

De la jungla de la discrecionalidad a una cultura del derecho.

Algunas reflexiones sobre 30 años de migración en la frontera sur de México

*Flor María Rigoni**

Premisa

Realizar una lectura e intentar llevar a cabo un diagnóstico de la realidad del derecho en la frontera sur de México, como una colaboración para una revista que se presenta en el escenario político y social de nuestros días con una visión social-demócrata constituye un reto; más aún para una persona que proviene de Europa y con trayectorias muy distintas.

Si bien es cierto que no entraré en una discusión de la filosofía política y sociológica, es necesario delimitar el campo de intervención y la óptica de lectura y análisis. Las reflexiones vertidas en este ensayo, parten más bien de una vivencia, de las enseñanzas de México y Centroamérica; así como de un *hacerme oído y corazón* con la realidad de un pueblo en camino. En mi pequeña contribución evitaré la letanía de violaciones, de estadísticas y de tintes amarillistas, para concentrarme en algunos aspectos que por lo pronto son tan solo ideas, pero encomendadas a las alas del viento y de toda persona de buena voluntad!¹

Voy a limitar mi visión a los últimos 30 años, desde que la frontera sur ha sido “descubierta” por parte de México, a partir de las guerras civiles que desgarraron Centroamérica y los efectos colaterales que se derramaron a través y desde la frontera de Chiapas hasta, por lo menos, el centro del país y su capital. El artículo intentará establecer un diálogo con el lector acerca de algunas interrogantes; así como compartir esta información sobre el giro de 180 grados operado por el *México*

* Flor María Rigoni c.s. es director de la Casa del Migrante Albergue Belén en Tapachula, Chis, pertenece a los Misioneros de Scalabrini, cuya misión es el cuidado de la migración en general. Fundador de la primera Casa del Migrante en Tijuana en 1985 y de la Casa del Migrante de Ciudad Juárez, Chihuahua. Cuenta con 35 años de experiencia en campo migratorio, en Europa, África y México. Nombrado hombre del año 2006 por la Defensa de los Derechos Humanos en México.

¹ Dicen que Karl Marx afirmó un día: *siembra una idea y pronto pasarán los tanques de guerra para aplastarla*. Yo diría más bien: *siembra una idea y nacerá un pueblo*.

uniformado hacia los prófugos transmigrantes-indocumentados, quienes son nuestros vecinos, situación que ha pasando de una política de acogida y tolerancia, a una situación parecida a una temporada de caza, que ha venido manifestándose en medio de una jungla de discrecionalidad y de corrupción. Posteriormente se abordará brevemente la materia de la cultura del derecho para poder pasar al tema de la *ética del derecho*.

Tolerancia y acogida

La frontera sur de México se convirtió durante los años de las guerras civiles que azotaron Centroamérica en las décadas de los setenta y ochenta, en la línea divisora entre *persecución y refugio, entre huida y acogida*. México había abierto sus puertas a miles de refugiados, sobre todo provenientes de Guatemala, instalando campamentos para ellos, lo que le valió al país un reconocimiento oficial por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Era la continuación de una estafeta humanitaria que se remonta a comienzos del siglo XX, según la tradición hospitalaria de nuestro pueblo, y que había acogido a gente humilde así como a figuras de talla mundial, miles de exiliados de la guerra civil en España, o durante la dictadura de Pinochet, etc.

Por esta misma frontera sur habían pasado miles de solicitantes de asilo provenientes desde Nicaragua, El Salvador y Guatemala, rumbo a las embajadas extranjeras en nuestra capital, y tal vez exagerando, México había creado en el sur una valla humanitaria al paso de estos vecinos.

En aquel tiempo, la frontera sur era desconocida para muchos mexicanos, un patio común con Centroamérica, donde se daba una convivencia entre amigos, casi parientes. Luego vinieron los tratados de paz y los procesos de reconciliación interna de los países que habían estado en conflicto y el flujo de gente mudó simplemente de nombre: de *solicitantes de asilo* a *solicitantes de una oportunidad por un pan menos amargo*. Era lo mismo que pedían miles de nuestros paisanos en su rumbo hacia el vecino país del Norte.

¿Frontera umbral o frontera muro?

¿Por qué en un periodo de 10 años México ha pasado de ser un país amigo de Centroamérica a un Estado policiaco y represor del mismo pueblo en camino? ¿Por qué, de repente, le hemos cerrado las puertas a gente que sigue buscando una solución a sus problemas más allá de nuestro país; así como, la buscó durante la guerra civil?

Es una pregunta que hace tambalear no sólo a México frente a una marea de gente que huye de la pobreza, la inseguridad y de las secuelas de un pasado de guerra civil. Es cierto que cada nación tiene derecho de reglamentar los flujos migratorios, tomando en cuenta su propio desarrollo económico, su demografía y sus prioridades. Sin embargo la pregunta de fondo se mueve en otro ámbito: *¿podemos aplicar este axioma al simple territorio, cuando nuestro país es tomado como vía de paso?*

El concepto de confines territoriales como límites de la soberanía nacional, nunca ha significado posesionarse del territorio hasta detener, por ejemplo, el cauce de ríos, el paso de pájaros, de gansos o de las mariposas monarcas. Cabe entonces preguntarnos: *¿con base en cuál principio internacional se desprende el derecho de negar el paso a las personas, que piden usar un territorio?*

México se halla en una encrucijada jurídica nada fácil. La historia de la humanidad ha impuesto a veces desde los comienzos de sus relaciones internacionales un tipo de peaje, un impuesto para puentes o entradas a ciudades, pero sin negar nunca el derecho de tránsito. Es la pregunta que se repiten miles de indocumentados centroamericanos, cuando no se les otorga la visa de paso por México, porque no alcanzan la categoría exclusiva de los turistas de lujo. La mayoría de los aspirantes migrantes están dispuestos a pagar los 25 dólares del impuesto turístico, los boletos del camión o del avión para trasladarse hacia el Norte, este dinero se pierde en miles de riachuelos que a lo largo del camino van asumiendo nombres distintos: *coyotes, mordidas, atropello y robo.*

Nuestra frontera sur hoy, ha pasado de ser un umbral hacia un futuro de hermandad, a un muro que rechaza y castiga. Si a la frontera geográfica existente le añadimos otra frontera invisible y sin embargo real, posicionada en vertical desde el Suchiate hasta el Río Bravo, hecha de retenes, controles y revisiones, entonces la denuncia se vuelve más intensa y pertinente. México, calladamente ha creado una tercera frontera vertical, hecha de alambre de púas que se extiende por aproximadamente 3,000 kilómetros.

Por un lado, México puede ofrecer a la historia una larga y abierta tradición de asilo y de acogida hacia personas perseguidas, desterradas o prófugas de guerras civiles, conflictos ideológicos o represión dictatorial; pero por el otro lado, presenta en la actualidad una serie de contradicciones hacia sus vecinos países del sur, perdiendo así también la credibilidad de recriminación hacia el vecino poderoso del Norte.

En los últimos años hemos asistido a un tambaleo, diría a un columpiar, de la política migratoria mexicana que se acopla según las necesidades, los intereses y, a veces, los caprichos de Estados Unidos. En el análisis de muchos politólogos, México se ha venido transformando en el guardián de las fronteras del vecino del

Norte, sin tener una política propia e independiente. Esto conlleva una delegación tácita a todo cuerpo policiaco; así como, a la Secretaría de la Defensa Nacional, de ejercer con poder discrecional las funciones estrictamente reservadas al Instituto Nacional de Migración (INM).

En algunos casos, esta discrecionalidad se ha vuelto una *cacería del indocumentado*. Hemos pasado de la *averiguación*, a la *sospecha e inclusive a la acusación formal*: *tú no eres mexicano*, incluso con compatriotas. En palabras de un oficial, los retenes de migración o los puertos de internación resguardados por el ejército tendrían que llamarse más bien: *casetas de cobro*. Esta discrecionalidad, además de dejar campo abierto a la libre interpretación de la ley, solapa prácticamente el abuso, el fraude y el acoso en general. A esto tenemos que añadir la incompetencia de la mayor parte de estos cuerpos policiacos, principalmente del ejército mexicano que más y más se atribuye funciones migratorias, con pleno desconocimiento de la materia. No conocen una FM3 ni una FM2, menos todavía entienden de un permiso de internación o de un amparo expedido por el ACNUR o la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) para los solicitantes de refugio.

Vacío cultural del Derecho

Gracias a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la opinión pública ha podido hacerse de una idea más amplia de lo que es el derecho. El caudal de información comenzó como una llovizna, y fue adquiriendo fuerza hasta convertirse en un chubasco, que afectó a los medios de información, la clase política, el poder ejecutivo y otros órganos de la opinión pública.

Era importante empezar con un organismo autónomo, a la saga de los partidos políticos, de gobiernos locales y del gobierno federal, de corporaciones y de otros intereses varios. Sin embargo, este cabildeo del derecho se sembró en un desierto ideológico, que por siglos arrasó con la conciencia de un *Estado de Derecho y Dignidad*, independientemente del reconocimiento de la autoridad o de quien cuenta en la escala social. Mi interpretación sociológica acerca de la existencia de un vacío del derecho en México, específicamente en el sur del país, surge de mi experiencia como europeo y católico en el mundo anglosajón y de un análisis de la teología del Derecho.

En la Iglesia latina la autoridad proviene de Dios, pasa a través del Papa quien la otorga al Rey o su representante y éste la administra hacia sus gobernados, a través de un sistema jerárquico (desde un punto de vista histórico: cito simplemente la lucha por las investiduras de Gregorio VII). En contraposición, en el mundo anglosajón, sobre todo después de la Reforma Protestante, el derecho está asentado en el ciudadano que delega a unos cuantos para que lo administren.

Las consecuencias son opuestas: mientras en el Norte de Europa y, en parte, en Estados Unidos, la ley con todo su poder marca la pauta, en el mundo latino, y por consecuencia en los países que han conocido la colonización española,² lo que cuenta es la amistad con quien detenta el poder. Las jerarquías se invierten: en el mundo anglosajón todos son iguales y el servidor público es el que tiene menos poder. Entre nosotros el más “palancudo”, aunque corrupto o ignorante es quien manda. Lo ejemplifico con un hecho: en mi experiencia como misionero, he recorrido más de 30 países, pero sólo en Alemania la gente se confiesa de no haber pagado impuestos, por ejemplo. En Chiapas al contrario hay un dicho que dice así: compadre, no te pido me des, ponme donde hay.

Tenemos que llenar un vacío filosófico y praxis de más 500 años, donde el derecho se medía por la capacidad de ganarse la amistad o corromper a quien estaba asentado en el poder, derribar una tradición de caciquismo impune y codificado. Esto es una descripción sumaria de un comportamiento social hoy condenado, por lo menos al nivel de la conciencia pública y, al mismo tiempo, solapado calladamente por todos, desde el campesino que quiere sacar un documento sin tener que dar otra vuelta, hasta el político que se ha acostumbrado a *ordeñar* su tiempo en la administración pública como una cita histórica-económica única e irrepetible.

Vacío, jurídico-procesal y consecuente impunidad

En el foro internacional llevado a cabo en Saltillo en los días 22 y 23 de marzo de este año sobre Derechos Humanos y Seguridad Pública, un ponente del Congreso del Estado de Coahuila compartía que tan sólo el 1.4% de los delitos que se cometen en México llegan a tener un proceso completo. La desconfianza en el sistema procesal, los miedos ante las amenazas y extorsiones, la burocracia y los largos tiempos que esta requiere, han llevado a mucha gente, sobre todo en los niveles más bajos de la población, a la frustración y resignación delante de la injusticia a la que se ven sometidos. Esta actitud ha abierto las compuertas de un dique para que la impunidad prevalezca sobre todo tipo de transgresión y delito, codificando un círculo vicioso que pone al transgresor en un amparo automático y a la víctima delante de rejas jurídicas insuperables. Cultura del derecho y lucha en contra de la impunidad tienen que ir de la mano. De nada sirve una reforma en nuestra mentalidad sobre la dignidad, si no se instrumentan mecanismos culturales, jurídicos e intervenciones eficientes para que la imposición del Estado de Derecho supere y desaparezca a la impunidad.

² Estos patrones se encuentran en toda América Latina y por ejemplo en el Sur de Italia, donde por unos siglos también dominó España: Sicilia, Nápoles y Calabria.

En este marco me permito subrayar y denunciar un eufemismo simulador, que ha estado fraguándose hasta dentro de las mismas filas de cuantos a nivel institucional defienden los derechos humanos: se habla siempre de una *violación de los derechos humanos*; cuando sin embargo, ya no estamos frente a una violación, sino más bien frente a un delito y una trasgresión flagrante y directa. Unos ejemplos desde mi frontera sur y desde el campo de la migración dan cuenta de lo anterior. Cuando un militar, que supuestamente está resguardando la frontera para que no ingresen armas ni drogas, pide a la fuerza una *mordida* al indocumentado, que ni siquiera es objeto de su investigación, o lo desnuda para descubrir donde pudiera esconder *su pan de cada día*, ya sea en pesos o dólares, o cuando le corta hasta la suela de los zapatos (porque ahora allí esconden un dinerito), o más aún, toma una chica centroamericana porque es indocumentada y la usa como diversión del pelotón hasta llegar a violarla; no estamos hablando de una violación a los derechos humanos: se está cometiendo una trasgresión directa en contra de las garantías individuales de todo ser humano, de su dignidad y de aquella convivencia cotidiana entre seres humanos, que debería darse sin fronteras de raza, ciudadanía o color del pasaporte. Robar es robar y si nunca se puede aplicar la ley de Robin Hood, porque sería maquiavélica de todos modos, menos se puede justificarla en contra de pobres por parte de otros pobres, tan sólo que unos son uniformados y los otros descamisados.

Vacío legislativo (como pecado de omisión) de México en materia migratoria

El tema de la migración ha venido cobrando interés para los medios de comunicación, en los debates políticos y, en cierta medida, en los tratados binacionales de vecindad geográfica al Norte y al Sur. Cada año 400.000³ mexicanos intentan burlar los controles de las autoridades migratorias (la *migra*, en la jerga) de Estados Unidos; mientras que 200.000 centroamericanos⁴ son deportados por parte de las autoridades migratorias de México a sus países de origen, acontecimientos que arrojan la imagen bíblica del éxodo, mismo que se repite año con año.

Desde el gobierno del Presidente Fox hasta el actual gobierno de Felipe Calderón, y desde organizaciones civiles hasta secretarías de Estado, el debate en materia migratoria está presente en muchas agendas políticas y sociales. Sin embargo, se imponen algunas observaciones.

³ Es un umbral por defecto. Algunos analistas se atreven a contar hasta 600,000. Personalmente no estoy de acuerdo, creo que el número de 400,000, viendo las estadísticas de las deportaciones hechas por el DHS, es el más cercano a la realidad.

⁴ En el año 2005 México deportó a 242,000 centroamericanos; en 2006 a 182,000. No entro aquí en un análisis de tipo sociológico ni en las hipótesis de la reducción después de años de incremento. Es un dato estadístico oficial del Centro de Estudio del INM.

México no tiene una ley de migración, toda la normatividad está contenida y reglamentada en el marco de la Ley de Población que, desde la última reforma en 1970, no ha tenido cambios substanciales, aún cuando las migraciones desde, hacia y a través de México, han cambiado en tipología, en flujos y en destinos. El INM trata de corregir las lagunas con circulares, decretos etc. para tratar de colmar un vacío y termina por otorgar la decisión última a la *discrecionalidad* de un oficial o algún burócrata encargado de cualquier área en el gobierno.

Sin rodeos, déjenme afirmar que la *discrecionalidad no tiene ni norma ni ley*. ¿No acaso algunos académicos⁵ hablan de un *pecado de omisión* de México en el campo migratorio? Esto, no se trata desafortunadamente de una simple laguna legislativa. Delante de una marea humana, de un río de pueblos que se vuelcan al camino dentro de un marco social que carece del concepto de derecho y de respecto a la dignidad ajena; este vacío se transforma en campo abierto para interpretaciones arbitrarias, aplicaciones caprichosas de una normativa confusa o carente hasta de la instauración tácita o tolerada de la que he definido *licencia de cacería*. El indocumentado se halla caminando sobre una cuerda floja, donde cualquier uniformado se siente con el derecho de hacerlo blanco y tumbarlo como se hace con un muñeco.

El papel del uniforme

El hecho que un policía o un militar vista un uniforme, los define en una opción de vida. Me refiero también al Ejército y a la Armada, porque en la frontera sur por lo menos y en el campo de la migración, Ejército y Armada juegan un papel determinante. Representa una opción de vida, veamos algunos ejemplos.

Yo llevo el *uniforme* (sotana) de cura y me califica en mi misión, el médico viste una bata que lo pone a servicio del paciente y de su salud, un mecánico viste un overol que claramente nos dice que se dedica a los motores, carros o tractores. El policía o el soldado, en su uniforme nos recuerdan que su ejercicio es con personas, a nivel individual o comunitario. Es la primera observación que tenemos que hacer: el uniforme pone al servidor público (en materia de seguridad), como representante de un país, un gobierno o alguna cultura y esto en tiempo de paz y al servicio de una sociedad, sea ella ciudadana o extranjera.

Sin embargo existe otra cara de la moneda. Para cuantos tenemos una cierta experiencia de guerras civiles o de los niños soldados, por ejemplo en África, el uniforme puede jugar un papel funesto sobre personas que lo visten sin una preparación adecuada de entrenamiento civil y de cultura. El uniforme, junto con

⁵ Como, por ejemplo, Jorge Santibañez del Colegio de la Frontera Norte.

un arma, pone al individuo en una posición de fuerza, eleva su autoestima y sobre todo su estatus social. Si esto lo relacionamos a personas que salen de la pobreza y con un grado escolar mínimo, una reacción típica es desquitar toda humillación, complejo de inferioridad y la sensación de haber sido un *Don Nadie* sobre los demás. En nuestro caso además, analizando el desprecio, los epítetos en contra del indocumentado y el trato a veces racista, puedo decir que en muchos servidores públicos asignados a la seguridad, hay un elemento social algo discriminatorio: el centroamericano o nuestro *mojado* mexicano, son considerados menos, siguen siendo unos *tercermundistas* y desde la posición de uniformado en su propio territorio, delante de un intruso, el policía puede sentirse autorizado a imponer toda su superioridad de forma arbitraria, violenta y descarada.

Con esta premisa quisiera asentar las contradicciones en las que puede caer el servidor público en materia de seguridad. El uniforme que porta, debe recordarle al servidor público y a cuantos lo vean, que está para brindar una función *social de ayuda, respeto, defensa y servicio*. En el caso del migrante, también estamos hablando de una persona y de su dignidad, aún cuando éste no sea ciudadano del país en que se encuentra o carezca de un documento administrativo, como es un permiso de tránsito o de residencia y aquí está la encrucijada, que permítanme anticiparlo, involucra al policía en general y a toda la nación.

Me explico: desafortunadamente muchas personas, incluidas aquellas que laboran en el aparato administrativo, piensan que el indocumentado, por no tener papeles y carecer de un permiso de tránsito o de estancia oficial, no sólo no es ciudadano, sino tampoco sujeto de derechos y garantías individuales. El subconsciente juega a este punto un papel muy peligroso: el indocumentado se vuelve un objeto amorfo, que es perseguido y detenido, objeto de presa y pillaje. La mentalidad del servidor público en seguridad se desliza de puntillas desde una situación de paz civil hasta un estado de sitio y comienza a actuar como si el indocumentado fuera un preso de guerra, al cual se niegan hasta las garantías del Convenio de Viena.

Por otro lado tampoco podemos olvidar que bajo el uniforme del policía queda el hombre; así como, bajo la tez curtida por el sol del indocumentado queda un hombre.

La responsabilidad de la sociedad como Estado - nación

En las semanas pasadas se ha hablado mucho sobre los operativos de seguridad en México y con este término se abarcan operativos en contra del narcotráfico, de la criminalidad organizada y también de los indocumentados, que tendrían que llamarse más bien redadas. Por lo que me consta, en estos últimos *se les pasó la mano* a algunas corporaciones; sin embargo, quisiera en esta sede justificar en parte a los policías. No me apedreen antes de tiempo; pido una oportunidad para expresar mi punto de vista.

Antes de enviar a un policía en contra de narcotraficantes o criminales, se le entrena para que pueda estar preparado para cualquier reacción, porque se trata de enfrentarse con gente que considera la vida un *cacahuate* (que no siente ningún respeto por la vida humana) y que ve al policía o al ejército muchas veces sólo como el objeto de un *narco-corrido*, por lo que el criminal suele pensar que puede convertirse en una leyenda si logra matar a muchos uniformados. Ahora bien, enviar a los mismos elementos de una unidad como la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) o secciones especiales de la Policía Federal Preventiva (PFP) en contra de indocumentados es un error, estamos equivocándonos de estrategia. Creo que muchos policías no saben bien a ciencia cierta quién y qué es un indocumentado, es ahí donde entra la responsabilidad de la sociedad civil entendida como Estado-nación.

¿Cuál es el mensaje que un Estado; a través de la población civil, de los partidos, del Congreso y del Ejecutivo, envía al país y por consecuencia a las corporaciones encargadas de la Seguridad?

Si el mensaje es de servicio, actuarán de cierto modo, si es de prevención de otro, si es de represión y *puño duro*, otro más. Si tenemos una sociedad racista y discriminatoria, la seguridad pública mostrará también estos rasgos. Si el indocumentado para la mayoría de la gente o para los medios de comunicación es un perseguido y es considerado como un desecho o un *blanco* al antojo, los policías actuarán en consecuencia. ¿Si, como es el caso, la Ley de Población contempla hasta el uso de la fuerza física y la violencia corporal sobre aquél que entre a territorio nacional de forma ilegal, cómo podríamos entonces escandalizarnos si un policía actúa aplicando un párrafo de la ley?

Desde una cultura del derecho hacia una ética del Derecho

La connotación *ética* aplicada al campo migratorio es algo muy reciente y podríamos decir que es una extensión de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas 1948), que *casi de codazos* pudo abrirse un espacio propio. El camino ha sido largo y lleno de obstáculos. Por décadas se hablaba de derechos, muy pocas veces aplicados a la migración; luego desde los años ochenta la migración empieza a surgir en las diferentes agendas políticas, sociales y de organizaciones no gubernamentales, hasta plantear en los últimos años la temática de la ética hacia la migración y en la migración.

¿Qué entiendo por dimensión ética hacia la migración?

Es una actitud que rebasa el umbral del derecho. Cuando hablamos de respeto de los derechos humanos, hablamos de garantías individuales o comunitarias como la privacidad o la posibilidad de defenderse, de guardar algo que se ha adquirido honestamente, o expresar una opinión públicamente o a través de un voto secreto; también se incluyen las garantías de género, etc. Es una actitud reflexiva, que se detiene antes de violar una pared o los derechos de un migrante que se pregunta si éste debe pasar o no, y en todo caso otorgarle la oportunidad que le corresponde.

Cuando paso del *respeto del derecho* a una *ética del derecho*, asumo una actitud positiva, tomo la iniciativa de ir más allá de lo estrictamente debido, tiendo un puente, estrecho una mano. Por ejemplo, el respeto al derecho es como la posición de dos individuos, el otro y yo solos, parados en las orillas opuestas de un río, dejando que la corriente calma o impetuosa escurra sin más. Una actitud ética es tender un puente, para que juntos nos encontremos.

Aplicado a la migración, una ética del derecho es tratar al migrante, documentado o indocumentado, como un ser humano que intenta alcanzar y desarrollar un nivel de vida digno. Demasiadas veces en las agendas del gobierno, la migración es un producto más de importación y exportación (no entro en detalle, porque nos llevaría muy lejos). Nuestros migrantes y los transmigrantes constituyen un pueblo portador de valores, sueños, tradiciones y de un futuro que clama por una actitud que rebase el concepto de *no violar*.

Así como el migrante se mide a sí mismo y planea su horizonte desde el mañana, yo también como toda persona de buena voluntad, estoy contemplando el derecho desde un amanecer que ya empezó a clarear.