política Local.

²⁴⁸ Comunicado de prensa, “Entregan SEGOB e INM primeros permisos laborales a hondureños”, *El orbe*, 27 de octubre de 2018, sección Política Local.

²⁴⁹ Ildelfonso Ochoa Argüello, “Miles de inmigrantes deambulan en Tapachula, temeroso el sector comercial y la ciudadanía”, *El orbe*, 8 de noviembre de 2018, sección Política Local.

²⁵⁰ Es importante señalar que, desde 2017, podemos observar, en las noticias publicadas por el periódico local de Tapachula *El orbe* un discurso negativo sobre las personas migrantes, que fue acentuándose y complejizándose en un escenario de descontento generalizado por la situación política, económica y social de Tapachula, que se describió anteriormente. Por ejemplo, en enero de 2018, el sector productor de Tapachula exigió a los tres niveles de gobierno que realizara operativos para garantizar que entre las personas migrantes no hubiera miembros de bandas violentas. También, demandaron que las autoridades federales estuvieran al tanto del actuar de las personas migrantes, asegurando que no estuvieran involucradas en actividades ilegales como robos o asaltos. Estos operativos incluían levantamientos, redadas y revisiones de situaciones migratorias en la vía pública. Rodolfo Hernández González, “Sociedad pide aplicar la Ley a Migrantes perniciosos”, *El*

"para salvaguardar la integridad física de los alumnos".²⁵¹ Algo similar sucedió con los negocios locales. Por temor a la presencia de personas migrantes en el centro de la ciudad, algunos negocios cerraron indefinidamente; otros sufrieron cuantiosas pérdidas ante la caída en sus ventas, pues la población local evitó acercarse a las zonas donde se concentraban las personas migrantes.²⁵²

Paralelamente, la Marina desplegó más de 300 elementos "para repartir víveres y brindar atención médica a los integrantes de la caravana". Además, implementó el Plan Marina, para establecer dos albergues temporales y una cocina móvil.²⁵³ Por su parte, la

orbe, 29 de abril de 2017, sección Política Local. Rodolfo Hernández González, "Bandas delictivas centroamericanas siembran zozobra en las Huacas", *El orbe*, 20 de octubre de 2017, sección Política Local. Rodolfo Hernández González, "Mayor coordinación de órdenes de gobierno contra inseguridad", *El orbe*, 24 de enero de 2018, sección Política Local. Ildefonso Ochoa Argüello, "Indocumentados desplazan la mano de obra local". Ildefonso Ochoa Argüello, "Urge frenar la inseguridad y combatir las bandas delictivas en la frontera sur", *El orbe*, 20 de febrero de 2018, sección Política Local. Rodolfo Hernández González, "Incrementa inseguridad en el Soconusco por porosidad de la frontera sur", *El orbe*, 25 de marzo de 2018, sección Política Local. Rodolfo Hernández González, "Solicitan vigilancia policiaca en colonias del Sur-sureste", *El orbe*, 2 de mayo de 2018, sección Política Local. Ildefonso Ochoa Argüello, "Indocumentados se apoderan de banquetas y calles de la ciudad", *El orbe*, 16 de mayo de 2018, sección Política Local. Rodolfo Hernández González, "Preocupan a representantes de colonias la presencia de pandillas", *El orbe*, 1 de junio de 2018, sección Política Local. Rodolfo Hernández González, "Pandilleros y migrantes causan temor en colonias del suroriente", *El orbe*, 29 de julio de 2018, sección Política Local. Rodolfo Hernández González, "Cuestionan a la COMAR por la facilidad con la que otorga refugio a migrantes", *El orbe*, 14 de septiembre de 2018, sección Política Local. Ildefonso Ochoa Argüello, "Temor en el comercio por arribo multitudinario de migrantes: CANACO", *El orbe*, 17 de octubre de 2018, sección Política Local. Ildefonso Ochoa Argüello, "Caravana migrantes abandona Tapachula y se instala en Huixtla", *El orbe*, 20 de enero de 2019, sección Política Local.

²⁵¹ Agencia Intermedios, "Estudiantes retornan a clases al concluir el paso de Migrantes".

²⁵² Para noviembre de 2018, el sector comercial y turístico de Tapachula calculó una pérdida de 50% con la llegada de las personas migrantes. La presencia de las caravanas migrantes tuvo un efecto tangible en la economía local de Tapachula. No obstante, esto se explica, en cierta medida, por el sentimiento de rechazo de la sociedad civil hacia las personas migrantes. A pesar de ser una sociedad acostumbrada a cierta dinámica de movilidad transfronteriza, la magnitud de las caravanas migrantes, así como los desafíos que representó, especialmente en un contexto de descontento generalizado, facilitó el surgimiento de un sentimiento de rechazo hacia ellas. Como resultado, la gente evitó las zonas en las que se asentaba la población migrante, lo cual disminuyó las ventas de los locales ubicados en estas zonas. Esta situación se mantiene vigente. No obstante, es importante considerar el papel que desempeñaron los medios de comunicación, así como las acciones tanto del gobierno federal como del gobierno municipal. Rodolfo Hernández González, "Comerciantes reportan pérdidas por presencia de la caravana migrante", *El orbe*, 24 de octubre de 2018, sección Política Local. Ildefonso Ochoa Argüello, "Despilfarro el gasto del erario para atención de las caravanas", *El orbe*, 10 de noviembre de 2018, sección Política Local.

²⁵³ Sun, "Registra INM más de mil peticiones de refugio", *El orbe*, 22 de octubre de 2018, sección Política Local.

Secretaría de Salud del estado de Chiapas instaló módulos de atención médica para personas migrantes en las instalaciones de la Feria Mesoamericana de Tapachula.²⁵⁴

El 30 de octubre de 2018, una quinta caravana llegó a la frontera México-Guatemala, donde una parte del contingente, conformado por unidades familiares, presentó sus identificaciones, documentos migratorios y algunas personas, hasta sus cartas de no antecedentes penales. El propósito era solicitar refugio en México. A diferencia de las demás caravanas, estas personas no buscaron llegar a Estados Unidos, sino que tenían el propósito claro de establecerse en México. Ese mismo día, estas personas fueron trasladadas a Tapachula para que se integraran con las demás personas migrantes que se encontraban en las instalaciones de la Feria Mesoamericana.²⁵⁵ Para inicios de noviembre, las autoridades federales cerraron el albergue temporal de la Feria Mesoamericana²⁵⁶ y, por tanto, miles de personas migrantes se quedaron sin un lugar donde dormir, comer y satisfacer sus necesidades básicas.²⁵⁷

En enero de 2019, la situación seguía siendo compleja. A mediados de dicho mes, llegaron dos caravanas migrantes más a la frontera sur. En esta ocasión, sin embargo, se verificaron algunos cambios en las dinámicas de los flujos migratorios. En primer lugar, en contraste con las primeras caravanas, que quedaron varadas en Tapachula indefinidamente, las nuevas caravanas permanecieron en la ciudad solo un par de días o cruzaron la ciudad con el propósito de seguir avanzando hacia el centro de México. En segundo lugar, aquellas

²⁵⁴ ICOSO, “Secretaría de Salud mantiene atención a caravana migrante”, *El orbe*, 23 de octubre de 2018, sección Política Local.

²⁵⁵ Ildefonso Ochoa Argüello, “Imparable la migración masiva de centroamericanos”.

²⁵⁶ Se desconoce la razón por la cual este albergue fue cerrado.

²⁵⁷ La situación no mejoró para 2019. En enero de dicho año, los albergues establecidos en Tapachula se encontraban a su máxima capacidad. Ildefonso Ochoa Argüello, “Miles de inmigrantes deambulan en Tapachula, temeroso el sector comercial y la ciudadanía”. Mesa de redacción, “Albergues para migrantes sin capacidad para brindar apoyo a la nueva caravana”, *El orbe*, 17 de enero de 2019, sección Política Local.

personas migrantes que sí se quedaron en Tapachula, se asentaron en el teatro, el atrio de la iglesia, la explanada del Palacio Municipal y la plancha del centro de la ciudad. Tercero, la manera en que estas caravanas comenzaron a cruzar la frontera cambió. Algunas personas presentaron sus documentos al gobierno mexicano con el propósito de obtener una autorización para quedarse en México. Según el INM, para la tercera semana de enero de 2019, se habían registrado 3,051 solicitudes para obtener la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH), documento migratorio otorgado a individuos en México que, por circunstancias particulares, necesitan protección o asistencia humanitaria.²⁵⁸

Las actitudes negativas por parte de la sociedad tapachulteca hacia las personas migrantes continuaron recrudeciéndose. Entre las razones de la inconformidad estaba la presencia de las personas migrantes en el centro de la ciudad; en particular, en el parque central Miguel Hidalgo. En consecuencia, el 5 de febrero de 2019 por la noche, el presidente municipal de Tapachula “reubicó” en el sur de la ciudad a las personas migrantes que hasta entonces habían estado asentadas en el parque central. No obstante, en el transcurso de la mañana siguiente, llegó una nueva caravana que también se estableció en dicho parque.²⁵⁹

Para mediados de año, cuando el flujo de migración alcanzó su máximo volumen y ante la amenaza del presidente estadounidense Donald Trump de imponer aranceles a los

²⁵⁸ Este documento permite la estancia de dicha persona en territorio mexicano hasta “que concluyan las causas que motivaron su otorgamiento”. De estas personas migrantes, una era originaria de Brasil; 302, de El Salvador; 184, de Guatemala; cuatro, de Haití; 2,517, de Honduras; y el 43 restante, de Nicaragua. Ildefonso Ochoa Argüello, “Caravana migrantes abandona Tapachula y se instala en Huixtla”. Agencias, “Migrantes sin dinero empiezan a padecer su estancia en Chiapas”, *El orbe*, 4 de febrero de 2019, sección Política Local. “¿Qué es la FMM y la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias y cuáles son sus diferencias?”, Infodigna, consultado el 11 de septiembre de 2023, <https://www.infodigna.org/es/articles/11531960814109>. Secretaría de Gobernación, *Lineamientos para trámites y procedimientos migratorio*, 2012, 2-4.

²⁵⁹ Mesa de redacción, “El Parque Miguel Hidalgo convertido en baño público”, *El orbe*, 15 de enero de 2019, sección Política Local. Rodolfo Hernández González, “Organizaciones sociales cuestionan tantas facilidades para las caravanas de migrantes”, *El orbe*, 22 de enero de 2019, sección Política Local. José Ángel López, “Deja un cochinerito la caravana de migrantes”, *El orbe*, 5 de febrero de 2019, sección Política Local. Ildefonso Ochoa Argüello, “Reubican a migrantes al parque de la estación”, *El orbe*, 7 de febrero de 2019, sección Política Local.

productos mexicanos, si el flujo migratorio hacia la frontera de Estados Unidos no cesaba, el gobierno federal desplegó una política de contención migratoria. Como lo expuse en el capítulo 2, una de las medidas más controvertidas de dicha política fue el envío de la recién creada Guardia Nacional a Tapachula para participar en operativos de control migratorio.²⁶⁰ Aunque solo el INM tiene la facultad de realizar detenciones por motivo de la condición migratoria de una persona, elementos de la Guardia Nacional realizaron una serie de operativos “para asegurar a aquellos migrantes que no pudieran comprobar su legal estancia en el país”.²⁶¹ Los operativos consistieron en redadas en hoteles y casas de huéspedes, así como verificación de la identidad de aquellas personas asentadas en los parques y en el centro de Tapachula.²⁶² Nuevamente, las fuerzas federales contaron con la colaboración del gobierno municipal.²⁶³

Ante esta situación, las personas migrantes comenzaron a organizarse de una manera y en una dimensión nunca antes vistas. Tras la decisión del gobierno federal de suspender la

²⁶⁰ El 18 de abril de 2019, llegaron los primeros elementos de la Guardia Nacional a la frontera sur, quienes se integraron, rápidamente, a tareas de seguridad interdisciplinarias. El sector productivo de la sociedad civil tapachulteca expresó un deseo por que se instalara una oficina regional en la ciudad de Tapachula con elementos para la jurisdicción. Ildefonso Ochoa Argüello, “Llegan los primeros elementos de la Guardia Nacional a la frontera sur”, *El orbe*, 18 de abril de 2019, sección Política Local. Ildefonso Ochoa Argüello, “Llega Guardia Nacional a Tapachula para afrontar los flujos migratorios”, *El orbe*, 19 de mayo de 2019, sección Política Local.

²⁶¹ Ildefonso Ochoa Argüello, “Continúan operativos en el primer cuadro de la ciudad”, *El orbe*, 30 de mayo de 2019, sección Política Local.

²⁶² Las verificaciones de identidad respondieron a las quejas de los sectores productivos y empresariales de Tapachula, quienes decían que el primer cuadro de la ciudad “estaba siendo utilizado por indocumentados como sanitarios públicos y para consumir drogas”. El gobierno federal realizó más operativos de esta índole en toda la región fronteriza. Ildefonso Ochoa Argüello, “Amanece el centro de Tapachula limpia de migrantes”, *El orbe*, 20 de junio de 2019, sección Política Local. Sun, “Guardia Nacional inspecciona hoteles de Tapachula en busca de migrantes”, *El orbe*, 3 de julio de 2019, sección Política Local. Sun, “Guardia Nacional realiza operativos para detener migrantes en trenes de carga”, *El orbe*, 21 de julio de 2019, sección Política Local. Ildefonso Ochoa Argüello, “Asegura Guardia Nacional a indocumentados en el parque central y malecón”, *El orbe*, 7 de agosto de 2019, sección Política Local. Mesa de redacción, “Aseguran a 10 migrantes ilegales que trabajan en bares y cantinas”, *El orbe*, 12 de agosto de 2019, sección Política Local.

²⁶³ El operativo del 22 de agosto se realizó “para atender los reclamos ciudadanos por los altos índices de inseguridad y porque cientos, quizá miles, de indocumentados deambulan en ese sector”. Ildefonso Ochoa Argüello, “Despliega la Guardia Nacional militares en el centro de Tapachula por inseguridad”, *El orbe*, 21 de agosto de 2019, sección Política Local.

expedición de salvoconductos que permitieran a las personas migrantes salir por la frontera norte del país, un contingente de migrantes varados en Tapachula marchó desde la estación migratoria del INM hasta la oficina de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar), expresando su rechazo a la decisión del gobierno.²⁶⁴ Días después, un grupo de migrantes de al menos quince países del continente africano crearon la Asamblea de Migrantes Africanos en Tapachula. El propósito era "defenderse de las arbitrariedades que cometió el INM, los militares de la Guardia Nacional y la policía federal". Rápidamente, la asamblea fue respaldada por organizaciones civiles y de defensa de los derechos humanos.²⁶⁵

La situación no mejoró para finales de 2019. A inicios de octubre, tras meses de manifestaciones por parte de las personas migrantes —en particular, provenientes de África—, el gobierno federal resolvió otorgar el estatus de residente permanente a les migrantes varados en Tapachula. Pero, el trámite debía de ser realizado en un plazo de no más de quince días.²⁶⁶ No obstante, un grupo de personas migrantes, que no deseaba permanecer en México, se organizó para partir, en una caravana, hacia el centro del país.²⁶⁷ En respuesta, el gobierno federal decidió dar beneficios a aquellos migrantes que solicitaran la TVRH si aceptaban

²⁶⁴ Entre abril y septiembre de 2019, las personas migrantes a la espera de su regularización migratoria, organizaron seis marchas "para exigir al Gobierno mexicano la entrega de oficios de salida que les permitieran transitar libremente por territorio nacional y llegar al norte del país". Marvin Bautista, "Cubanos y haitianos se suman a las protestas de Connacionales", *El orbe*, 27 de septiembre de 2019, sección Política Local. Marvin Bautista, "Con niños al frente migrantes realizan enésima marcha", *El orbe*, 1 de octubre de 2019, sección Política Local.

²⁶⁵ Cuando estas personas migrantes llegaron a México, presentaron su solicitud al INM para obtener un salvoconducto que les permitiera salir por el norte del país. Sin embargo, durante el periodo de espera, el gobierno federal cambió su política migratoria y por tanto, le negó a 3,500 migrantes este salvoconducto. Ahora, estas personas se quedaron varadas en Tapachula. Ildefonso Ochoa Argüello, "Conforman asamblea de migrantes africanos, denuncian atropellos del INM", *El orbe*, 30 de agosto de 2019, sección Política Local.

²⁶⁶ Ildefonso Ochoa Argüello, "Gobierno federal concede residencia a africanos", *El orbe*, 6 de octubre de 2019, sección Política Local.

²⁶⁷ Esta caravana no incluyó solo migrantes haitianos, cubanes y africanes, sino también centroamericanos que se encontraban en la misma situación. Ildefonso Ochoa Argüello, "Africanos preparan mega caravana de Tapachula a Tijuana", *El orbe*, 24 de septiembre de 2019, sección Política Local. Marvin Bautista, "Africanos, haitianos, cubanos y centroamericanos preparan caravana", *El orbe*, 7 de octubre de 2019, sección Política Local.

establecerse en los lugares que el gobierno determinara. Los beneficios consistieron en un apoyo económico de 6,800 pesos mensuales, un empleo, una vivienda, acceso a la salud y para aquellos padres o madres viajando con menores de edad, un apoyo económico de 1,800 pesos mensuales por menor. Pronto, quedó claro que muchas personas migrantes no pudieron acceder a estos beneficios por la enorme demanda que hubo.²⁶⁸

A finales del año, la migración en tránsito por México disminuyó considerablemente por la política de contención que implementó el gobierno federal.²⁶⁹ Mientras tanto, tras regularizar su situación migratoria en Tapachula, miles de migrantes de diversas nacionalidades partieron hacia otros estados de México. Sin embargo, aún había alrededor de 20,000 migrantes varados en Tapachula. Por este motivo, la Guardia Nacional y el INM mantuvieron, hasta el último día del mes, sus retenes en distintos puntos de la carretera fronteriza.²⁷⁰

En suma, las personas migrantes llegaron a Tapachula en un contexto complejo, no solo por el descontento entre la sociedad civil de Tapachula, sino también por la creciente presencia de autoridades en distintas zonas de la ciudad. En este periodo, al igual que en años anteriores, el gobierno municipal de Tapachula participó en operativos encabezados por autoridades federales, las cuales pretendían contener la migración. Además, en los hechos, mantuvo una articulación entre migración y seguridad. No obstante, a diferencia de años

²⁶⁸ Después de que el gobierno federal anunció que no expediría pases de salida, varias personas migrantes solicitaron la TVRH, pues deseaban llegar a los estados del norte del país, para asentarse allí. Marvin Bautista, “Migrantes rechazan refugio y buscan la TVRH para transitar libremente por México”, *El orbe*, 18 de octubre de 2019, sección Política Local. Marvin Bautista, “Inicia regularización de migrantes que permanecen en la Estación Migratoria Siglo XXI”, *El orbe*, 24 de octubre de 2019, sección Política Local. Marvin Bautista, “Migrantes se apoderan del centro, dedicados al ambulante”, *El orbe*, 29 de octubre de 2019, sección Política Local.

²⁶⁹ Véase supra, pp. 59-63.

²⁷⁰ Marvin Bautista, “Disminuye flujo de migrantes ilegales por la costa chiapaneca al cierre del 2019”, *El orbe*, 19 de diciembre de 2019, sección Política Local. Ildefonso Ochoa Argüello, “Más de 4 mil migrantes apostados en la ciudad partirá al centro de país”, *El orbe*, 11 de diciembre de 2019, sección Política Local.

anteriores, este nivel de gobierno también intervino en una ocasión en favor de las demandas de la sociedad civil, las cuales coincidieron con la política de contención que comenzó a desplegar el gobierno federal a mediados de 2019. Ante esta situación, las personas migrantes comenzaron a organizarse de una manera y en una dimensión nunca antes vistas.

Conclusiones

A lo largo del periodo de análisis, se observa que las dinámicas económicas, políticas y sociales de Tapachula fueron sensibles a los flujos migratorios, a la política migratoria del gobierno federal –y estadounidense–, así como a los acontecimientos migratorios internacionales. En este contexto, la respuesta del gobierno municipal de Tapachula se caracterizó por su participación en operativos encabezados por autoridades federales, que pretendían contener la migración en tránsito por México. Además, desde 2012, en la práctica, las autoridades municipales comenzaron a vincular la migración con la seguridad, una asociación que no solo se recrudeció conforme pasaron los años, sino que, en última instancia, facilitó su participación en operativos de control migratorio, a pesar de que ello representaba una desnaturalización de sus funciones. No obstante, durante estos mismos años, el gobierno municipal también contó con instituciones dedicadas a coordinar programas a favor de las personas migrantes, al igual que lo hizo el gobierno federal.

En este punto, conviene resaltar algunos hallazgos. A partir del primer periodo, 2011-2013, se evidencia que la sociedad de Tapachula está habituada a convivir con una forma específica de migración: el flujo transfronterizo circular proveniente de Guatemala y que resulta beneficioso para la economía local. Así, en 2012, ante una política de control migratorio por parte del INM en la frontera sur que desincentivó y obstaculizó el turismo(-

migración circular transfronteriza) centroamericano, la sociedad civil de Tapachula exigió cambios en la política y la destitución de la delegada del INM en Chiapas.

En el segundo periodo, 2014-2016, sorprende que, aunque el gobierno federal concentró su atención y su respuesta de política en la crisis de menores no acompañados, a nivel local, la situación no suscitó gran interés, siendo, por el contrario, la situación de los migrantes cubanos varados en Tapachula la que generó no solo mayor cobertura mediática, sino presión social a nivel local.

Finalmente, en el tercer periodo, 2017-2019, es notable la mayor alineación que se observa entre las acciones del gobierno local con la política federal. En este contexto, el interés de la investigación radica en comprender cómo, a lo largo de este proceso de alineación, se construyó, a través de la política misma, un discurso específico sobre las personas migrantes como un problema de política pública. Este es el objetivo del siguiente capítulo.

Capítulo 4:

La construcción de la migración indocumentada en tránsito por México como un problema de política pública para el gobierno de Tapachula, 2011-2019

A pesar de que el diseño y la implementación de la política migratoria son competencia del gobierno federal, el fenómeno de la migración afecta no solo al ámbito federal, sino también de manera diversa a los diferentes niveles de gobierno. Estas distintas maneras de experimentar la migración pueden constituir la base sobre la cual ésta se construye, o no, como un problema de política pública.

El caso del gobierno municipal de Tapachula es interesante, ya que la localización del municipio lo ha convertido en un primer respondiente ante la llegada de los flujos migratorios que se internan por la frontera sur de México. Además, las dinámicas económicas, políticas y sociales de Tapachula son sensibles a dichos flujos migratorios, a la política migratoria del gobierno federal, así como a los acontecimientos migratorios internacionales.

Como menciono en capítulo 1, en esta investigación, recorro a un enfoque constructivista en el análisis de la política pública para comprender la manera en la que la normativa local de Tapachula ha construido la migración en tránsito por México como un problema de política pública. Este marco propone que la política pública es una construcción social, puesto que está moldeada tanto por factores materiales como ideacionales –ideas, entendimientos colectivos, normas y valores.²⁷¹ Por ello, el lenguaje y el discurso

²⁷¹ En este sentido, este marco también reconoce que los problemas de política son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. La caracterización de algo como problema es, en última instancia, un ejercicio interpretativo. En consecuencia, la construcción de una situación social como problema de política pública nunca es neutral. Guillermo Cejudo, “Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista”, 1 y 6. John Kingdon, “Problems”, 109 y 110.

desempeñan un papel relevante en el proceso de elaboración e implementación de la política pública. Además, el enfoque constructivista en el análisis de la política pública da cuenta de la multitud de niveles en los que se construye la realidad social. Con ello, no solo reconoce que los procesos políticos tienen una naturaleza plural, sino que los múltiples actores tienen intereses particulares y el origen de estas diferencias está en sus distintas visiones del mundo.²⁷² En suma, este marco permite analizar cómo los fenómenos sociales se construyen como problemas públicos, así como las ideas, imágenes y valores que subyacen a esta construcción, integrando al análisis la perspectiva de los actores.

En este capítulo, argumento que, a partir de 2013, en la normativa local de Tapachula, la migración indocumentada en tránsito empezó a construirse como un problema cada vez mayor de política pública para el gobierno municipal. Esto se evidencia en las pocas menciones sobre el fenómeno en los documentos de política pública entre 2011 y 2013 que contrastan con la mayor frecuencia en que se aborda el tema en los documentos oficiales a partir de 2015, coincidiendo con la crisis de los menores no acompañados, cuando la figura de la persona migrante comenzó a ser asociada de manera ambigua con la amenaza a la salud, la paz y la seguridad de los ciudadanos y habitantes de Tapachula. Para 2019, esta construcción no solo fue aún más presente que en 2015, sino que se volvió más estigmatizante.

En este capítulo presento el resultado del análisis de discurso de la normativa local que realicé como fundamento de esta investigación. Para ello, recupero la propuesta de Jennifer Milliken, quien sostiene que el discurso puede ser entendido como sistemas de significación que construyen realidades sociales.²⁷³ En consonancia con esta premisa, aunque

²⁷² Sabine Saurugger, “Constructivism and public policy approaches in the UE: from ideas to power games”, 895.

²⁷³ Jennifer Milliken, “Discourse Study: Bringing Rigor to Critical Theory”, 229.

en esta investigación no me adentro en un análisis exhaustivo de predicado y metáfora, sí retomo tres ideas fundamentales. Primero, destaco la importancia de las prácticas lingüísticas de la predicación –los verbos, adverbios o adjetivos que se unen a los sustantivos– en tanto representan una forma de caracterizar a los actores. Segundo, subrayo la necesidad de comprender cómo, al definir cualidades y atributos de ciertos actores, se construye simultáneamente un "otro". Tercero, destaco que el lenguaje puede simplificar y distorsionar la complejidad de una situación social, ya sea mediante el uso de metáforas o la selección cuidadosa de palabras para influir en la percepción de una situación como una realidad objetiva.²⁷⁴ Adicionalmente, durante el análisis del discurso, parto del supuesto de que su interpretación no se limita a las ideas, creencias y valores que se expresan explícitamente, sino también incluye las implicaciones y presuposiciones que se derivan de las proposiciones explícitas.²⁷⁵

Para presentar el análisis, divido el capítulo en dos secciones que abarcan dos temas generales abstraídos del análisis de discurso. En la primera, exploro las formas en las que son –y no son– nombradas las personas migrantes. En la segunda sección, analizo cómo, una vez nombradas, se atribuyen características positivas o negativas a ciertas personas migrantes con la intención de presentar a algunas como virtuosas y a otras, como peligrosas. El propósito es mostrar cómo, a partir de 2013, paulatinamente se ha construido la migración indocumentada en tránsito por México como un problema cada vez más serio de política pública y de qué manera este proceso se asocia con los eventos ocurridos en el ámbito migratorio a nivel nacional y local.

²⁷⁴ Jennifer Milliken, "Discourse Study: Bringing Rigor to Critical Theory", 162-166. Jennifer Milliken, "The study of discourse in international relations: a critique of research and methods", 231-235.

²⁷⁵ Teun A. van Dijk, "Discourse and Migration", 238-241.

¿Ausencia y presencia?: cómo –no– son nombradas las personas migrantes

Las palabras significan algo, porque se utilizan de una manera determinada.²⁷⁶ Para el enfoque constructivista en el análisis de la política pública, el lenguaje es una acción constitutiva del mundo social.²⁷⁷ Por ello, la manera en que designamos a ciertos actores, o decidimos no hacerlo, importa.

Entre 2011 y 2013, en la normativa local de Tapachula, específicamente en el *Bando municipal de policía y buen gobierno de 2012-2015* –publicado en 2013–, el *Reglamento interno de la secretaría de educación municipal de Tapachula de 2014* y el *Reglamento interno para la prestación de servicios de salud del ayuntamiento municipal de Tapachula de 2014* son escasas las referencias a las personas migrantes,²⁷⁸ prevaleciendo, en cambio, otras categorías legales de población, tales como “ciudadanos (mexicanos)”, “habitantes”, “vecinos” y “visitantes-transeúntes”.²⁷⁹

En este contexto, no queda claro si, y de ser el caso, de qué manera, estas categorías incluyen a las personas migrantes, en particular, aquellas indocumentadas en tránsito por México. Aunque estas personas cumplen con los requisitos para ser consideradas “visitantes-transeúntes”, varias de ellas podrían también poseer las características necesarias para ser consideradas “habitantes” y/o “vecinos”. Esto se debe a que la migración es un fenómeno social en constante cambio y movimiento. Como resultado, la forma en que las personas migran y se integran a las comunidades locales también varía según el tiempo y espacio. Para

²⁷⁶ Friedrich V. Kratochwil, “Constructivism as an Approach to Interdisciplinary Study”, 32.

²⁷⁷ K.M. Fierke y Knud Erik Jørgensen, “Introduction”, 18.

²⁷⁸ A diferencia de la normativa local de Tapachula, la Ley de Migración de 2011 ofrece una definición del término migrante en su artículo tercero. Poder ejecutivo, *Ley de migración, 2011*, p. 3.

²⁷⁹ Aunque en esta investigación utilizo un lenguaje inclusivo, he optado por mantener los términos legales en su forma masculina tal como aparecen en los documentos analizados. Esta elección refleja la manera en que el lenguaje marginaliza a identidades de género no masculinas al ser subsumidas bajo términos masculinos.

comprender esta situación, es relevante explorar brevemente la definición precisa de cada uno de estos términos legales.

Si bien toda la normativa analizada recurre a estas categorías, es en los documentos relativos a la seguridad pública donde se especifican sus características.²⁸⁰ Según el *Bando municipal de policía y buen gobierno de 2012-2015*, un “ciudadano (mexicano)” es aquel “que, además de tener la calidad de mexicano, ha cumplido 18 años y reúne la condición de vecindad”. Ahora bien, para ser considerado “vecino” —es decir, para reunir la condición de vecindad—, se deben cumplir tres requisitos: “haber residido un año en el municipio, desear continuar viviendo allí y contar con un domicilio fijo”.²⁸¹ Al respecto, cabe señalar que, en 2019, no se utiliza el adjetivo “fijo”. Aunque el término “vecino” continuó siendo empleado de manera diferente a “habitante”, durante ese año se amplió la definición de “habitante” para incluir a aquellos “nacionales o extranjeros que residen habitual o transitoriamente dentro del territorio”.²⁸² Finalmente, según el *Bando municipal de 2012-2015*, los “visitantes-transeúntes” son aquellos “que se encuentran de manera transitoria dentro del municipio”.²⁸³

²⁸⁰ El *Bando municipal de policía y buen gobierno de 2012-2015*; el *Bando municipal de policía y buen gobierno de 2019*; y el *Reglamento interno de la secretaría de seguridad pública municipal, 2015-2018*.

²⁸¹ Gobierno municipal de Tapachula, *Bando municipal de policía y buen gobierno, 2012-2015*, p. 19.

²⁸² Hasta 2019, la normativa local de Tapachula carecía de una definición concreta para referirse a las personas habitantes de Tapachula. El término “habitante”, a veces intercambiado con “población”, se utilizó en contextos donde era necesario incluir a aquellas personas que no cumplían con los requisitos para ser consideradas “ciudadanas (mexicanas)”, como las personas menores de edad que residían en Tapachula y aquellas que cumplían con la condición de vecindad. El *Bando de 2012-2015* señala que la Secretaría de Educación “tiene como objetivo primordial implementar políticas públicas tendientes a desarrollar una educación de calidad a fin de acrecentar el acervo cultural y fomentar la formación académica en beneficio de los habitantes de Tapachula”. Asimismo, el *Reglamento interno de la secretaría de seguridad pública municipal de 2015-2018* indica que los elementos de la Secretaría deben atender a los llamados de auxilio de los “habitantes” del municipio, así como observar un trato respetuoso hacia ellos, respetando sus derechos humanos. Así pues, la concepción de “habitantes” previa a 2019 incorpora explícitamente en la normativa de dicho año. Gobierno municipal de Tapachula, *Bando municipal de policía y buen gobierno, 2012-2015*, p. 46 y 47. Gobierno municipal de Tapachula, *Reglamento interno de la secretaría de seguridad pública municipal, 2015-2018*, p. 40. Gobierno municipal de Tapachula, *Bando municipal de policía y buen gobierno, 2019*, p. 25.

²⁸³ Gobierno municipal de Tapachula, *Bando municipal de policía y buen gobierno, 2012-2015*, p. 19

Es decir, son aquellas personas que, encontrándose en el municipio, no viven en Tapachula, ni tienen intenciones de hacerlo.

En este sentido, una persona puede pertenecer a varias categorías simultáneamente; no obstante, algunas son excluyentes entre sí. Mientras que alguien puede ser considerado un “ciudadano (mexicano)” y un “visitante-transeúnte”, otra persona puede ser clasificada como “habitante” –sin cumplir con los requisitos para ser considerada “vecino”. Es decir, los términos empleados por la normativa local de Tapachula engloban una amplia gama de condiciones. Los "visitantes-transeúntes" pueden ser desde turistas nacionales e internacionales hasta distintos tipos de migrantes. En cuanto a los "vecinos", esta categoría puede incluir personas que desean adquirir el estatus de “ciudadano (mexicano)”, aquellas que tienen residencia permanente y migrantes que han decidido quedarse en Tapachula y han iniciado su proceso de regularización migratoria –es decir, que forman parte de la población (in)migrante. Sin embargo, ningún documento distingue entre ellos.

Como ya mencioné, la migración es un fenómeno en constante cambio y movimiento. Este dinamismo afecta la manera en que las personas migran y, de igual manera, cómo se integran a las comunidades locales. En este contexto, la falta de claridad sobre si y cómo las categorías legales en la normativa local de Tapachula incluyen a las personas migrantes, especialmente aquellas indocumentadas en tránsito por México, agrega una capa adicional de complejidad. Como detallo en los capítulos 2 y 3, como resultado de la política de contención desplegada por el gobierno federal, durante el periodo investigado fue común que algunas personas migrantes indocumentadas en tránsito por México se quedaran varadas en la ciudad de Tapachula por un tiempo prolongado, tal como sucedió durante la crisis humanitaria de las caravanas migrantes. En estas circunstancias, algunas personas terminaron optando por hacer de Tapachula su destino final. En este contexto, las personas migrantes

indocumentadas en tránsito por México no sólo podrían ser reconocidas como “visitantes-transeúntes”, sino que, según la definición del *Bando municipal de 2019*, aquellas que se quedaron varadas en Tapachula podrían ser clasificadas como “habitantes”. Además, aquellas que finalmente optaron por establecerse en Tapachula y emprendieron acciones para lograrlo podrían ser reconocidas como “vecinos”.²⁸⁴

Destaco esta situación por dos razones. En primer lugar, porque las categorías de población de la normativa municipal invisibilizan el paso de distintas personas migrantes indocumentadas por Tapachula, contribuyendo así a la falta de reconocimiento de las diversas realidades migratorias presentes en la ciudad. En segundo lugar, porque la ausencia de la figura de la persona migrante en la normativa sugiere que la migración, ya sea en tránsito o en otra modalidad, no se percibió como un problema y por ello, no requería de una respuesta de política pública. En este sentido, mientras que desde 2011, con la promulgación de la Ley de Migración, el gobierno federal percibió la migración como un problema de política pública, en Tapachula, en términos normativos, esto no ocurrió hasta 2013, cuando comenzó a construirse gradualmente como tal.

Buenas y malas personas migrantes: cómo se les caracteriza una vez que son nombradas

Como detallo en el capítulo 1, los problemas públicos no son condiciones sociales objetivas fácilmente identificables. Más bien, un actor identifica una situación como un problema y, después, por medio de un discurso, le atribuye características negativas, que la vinculan con

²⁸⁴ Es importante destacar que, durante la visita que realicé a Tapachula para recopilar las notas periodísticas utilizadas en el recuento histórico del capítulo 3, observé que, en ese momento, había varias casas que eran alquiladas por familias migrantes, especialmente haitianas. Si bien algunas de estas personas optaron por establecerse y vivir indefinidamente en Tapachula, otras aguardaban la oportunidad de continuar su viaje hacia Estados Unidos.

valores sociales no atendidos.²⁸⁵ Con ello se transmite una serie de mensajes particulares. No solo se proporciona información sobre quiénes son considerados virtuosos o peligrosos, sino que se detalla qué acciones son consideradas virtuosas, cuáles serán objeto de castigo o sanción y para quién.²⁸⁶

A pesar de que son pocas las ocasiones en las cuales aparece la figura de la persona migrante en la normativa municipal, éstas develan una progresión, a lo largo del tiempo, en la construcción de la migración indocumentada en tránsito como un problema de política pública. En los documentos publicados a partir de 2013, no solo es posible observar una construcción de ciertas personas migrantes como virtuosas, sino también una imagen predominantemente negativa de la migración indocumentada en tránsito, en tanto que a las personas en esta condición se les construye como actores peligrosos para la salud y, la paz y seguridad de ciudadanos y habitantes de Tapachula.

Más aún, como discutiré más adelante, esta construcción responsabiliza a las personas transmigrantes indocumentadas de los riesgos que, según la misma normativa, representan. Con ello, se enfatiza una agencia que las personas migrantes no necesariamente pueden ejercer en un momento determinado, a la vez que se desvía la atención del papel que la política migratoria del gobierno federal y la posible incidencia del gobierno municipal tienen en la creación de las condiciones que les permiten vincular a las personas migrantes con la noción de riesgo. Así pues, se construye a los ciudadanos y habitantes de Tapachula como aquellos actores que deben de ser protegidos de las personas en condiciones de tránsito.

Por otra parte, es importante notar que, a la par de la imagen crecientemente negativa de las personas migrantes indocumentadas en tránsito, la normativa municipal también hace

²⁸⁵ Guillermo Cejudo, “Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista”, 6-8.

²⁸⁶ Frank Fischer, “Public Policy as Discursive Construct: Social Meaning and Multiple Realities”, 66-68.

alusiones a estas personas en contextos ambiguos, en los que se reconoce su urgencia y vulnerabilidad, evidenciando con ello las tensiones intrínsecas a la formulación de la política pública desde distintos ámbitos de la acción gubernamental.

“Población guatemalteca que visita la ciudad”, “población migrante” y migración regular: ¿quiénes son las personas migrantes buenas?

Ya sea de manera explícita o implícita, en los documentos publicados después de 2013, se presenta una imagen positiva de dos tipos de personas migrantes: la “población guatemalteca que visita la ciudad”, que forma parte de los flujos migratorios transfronterizos circulares;²⁸⁷ y aquellas personas migrantes que deciden quedarse en la ciudad y/o deciden regularizar su situación migratoria, independientemente de su deseo de radicar en Tapachula (también nombradas “población migrante”).²⁸⁸

El siguiente extracto del *Plan municipal de desarrollo de 2015-2018* pone en evidencia una visión predominantemente positiva de “población guatemalteca que visita la ciudad”:

[...] Tapachula tiene un fuerte vínculo comercial con los municipios de la región Soconusco e inclusive con la región Sierra Mariscal, de los cuales es abastecedor, pero de igual forma tiene lazos comerciales unilaterales muy estrechos con los habitantes de los municipios del país vecino, Guatemala, *población que visita la ciudad con frecuencia para abastecerse de productos, dejando una derrama económica considerable.*²⁸⁹

²⁸⁷ Gobierno municipal de Tapachula, *Plan municipal de desarrollo de 2015-2018*, p. 127.

²⁸⁸ Gobierno municipal de Tapachula, *Bando municipal de policía y buen gobierno de 2012-2015*, p. 19. Gobierno municipal de Tapachula, *Plan municipal de desarrollo de 2015-2018*, p. 136 y 137. Gobierno municipal de Tapachula, *Plan municipal de desarrollo de 2019*, p. 48. Gobierno municipal de Tapachula, *Reglamento de administración pública municipal de 2019*, p. 16.

²⁸⁹ Gobierno municipal de Tapachula, *Plan municipal de desarrollo, 2015-2018*, p. 127. Énfasis añadido.

El *Plan* establece una asociación positiva entre aquellas personas guatemaltecas que van de compras a Tapachula y la economía de la ciudad. Como menciono en el capítulo 3, Tapachula no solo representa un territorio de tránsito para aquellos migrantes con destino a Estados Unidos, sino que también experimenta un flujo significativo de migración transfronteriza circular, que abarca desde visitantes, hasta trabajadores empleados en los sectores de servicios o agropecuarios. En este contexto, el *Plan* realiza un juicio valorativo de una acción en particular, el cual trasmuta a una caracterización moral de la persona migrante: por contribuir a la economía de la ciudad, la "población guatemalteca que visita la ciudad" es retratada como un actor virtuoso. Así pues, el *Plan* no solo distingue entre la migración circular y transfronteriza y la que no lo es, sino que le atribuye una connotación positiva a la primera y, por tanto, una negativa a la segunda.

Al igual que la normativa de Tapachula retrata de manera favorable a la “población guatemalteca que visita la ciudad”, también ofrece una imagen positiva de las personas migrantes que deciden quedarse en la ciudad y/o regularizar su situación migratoria. Si bien los planes municipales de desarrollo y el *Reglamento de administración pública municipal de 2019* hacen referencia explícita a esta figura, es importante señalar que el *Bando municipal de policía y buen gobierno de 2012-2015*, publicado en 2013, es el único documento que alude a ella entre 2013 y 2014. Esto sucede a lo que señalo que:

Todo Extranjero que llegue al Municipio con el ánimo de radicar en él, deberá inscribirse en el Padrón de Extranjería del Municipio, *acreditando su estancia legal* en territorio mexicano, mismo que estará a cargo de la Dirección de Atención al Migrante.

Corresponde a la Dirección de Atención al Migrante dependiente de la Secretaría de Gobierno Municipal, administrar el Padrón de Extranjería, así como *brindar el apoyo necesario al migrante para su legal estadía, permanencia o tránsito dentro del territorio municipal*, en estricto apego a lo establecido en la Ley General de Población, así como de coordinarse con las instancias e Instituciones afines, con el objeto de llevar a cabo conjuntamente los programas, proyectos, planes, que permitan actuar dentro del marco de la legalidad.²⁹⁰

Al usar el término de “legalidad”, el *Bando municipal* supone que una estancia, permanencia o tránsito en un territorio determinado puede ser “legal” o “ilegal” y, por tanto, que hay una manera “autorizada” y “no autorizada” de hacer las cosas. Además, al emplear el pronombre "su" junto con "legal estadía/estancia legal" y el verbo "acreditar" conjugado en tercera persona, se hace recaer la responsabilidad de la legalidad de la estancia, la permanencia o el tránsito en la persona migrante, oscureciendo el papel que diversas autoridades municipales, estatales o federales, pueden desempeñar en el proceso de regulación migratoria, ya sea facilitando o dificultándolo. Al hacer exclusivamente hincapié en una agencia que la persona migrante no siempre tiene en el contexto de movilidad, se le responsabiliza completamente, mientras que se afirma que el papel del gobierno municipal, representado en este caso por la Dirección de Atención al Migrante, se limita a "brindar el apoyo necesario", aun cuando lo que constituye este apoyo no está claramente definido. Así pues, el *Bando municipal* emite un juicio valorativo: presenta la regularización migratoria como una acción virtuosa y, por ende, la condición irregular como no virtuosa y, en última instancia, voluntaria.

²⁹⁰ Gobierno municipal de Tapachula, *Bando municipal de policía y buen gobierno*, 2012-2015, p. 19.

Esta construcción se refuerza en el *Plan municipal de desarrollo de 2015-2018*, el cual incluye, entre diversas estrategias a implementar, las campañas de regularización migratoria y la realización de consultas ciudadanas dirigidas a la "población migrante y de refugiados en Tapachula".²⁹¹ En este contexto, el *Plan* no solo expresa el deseo de que las personas migrantes regularicen su situación migratoria, sino también su interés por conocer y consultar a las personas migrantes y refugiadas que residen en el municipio. Así pues, no solo distingue entre personas refugiadas y personas migrantes,²⁹² sino que al hablar de "población" también diferencia entre aquellas personas que viven en Tapachula y las que no. Teniendo en cuenta que las consultas ciudadanas están dirigidas a aquellas personas que viven en Tapachula, el *Plan* otorga un valor positivo a estas en tanto se les reconoce como parte del municipio, mientras que atribuye un valor negativo a aquellas que no forman parte de la población local. Con ello, se acentúa la distinción entre un "nosotros" y "ellos", colocando a quienes no son considerados parte de la "población" en un estado de otredad y justificando una forma de exclusión.

Para 2019, cuando el flujo de migración en tránsito alcanzó su máximo volumen y el gobierno federal desplegó una política de contención migratoria, tuvieron lugar cambios normativos importantes. Según el *Reglamento de administración pública municipal*, la institución municipal encargada de brindar apoyo a las personas migrantes sería la Secretaría General del Ayuntamiento. Además, se detalla que dicho apoyo consistiría en brindar asesoría "en la realización de sus trámites migratorios para que permanezcan en el municipio

²⁹¹ Gobierno municipal de Tapachula, *Plan municipal de desarrollo, 2015-2018*, p. 136.

²⁹² Llama la atención la diferencia que el *Plan* realiza entre persona migrante y refugiada, ya que si bien se habla positivamente de ambas figuras el hecho de diferenciarlas sugiere que el documento concibe estas situaciones como distintas y por ello, tienen implicaciones diferentes: las personas refugiadas, a diferencia de las personas migrantes, cuentan con protección internacional.

o continúen su migración de manera segura, ordenada y regular,"²⁹³ una formulación que hace eco del *Pacto Mundial para la Migración* que se había adoptado en diciembre de 2018. Así, el *Reglamento* crea una asociación entre orden, migración regular y seguridad, que presupone que existe una manera correcta de migrar. Ahora bien, en esta construcción, la regularización migratoria no solo representa una acción moralmente correcta, sino también deseable, ya que es la forma en que se espera que las personas migrantes se comporten. Con ello, se promueve nuevamente la regularización migratoria como una acción legítima para las personas migrantes, que será bien vista por las autoridades municipales.

Además, al emplear el pronombre "sus" junto con "trámites migratorios", se enfatiza aún más en la responsabilidad de la persona migrante en cuanto al proceso de regularización migratoria. Al gobierno municipal le corresponde asesorar, pero la ejecución de los trámites queda en manos de la persona migrante. Con esto, nuevamente se presenta la regularización migratoria como un trámite administrativo fácilmente realizable, cuya correcta ejecución, depende enteramente de la voluntad de la persona migrante. También, se emite un juicio valorativo sobre el actuar del gobierno local de Tapachula, quien brinda herramientas legales a las personas migrantes.

Así pues, en tanto discurso, después de 2013, la normativa local de Tapachula no solo presenta la visita temporal y circular a la ciudad, especialmente de aquellas personas que van de compras, como una acción virtuosa y deseable, sino que atribuye un valor positivo a la regularización migratoria. En este sentido, no solo la normativa local de Tapachula emite juicios valorativos, sino que, a partir de ellos, caracteriza de una manera particular a ciertos actores. Con ello, paralelamente, construye un "otro". Al retratar de manera positiva a la

²⁹³ Gobierno municipal de Tapachula, *Reglamento de administración pública municipal*, 2019, p. 16.

“población guatemalteca que visita la ciudad”, y aquellas personas migrantes que deciden quedarse en la ciudad y/o deciden regularizar su situación migratoria, implícitamente plantea su oposición como no virtuosa. La distinción entre ellos radica en las decisiones de las personas, es decir, si deciden entrar a territorio mexicano de manera temporal y regresar a su lugar de origen o bien, si deciden seguir la vía de la regularización migratoria. En consecuencia, se puede observar, en palabras de Joseph Gusfield, que la normativa local de Tapachula realiza un doble juicio valorativo. Por un lado, un juicio cognitivo,²⁹⁴ que evalúa la decisión de la manera en que se entra y/o permanece en el territorio mexicano. Por otro lado, este juicio cognitivo se transmuta a un juicio moral,²⁹⁵ en el cual se considera a la persona como una persona virtuosa o no virtuosa en función de sus decisiones migratorias. Esta construcción repercute negativamente en la imagen de las personas migrantes indocumentadas en tránsito por México, quienes, por oposición, son caracterizadas como actores que, a pesar de tener la capacidad de acción y la posibilidad de cumplir con las normas que dictan las autoridades, deciden, voluntariamente, no hacerlo.

“Migrante centroamericano”, “extranjero infractor” y “población flotante”: ¿quiénes son las personas migrantes peligrosas?

Así como la política pública construye a ciertas personas migrantes como virtuosas, también caracteriza a otras como peligrosas. En este apartado, me centraré en tres términos que – sostengo– evidencian la manera en que, después de 2013, se empieza a construir una imagen predominantemente negativa de la migración indocumentada en tránsito por México, en tanto

²⁹⁴ Las creencias sobre la realidad de la situación y de los acontecimientos que provocan el problema. Joseph Gusfield, *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*, 9 y 10.

²⁹⁵ Aquella que permite considerar una situación como dolorosa, innoble o inmoral. Ibidem.

que se le presenta como peligrosa para la salud y, la paz y seguridad de los ciudadanos y habitantes de Tapachula. Estas tres construcciones discursivas son las denominaciones presentes en la normativa de “migrantes centroamericanos”, “extranjero infractor” y “población flotante”.

“Migrante centroamericano”: ¿un riesgo a la salud pública?

A diferencia de los demás documentos analizados, el *Plan municipal de desarrollo de 2015-2018* intenta reconocer las complejidades de las circunstancias sociales y de género en las que ocurre el fenómeno migratorio. No obstante, los efectos que se derivan del lenguaje son estigmatizantes. Según el documento:

Por ser [Tapachula] frontera entre México y Guatemala encontramos una amplia gama de modalidades migratorias (migrantes transfronterizas, trabajadoras temporales, migrantes en tránsito hacia los Estados Unidos de América, entre otras).

Existen cuestiones asociadas a la migración, como *la problemática del VIH/SIDA, salud sexual y reproductiva, violencia de género, dinámica familiar*, entre muchos otros aspectos.

Por su ubicación geográfica, Tapachula es considerada la puerta de entrada a México, es la ciudad más importante en la frontera sur, es el paso obligado de *los centroamericanos que persiguen el sueño americano*; según el Instituto Nacional de Migración (INM) quienes cruzaron la frontera en 2015 son originarios principalmente de Guatemala (56,4%), Honduras (25,1%) y El Salvador (14,6%), en conjunto agrupan al 96,1% del total de migrantes que transitan por la entidad.

Por otro lado, muchos *migrantes centroamericanos interrumpen su viaje hacia los Estados Unidos de América y hacen de México su lugar de residencia*. Según el INEGI, en los resultados del Censo de Población y

Vivienda 2010, 3,583 personas que actualmente residen en Tapachula manifestaron que en el 2005 residían en el extranjero, de los cuales 1.119 llegaron de los Estados Unidos de América, y el resto de otro país.

A su paso por México, la mayoría de los migrantes son objeto de discriminación, maltratos y abusos por parte de polleros, pandillas e incluso de funcionarios públicos, padeciendo maltrato psicológico, físico y en casos extremos llegan a perder la vida. Quienes hacen de Tapachula su lugar de residencia son tildados de delincuentes o vándalos, son objeto de mufa y maltrato.

En su recorrido hacia el norte, las penurias no son menos que las de *los migrantes centroamericanos* al intentar cruzar la frontera y se vuelven víctimas de los polleros o las autoridades migratorias. Según registros de la Encuesta Sobre Migración en la Frontera Norte de 2008 el 97.8% de los chiapanecos registrados no contaban con documentos migratorios para cruzar la frontera, razón por la que los hace vulnerables en el país vecino, llegando incluso a perder la vida. En este tenor la Secretaría de Relaciones Exteriores en 2003 reportó 174 traslados por decesos de migrantes chiapanecos, en el 2009 la cifra fue de 210.²⁹⁶

El primer párrafo evidencia que el *Plan* reconoce distintas modalidades migratorias, entre las cuales se encuentra la migración (indocumentada) en tránsito por México.²⁹⁷ El *Plan* también aborda la complejidad de las circunstancias sociales y de género en las que ocurre el

²⁹⁶ Gobierno municipal de Tapachula, *Plan municipal de desarrollo, 2015-2018*, pp. 90-91. Énfasis añadido. Conviene destacar que estos mismos párrafos se reproducen literalmente en las páginas 170 y 178 del mismo documento.

²⁹⁷ Resulta notable que, a diferencia de las otras modalidades mencionadas en la misma oración, el *Plan* hace referencia únicamente en femenino a las "migrantes transfronterizas" y las "trabajadoras temporales". A lo largo del texto, se emplea predominantemente la forma masculina al referirse a las personas migrantes, y considerando que la mayoría de los trabajadores circulares y temporales en el municipio son hombres, la elección lingüística resulta sorprendente. En este contexto, es plausible suponer que la distinción de género utilizada para diferentes tipos de modalidades migratorias sea una decisión estilística por parte de la persona que redactó el texto, posiblemente adoptada desde una perspectiva de género. Esto estaría en consonancia con el tono general de la sección, que exploraré más adelante.

fenómeno migratorio, como sucede en el segundo, quinto y sexto párrafos. En particular, al hablar de "salud sexual y reproductiva" y "violencia de género", es posible que el documento esté haciendo referencia a dos situaciones particulares: las experiencias de las mujeres migrantes en sus lugares de origen y durante su tránsito por México. No obstante, en este mismo párrafo, por la manera en que se utiliza el lenguaje, se asocia la migración con las enfermedades de transmisión sexual, presentando a la persona migrante como portadora de estas. Con ello, se emite un juicio valorativo que transmuta a una caracterización moral de la persona migrante.

Ahora bien, en el quinto y sexto párrafo, el *Plan* reconoce la situación de violencia que enfrentan las personas migrantes durante su tránsito por México. Sin embargo, presenta ciertas situaciones como experiencias particulares de ciertos modos de migrar que no necesariamente son exclusivas de esas personas migrantes. A diferencia del caso de les migrantes chiapanecas, donde se señala explícitamente a las autoridades migratorias como responsables de la violencia, en el contexto de la migración en tránsito, se identifica a los "polleros", las "pandillas" y los "funcionarios públicos" como los perpetradores de dicha violencia. En este sentido, sorprende que no se nombre a las autoridades migratorias como responsables de la violencia. Tampoco queda claro a qué nivel de gobierno pertenecen los "funcionarios públicos". Adicionalmente, como sucede con les migrantes que se quedan en México, el *Plan* describe a les migrantes en tránsito como "objeto de violencia", mientras que a las personas migrantes chiapanecas las califica como víctimas.

Esta distinción en el lenguaje es relevante. La primera expresión implica una despersonalización de la persona que vivió una situación de violencia, lo cual, a su vez, puede contribuir a la deshumanización. También, permite difuminar la responsabilidad de quienes perpetran los actos de violencia. En cambio, la expresión "víctima" sugiere un impacto más

directo y personal de la violencia en la persona migrante, con un cambio en su estado o condición. Además, facilita el acceso a una amplia gama de recursos y servicios de apoyo, tales como asesoramiento psicológico, asistencia legal, refugio seguro y ayuda financiera. En esta misma línea, sorprende que al hablar de la violencia que viven los migrantes que se quedan en México, el *Plan* utilice la voz pasiva, ocultando así al sujeto que comete la violencia. No queda claro si se está haciendo referencia a la sociedad tapachulteca y/o a las autoridades federales, estatales o municipales.

Asimismo, llama la atención el uso de tres verbos y una imagen que, simultáneamente, reducen la complejidad de las circunstancias sociales en las que ocurre el fenómeno migratorio. Por un lado, en el tercer párrafo, se reconoce que Tapachula, debido a su ubicación geográfica, es un paso obligado para los centroamericanos que “persiguen” aquello denominado “el sueño americano”. Aunque la oración hace referencia a las personas migrantes indocumentadas con destino a Estados Unidos, no las menciona explícitamente como tales. Más bien, las presenta como personas que han decidido migrar porque “persiguen” un sueño: el “sueño americano”. Como detallo anteriormente, a finales de 2013 e inicios de 2014, la migración por razones de violencia incrementó. A partir de estos años, la migración no estaba motivada principalmente por razones laborales, sino por la necesidad de supervivencia ante amenazas y agresiones en las comunidades de origen. Así pues, a partir del verbo “perseguir” y aludiendo a la imagen del “sueño americano”, el *Plan* obvia las razones sociales, económicas y políticas por las cuales las personas migrantes se ven desplazadas de sus lugares de origen y obligadas a migrar. Hablar de estas circunstancias sociales, económicas y políticas implica consideraciones más amplias y complejas que van más allá de simplemente “perseguir” aquello denominado el “sueño americano”. Con ello, el discurso oculta la naturaleza forzada del desplazamiento y, en cambio, enfatiza la

voluntariedad de la decisión de migrar, haciendo recaer la responsabilidad del desplazamiento enteramente sobre la persona migrante.

De manera similar, en el cuarto párrafo, se menciona que varies migrantes "interrumpen" su viaje hacia Estados Unidos y "hacen" de México su lugar de residencia. El uso de estos verbos sugiere que la decisión de quedarse en Tapachula es –una vez más– voluntaria, cuando en realidad no lo es. Como menciono anteriormente, la política de contención migratoria desplegada en diversas ocasiones por el gobierno federal, y a veces respaldada por el gobierno local, obstaculiza la llegada de las personas migrantes a la frontera norte. En este contexto, algunas personas migrantes quedan varadas en Tapachula y por ello, optan por establecerse en la ciudad. Así pues, con el uso del verbo "interrumpir" y "hacer", el *Plan* no solo oculta la responsabilidad de los gobiernos federal y local en el hecho de que las personas migrantes no puedan llegar a su lugar de destino, sino que, nuevamente, enfatiza la agencia de las personas migrantes en un momento en el que no la tienen.

Al respecto, destaca la mención que, en este mismo párrafo, el *Plan* realiza de aquellas personas migrantes que, habiendo residido en Tapachula en 2005, forman parte de la población retornada desde Estados Unidos, ya sea de manera voluntaria o forzada, y no de aquellos que "interrumpen" su viaje a Estados Unidos para "establecerse" en México. Esta conexión sugiere una similitud entre quienes se quedan por no poder continuar y aquellos que son devueltos y se establecen, posiblemente de manera temporal, en Tapachula. Esta asociación no solo diluye la diferencia entre ambas situaciones y las iguala, sino que subraya la gravedad de la situación. Por lo tanto, las cifras mencionadas presentan una realidad migratoria que requiere ser matizada, ya que no se considera el número de personas que eventualmente retornaron a sus lugares de origen, las que lamentablemente fallecieron en el transcurso del viaje, así como las que fueron sujetas a procesos de deportación.

En suma, a pesar del esfuerzo por reconocer las dinámicas complejas inherentes al fenómeno migratorio en el *Plan municipal de desarrollo de 2015-2018*, el discurso tiene un efecto estigmatizante. Por un lado, retrata de manera ambigua al “migrante centroamericano”, en particular (indocumentado) en tránsito por México, como alguien que experimenta situaciones complejas, vejaciones y violencia. Por otra parte, lo asocia con enfermedades de transmisión sexual, construyéndolo como un riesgo a la salud de los ciudadanos y habitantes, al que la política pública local debe responder. En este sentido, el *Plan* emite un juicio valorativo que transmute a una caracterización moral del “migrante centroamericano”. Por su parte, el uso del verbo “perseguir”, así como de la imagen del “sueño americano”, ocultan las complejas razones sociales, económicas y políticas que llevan a las personas migrantes a abandonar sus lugares de origen. Con ello, se enfatiza la agencia de la persona migrante en un momento en el cual no necesariamente la tienen. Además, el emplear los verbos “interrumpir” y “hacer” para explicar el establecimiento temporal o permanente de las personas migrantes en Tapachula presenta la inmovilidad como voluntaria, velando la responsabilidad de los gobiernos federal y local y trasladándola, por completo, a la persona migrante.

“Migrante centroamericano”, “extranjero infractor” y “población flotante”: ¿un problema de paz y seguridad?

Si, como expuse en la sección anterior, en una primera instancia la migración en tránsito se construye de forma ambigua como una amenaza a la salud pública de los habitantes y ciudadanos de Tapachula, en otro ámbito y de manera creciente, el discurso construye la migración indocumentada en tránsito por México como una amenaza a la paz y la seguridad del municipio.

Además de la cita ya analizada del *Plan municipal de desarrollo de 2015-2018*, en la que se establece una asociación ambigua entre “la violencia de género” y la figura del “migrante”, particularmente el “centroamericano” (indocumentado) con destino a Estados Unidos, en ese mismo documento, se asocia a los “migrantes centroamericanos” con comportamiento violento y el abuso del alcohol y las drogas. Unas páginas más adelante del extracto ya discutido, específicamente en el acápite denominado “Eje de acción ‘Infraestructura para Impulsar el Desarrollo Municipal’” el *Plan* afirma que:

[...] El fenómeno delictivo en las principales localidades del municipio de Tapachula exige la implementación urgente de estrategias de seguridad pública y protección ciudadana que permitan el restablecimiento de las condiciones de paz social y tranquilidad para las personas que habitan en barrios, rancherías, colonias y centros de población del municipio.

Esta problemática se ha agudizado en los últimos años *debido al fenómeno migratorio*, en donde *personas de origen centroamericano* se han establecido en las inmediaciones de los centros de población de Tapachula de Córdoba y Ordóñez, San Benito, Álvaro Obregón, Carrillo Puerto, Raymundo Enríquez, Veinte de Noviembre, Llano de la Lima y Viva México, principalmente, en donde se ha registrado un incremento en los hechos de sangre, generado por conflictos entre vecinos, consumo de bebidas alcohólicas y diversas drogas.²⁹⁸

Como evidencia esta cita, el *Plan* hace referencia explícita a las personas migrantes “de origen centroamericano”. Sin embargo, no queda claro si se refiere exclusivamente a aquellas personas migrantes centroamericanas que han optado por establecerse de manera permanente en Tapachula o si también incluye a aquellas que, por diversas razones, se encuentran de

²⁹⁸ Gobierno municipal de Tapachula, *Plan municipal de desarrollo, 2015-2018*, p. 155. Énfasis añadido.

manera temporal en el municipio. En todo caso, el discurso estigmatiza a las personas centroamericanas en contextos migratorios, al asociarlas con la violencia ("hechos de sangre", "conflictos entre vecinos"), así como con el abuso de sustancias ("consumo de bebidas alcohólicas" y "consumo de diversas drogas"). Esta asociación conlleva un juicio valorativo sobre una acción en particular, el cual transmuta a una caracterización moral de la persona migrante. Con ello, se les construye como una amenaza a la paz y la tranquilidad de la población local y, por ende, como un problema al que la política pública debe dar respuesta.

Esta construcción se refuerza en el *Bando municipal de policía y buen gobierno de 2019* con el término de “extranjero infractor”, así como en el *Plan municipal de desarrollo* de este mismo año con la figura de “población flotante”. Ahora bien, antes de analizar la categoría de “extranjero infractor”, es necesario reparar en la figura del "inmigrante indocumentado", presente tanto en el *Bando municipal de 2012-2015* como en el *Reglamento interno de la secretaría de seguridad pública municipal de 2015-2018*. En ambos casos, no solo se menciona en solo una ocasión al “inmigrante indocumentado”, utilizando para ello exactamente las mismas palabras, sino que esto sucede en documentos relacionados con la seguridad pública:

Tratándose de infractores al Bando y demás disposiciones administrativas, bajo ninguna circunstancia podrá permanecer una persona detenida en los separos preventivos municipales por más de 36 (treinta y seis) horas, sin que se le haya certificado médicamente, y calificado de la infracción cometida e impuesto la sanción que corresponda, computándose dicho término a partir del momento de su detención [...] La misma medida se aplicará para *el caso de inmigrantes indocumentados*, puestos a disposición de las Oficialías

Conciliadoras y Calificadoras, debiéndose girar los oficios correspondientes a las Oficinas Federales de Migración.²⁹⁹

Como dije anteriormente, el *Bando municipal de 2012-2015*, publicado en 2013, contiene la primera mención a las personas migrantes. En este contexto, cabe notar el uso erróneo en este documento, así como en el *Reglamento de 2015-2018*, del término de “inmigrante”, en lugar del término “migrante” que parecería más adecuado. Efectivamente, dado que se alude a esta figura cuando se establece el debido proceso de la detención de una persona por cometer una falta administrativa, es muy probable que los documentos realmente se refieran a la figura del migrante “indocumentado”. Aun así, queda claro que el término hace referencia a aquella persona que entró al país sin la documentación requerida por el gobierno federal. Con ello, refleja la aceptación de categorías diferenciadas de migración: la documentada y la indocumentada.

No obstante, la razón por la cual se menciona a la figura del “inmigrante indocumentado”, en este párrafo en particular, no queda claramente identificada. Ni el Bando municipal ni el Reglamento refiere el ingreso mismo de la persona migrante a territorio nacional sin la debida autorización como una falta administrativa; sin embargo, tampoco especifica una falta administrativa particular. Así pues, los documentos establecen una asociación ambigua entre el “‘inmigrante’ indocumentado” y un comportamiento indeterminado que contraviene la ley. Esta asociación carece de especificidad, ya que se desconoce si alude a la entrada al país sin la documentación requerida o a una característica intrínseca del “inmigrante indocumentado” que, por su condición de “indocumentado”, lo

²⁹⁹ Gobierno municipal de Tapachula, *Bando municipal de policía y buen Gobierno, 2012-2015*, p. 33. Gobierno municipal de Tapachula, *Reglamento interno de la secretaría de seguridad pública municipal, 2015-2018*, p. 43 y 44. Énfasis añadido.

predispone a transgredir la ley. De tal forma, el discurso emite un juicio valorativo sobre aquellas personas que cometen una falta administrativa y aunque la asociación resulta ambigua, construye una imagen difusamente negativa de las personas migrantes.

A partir de 2019, cuando el flujo migratorio alcanzó su máximo volumen, el término "inmigrante indocumentado" fue sustituido por la figura de "extranjero infractor". El *Bando municipal* de ese año, en el capítulo denominado “De la imposición de sanciones”,³⁰⁰ establece que “el Oficial Conciliador y Calificador o bien, el Juez Rural, será la autoridad encargada de calificar las infracciones y aplicar sanciones”,³⁰¹ cuando el Ayuntamiento solicite su intervención. Dentro de sus atribuciones, dicho oficial tiene la facultad de:

dar aviso al Consulado del país de origen, previo consentimiento del *extranjero infractor* para los efectos de dar cumplimiento a la Convención de Viena sobre relaciones consulares y en su caso notificación al Instituto Nacional de Migración para los efectos de sus atribuciones legales.³⁰²

Nuevamente, la razón por la cual se menciona esta figura no puede ser identificada de manera inequívoca. Tampoco es claro si el término refiere al ingreso mismo de la persona migrante a territorio nacional sin la debida autorización como una falta administrativa o, si alude al debido proceso en caso de que una persona que comete una falta administrativa sea extranjera y carezca de documentos que avalen su estancia en el país. La relevancia radica discernir si la persona extranjera es caracterizada como infractora por ingresar sin los documentos

³⁰⁰ En este caso, el *Bando municipal* aborda la imposición de sanciones en caso de cometerse una falta o infracción administrativa. Es importante destacar que esta sección no está específicamente enfocada en la migración.

³⁰¹ Gobierno municipal de Tapachula, *Bando municipal de policía y buen gobierno*, 2019, p. 63.

³⁰² Gobierno municipal de Tapachula, *Bando municipal de policía y buen gobierno*, 2019, p. 64. Énfasis añadido.

requeridos por las autoridades federales o por cometer otra falta administrativa en territorio mexicano.

De esta nueva formulación de “extranjero infractor” conviene destacar, al menos dos aspectos. Primero, llama la atención que, en lugar de hablar de “migrantes centroamericanos” –y, por ende, de no “migrantes centroamericanos”–, el *Bando municipal* recurra al binario “extranjero” y no “extranjero”. Al hablar explícitamente de "extranjero", es decir, aquel que no pertenece al Estado (-nación) mexicano, el *Bando municipal* acentúa la distinción entre un "nosotros" y "ellos", colocando al "extranjero" en un estado de otredad y justificando una forma de exclusión. Segundo, en contraste con el término “inmigrante indocumentado”, la figura de “extranjero infractor”, si bien hace referencia a la misma persona, es decir, aquella que entró al territorio mexicano sin la documentación requerida por el gobierno federal, presenta a quienes se encuentran en esta condición como delincuentes. Esta percepción se deriva del énfasis que el *Bando municipal* coloca en el adjetivo "infractor", destacando que el extranjero viola la ley. Así pues, vincula a esta figura con la carencia de un estado de derecho: que la ley sea respetada y seguida al pie de la letra por toda persona que se encuentre en Tapachula. Con ello, el documento emite un juicio valorativo sobre una acción en particular, el cual transmuta a una caracterización moral de la persona extranjera. Por este motivo, el término “extranjero infractor”, en su totalidad, constituye una metáfora que estigmatiza a la persona migrante (indocumentada) en tránsito por México.

Por lo que toca al término “población flotante”, este se presenta en el *Plan municipal de desarrollo de 2019*. En la sección correspondiente al eje de acción “Seguridad ciudadana justa y responsable”, se caracteriza la “población flotante” como un actor peligroso que atenta contra el bienestar de los ciudadanos y habitantes de la ciudad y se le asocia de manera implícita con el fenómeno migratorio:

Tapachula en materia de seguridad pública presenta un crecimiento en el índice delictivo, generado por diferentes factores socioeconómicos que se suman por *ser zona fronteriza* y por ende un elevado índice de *población flotante*. Esto ha provocado en los últimos años un aumento en la percepción de inseguridad en la ciudadanía, siendo que 8 de cada 10 habitantes no se sienten seguros.³⁰³

El *Plan* identifica como una de las causantes del crecimiento en el índice delictivo lo que denomina “población flotante”, entendida como aquella que “utiliza un territorio, pero cuyo lugar de residencia es otro”.³⁰⁴ En este sentido, el término engloba una amplia gama de personas: desde trabajadores temporales hasta estudiantes foráneos. Aquí destaca, sin embargo, la asociación de dicha población con el carácter fronterizo de Tapachula, lo que inmediatamente remite al tránsito de personas extranjeras por la frontera, y, por ende, a la población migrante. Así pues, dada la coyuntura de las caravanas migrantes que entre 2018 y 2020 propició un aumento de la “población flotante” en Tapachula, es posible identificar aquí una construcción de la población migrante en tránsito varada en Tapachula como una amenaza a la seguridad de la población local.

En este contexto, es importante recordar que en 2019 el *Bando municipal* aclaró que una persona podía vivir de manera temporal o permanente en el municipio. Llama la atención, entonces, que pese a admitir la posibilidad legítima de establecerse transitoriamente en la ciudad, el *Plan* no solo distingue entre la “población flotante” y la que no lo es, sino que asocie

³⁰³ Gobierno municipal de Tapachula, *Plan municipal de desarrollo*, 2019, p. 77. Énfasis añadido.

³⁰⁴ Carlos Garrocho, *Población Flotante, Población en Movimiento: Conceptos Clave y Métodos de Análisis Exitosos* (Ciudad de México: Consejo Nacional de Población y el Colegio Mexiquense, 2011), 9.

esa transitoriedad con un aumento en la delincuencia.³⁰⁵ Con ello, de manera implícita, retrata de manera favorable a aquella población que no es flotante, ya que no solo no representa la causa del problema, sino que es el actor que debe ser protegido por el gobierno municipal de Tapachula. Así pues, el discurso emite un juicio valorativo sobre la transitoriedad de las personas y construye una imagen estigmatizante de la población flotante y, por asociación, de la población migrante.

Ahora bien, como en los otros casos que ya he analizado, el uso del término “población flotante” elude referir las causas de esa “flotación”, de la imposibilidad de las personas migrantes de continuar su trayecto y de la necesidad de establecerse, por tiempo indeterminado en Tapachula. Con ello, una vez más, con el uso de una metáfora, se oculta la responsabilidad de los gobiernos federal y local en el surgimiento del fenómeno mismo que se denuncia como nocivo.

En suma, paulatinamente, la normativa local de Tapachula construye a la persona migrante indocumentada en tránsito por México como una amenaza para la seguridad y la paz de los ciudadanos y habitantes de Tapachula. Si bien en 2013, el discurso establece una asociación ambigua entre el “inmigrante indocumentado” y un comportamiento indeterminado que contraviene la ley, el efecto del lenguaje es estigmatizante. Para 2015, esta construcción adquiere un poco más de claridad con la figura del “migrante centroamericano”, en particular aquel indocumentado en tránsito por México, quien es retratado primero de manera ambigua y luego de forma inequívoca como alguien propenso a la violencia y las adicciones. Destaca que el discurso emita un juicio valorativo sobre ciertas acciones en particular, las cuales rápidamente se transforman en una caracterización moral

³⁰⁵ Esta situación refleja tensiones en los diferentes ámbitos en los que se inscribe el quehacer público.

de la persona migrante. En 2019, a partir de los términos "extranjero infractor" y "población flotante", esta construcción es más estigmatizante. Por un lado, se vincula al "extranjero" con la carencia de un estado de derecho. Por otro lado, se asocia la transitoriedad de las personas migrantes con un aumento en la delincuencia. Así pues, nuevamente, el discurso emite un juicio valorativo que se convierte en una caracterización moral de la persona migrante, presentando a estas figuras como un riesgo para la paz y seguridad de los ciudadanos y habitantes.

Al respecto, es importante recordar que la normativa local de Tapachula nunca construye únicamente una cosa, sino que, de manera implícita, retrata de manera favorable a un "otro". En este caso, mientras se habla de los "migrantes centroamericanos", hay una referencia positiva a los visitantes centroamericanos, particularmente guatemaltecos, así como, en su caso, a la migración documentada o a la población que no es flotante.

Por su parte, destaca que el discurso nuevamente desvía la atención de la responsabilidad del gobierno municipal en los problemas que afectan al municipio. Además, presenta la decisión que toman algunas personas migrantes de permanecer en Tapachula como voluntaria, enfatizando en la agencia de las personas migrantes en un momento en el cual no la tienen.

Conclusiones

Entre 2011 y 2019, en la normativa local de Tapachula, hay un cambio significativo en la percepción de la migración indocumentada en tránsito por México como un problema de política pública. Lo que antes estaba prácticamente ausente, pasó a ser objeto de una construcción ambigua y luego a una representación cada vez más negativa y estigmatizante. Al inicio del periodo investigado, predominaba el uso de categorías legales,

como “ciudadanos (mexicanos)”, “habitantes”, “vecinos” y “visitantes-transeúntes”. La ausencia casi total de cualquier referencia a las personas migrantes hace suponer que la migración no se consideraba un problema y, por ende, un asunto que requiriera la atención de la política pública. Esta situación cambió para 2013, cuando apareció la figura del “inmigrante indocumentado”. Desde entonces, paulatinamente, el discurso ha construido la migración indocumentada en tránsito por México como un problema de política pública, en tanto que se presenta a las personas migrantes como actores peligrosos para la salud, la paz y la seguridad de los ciudadanos y habitantes de Tapachula.

Durante el periodo 2011-2019, la normativa local emite juicios valorativos sobre ciertas acciones que rápidamente transmutan a una caracterización moral de las personas migrantes. No obstante, resulta notable la falta de claridad sobre qué aspecto, en última instancia, se considera doloso, innoble o inmoral de la persona migrante, ya sea su lugar de origen, su condición de migrante o, más específicamente, su condición de “indocumentado”. Esta ambigüedad no solo tiene un efecto estigmatizante, sino que permite la reproducción de prejuicios, ya que el vacío se llena con la visión del mundo del lector. Además, en el contexto de la construcción de un “nosotros” y un “otro”, sobresale la distinción que se realiza entre la persona migrante indocumentada en tránsito por México y aquella que forma parte de los flujos transfronterizos y circulares. Esta distinción refleja la realidad social de Tapachula y revela la singularidad de la perspectiva local.

Entre 2011 y 2019, el discurso también enfatiza la agencia de las personas migrantes, haciéndolas parecer responsables de las situaciones que la normativa identifica como contrarias a la salud, la paz y la seguridad de la población tapachulteca y desviando, al mismo tiempo, la atención del papel que la política migratoria del gobierno federal y la posible incidencia del gobierno municipal tienen en la generación de esas mismas situaciones.

Como sostengo en el capítulo 1, la construcción de una situación social como problema de política pública implica el uso de una estrategia, explícita o implícita, de persuasión. Si bien el foco de mi investigación está en la manera en que se construye la migración indocumentada en tránsito por México como un problema de política pública en la normativa local de Tapachula, resulta pertinente preguntarse a quién se intenta persuadir y sobre qué. A partir de los hallazgos de este capítulo y retomando el contexto en el cual se escribió la normativa analizada, es posible sugerir que el discurso busca persuadir a los distintos elementos del gobierno y la sociedad locales de que, a pesar del largo historial que la presencia de migrantes tiene en Tapachula, las personas migrantes indocumentadas en tránsito por México sí representan un peligro, justificando así el involucramiento de las autoridades y fuerzas del orden municipales en las actividades de contención.

Los hallazgos del análisis de discurso también sugieren que, en la normativa local de Tapachula, hay una tensión entre la percepción de la migración indocumentada en tránsito por México como grupo "desviado" o "dependiente" –en términos de Anne Schneider y Helen Ingram. Desde 2013, el discurso ha tendido a retratar de manera cada vez más negativa a la persona migrante. No obstante, también reconoce la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estas personas durante su tránsito por México, lo que ha llevado a asociaciones que, aunque pueden tener efectos estigmatizantes, resultan ambiguas y presentan a la persona migrante como alguien que requiere apoyo gubernamental.

Por otro lado, los resultados del análisis ponen en evidencia que la migración indocumentada en tránsito por México se convierte en un problema de política pública para el gobierno municipal de Tapachula cuando es percibida como tal por el gobierno federal. Aunque desde 2011, con la promulgación de la Ley de Migración, el gobierno federal comenzó a considerar la migración indocumentada en tránsito por México como un problema

de política pública, este enfoque no se reflejó en la práctica hasta 2012 y en la normativa local de Tapachula, hasta 2013. Sin embargo, después de estos años, los momentos en que se comenzó a construir la migración como un problema de política pública en Tapachula coinciden con crisis migratorias desde una perspectiva nacional, como la de los menores no acompañados y la de las caravanas migrantes. Además, es probable que la manera en que Tapachula experimentó la crisis de las caravanas migrantes, en comparación con la de los menores no acompañados, haya contribuido a una estigmatización más pronunciada en el discurso durante el segundo período. Esto se debe a que la crisis de las caravanas migrantes resultó de flujos migratorios más visibles y voluminosos, que quedaron varados en Tapachula debido a decisiones de política pública por parte del gobierno federal.

En suma, la construcción de la migración en tránsito por México como un problema de política pública en la normativa local de Tapachula revela un complejo juego de poder entre el gobierno federal, el gobierno municipal e incluso Estados Unidos. Por un lado, resulta evidente la manera en que el gobierno federal y, en ocasiones, Estados Unidos, ejercen influencia sobre la perspectiva del gobierno municipal de Tapachula al imponer una percepción negativa en una localidad que está acostumbrada a la presencia de personas migrantes. Por otro lado, esta construcción también refleja las capacidades del gobierno municipal para definir lo que considera la realidad social. Mientras construye una imagen crecientemente negativa de la migración indocumentada en tránsito por México, resalta el carácter virtuoso de la migración circular y transfronteriza.

Con todo, la normativa local de Tapachula es un claro ejemplo de la distribución desigual del poder que impera en diferentes partes del mundo, ya que reproduce y perpetúa una imagen estigmatizante de las personas migrantes.

Conclusiones generales

En este trabajo de investigación, me propuse caracterizar y problematizar la manera en que el gobierno local de Tapachula construye la migración indocumentada en tránsito por México como un problema de política pública entre 2011-2019. Con este fin, recurrí tanto al enfoque constructivista en el análisis de la política pública, cuanto a la teoría de discurso como marco teórico-metodológico, pues, a partir de estos enfoques, resulta posible concebir la normativa como un discurso, que encierra una serie de ideas, reglas, valores y creencias particulares y que, a su vez, genera relaciones de poder, inclusión y exclusión. Desde el enfoque constructivista que guía esta investigación y que expuse en el capítulo 1, la identificación de un fenómeno o tema como problema de política pública, lejos de ser neutra, deriva de valores morales con los que se juzgan las poblaciones objetivo de la política, sus acciones, así como las respuestas que el Estado debe dar a ellas.

Para poder aplicar este enfoque analítico a la normativa de Tapachula relacionada con la migración indocumentada en tránsito por México, y dado que todo discurso se inscribe en un contexto particular, fue necesario caracterizar el contexto nacional y el contexto local en el cual se produjo la normativa municipal. Como evidencié en el capítulo 2, durante el periodo 2011-2019, a nivel nacional, la política hacia la migración indocumentada en tránsito se caracterizó por ser crecientemente restrictiva, en consonancia con la política migratoria de Estados Unidos y el aumento de la presión que ese país ejerció sobre el gobierno de México para frenar la migración, ante los cambios notorios en la magnitud y la naturaleza de los flujos en tránsito hacia Estados Unidos.

De manera paralela, y como consecuencia directa de la necesidad de adoptar un enfoque de derechos humanos hacia la migración tras las atrocidades de San Fernando, el

discurso sobre migración del gobierno federal enfatizó el compromiso del gobierno nacional con la defensa y la garantía de los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito por el territorio mexicano, generando una tensión tangible en el enfoque que el gobierno federal ha adoptado hacia la migración a lo largo de todo el período analizado.

En este contexto, los flujos migratorios fueron todo menos estáticos. En algunas ocasiones, como respuesta a los cambios sociales, económicos y políticos en sus lugares de origen, y en otras, ante una política migratoria cada vez más restrictiva, las características de las personas migrantes, así como las maneras de migrar, se transformaron.

Entre 2011 y 2019, se observaron variaciones significativas en el perfil de las personas migrantes, como lo fueron la migración masiva de niñas, niños y adolescentes entre 2013 y 2014, así como la participación creciente de unidades familiares en los flujos migratorios en la región. Por su parte, las políticas de contención migratoria y su impacto sobre la vulnerabilidad de las personas migrantes impulsaron la movilización masiva en caravanas como una estrategia migratoria novedosa y desafiante. Estos desarrollos y cambios a lo largo del periodo estudiado representaron importantes retos para el gobierno federal y, con matices, para el gobierno de Tapachula.

Efectivamente, como argumento en el capítulo 3, entre 2011 y 2019 las dinámicas económicas, políticas y sociales de Tapachula fueron sensibles a los cambios en los flujos migratorios, a la política migratoria del gobierno federal y a la política migratoria de Estados Unidos. Además, la respuesta del gobierno municipal de Tapachula también se debatió entre dos enfoques. Por un lado, durante el periodo 2011-2012, al igual que el gobierno federal, el gobierno municipal creó instituciones que tenían como objetivo velar por los derechos humanos de las personas migrantes. A diferencia de la perspectiva federal, este impulso

respondió sobre todo a la realidad local de Tapachula como municipio fronterizo, en el cual es común la presencia de la migración, especialmente aquella transfronteriza y circular.

Por otro lado, y en gran medida impulsada por presiones federales, las acciones de política pública se centraron en frenar y contener los flujos migratorios. Esto se tradujo, en los hechos, en una articulación, desde 2012, entre las nociones de seguridad y migración, así como en la participación de elementos municipales en acciones de contención migratoria lideradas por autoridades federales. No obstante, la asociación entre seguridad y migración no se reflejó en la normativa sino hasta 2013. Así, es posible observar que la construcción de la migración como problema de política pública sucedió primero en la dimensión práctica y posteriormente, en la dimensión normativa.

La reconstrucción de los contextos nacional y local entre 2011 y 2019 también permitió identificar que, en un mismo periodo, un mismo acontecimiento puede tener lecturas y repercusiones distintas. En particular, destaca que, lo que a nivel nacional se construyó como la crisis de los menores no acompañados, en Tapachula no fuera percibido o construido como un problema. De hecho, cuando los flujos de niños, niñas y adolescentes no acompañados aumentaron a inicios de 2013 y a lo largo de 2014, en Tapachula no hubo cobertura mediática al respecto, ni, al parecer, acción alguna del gobierno local. Esto sugiere que el paso de estos menores no fue notorio a nivel local o no generó presión sobre el gobierno municipal de manera que se requiriera la acción de las autoridades. Fue en cambio en la frontera con Estados Unidos, donde estos menores se congregaron, se hicieron visibles y dieron lugar a la crisis humanitaria que refiero en el capítulo 2.

En contraste, durante ese periodo, fue la presencia de migrantes cubanos varados la que pareció generar mayor atención por parte de los medios y la sociedad locales. No es difícil intuir que la mayor atención que recibió la situación de las personas migrantes cubanas

a nivel local se haya debido a que el impacto de su presencia se sintió a ese mismo nivel, lo que contrasta con los flujos de menores no acompañados. En pocas palabras, aunque el gobierno federal habló de una crisis de menores no acompañados, en Tapachula, esa crisis no se sintió, generando en cambio mucha mayor inquietud la presencia de migrantes cubanes, a la que el gobierno federal casi no prestó atención.

Adicionalmente, entre 2018 y 2019, cuando los migrantes recurrieron a las caravanas como estrategia de autodefensa, la presencia de las personas migrantes varadas en Tapachula causó un profundo malestar entre la sociedad local, el cual se recrudeció conforme llegaron nuevas caravanas. En este sentido, resulta llamativo el cambio que tuvo lugar en las reacciones de la sociedad tapachulteca a la situación migratoria entre 2011-2013 y 2017-2019. En 2012, la sociedad local exigió la apertura de la frontera y la agilización de la entrada de la migración circular, que se había restringido por disposición del gobierno federal; siete años después, en 2019, la sociedad de Tapachula pidió un mayor control fronterizo para limitar la entrada de las caravanas. Esta situación sugiere que la actitud hacia las personas migrantes no solo depende del tipo de migración, sino también de cómo su presencia, tránsito o retorno afecta la vida y los recursos locales.

Como argumento en el capítulo 4, estos elementos del contexto nacional y local se manifiestan en distinta medida en la normativa municipal de Tapachula. No obstante, es claro que, a partir de 2013, la migración indocumentada en tránsito por México se empieza a construir como un problema de política pública en el contexto local. Si bien en los años transcurridos entre 2011 y 2013 las menciones a la migración indocumentada en tránsito son casi inexistentes, a partir de 2015, coincidiendo con la crisis de los menores no acompañados (a nivel nacional), la figura del migrante comenzó a ser asociada de manera ambigua con la amenaza a la salud, la paz y la seguridad de los ciudadanos y habitantes de Tapachula. En

2019, esta construcción no solo fue aún más prominente que en 2015, sino que también se volvió más estigmatizante, reflejando una percepción negativa claramente compartida entre las autoridades federales y municipales sobre la migración indocumentada en tránsito por México.

En este contexto no deja de llamar la atención que, pese a que la crisis de los menores no acompañados no se experimentó como tal en Tapachula, en la normativa local se estigmatizara a la persona migrante durante ese periodo. Esta situación podría explicarse por imitación o presión del gobierno federal. Sin embargo, también es probable que se deba a la presencia de las personas migrantes cubanas, que sí representaron una molestia para las autoridades municipales y la sociedad tapachulteca.

Los hallazgos de esta investigación sugieren que la construcción de la migración indocumentada en tránsito por México como un problema de política pública en Tapachula no depende únicamente del impacto de los flujos a nivel municipal. Destacan, en este contexto, la intervención del gobierno federal y de Estados Unidos, tanto a través de presiones directas como de consecuencias no previstas de sus acciones, como factores que influyen, impulsan e, incluso, determinan la construcción de esta modalidad migratoria como un problema que debe ser atendido desde la política pública local. En el periodo que investigué esto se evidencia particularmente a partir de 2013, cuando el gobierno municipal empieza a asociar la migración y la seguridad una vez que, para el gobierno federal, la migración indocumentada en tránsito se convirtió en un problema de política pública.

Por otra parte, también es crucial reconocer que, aunque la perspectiva local puede alinearse con la del gobierno federal y Estados Unidos, conserva particularidades que no deben obviarse. Esta situación evidencia la capacidad del gobierno municipal para definir lo que considera la realidad social a partir de su propia historia y experiencias ligadas a esta. En

este caso, destaca la visión siempre positiva de la migración transfronteriza y circular, lo que refleja la realidad social del municipio y pone de relieve su singularidad.

Así pues, la construcción de la migración en tránsito por México como un problema de política pública en la normativa local de Tapachula devela el complejo juego de poder entre el gobierno federal y el gobierno municipal. Mientras el gobierno federal impone una visión negativa sobre la migración indocumentada en tránsito por México en una comunidad acostumbrada a la presencia de migrantes, el gobierno local, conserva una actitud más positiva hacia otro tipo de migración, especialmente aquella transfronteriza y circular.

Adicionalmente, los hallazgos de esta investigación sugieren que la tensión entre un enfoque de seguridad y un enfoque de derechos humanos por parte de las autoridades federales y municipales se ha traducido, a su vez, en una tensión en la construcción de las personas migrantes indocumentadas en tránsito por México como población objetivo "desviada" o "dependiente".³⁰⁶ Ambos niveles de gobierno han tendido a retratar de manera cada vez más negativa a la persona migrante, enfatizando la asociación entre migración e inseguridad. Sin embargo, a pesar de esta tendencia, continúan utilizando un discurso de derechos humanos que reconoce la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estas personas durante su tránsito por México. Esto ha llevado a presentar a la persona migrante como alguien que requiere apoyo gubernamental.

Esta tensión se profundiza aún más a nivel local conforme la normativa municipal adjetiva y asocia crecientemente la migración indocumentada en tránsito por México con comportamientos desviados. Esto incluye, de manera ambigua, la portación de enfermedades de transmisión sexual y la violencia de género, y de manera explícita, la violencia, el abuso

³⁰⁶ Véase *supra*, p. 27.

de sustancias y la delincuencia. Si bien esta profundización de la imagen negativa de la migración en tránsito no puede disociarse de la construcción de dichos flujos como un problema de política pública por parte del gobierno federal, no es difícil suponer que la manera particular en que Tapachula ha experimentado la presencia forzada de las caravanas migrantes ha tenido un impacto incluso mayor en esta construcción y su connotación estigmatizante a nivel local.

Más aún, la creciente tendencia a construir la población migrante en tránsito como un grupo “desviado” permite justificar las acciones de política pública a nivel local. Puede pensarse que este discurso busca persuadir a los distintos elementos del gobierno y la sociedad local de que, a pesar del largo historial que la presencia de migrantes tiene en Tapachula, las personas migrantes indocumentadas en tránsito por México sí representan un peligro, lo que hace necesaria la participación de las autoridades y fuerzas del orden municipales en actividades de contención.

En este contexto, las observaciones de Schneider e Ingram sobre la situación de vulnerabilidad que podrían experimentar aquellas personas consideradas un grupo “desviado” se confirma con el caso de las personas migrantes indocumentadas en tránsito por México.³⁰⁷ Actualmente, en el mejor de los casos, las personas migrantes no serán encarceladas o “aseguradas”, según el lenguaje del gobierno federal, pero se les negará información y se les impedirá organizarse.

En cuanto a futuras investigaciones que podrían complementar los resultados de este trabajo, sería interesante contrastar los hallazgos del capítulo 4 con el discurso presente en la normativa federal. Aunque este era uno de los objetivos originales de esta tesis, las

³⁰⁷ Anne Schneider y Helen Ingram, “Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy”, 335-343.

limitaciones de tiempo lo hicieron inviable. No obstante, es posible suponer que no solo la normativa de un nivel administrativo particular reflejará un discurso específico, sino que también habrá significados contrapuestos, contradictorios y en conflicto. La construcción de un problema de política pública desde la normativa de diferentes niveles administrativos presenta desafíos particulares. Como bien señala Sabine Saurugger, la presencia de múltiples actores con competencias superpuestas y, a menudo, conflictivas, aumenta la probabilidad de luchas de poder por el control de agendas y recursos.³⁰⁸

En cuanto a investigaciones que profundicen más allá de los resultados presentados en este trabajo, y teniendo en cuenta que el lenguaje es una fuerza constitutiva del mundo social, surgen oportunidades interesantes. Las violencias que viven las personas migrantes en su tránsito por México no pueden atribuirse a un solo sujeto, dado que su opresión implica complejas estructuras locales, nacionales e internacionales. Los hallazgos de este estudio revelan cómo un gobierno local, al tener la capacidad de definir y modificar su política pública, puede generar y reproducir ciertos prejuicios hacia las personas migrantes desde su esfera de influencia. Estos prejuicios, a su vez, influyen en el trato dispensado a las personas migrantes tanto a nivel local como nacional, e incluso internacional, ya que refuerzan esta perspectiva a un nivel micro. La normativa local de Tapachula, a partir de 2013, no solo refleja la distribución del poder presente en diferentes partes del mundo, sino que reproduce y perpetúa una imagen estigmatizante de las personas migrantes.

Así pues, retomando el término de grupo “desviado”, es pertinente cuestionar en qué medida la construcción negativa de las personas migrantes indocumentadas en tránsito por México presente, a partir de 2013, en la normativa local de Tapachula, podría transmitir un

³⁰⁸ Sabine Saurugger, “Constructivism and public policy approaches in the UE: from ideas to power games”, 899.

mensaje a ciertos migrantes de que son “malas” personas, tal como Schneider e Ingram lo proponen. Además, considerando que los actores sociales adoptan términos y conceptos de los discursos disponibles en sus grupos sociales y en la sociedad para dar sentido al mundo y construir su identidad, es pertinente preguntarse hasta qué punto la normativa local de Tapachula impacta en la identidad que las personas migrantes construyen sobre sí mismas, en particular, durante su tránsito por la localidad.

Si bien persisten múltiples interrogantes sobre el tema, esta investigación logró su cometido. Por una parte, mediante la reconstrucción, a partir de fuentes primarias –por lo demás, las únicas disponibles–, del contexto local de Tapachula, en el cual se inscribe la migración en tránsito por México en el periodo 2011-2019, el trabajo aportó al conocimiento de un tema casi inexplorado, especialmente en relación a la frontera sur de México. Por otra parte, al emplear una aproximación constructivista, el trabajo evidenció cómo, en la normativa local de Tapachula, la migración indocumentada en tránsito por México se construyó gradualmente como un problema de política pública, generando imágenes cada vez más estigmatizantes de la población migrante. Dichas imágenes, que asocian a los migrantes en tránsito con riesgos para la salud, la paz y la seguridad en Tapachula, justifican, a su vez, acciones de contención, punitivas, o simplemente de exclusión, como lo sugieren Schneider e Ingram.³⁰⁹

Ahora bien, aunque hay puntos de coincidencia, es fundamental resaltar que la construcción de la migración indocumentada en tránsito por México como un problema de política pública en la normativa local de Tapachula no siempre coincide con la perspectiva federal. En este sentido, también se logró demostrar que Tapachula experimenta de una

³⁰⁹ Anne Schneider y Helen Ingram, “Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy”, 335-343.

manera particular el fenómeno de la migración. No solo eso, sino que esta distinta forma de experimentar la migración es la base sobre la cual se construye como un problema de política pública, refiriéndose, además, a distintos aspectos del mismo fenómeno. Para futuras investigaciones, es crucial poner en el centro las perspectivas generalmente relegadas al olvido, con el fin de reconocer las diversas realidades desde las cuales se construye “la” realidad. Con ello, podremos comprender cómo estas participan en sistemas de poder que oprimen a ciertas personas mientras benefician a otras.

Bibliografía

Fuentes primarias

Archivos consultados

Archivo Hemerográfico del periódico *El orbe*, Tapachula, Chiapas.

Archivo Histórico Municipal de Tapachula, Tapachula, Chiapas.

Hemeroteca Nacional de México, Ciudad de México, México.

Documentos oficiales

Constitución política del Estado libre y soberano de Chiapas, 2024.

<https://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/Estatal/informacion/Leyes/constitucion.pdf>.

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 2024.

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

Gobierno municipal de Tapachula. Bando municipal de policía y buen gobierno, 2012-2015.

<https://www.sgg.chiapas.gob.mx/spo/storage/documento/descargas.php?f=BANDO%20MUNICIPAL%20DE%20POLICIA%20Y%20BUEN%20GOBIERNO%20DE%20MUNICIPIO%20DE%20TAPACHULA.doc>.

Gobierno municipal de Tapachula. Bando municipal de policía y buen gobierno, 2019.

<https://transparencia.tapachula.gob.mx/download/1-bando-de-policia-y-buen-gobierno/>.

Gobierno municipal de Tapachula. Código de ética del municipio de Tapachula, Chiapas,

2015-2018. https://docplayer.es/95338918-Codigo-de-etica-del-municipio-de-tapachula-chiapas.html#google_vignette.

Gobierno municipal de Tapachula. Plan municipal de desarrollo, 2015-2018.

<https://files.transparenciachiapas.org.mx/tapachula/2018/78/1/1a/PlanMunicipaldeDesarrollo.pdf>.

Gobierno municipal de Tapachula. Plan municipal de desarrollo, 2019.

<https://coapatap.gob.mx/wp-content/uploads/2020/10/PLAN-MUNICIPAL-DE-DESARROLLO-2018-2021.pdf>.

Gobierno municipal de Tapachula. Reglamento de administración pública municipal de Tapachula, 2019. <https://transparencia.tapachula.gob.mx/download/reglamento-interno-del-consejo-consultivo-de-desarrollo-urbano-del-municipio-de-tapachula-chiapas-1/?wpdmdl=436&refresh=667f440dd69501719616525>.

Gobierno municipal de Tapachula. Reglamento interno de la secretaría de educación municipal de Tapachula, Chiapas, 2014. <https://www.sgg.chiapas.gob.mx/po2012/archivos/descargas.php?f=109-C-2014%20A.pdf>.

Gobierno municipal de Tapachula. Reglamento interno de la secretaría de seguridad pública municipal, 2015-2018. <https://transparencia.tapachula.gob.mx/download/reglamento-interno-de-la-secretaria-de-seguridad-publica-municipal/>.

Gobierno municipal de Tapachula. Reglamento interno para la prestación de servicios de salud del ayuntamiento municipal de Tapachula, Chiapas, 2014. <https://www.sgg.chiapas.gob.mx/po2012/archivos/descargas.php?f=173-C.pdf>.

Poder ejecutivo. Ley de migración, 2011. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmigra/LMigra_orig_25may11.pdf.

Secretaría de Gobernación. Decreto por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria. 19 de septiembre de 2019. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5572790&fecha=19/09/2019.

Secretaría de Gobernación. Lineamientos para trámites y procedimientos migratorio, 2012. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5276967&fecha=08/11/2012#gsc.tab=0.

Secretaría de Turismo del estado de Chiapas, Reporte Estadístico: Enero-Diciembre, 2017.

Secretaría de Turismo del estado de Chiapas, Reporte Estadístico: Enero-Diciembre, 2018.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Voto concurrente y particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 68/2021, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California, 2023. <https://www2.scjn.gob.mx/juridica/votos/2021/17529.docx>

Artículos de prensa

Agencia Intermedios. “Hoteleros esperan repunte con las fiestas decembrinas”.
El orbe, 5 de noviembre de 2017, sección Política Local.

Agencia Intermedios. “Comerciantes esperan repunte de ventas con temporada decembrinas”.
El orbe, 7 de noviembre de 2017, sección Política Local.

Agencias. “Identifican a los 3 cubanos fugados de la Estación Migratoria Siglo XXI”.
El orbe, 12 de febrero de 2017, sección Política Local.

Agencias. “Migrantes sin dinero empiezan a padecer su estancia en Chiapas”.
El orbe, 4 de febrero de 2019, sección Política Local.

Agencias Intermedios. “Critican la carente civilidad de emigrantes en Lugares Públicos”.
El orbe, 2 de noviembre de 2018, sección Política Local.

Agencia Intermedios. “Estudiantes retornan a clases al concluir el paso de Migrantes”.
El orbe, 23 de octubre de 2018, sección Política Local.

Apro, “México busca ayuda internacional para atender éxodo de migrantes”,
El orbe, 9 de octubre de 2018, sección Política Local.

Bautista, Marvin. “Africanos, haitianos, cubanos y centroamericanos preparan caravana”.
El orbe, 7 de octubre de 2019, sección Política Local.

Bautista, Marvin. “Con niños al frente migrantes realizan enésima marcha”.
El orbe, 1 de octubre de 2019, sección Política Local.

Bautista, Marvin. “Cubanos y haitianos se suman a las protestas de Connacionales”.
El orbe, 27 de septiembre de 2019, sección Política Local.

Bautista, Marvin. “Disminuye flujo de migrantes ilegales por la costa chiapaneca al cierre del 2019”. *El orbe*, 19 de diciembre de 2019, sección Política Local.

Bautista, Marvin. “Inicia regularización de migrantes que permanecen en la Estación Migratoria Siglo XXI”. *El orbe*, 24 de octubre de 2019, sección Política Local.

Bautista, Marvin. “Migrantes se apoderan del centro, dedicados al ambulante”.
El orbe, 29 de octubre de 2019, sección Política Local.

Bautista, Marvin. “Migrantes rechazan refugio y buscan la TVRH para transitar libremente por México”. *El orbe*, 18 de octubre de 2019, sección Política Local.

Comunicado de prensa. “Se debe de fortalecer la frontera sur en materia de seguridad: Eduardo Ramírez”. *El orbe*, 21 de julio de 2017, sección Política Local.

Comunicado de prensa. “Entregan SEGOB e INM primeros permisos laborales

a hondureños”. *El orbe*, 27 de octubre de 2018, sección Política Local.

de la Cruz Aguilar, Alberto. “Debido a la Feria Mesoamericana, aumenta afluencia de visitantes centroamericanos”. *El orbe*, 4 de marzo de 2017, sección Política Local.

de la Cruz Aguilar, Alberto. “Están fallando las políticas públicas encaminadas a brindar seguridad”. *El orbe*, 31 de julio de 2017, sección Política Local.

de la Cruz Aguilar, Alberto. “Persiste queja de la ciudadanía por la ola de asaltos y robos”. *El orbe*, 18 de julio de 2017, sección Política Local.

de la Cruz Aguilar, Alberto. “Policías locales deben coordinarse en operativos con la Gendarmería”. *El orbe*, 21 de marzo de 2017, sección Política Local.

Hernández González, Rodolfo. “Bandas delictivas centroamericanas siembran Zozobra en las Huacas”. *El orbe*, 20 de octubre de 2017, sección Política Local.

Hernández González, Rodolfo. “Buenos resultados arrojan Operación Frontera Sur II 2017”. *El orbe*, 11 de noviembre de 2017, sección Política Local.

Hernández González, Rodolfo. “Comerciantes reportan pérdidas por presencia de la caravana migrante”. *El orbe*, 24 de octubre de 2018, sección Política Local.

Hernández González, Rodolfo. “Cuestionan a la COMAR por la facilidad con la que otorga refugio a migrantes”. *El orbe*, 14 de septiembre de 2018, sección Política Local.

Hernández González, Rodolfo. “Cuerpos policiacos rebasados por la inseguridad”. *El orbe*, 12 de abril de 2017, sección Política Local.

Hernández González, Rodolfo. “Comerciantes exigen mayor seguridad en el centro histórico”. *El orbe*, 18 de noviembre de 2017, sección Política Local.

Hernández González, Rodolfo. “Escasez de pastura por sequía afecta sector ganadero del Soconusco”. *El orbe*, 7 de febrero de 2018, sección Política Local.

Hernández González, Rodolfo. “Habitantes solicitan alumbrado y seguridad”. *El orbe*, 6 de febrero de 2017, sección Política Local.

Hernández González, Rodolfo. “Incrementa inseguridad en el Soconusco por porosidad de la frontera sur”. *El orbe*, 25 de marzo de 2018, sección Política Local.

Hernández González, Rodolfo. “Intensifican Operativos contra la Inseguridad”. *El orbe*, 17 de noviembre de 2017, sección Política Local.

Hernández González, Rodolfo. “Mayor coordinación de órdenes de gobierno contra inseguridad”. *El orbe*, 24 de enero de 2018, sección Política Local.

Hernández González, Rodolfo. “Organizaciones sociales cuestionan tantas facilidades para las caravanas de migrantes”. *El orbe*, 22 de enero de 2019, sección Política Local.

Hernández González, Rodolfo. “Pandilleros y migrantes causan temor en colonias del suroriente”. *El orbe*, 29 de julio de 2018, sección Política Local.

Hernández González, Rodolfo. “Preocupan a representantes de colonias la presencia de pandillas”. *El orbe*, 1 de junio de 2018, sección Política Local.

Hernández González, Rodolfo. “Preocupante ola de inseguridad en colonias del sur de la Ciudad”. *El orbe*, 16 de noviembre de 2017, sección Política Local.

Hernández González, Rodolfo. “Sociedad pide aplicar la Ley a Migrantes perniciosos”. *El orbe*, 29 de abril de 2017, sección Política Local.

Hernández González, Rodolfo. “Solicitan vigilancia policiaca en colonias del Sursureste”. *El orbe*, 2 de mayo de 2018, sección Política Local.

ICOSO. “Secretaría de Salud mantiene atención a caravana migrante”. *El orbe*, 23 de octubre de 2018, sección Política Local.

González, Adrián. “Afirma delegado del INM: En 2013 han expedido más de cinco mil TVR y TTF”. *El diario del sur*, 7 de mayo de 2013, sección Local.

González, Adrián. “Asegura COPARMEX, se debe reforzar la vigilancia en la frontera sur de México. *El diario del sur*, 29 de agosto de 2014, sección Local.

González, Adrián. “Arriba a Tapachula caravana de mujeres centroamericanas”. *El diario del sur*, 13 de noviembre de 2011, sección Local.

González, Adrián. “Cédula de identidad para guatemaltecos y no visas: ‘Güero’ Velasco”. *El diario del sur*, 11 de febrero de 2012, sección Local.

González, Adrián. “Despotismo de retén militar y obstaculiza flujo del corredor turístico”, *El diario del sur*, 30 de septiembre de 2011, sección Local.

González, Adrián. “En Chiapas niños migrantes asisten a la escuela”. *El diario del sur*, 15 de enero de 2012, sección Local.

González, Adrián. “Histórico ingreso de turistas chapines a la región”. *El diario del sur*, 1 de abril de 2013, sección Local.

González, Adrián. “Negro historial rodea al nuevo delegado del INM en Chiapas”. *El diario del sur*, 19 de agosto de 2013, sección Local.

González, Adrián. “Urgen más elementos policiales en Tapachula”.

El diario del sur, 22 de octubre de 2012, sección Local.

González Chay, Rosario. “Hoy, marcha de periodistas para exigir respeto al INM”.

El diario del sur, 3 de mayo de 2012, sección Local.

López, José Ángel. “Deja un cochinerito la caravana de migrantes”.

El orbe, 5 de febrero de 2019, sección Política Local.

López, Isaí. “Establecerán puntos de control migratorio en el estado”.

El diario del sur, 31 de marzo de 2011, sección Local.

Mesa de redacción. “Albergues para migrantes sin capacidad para brindar apoyo a la nueva caravana”. *El orbe*, 17 de enero de 2019, sección Política Local.

Mesa de redacción. “Aseguran a 10 migrantes ilegales que trabajan en bares y cantinas”.

El orbe, 12 de agosto de 2019, sección Política Local.

Mesa de redacción. “Coadyuva en el tema del flujo migratorio: Ayuntamiento entrega resultados de Foros Transfronterizos a legisladores”. *El diario del sur*, 2 de agosto de 2014, sección Local.

Mesa de redacción. “Dan a conocer situación financiera del Ayuntamiento”.

El diario del sur, 5 de agosto de 2015, sección Local.

Mesa de redacción. “El Parque Miguel Hidalgo convertido en baño público”.

El orbe, 15 de enero de 2019, sección Política Local.

Mesa de redacción. “Investiga PGR a ex delegada de Migración en Chiapas”.

El diario del sur, 10 de enero de 2013, sección Local.

Mesa de redacción. “Velasco y Chacón atienden problemática de menores en situación de calle”. *El diario del sur*, 13 de junio de 2014, sección Local.

Morales, Mariana. “Entra a Chiapas Caravana de Madres Migrantes”.

El diario del sur, 6 de diciembre de 2015, sección Local.

Ochoa Argüello, Ildefonso. “Afectado por la roya, el café vive su peor crisis en la historia”.

El orbe, 14 de febrero de 2018, sección Política Local.

Ochoa Argüello, Ildefonso. “Africanos preparan mega caravana de Tapachula a Tijuana”.

El orbe, 24 de septiembre de 2019, sección Política Local.

Ochoa Argüello, Ildefonso. “Alerta en Chiapas por Sequía Severa: PC”.

El orbe, 11 de abril de 2017, sección Política Local.

Ochoa Argüello, Ildefonso. “Alcanza Tapachula los niveles de inseguridad más altos en

su historia”. *El orbe*, 11 de febrero de 2017, sección Política Local.

Ochoa Argüello, Ildefonso. “Amanece el centro de Tapachula limpia de migrantes”.
El orbe, 20 de junio de 2019, sección Política Local.

Ochoa Argüello, Ildefonso. “Asegura Guardia Nacional a indocumentados
en el parque central y malecón”. *El orbe*, 7 de agosto de 2019, sección Política Local.

Ochoa Argüello, Ildefonso. “Avanzan las caravanas de migrantes en territorio mexicano
y Centroamérica”. *El orbe*, 25 de octubre de 2018, sección Política Local.

Ochoa Argüello, Ildefonso. “Caravana migrantes abandona Tapachula y se instala
en Huixtla”. *El orbe*, 20 de enero de 2019, sección Política Local.

Ochoa Argüello, Ildefonso. “Conforman asamblea de migrantes africanos, denuncian
atropellos del INM”. *El orbe*, 30 de agosto de 2019, sección Política Local.

Ochoa Argüello, Ildefonso. “Continúan operativos en el primer cuadro de la ciudad”.
El orbe, 30 de mayo de 2019, sección Política Local.

Ochoa Argüello, Ildefonso. “Cumplen un mes sin agua en colonia al sur de la ciudad”.
El orbe, 16 de noviembre de 2017, sección Política Local.

Ochoa Argüello, Ildefonso. “Desaparecen varios cubanos al enterarse que serán repatriados
en fechas próximas”. *El orbe*, 11 de febrero de 2017, sección Política Local.

Ochoa Argüello, Ildefonso. “Despilfarro el gasto del erario para atención de las caravanas”.
El orbe, 10 de noviembre de 2018, sección Política Local.

Ochoa Argüello, Ildefonso. “Despliega la Guardia Nacional militares en el centro
de Tapachula por inseguridad”. *El orbe*, 21 de agosto de 2019, sección Política Local.

Ochoa Argüello, Ildefonso. “Despliega SEDENA efectivos en la frontera sur para combatir
a los maras”. *El orbe*, 26 de mayo de 2018, sección Política Local.

Ochoa Argüello, Ildefonso. “Fracasa la estrategia de seguridad en Tapachula”.
El orbe, 22 de diciembre de 2018, sección Política Local.

Ochoa Argüello, Ildefonso. “Imparable la migración masiva de centroamericanos”.
El orbe, 31 de octubre de 2018, sección Política Local.

Ochoa Argüello, Ildefonso. “Indocumentados se apoderan de banquetas y calles
de la ciudad”. *El orbe*, 16 de mayo de 2018, sección Política Local.

Ochoa Argüello, Ildefonso. “Gobierno federal concede residencia a africanos”.
El orbe, 6 de octubre de 2019, sección Política Local.

- Ochoa Argüello, Ildefonso. “Grupo de migrantes de diversas nacionalidades se acercan a la frontera sur, buscarían formar una nueva caravana”. *El orbe*, 7 de noviembre de 2018, sección Política Local.
- Ochoa Argüello, Ildefonso. “La costa de Chiapas con la temperatura más alta del país”. *El orbe*, 5 de enero de 2018, sección Política Local.
- Ochoa Argüello, Ildefonso. “Llega caravana en busca de migrantes desaparecidos en territorio mexicano”. *El orbe*, 16 de noviembre de 2019, sección Política Local.
- Ochoa Argüello, Ildefonso. “Llega Guardia Nacional a Tapachula para afrontar los flujos migratorios”. *El orbe*, 19 de mayo de 2019, sección Política Local.
- Ochoa Argüello, Ildefonso. “Llegan los primeros elementos de la Guardia Nacional a la frontera sur”. *El orbe*, 18 de abril de 2019, sección Política Local.
- Ochoa Argüello, Ildefonso. “Más de 4 mil migrantes apostados en la ciudad partirá al centro de país”. *El orbe*, 11 de diciembre de 2019, sección Política Local.
- Ochoa Argüello, Ildefonso. “Miles de inmigrantes deambulan en Tapachula, temeroso el sector comercial y la ciudadanía”. *El orbe*, 8 de noviembre de 2018, sección Política Local.
- Ochoa Argüello, Ildefonso. “Reubican a migrantes al parque de la estación”. *El orbe*, 7 de febrero de 2019, sección Política Local.
- Ochoa Argüello, Ildefonso. “Se multiplican grupos de autodefensa en Tapachula y Municipios fronterizos”. *El orbe*, 26 de febrero de 2017, sección Política Local.
- Ochoa Argüello, Ildefonso. “Temor en el comercio por arribo multitudinario de migrantes: CANACO”. *El orbe*, 17 de octubre de 2018, sección Política Local.
- Ochoa Argüello, Ildefonso. “Urge frenar la inseguridad y combatir las bandas delictivas en la frontera sur”. *El orbe*, 20 de febrero de 2018, sección Política Local.
- Ochoa Argüello, Ildefonso. “Prende las alarmas la caravana migrante”. *El orbe*, 19 de octubre de 2018, sección Política Local.
- Salazar, Carlos. “Realizará el CEDH Foro de Migración y Trata de Personas, en Tapachula”. *El diario del sur*, 16 de febrero de 2013, sección Local.
- Salazar, Carlos. “Tapachula sede de la XVI reunión de Seguridad México- Guatemala”. *El diario del sur*, 1 de octubre de 2015, sección Local.
- Salazar, Carlos. “108 mil 644 migrantes han sido expulsados del país por Talismán”.

El diario del sur, 19 de diciembre de 2015, sección Local.

Solís, César. “Aumenta el número de refugiados centroamericanos en Chiapas”.
El diario del sur, 28 de agosto de 2013, sección Local.

Solís, César. “Baja cinco por ciento en relación con el año pasado: cae ocupación hotelera en Tapachula”. *El diario del sur*, 27 de diciembre de 2014, sección Local.

Solís, César. “BOM reforzará seguridad en la frontera sur ante regreso del tren”.
El diario del sur, 15 de julio de 2014, sección Local.

Solís, César. “Celebran hoteleros destitución de Gómez Mont”, *El diario del sur*,
 16 de octubre de 2012, sección Local.

Solís, César. “Durante 2013, alta incidencia de atención a migrantes en el Hospital Regional”.
El diario del sur, 12 de enero de 2014, sección Local.

Solís, César. “En el INM, cerrados e ignorantes: hoteleros”.
El diario del sur, 20 de septiembre de 2012, sección Local.

Solís, César. “Facilitará el INM ingreso a visitantes guatemaltecos”.
El diario del sur, 28 de febrero de 2012, sección Local.

Solís, César. “Hoteleros plantean a Secretaría de Turismo eliminar visa a guatemaltecos”.
El diario del sur, 12 de octubre de 2012, sección Local.

Solís, César. “Incrementan solicitudes de refugiados en Chiapas: Comar”.
El diario del sur, 16 de marzo de 2012, sección Local.

Solís, César. “Inicia caravana de activistas y migrantes; demandan respeto”.
El diario del sur, 2 de julio de 2014, sección Local.

Solís, César. “Migrantes se pueden afiliar al seguro popular de extranjero”.
El diario del sur, 7 de agosto de 2012, sección Local.

Solís, César. “Prestadores del servicio de Talismán protestan contra delegada del INM en Chiapas”. *El diario del sur*, 2 de mayo de 2012, sección Local.

Solís, César. “Señala consulado de Guatemala en Tapachula: aumentaron en 2014 repatriaciones de chapines”. *El diario del sur*, 18 de diciembre de 2014, sección Local.

Solís, César. “Urge que sea designado nuevo delegado estatal del INM en Chiapas”.
El diario del sur, 13 de febrero de 2013, sección Local.

Suárez, Erick. “Ingresan un centenar al estado: Chiapas recibe oleada de migrantes chinos”.

El diario del sur, 4 de octubre de 2014, sección Local.

Suárez, Erick. “Lidera la entidad en las retenciones de migrantes”.

El diario del sur, 26 de marzo de 2012, sección Local.

Sun. “Guardia Nacional inspecciona hoteles de Tapachula en busca de migrantes”.

El orbe, 3 de julio de 2019, sección Política Local.

Sun. “Guardia Nacional realiza operativos para detener migrantes en trenes de carga”.

El orbe, 21 de julio de 2019, sección Política Local.

Sun. “Registra INM más de mil peticiones de refugio”.

El orbe, 22 de octubre de 2018, sección Política Local.

Zacarías, Daniel. “Una caravana migrante más a México”.

El orbe, 29 de octubre de 2018, sección Política Local.

Zúñiga, Rubén. “Altos costos, el principal factor: limita INM regularización de extranjeros en Tapachula”. *El diario del sur*, 2 de enero de 2013, sección Local.

Zúñiga, Rubén. “Arroja informe del INM sobre refugiados: salvadoreños, los que más cruzan por Chiapas”. *El diario del sur*, 15 de abril de 2013, sección Local.

Zúñiga, Rubén. “Censaran a niños migrantes que trabajan en Tapachula”.

El diario del sur, 25 de septiembre de 2014 sección Local.

Zúñiga, Rubén. “Denuncia pastoral de movilidad humana, alrededor de 200 cubanos llegan a Chiapas al día”. *El diario del sur*, 17 de octubre de 2015, sección Local.

Zúñiga, Rubén. “El ejército mexicano patrullará Tapachula”.

El diario del sur, 3 de septiembre de 2012, sección Local.

Zúñiga, Rubén. “El INM destroza la economía local”.

El diario del sur, 20 de diciembre de 2011, sección Local.

Zúñiga, Rubén. “Este lunes estarán en Tapachula: llega a Chiapas Caravana de Madres de Migrantes Desaparecidos”. *El diario del sur*, 15 de diciembre de 2013, sección Local.

Zúñiga, Rubén. “Esperan que el INM no sea un estorbo para la Expo Tapachula”.

El diario del sur, 13 de enero de 2012, sección Local.

Zúñiga, Rubén. “Estudian tres mil hijos de migrantes en Tapachula”.

El diario del sur, 11 de abril de 2012, sección Local.

Zúñiga, Rubén. “Hay Mexicoamericanos y centroamericanos: cinco mil niños migrantes

estudian en Chiapas”. *El diario del sur*, 18 de octubre de 2012, sección Local.

Zúñiga, Rubén. “Incrementó ingreso de menores no acompañados”.
El diario del sur, 14 de enero de 2014, sección Local.

Zúñiga, Rubén. “Informa pastoral de movilidad humana, cubanos se quedan varados porque no pueden cobrar remesas”. *El diario del sur*, 12 de noviembre de 2015, sección Local.

Zúñiga, Rubén. “Iniciaron hoy la búsqueda de sus hijos en la frontera sur: Llega Caravana de madres de migrantes desaparecidos”. *El diario del sur*, 2 de noviembre de 2012, sección Local.

Zúñiga, Rubén. “Migrantes cubanos pueden pasar 30 días en la Estación Migratoria: SDFSyECI”. *El diario del sur*, 26 de octubre de 2015, sección Local.

Zúñiga, Rubén. “Militarizar la frontera: un arma de doble filo”.
El diario del sur, 26 de noviembre de 2012, sección Local.

Zúñiga, Rubén. “Piden la cabeza de la delegada de Migración”.
El diario del sur, 14 de enero de 2012, sección Local.

Zúñiga, Rubén. “Podrían disminuir cifra de alumnos migrantes en escuelas fronterizas”.
El diario del sur, 1 de agosto de 2013, sección Local.

Zúñiga, Rubén. “Restaurantes exigen al INM agilizar la credencialización de centroamericanos”. *El diario del sur*, 6 de enero de 2012, sección Local.

Zúñiga, Rubén. “Se limpiará el INM; quitaremos a agentes corruptos: delegada”,
El diario del sur, 18 de marzo de 2011, sección Local.

Zúñiga, Rubén. “Tapachula está en quiebra”.
El diario del sur, 6 de octubre de 2012, sección Local.

Fuentes secundarias

Ángeles Cruz, Hugo. “Las migraciones internacionales en la frontera sur de México”.
 En *Los grandes problemas de México: Migraciones internacionales III*, eds. Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo et. al, 437-580. Ciudad de México: Colmex, 2010.

Anguiano Téllez, María Eugenia y Chantal Lucero Vargas. “La construcción gradual de la

- política de contención migratoria en México”. En *Movilidad humana en tránsito: retos de la Cuarta Transformación en política migratoria*, coords. Daniel Villafuerte Solís y María Eugenia Anguiano Téllez, 123-158. Buenos Aires: Clacso, 2020.
- Anguiano Téllez, María Eugenia y Rodolfo Cruz Piñeiro. “Flujos migratorios en tránsito por México desde el triángulo norte de Centroamérica”. En *Migrantes en tránsito a Estados Unidos: vulnerabilidades, riesgos y resiliencia*, coords. María Eugenia Anguiano Téllez y Daniel Villafuerte Solís, 45-71. Tijuana: El Colegio de la Frontera del Norte, 2016.
- Arriola, Aura Marina. *Tapachula, “la perla del Soconusco”, ciudad estratégica para la redefinición de las fronteras*. Ciudad de Guatemala: FLACSO, 1995.
- Arts, Bas y Jan Van Tatenhove. "Policy and Power: A Conceptual Framework between the 'Old' and 'New' Policy Idioms". *Policy Sciences* 37, núm. 3/4 (2004): 339-356.
- Bachrach, Peter y Morton S. Baratz. “Two Faces of Power”. *The American Political Science Review* 4, núm. 56 (1962): 947-952.
- Bobes León, Velia C. y Ana Melisa Pardo Montaña. *Política migratoria en México: Legislación, imaginarios y actores*. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2019.
- Calva Sánchez, Luis Enrique y Eduardo Torre Cantalapiedra. “Cambios y continuidades en la política migratoria durante el primer año del gobierno de López Obrador”. *Norteamérica*, núm. 2 (2020): 157-181.
- Casillas, Rodolfo. “Políticas migratorias de México antes y después del COVID-19: claves para una nueva política migratoria. Un ejercicio de realpolitik”. En *II Informe Regional del Sistema Flacso. Una mirada sistémica sobre las migraciones en América Latina y el Caribe: el Estado y la economía como factores de influencia*, eds. Cinthya Fernández Lépiz y Esteban Zolezzi, 137-156. San José: Flacso, 2021.
- Casillas, Rodolfo. “Visible and Invisible: Undocumented Migrants in Transit Through Mexico”. En *Compassionate Migration and Regional Policy in the Americas*, eds. Steven W. Bender y William F. Arrocha, 143-158. Londres: Palgrave MacMillan, 2017.
- Castañeda, Alejandra. “¿Qué es el Programa Frontera Sur?”. *Observatorio de legislación y política migratoria COLEF-CNDH*, Boletín 1 (2016): 1-4.

- Castillo, Guillermo. "Migración forzada y procesos de violencia: Los migrantes centroamericanos en su paso por México". *Revista Española de Educación Comparada*, núm. 35 (2020): 14-33.
- Castillo, Manuel Ángel. "Las políticas y la legislación en materia de inmigración y transmigración". En *Los grandes problemas de México: Migraciones internacionales III*, coords. Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo et. al., 547-577. Ciudad de México: Colmex, 2010
- Castillo García, Manuel Ángel y Jéssica Nájera Aguirre. "Centroamericanos en movimiento: medios, riesgos, protección y asistencia". En *Migrantes en tránsito a Estados Unidos: vulnerabilidades, riesgos y resiliencia*, coords. María Eugenia Anguiano Téllez y Daniel Villafuerte Solís, 71-98. Tijuana: El Colegio de la Frontera del Norte, 2016.
- Cejudo, Guillermo. "Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista". *Documentos de Trabajo del Cide*, núm. 205 (2008): 1-22.
- Delgado Vázquez, Denisse. "Efectos del uso diferenciado de las remesas en la desigualdad social. Un estudio en la capital cubana". Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (2016): 1-34.
- Eduvijos, Dunia, Jara Solenar y Jorge Morales. "Política y discurso en el tratamiento al tema migratorio de la 4T". *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla* 15, núm. 47 (2021): 183-207.
- Elder, Charles y Roger Cobb. "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos". En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, ed. Luis Aguilar Villanueva, 77-104. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1993.
- Fairclough, Norman. *Language and power*, 17-76. Harlow: Longman Inc., 1989.
- Fernández Casanueva, Carmen y Arli Juárez Paulín. "El punto más al sur y el punto más al norte: Tapachula y Tijuana como ciudades fronterizas, escenarios de inmovilidad forzadas de migrantes, desplazados internos, solicitantes de refugio y deportados". *Península* 14, núm. 2 (2019): 155-174.
- Fierke, K.M. y Knud Erik Jørgensen. "Introduction". En *Constructing International Relations: The Next Generation*, eds. Karin M. Fierke y Knud Erik Jørgensen, 16-49. Nueva York: Routledge Taylor & Francis, 2015.
- Fischer, Frank. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*,

- 48-93. Nueva York: Oxford University Press, 2003.
- Flores Mendoza, Eduardo, ed. *Incidencia de los delitos de alto impacto en Chiapas: 2017*. Tuxtla Gutiérrez: Ligalab, 2018.
- Flores Mendoza, Eduardo, ed. *Retos de seguridad para las nuevas administraciones municipales: 2018-2021*. Tuxtla Gutiérrez: Ligalab, 2018.
- Flores Mendoza, Eduardo, ed. *Reporte de incidencia delictiva en Chiapas: delitos de alto impacto, abril-junio 2017*. Tuxtla Gutiérrez, Ligalab, 2017.
- Gall, Olivia. "Racismos y xenofobias mexicanos frente a los migrantes: 1910–2018". *Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.* 26, núm. 53 (2018): 115-134.
- García Aguilar, María del Carmen. "La migración irregular de tránsito desde el derecho y la política en el tiempo mundial: el caso de México". En *Cruce de fronteras: movilidad humana y políticas migratorias*, coords. María Eugenia Anguiano Téllez y Daniel Villafuerte Solís, 52-81. Tijuana: El Colegio de la Frontera del Norte, 2015.
- Garibo García, María Georgina. "Migración centroamericana en tránsito por México en el marco de la externalización de la frontera estadounidense: Plan Sur y Plan Frontera Sur". *Punta Norte*, núm. 3 (2016): 71-102.
- Garrocho, Carlos. En *Población Flotante, Población en Movimiento: Conceptos Clave y Métodos de Análisis Exitosos*, 9. Ciudad de México: Consejo Nacional de Población y el Colegio Mexiquense, 2011.
- Gusfield, Joseph. *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*, 1-23. Chicago: The University of Chicago Press, 1981.
- Gutiérrez, Eduardo. "Análisis del discurso en la Ley de Migración de México: ¿qué se pretende con el procedimiento de presentación de extranjeros y el alojamiento en las estaciones migratorias?". *Autoctonía: Revista de Ciencias Sociales e Historia* 2, núm. 1 (2018): 57-73.
- Hajer, Maarten. "A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics". En *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, eds. Maarten Hajer y Hendrik Wagenaar, 88-110. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Hernández, Rafael e Iván Porraz. "De la xenofobia a la solidaridad: etnografías fronterizas de la caravana migrante". *Frontera Norte* 32 (2020): 1-23.

- Hernández López, Rafael Alonso. “Entre el cambio y la continuidad: la encrucijada de la política migratoria mexicana”. En *Movilidad humana en tránsito: retos de la Cuarta Transformación en política migratoria*, coords. Daniel Villafuerte Solís y María Eugenia Anguiano Téllez, 159-184. Buenos Aires: Clacso, 2020
- Infodigna. “¿Qué es la FMM y la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias y cuáles son sus diferencias?”. Consultado el 11 de septiembre de 2023. <https://www.infodigna.org/es/articles/11531960814109>.
- Kubalkova, Vendulka, Nicholas Onuf et. al., coords. *International Relations in a Constructed World*, 3-21, 58-70. Nueva York: M.E Sharpe, 1998.
- Kratochwil, Friedrich V. “Constructivism as an Approach to Interdisciplinary Study”. En *Constructing International Relations: The Next Generation*, eds. Karin M. Fierke y Knud Erik Jørgensen, 25-49. Nueva York: Routledge Taylor & Francis, 2015.
- Kingdon, John. "Problems". En *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 90-115. Harlow: Pearson Education Limited, 2014.
- Knippen, Joseph. Clay Boggs et. al. *Un camino incierto: Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México*. 3-60. Ciudad de México, Wola, 2015.
- Latinno. “México: Mesas de Seguridad y Justicia SOS (MSJ-SOS)”. Consultado el 28 de febrero de 2024. <https://latinno.wzb.eu/es/case/13196/#:~:text=Una%20Mesa%20de%20Seguridad%20y,de%20acci%C3%B3n%20de%20alcance%20local>.
- Lebedeva, Alexandra Maria y Mercedes López. “The Construction of Immigrant Identity in The EU: A Foucauldian discourse analysis of EU common migration policy”. Ensayo para el Seminario sobre Estudios de Paz y Conflicto, Universidad de Umeå, 2014.
- Marroni, María da Gloria. “Vulnerabilidades acrecentadas y resiliencia: migrantes centroamericanos en tránsito por México”. En *Migrantes en tránsito a Estados Unidos: vulnerabilidades, riesgos y resiliencia*, coords. María Eugenia Anguiano Téllez y Daniel Villafuerte Solís, 123-146. Tijuana: El Colegio de la Frontera del Norte, 2016.
- Martínez, Álvaro Quezada y Octavio Ixtacuy López. “Programas de atención a niños

- migrantes centroamericanos en Chiapas, México. Alcances y limitaciones”. *Hispanic Issues On Line*, núm. 26 (2020): 155-175.
- Martínez, Graciela, Salvador David Cobo y Juan Carlos Narváez. “Trazando rutas de la migración de tránsito irregular o no documentada por México”. *Perfiles latinoamericanos* 23, núm. 45 (2015): 127-155.
- Martínez, Santiago. “Marco jurídico estatal y municipal, política migratoria y migración femenina”. En *Hacia la construcción de políticas públicas a favor de las mujeres migrantes: Caso Chiapas, México, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social*, coord. Nancy Pérez, 137-154. Ciudad de México: Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, 2010.
- Milliken, Jennifer. “Discourse Study: Bringing Rigor to Critical Theory”. En *Constructing International Relations: The Next Generation*, eds. Karin M. Fierke y Knud Erik Jørgensen, 157-182. Nueva York: Routledge Taylor & Francis, 2015.
- Milliken, Jennifer. “The study of discourse in international relations: a critique of research and methods”. *European Journal of International Relationships* 5, núm. 2 (1999): 225-254.
- Nájera Aguirre, Jéssica y Eduardo Torre Cantalapiedra. “La gestión migratoria desde los países de inmigración: un análisis comparativo de las fronteras Guatemala/México y México/Estados Unidos”. En *Cruce de fronteras: movilidad humana y políticas migratorias*, coords. María Eugenia Anguiano Téllez y Daniel Villafuerte Solís. Tijuana: El Colegio de la Frontera del Norte, 2015.
- OIM. “Sobre la migración”. Consultado el 15 de abril de 2024.
<https://www.iom.int/es/sobre-la-migracion>.
- Onuf, Nicholas G. *World of our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, 33-160. Carolina del Sur: University of South Carolina Press, 1989.
- Organización Internacional para las Migraciones. *Anexo 4: Glosario sobre Migración*. Ginebra: OIM, 2006.
- Pederzini, Carla, Fernando Riosmena et. al. “Tres décadas de migración desde el triángulo norte centroamericano: un panorama histórico y demográfico”. *Canamid Policy Brief Series*, núm. 1 (2015): 1-36.
- Pérez, Marisol y Mirza Aguilar. “#LadyFrijoles: señalamiento, discriminación y estigma

- de los migrantes centroamericanos a través de las redes sociales en México”. *Andamios* 18, núm. 45 (2021): 223-243.
- Porraz, Iván y Rafael Hernández. “¿De la protección de la criminalización: ser joven migrante centroamericano en la frontera sur de México”. En *Jóvenes y espacios públicos*, coords. Jahel López y Marcela Meneses, 141-160. Ciudad de México: UNAM, 2018.
- Ramírez, Guillermo. “Migración forzada y procesos de violencia: Los migrantes centroamericanos en su paso por México”. *Revista Española de Educación Comparada*, núm. 35 (2020): 14-33.
- Rincón Burelo, Enriqueta, ed. *Incidencia de los delitos de alto impacto en Chiapas: 2018*. Tuxtla Gutiérrez: Ligalab, 2019.
- Salazar, Sergio. “Violencia y criminalización de la migración centroamericana en México: perspectivas de investigación”. *Anuario Centro de Investigación y Estudios Políticos*, núm. 3 (2012): 180-223.
- Santos, Alejandro. “México bate récords como destino y origen de la migración en 2022”. *El país*. Consultado el 8 de abril de 2024, https://elpais.com/mexico/2023-02-28/mexico-bate-records-como-destino-y-origen-de-la-migracion-en-2022.html?event=go&event_log=go&prod=SUSDIG&o=susdig.
- Saurugger, Sabine. “Constructivism and agenda setting”, en *Handbook of Public Policy Agenda Setting*, ed. Nikolaos Zahariadis, 132-153. Nueva Jersey: Edward Elgar Publishing, 2016.
- Saurugger, Sabine. “Constructivism and public policy approaches in the UE: from ideas to power games”. *Journal of European Public Policy* 20, núm. 6 (2013): 888-906.
- Saurugger, Sabine. “The constructivist turn in EU public policy approaches”. En *Handbook of European Policies: Interpretive Approaches to the EU*, eds. Hubert Heinelt y Sybille Münch, 19-34. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited, 2018.
- Scholten, Peter. “The limitations of policy learning: a constructivist perspective on expertise and policy dynamics in Dutch migrant integration policies”. *Policy and Society* 36, núm. 2 (2017): 345-363.
- Schneider, Anne y Helen Ingram. “Social Construction of Target Populations: Implications

- for Politics and Policy”, *The American Political Science Review* 87, núm. 2 (1993): 334-347.
- Sletza Ortega Ramírez, Adriana y Luis Miguel Morales Gámez. "(In)seguridad, derechos y migración: la Guardia Nacional en operativos migratorios en México". *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla* 15, núm. 47 (2021): 157-182.
- Sundkvist, Luis, ed., *Global Study on Homicide: Executive Summary*, 11. Viena: UNODC, 2019.
- Torre Cantalapiedra, Eduardo. "Derechos humanos y estrategias de encubrimiento y legitimación en discursos del Instituto Nacional de Migración sobre la transmigración por México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 237 (2019): 119-146.
- Torre Cantalapiedra, Eduardo. “El uso de eufemismos en el discurso del INM sobre la migración en tránsito por México”. *Andamios* 16, núm. 41 (2019): 385-412.
- Torre Cantalapiedra, Eduardo. “Migración, racismo y xenofobia en internet: análisis del discurso de usuarios contra los migrantes haitianos en prensa digital mexicana”. *Revista Pueblos y Fronteras Digitales* 14 (2019): 1-28.
- Torre-Cantalapiedra, Eduardo y Jorge A. Schiavon. “Actuar o no actuar: un análisis comparativo del rol de los estados de Chiapas y Arizona en la gestión de la inmigración”. *Norteamérica*, núm. 1 (2016): 159-189.
- Torre-Cantalapiedra, Eduardo y José Carlos Yee-Quintero. “México, ¿una Frontera Vertical? Políticas para el Control de la Migración Irregular y sus Resultados, 2007-2016”. *Revista LiminaR* 16, núm. 2 (2018): 87-104.
- Toudert, Djamel. "Crisis de la caravana de migrantes: Algunas realidades sobre el discurso público en Twitter". *Migraciones Internacionales* 12 (202): 1-21.
- van Dijk, Teun A. "Discourse and Migration". En *Qualitative Research in European Migration Studies*, eds. Ricard Zapata-Barrero y Evren Yalaz, 227-248. Cham: Springer Open, 2018.
- Varela, Amarela. “La ‘securitización’ de la gubernamentalidad migratoria mediante la ‘externalización’ de las fronteras estadounidenses a Mesoamérica”. *Revista Contemporánea*, núm. 4 (2015): 1-19.
- Varela, Amarela. "México, de ‘frontera vertical’ a ‘país tapón’: Migrantes, deportados,

- retornados, desplazados internos y solicitantes de asilo en México". *Iberoforum* 14, núm. 27 (2019): 49-56.
- Varela Huerta, Amarela y Lisa McLean. "Caravanas de migrantes en México". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 122 (2019): 163-186.
- Villafuerte Solís, Daniel. "Introducción". En *Cruce de fronteras: movilidad humana y políticas migratorias*, coords. María Eugenia Anguiano Téllez y Daniel Villafuerte Solís, 7-20. Tijuana: El Colegio de la Frontera del Norte, 2015.
- Villafuerte Solís, Daniel. "Introducción". En *Movilidad humana en tránsito: retos de la Cuarta Transformación en política migratoria*, coords. Daniel Villafuerte Solís y María Eugenia Anguiano Téllez, 11-26. Buenos Aires: Clacso, 2020.
- Villafuerte Solís, Daniel. "La migración centroamericana y la Cuarta Transformación: ¿hacia un nuevo paradigma de política migratoria?". En *Movilidad humana en tránsito: retos de la Cuarta Transformación en política migratoria*, coords. Daniel Villafuerte Solís y María Eugenia Anguiano Téllez, 75-122. Buenos Aires: Clacso, 2020.
- Villafuerte Solís, Daniel. "Mexico 's Southern Border: Concept and Realities in the 21st Century". En *The World Through Borders: The Difficult Journey of Migrants in Transit*, eds. Maria Eugenia Anguiano Tellez, Rafael Alonso Hernández López et. al., 81-106. Tijuana: El Colegio de la Frontera del Norte, 2018.
- Villafuerte Solís, Daniel y María del Carmen García Aguilar. "Crisis del sistema migratorio y seguridad en las fronteras norte y sur de México". *EMHU, Rev. Interdiscip. móvil Hum.*, núm. 4 (2015): 83-98.
- Wittgenstein, Ludwig. *Tractatus Logico-Philosophicus, Investigaciones filosóficas, Sobre la certeza*. Trads. Jacobo Muñoz, Isodoro Reguera et. al. Madrid: Editorial Gredos, 2009.
- Zapata-Barrero, Ricard y Evren Yalaz. "Introduction: Preparing the Way for Qualitative Research in Migration Studies". En *Qualitative Research in European Migration Studies*, eds. Ricard Zapata-Barrero y Evren Yalaz, 1-8. Cham: Springer Open, 2018.
- Zepeda, Beatriz. "Construyendo la nación en el siglo XXI: la 'Patria' en el discurso del presidente Correa". En *Transiciones y rupturas: el Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*, coord. Felipe Burbano de Lara, 168-171. Quito: Flacso, 2010.
- Zepeda, Beatriz y Julieta Fuentes Carrera. "La frontera México-Guatemala y el perímetro de

seguridad de Estados Unidos 2000-2020”. En *Entre lo político y lo espacial: representaciones geopolíticas de la región transfronteriza México-Guatemala*, coord. Julieta Fuentes, 49-84. Ciudad de México: Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial, 2020.

Zepeda, Beatriz y Luis Alejandro Castellanos. Seguridad en la frontera México-Guatemala: Una mirada desde los Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo. [Vídeo]. Ciudad de México: CentroGeo, 2019.