



La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy

EDITORAS

CLAUDIA MASFERRER

LUICY PEDROZA

**La intersección de la
política exterior con
la política migratoria
en el México de hoy**

Seminario Migración, Desigualdad y Políticas Públicas

El Colegio de México

La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy

EDITORAS

CLAUDIA MASFERRER

LUICY PEDROZA

325.273
In61936

La intersección de la política exterior con política migratoria en el México de hoy / Claudia Masferrer, Luicy Pedroza, editoras– 1ª ed. – Ciudad de México : El Colegio de México, Red de Estudios sobre Desigualdades de El Colegio de México, Seminario Migración, Desigualdad y Políticas Públicas, 2022.

106 p. : gráfs. – (Seminario Migración, Desigualdad y Políticas Públicas)

ISBN 978-607-564-342-7 (ebook español)

1. México – Emigración e inmigración – Política gubernamental – Siglo XXI. 2. México – Política demográfica – Siglo XXI. 3. Estados Unidos – Emigración e inmigración – Política gubernamental – Siglo XXI. 4. Inmigrantes – Condiciones sociales – México. 5. América Central – Emigración e inmigración – Siglo XXI. 6. Migración de retorno – México. 7. México – Relaciones exteriores – Estados Unidos. 8. México – Relaciones exteriores – América Central. I. Masferrer, Claudia, ed. II. Pedroza, Luicy, 1982- , ed. III. Ser.

Primera edición, 2022

D.R. © El Colegio de México, A. C.

Carretera Picacho Ajusco, núm. 20

Ampliación Fuentes del Pedregal

Alcaldía Tlalpan

14110, Ciudad de México, México

www.colmex.mx

ISBN (electrónico): 978-607-564-342-7

Contenido

9 Abreviaturas

11 Mensajes principales



17 Propuestas de escenarios desde miradas interdisciplinarias

CLAUDIA MASFERRER Y LUICY PEDROZA



29 Oportunidades demográficas para el sistema migratorio de Norteamérica y el norte de Centroamérica

VÍCTOR MANUEL GARCÍA GUERRERO



40 Retorno, deportación e inmigración a México

CLAUDIA MASFERRER



50 Población en busca de protección Internacional

ISABEL GIL EVERAERT



58 Invisibilidad de la migración y los desplazamientos forzados Internos de México en la política migratoria entre México y Estados Unidos

OSCAR RODRÍGUEZ CHÁVEZ



5

67 Desplazamiento Institucional en la gestión migratoria

LUICY PEDROZA



6

**75 Perspectivas de reforma migratoria
en Estados Unidos y posibles
respuestas diplomáticas multinivel
de México: el papel de los consulados**

GUADALUPE GONZÁLEZ GONZÁLEZ



7

84 La "política exterior migratoria"

ANA COVARRUBIAS



8

**91 México y su relación con Centroamérica:
oportunidades perdidas y futuros posibles**

BEATRIZ ZEPEDA



9

**100 Migración laboral en Estados Unidos,
México y el norte de Centroamérica:
contexto y escenarios de políticas**

ANTONIO YÚNEZ-NAUDE

Abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Amexcid	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional de Desarrollo
CAT	Comité contra la Tortura (por sus siglas en inglés)
CCIME	Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior
CCINM	Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración
CCPM	Consejo Consultivo de Política Migratoria (Secretaría de Gobernación)
Celac	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIA	Central Intelligence Agency
CIAIMM	Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria
CMDPDH	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
Coespos	Consejos Estatales de Población
Comar	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
Conapo	Consejo Nacional de Población
covid-19	Enfermedad por coronavirus de 2019
CURP	Clave Única de Registro de Población
CBP	Customs and Border Protection
DACA	Deferred Action for Childhood Arrivals
DHS	Department of Homeland Security
El Colef	El Colegio de la Frontera Norte
GN	Guardia Nacional
ICE	Immigration and Customs Enforcement
IDH	Índice de desarrollo humano
IME	Instituto de los Mexicanos en el Exterior
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
Inegi	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INM	Instituto Nacional de Migración
IRCA	Immigration Reform and Control Act
IIRIRA	Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act
LDFI	Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno
MIFR	Mesa Interinstitucional para la Atención Integral a Familias Mexicanas en Retorno
MPI	Migration Policy Institute
MPP	Protocolos de Protección a Migrantes (por sus siglas en inglés)
Nadbank	North American Development Bank

NCA	Norte de Centroamérica
OFO	Office of Field Operations
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONGs	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCS	Organizaciones de la sociedad civil
PDI	Plan de Desarrollo Integral
PMM	Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular
PHR	Physicians for Human Rights
PI	Protección internacional
PIB	Producto interno bruto
Renapo	Registro Nacional de Población
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
SARS-COV-2	Coronavirus de tipo 2 causante del síndrome respiratorio agudo severo (por sus siglas en inglés)
SAT	Servicio de Administración Tributaria
Sedena	Secretaría de la Defensa Nacional
Segob	Secretaría de Gobernación
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SIJS	Estatus de Jóvenes Inmigrantes Especiales (por sus siglas en inglés)
SNE	Servicio Nacional de Empleo
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
T-MEC	Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá
TPS	Estatus de Protección Temporal (por sus siglas en inglés)
TRAC	Transactional Records Access Clearinghouse
UNDP	United Nations Development Program
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UPM	Unidad de Política Migratoria
UPMRIP	Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas
USBP	U.S. Border Patrol
USCIS	U.S. Citizenship and Immigration Services
VAWA	Ley de Violencia contra la Mujer (por sus siglas en inglés)

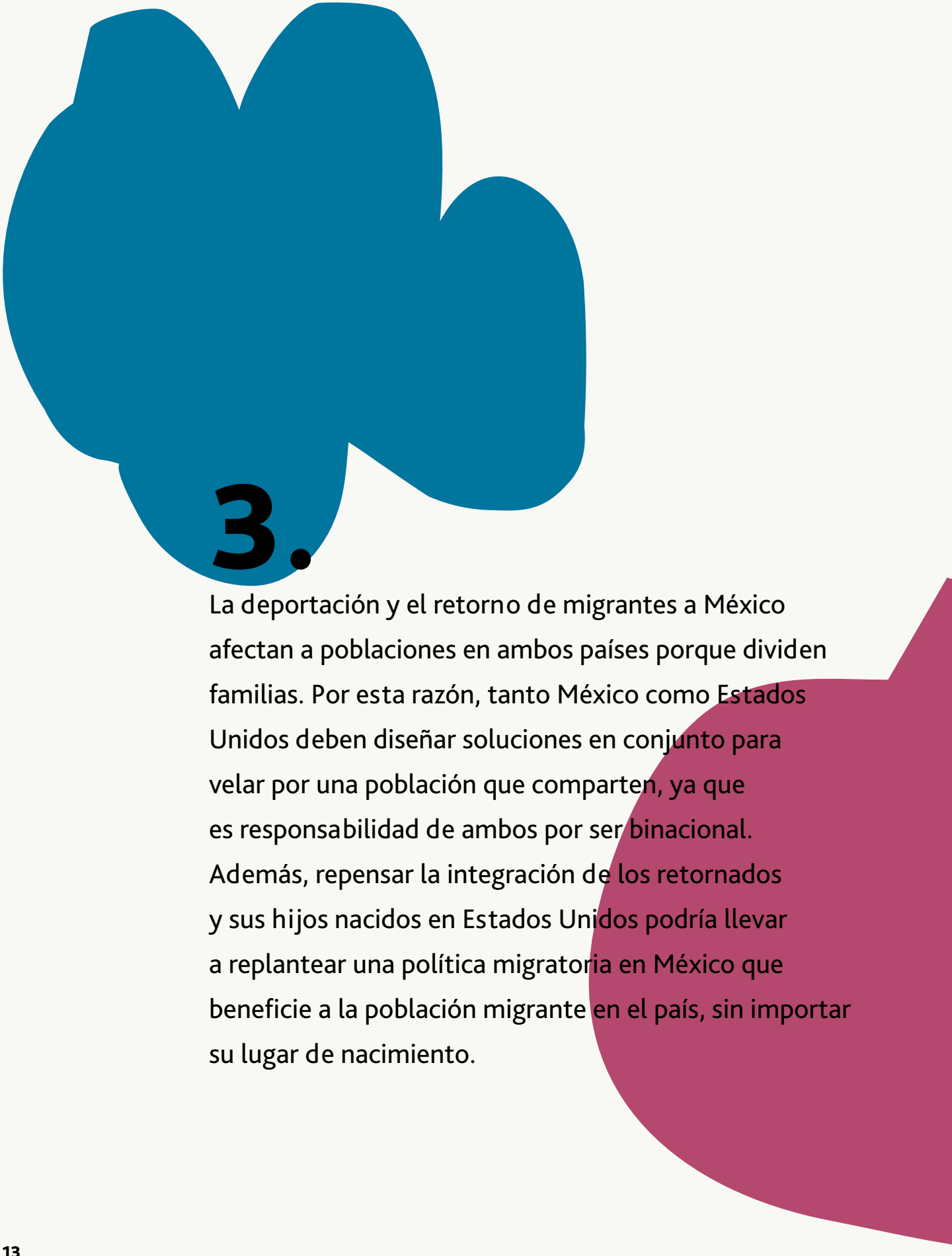
Mensajes principales

1.

Los debates sobre la migración como un problema o un motivo de crisis han fincado entre muchas personas la idea de que la única política sensata es la contención, es decir, evitar que la gente migre. En el reporte *La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy*, nueve investigadores de El Colegio de México estudiamos la situación actual por la que atraviesa el país y proponemos reconocer la migración como lo que es: una realidad constante y desafiante para las sociedades emisoras y receptoras, pero existe porque promete oportunidades. Por ello, en este reporte vamos más allá de ofrecer diagnósticos o recomendaciones sueltas; proponemos vislumbrar escenarios plausibles entre los plazos corto y mediano para aprovechar las oportunidades políticas, económicas y demográficas que ofrece la migración.

2.

En la región conformada por Norteamérica y Centroamérica no sólo es necesario que Canadá y Estados Unidos planteen objetivos demográficos en sus políticas migratorias, sino también México y El Salvador, ya que entrarán en un proceso de envejecimiento en las cinco décadas venideras. Por esta razón sería valioso desarrollar un diálogo regional entre los países de toda esta región a fin de que los países de origen y destino aprovechen las oportunidades demográficas que ofrece la migración. La enorme demanda de mano de obra, aparejada con las limitadas vías legales para la migración laboral proveniente de México y el norte de Centroamérica, ha provocado históricamente migración indocumentada hacia Estados Unidos. Hoy en día, la posible coincidencia en los planes de los gobiernos de México y Estados Unidos para el desarrollo de Centroamérica permitiría abrir vías de migración laboral que convengan a la región entera, pero será necesario abandonar el enfoque de contención como eje de la política migratoria del norte hacia el sur, y reconocer que incluso el enfoque de desarrollo conlleva limitaciones.



3.

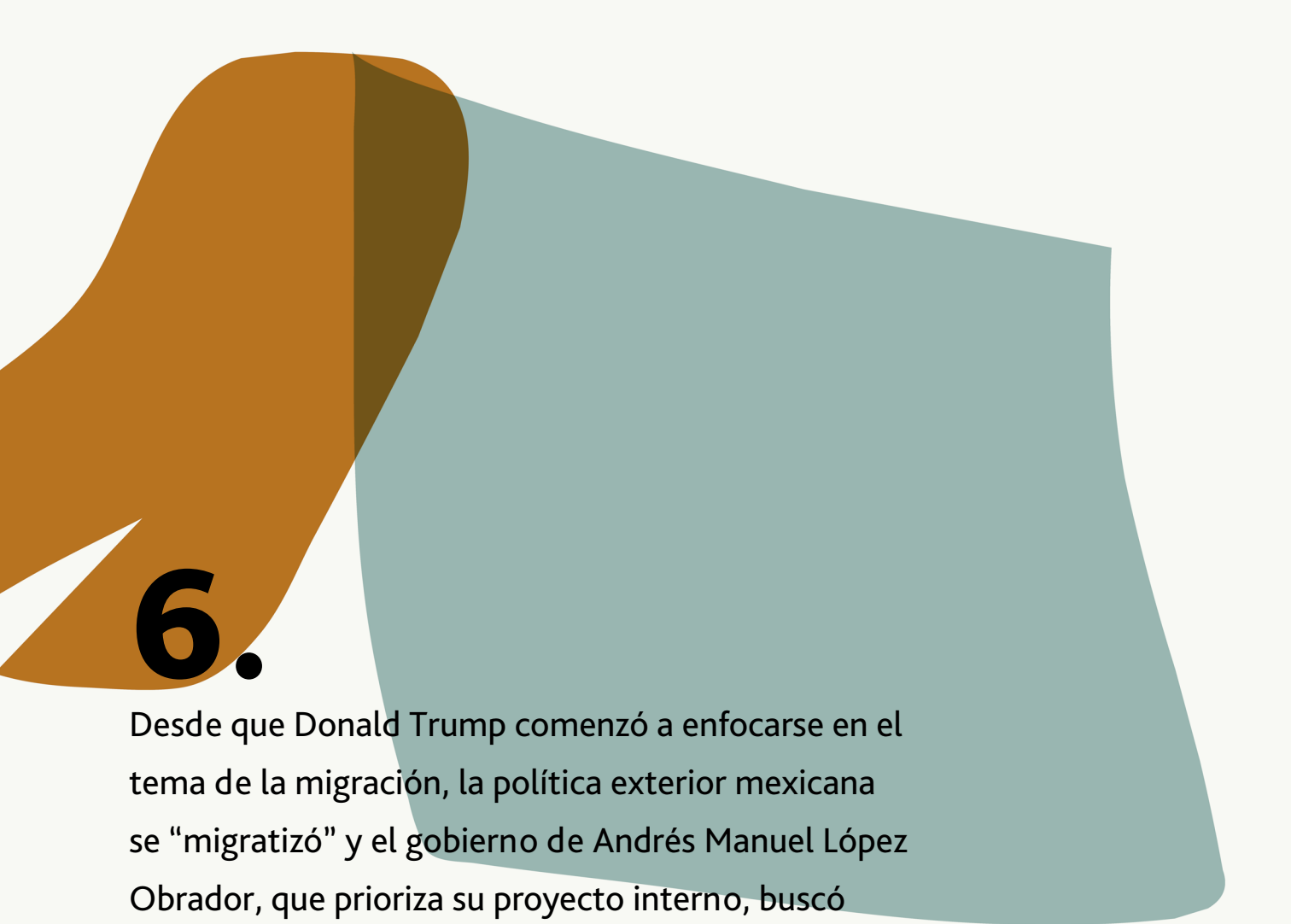
La deportación y el retorno de migrantes a México afectan a poblaciones en ambos países porque dividen familias. Por esta razón, tanto México como Estados Unidos deben diseñar soluciones en conjunto para velar por una población que comparten, ya que es responsabilidad de ambos por ser binacional. Además, repensar la integración de los retornados y sus hijos nacidos en Estados Unidos podría llevar a replantear una política migratoria en México que beneficie a la población migrante en el país, sin importar su lugar de nacimiento.

4.

En los últimos años México se ha consolidado como un país de destino de poblaciones en búsqueda de protección internacional. Sin embargo, la conjunción de una limitada respuesta institucional con políticas restrictivas de la movilidad ha resultado tanto en esperas prolongadas e inciertas como en un incremento del riesgo y las tensiones con la población a niveles local, nacional y regional. Hoy en día es necesario que México desarrolle una política de protección integral y sostenible, que vaya más allá de la ayuda humanitaria y la respuesta ante emergencias, que también incluya componentes de inserción, integración y regularización temporal y permanente para la población refugiada y en espera de resolución de sus peticiones de protección. Además, los gobiernos de México y Estados Unidos no han reconocido del todo la realidad creciente del desplazamiento forzado interno y la migración mexicana forzada por motivos de inseguridad y violencia. Mientras México privilegie el enfrentamiento armado para combatir la violencia criminal, es poco probable que disminuyan estos desplazamientos, por lo que será necesario desarrollar medidas paliativas para atender a esta población vía programas de protección.

5.

Ante el denso legado de políticas restrictivas en migración que dejó la presidencia de Trump, en Estados Unidos tomará tiempo y capital político reconstruir el sistema de asilo y abrir vías de regularización como las que propone el presidente Biden. Aunque las condiciones políticas no son favorables a una reforma integral, sí hay una ventana de oportunidad para abrir gradual y parcialmente el sistema migratorio. Para México esto significa la oportunidad de buscar acuerdos bilaterales específicos y apoyar a los migrantes mexicanos en Estados Unidos a través de nuestra extensa red consular, pero también es una oportunidad para que México fortalezca sus instituciones migratorias, desarrolle una estrategia integral propia, definida de acuerdo con nuestros intereses, y que pueda proyectarse al exterior. Tener clara cuál es la estrategia propia podría servir de asidero ante situaciones cambiantes en el futuro.



6.

Desde que Donald Trump comenzó a enfocarse en el tema de la migración, la política exterior mexicana se “migratizó” y el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, que prioriza su proyecto interno, buscó adaptarse a las presiones de Estados Unidos en política migratoria y subordinó sus propios planes en ese ámbito. El resultado fue que la contención se volvió el eje articulador de la política migratoria mexicana y de las relaciones de México con Centroamérica. Hoy en día el contexto internacional presenta a México la oportunidad de promover posiciones de diálogo y responsabilidad compartida entre todos los países involucrados en el circuito migratorio, con una perspectiva que incluya a los países del norte de Centroamérica.

Propuestas de escenarios desde miradas interdisciplinarias

CLAUDIA MASFERRER Y LUICY PEDROZA

Para desechar falsos dilemas por ver a la migración *como un problema*, proponemos asumirla como lo que es: una realidad constante, desafiante para las sociedades emisoras y receptoras, pero que existe *porque promete oportunidades*.

Para ir más allá de lo inmediato y de la coyuntura, nueve investigadores de El Colegio de México nos dimos a la tarea de estudiar la intersección entre política exterior y política migratoria en México. En lugar de ofrecer diagnósticos o emitir recomendaciones sueltas, proponemos vislumbrar escenarios plausibles entre los plazos corto y mediano.

Las diferentes secciones de este análisis proponen que México puede perder oportunidades políticas, económicas y demográficas si no determina una política migratoria más amplia que la contención. Proponemos pensar en un "Acuerdo Nacional de Integración" que permita crear agencias y vías institucionales adecuadas para la integración de todos los colectivos que componen la realidad migratoria de México a largo plazo. Este acuerdo sería un punto de partida para la cooperación regional.

El problema de ver a la migración como un problema

La migración ha dado forma a nuestras sociedades tal y como las conocemos, y por ello no se necesita una bola de cristal para saber que seguirá siendo una constante global. Lo complicado es predecir datos concretos: ¿cuántas, cómo, desde dónde y a qué lugares migrarán las personas en busca de una mejor calidad de vida, para reunirse con sus familias, en búsqueda de protección o refugio, o por otras razones? Esta complicación ha disminuido gracias a las herramientas que nos han dado las teorías de la migración apuntaladas en diversas disciplinas desde hace más de dos siglos. Actualmente podemos separar los fenómenos que constantemente generan emigración —diferenciales salariales entre comunidades colindantes, el impulso por lograr la reunificación familiar o la existencia de culturas de emigración— de los choques ambientales, económicos y políticos que generan “oleadas”. Especialistas de diferentes disciplinas llevamos años acumulando datos para analizar la migración, tanto interna como internacional.

Con este trasfondo, las coordinadoras de este reporte nos preguntamos qué tan sensato es subsumir un fenómeno definitorio de la humanidad bajo los términos problema o crisis (i.e. “problema migratorio” o “crisis migratoria”). Para nosotras es claro que estos términos se emplean con el propósito de generar atención para el tema. Esto, a su vez, puede tener propósitos ulteriores. Una observación rigurosa de las llamadas “crisis migratorias” en los últimos años muestra que si algo estaba en crisis no era la migración (ésta se comportaba conforme a parámetros conocidos), sino las respuestas políticas ante ella. A menudo, al buscar frenar o encauzar la migración, ciertas políticas han generado

efectos inesperados, creado o fortalecido círculos viciosos. Más a menudo aun, las llamadas “crisis migratorias” se tratan de crisis de los aparatos político-administrativos: tomadas ciertas decisiones a nivel político, las administraciones son incapaces de administrarlas porque sus recursos no han sido coherentemente desarrollados para ello. Los desajustes de capacidades provocan rebasamientos que, a su vez, derivan en crisis humanitarias.

En un mundo ideal, el conocimiento de las constantes y variables de la migración debería informar a los tomadores y tomadoras de decisiones para que pudieran planear en la medida de lo posible sus políticas migratorias. A su vez, estas personas deberían conducirse éticamente y no imponer costos de sus políticas a terceros países, o estigmatizar a las poblaciones de por sí vulnerables.

Sabiendo que no vivimos en un mundo ideal, nueve investigadoras e investigadores de El Colegio de México estudiamos una situación que puso al país en crisis en 2019, cuyas consecuencias son palpables hasta hoy: bajo extraordinaria presión externa, el espacio de acción de México para desarrollar una política migratoria propia se redujo y la migración ocupó un gran espacio en la agenda de política exterior. Las líneas de intersección entre la política exterior y la migratoria, en buena medida naturales, se ensancharon como nunca, en el afán de abatir el riesgo de que la migración perjudicara el plano comercial y económico. Al considerar que el cambio de gobierno en Estados Unidos podría permitir una reorientación, nuestro objetivo en este reporte ha sido entender, a partir de perspectivas multidisciplinarias y datos actuales, qué está al alcance de México para evitar que una crisis así se repita y, en un plano más promisorio, cómo podría México abonar a construir escenarios en los que su posición

tanto en política migratoria como en política exterior sea más fuerte.

Quienes asocian la migración con la idea de crisis piensan en términos de "catástrofes que se tienen que resolver de inmediato" o, falsamente, que tras "esta catástrofe todo estará mejor". Para ir más allá de lo inmediato y de la coyuntura, proponemos vislumbrar escenarios plausibles entre los plazos corto y mediano. Porque conocemos las partes constantes y las móviles del fenómeno migratorio, no caemos en el falso pesimismo de que todo está fuera de control. Entendemos que, si no se interviene para cambiar aquello que está a nuestro alcance en los plazos próximos, la situación tampoco cambiará en el largo plazo y las "crisis" serán recurrentes.

¿Por qué analizar la intersección de la política migratoria y la política exterior?

Las políticas migratoria y exterior tienen puntos de intersección esperables e incluso deseables. El movimiento de personas a través de fronteras requiere la coordinación de regulaciones de entrada y salida, el ordenamiento de fronteras, la emisión de documentos que permitan la salida regular y ordenada, al igual que de permisos de entrada. Para estas funciones es necesaria la coordinación entre las agencias de gobierno encargadas de asuntos internos y exteriores. Para países como México, con una cuantiosa diáspora (sobre todo, residente en Estados Unidos), la política exterior también busca, tradicionalmente, proteger a esa población y, de modo más proactivo, promover sus intereses y vincularla con México. La política de vinculación con la diáspora se apoya casi totalmente para su implementación en las relaciones exteriores y en el inigualable aparato consular de México en Estados Unidos, que constantemente

innova en políticas locales de protección, fortalecimiento e integración de la comunidad.

Más allá de las circunstancias particulares de México, para que un país logre sus metas de política migratoria es necesaria una eficiente proyección internacional para negociar acuerdos entre Estados. Dado que en el terreno internacional se hacen palpables las asimetrías de poder, es importante que la intersección de las políticas migratoria y exterior facilite que una apoye a la otra, pero no que una ocupe a la otra; es decir, aunque la intersección es natural y deseable, un empalme de estas áreas de políticas públicas puede potencialmente debilitar a ambas al reducir el rango de los objetivos y la amplitud de las agendas que cada una de esas áreas debería tener.

En el México actual el ensanchamiento de la intersección es perjudicial para la política migratoria porque pone en juego los planes fraguados al inicio del gobierno actual de postularse como un modelo de aplicación del Pacto Mundial para la Migración, Segura, Ordenada y Regular (PMM); asimismo, perjudica la política exterior porque concentra demasiada atención del aparato que debe dirigir las relaciones exteriores en el tema migratorio en lugar de atender una variedad de temas que interesan a México. A su vez, esto puede entorpecer la relación con otros países, sobre todo de Centroamérica.

Por otra parte, un replanteamiento de la intersección de las políticas migratoria y exterior en México también interesa a Estados Unidos. Aunque centrar la relación bilateral en el tema migratorio hubiera convenido a la agenda político-electoral de Donald Trump, desde la perspectiva de una política de Estado en ese país, es importante que México balancee estas políticas porque sólo una política exterior con espacios de acción puede responder a la complejidad de las relaciones que tiene México en

su vecindario: tanto hacia el norte como hacia el sur. En el escenario que conviene a sus metas de política migratoria, al gobierno de Estados Unidos le ha servido que México y Guatemala asuman el papel de países reguladores de la migración. México y Guatemala harían bien en abstenerse de creer que este papel los "promueve" con respecto al perfil de países expulsos, no sólo porque continúan siendo origen de emigración, sino porque el papel de reguladores les resta autoridad para posicionarse en defensa de intereses más amplios, coherentes con su verdadera realidad migratoria, la cual dista de ser únicamente países de tránsito.

La migración como desafío y como fuente de oportunidades

Respecto a la migración se construyen muchos falsos dilemas: ¿se puede declarar un enfoque de derechos humanos en política migratoria al tiempo que se hace todo por contener la migración? ¿El derecho a "no migrar" promovido por los enfoques de desarrollo en los lugares de origen cancela la opción de migrar como un derecho para quienes viven en condiciones de separación familiar y desarraigo? ¿Tener una frontera "ordenada" implica cerrarla o abrirla? ¿En qué puntos coinciden una frontera ordenada y una frontera próspera? Cada una de estas preguntas remite a discusiones complejas, pero mientras se sigan planteando en términos simplistas seguirán creciendo tanto las poblaciones con estatus irregular y acceso limitado a derechos como la antipatía ante una migración supuestamente "descontrolada".

Para desechar esos falsos dilemas, proponemos asumir la migración como lo que es: una realidad constante, desafiante para las sociedades emisoras y receptoras, pero que existe porque promete oportunidades. En la medida en que las socieda-

des emisoras y receptoras sean conscientes de las condiciones y características de la migración, y se adapten para aprovechar lo mejor de ella, la oportunidad individual que presenta la migración puede convertirse en una social con fines diversos: enfrentar transiciones demográficas, fortalecer mercados de trabajo, reunificar familias, potenciar inversiones de divisas y fortalecer identidades binacionales o múltiples como la base de un capital humano de personas que podrían desarrollarse en varias sociedades y contribuir a ellas. Las oportunidades que la migración puede brindar a México en todos estos planos son importantes, pero, para aprovecharlas, es preciso *verlas*.

Es necesario reorientar la política migratoria mexicana a partir de un análisis de las intersecciones que resultan provechosas con la política exterior y las que no lo son. La política migratoria no se entrecruza nada más con la política exterior, sino con las políticas de población, económica y de bienestar social de un país. Por ello, los países considerados modelo de políticas migratorias en el mundo, como Portugal, tienen trazadas metas a mediano y largo plazo con enfoques multisectoriales y un entramado interinstitucional para ponerlas en marcha. La de Canadá, por ejemplo, planteó desde hace cuatro décadas que la migración es central para su crecimiento demográfico y desarrollo económico. Aunque esto no ha evitado cuestionamientos, sobre todo en cuanto a los niveles necesarios de inmigración, se han mantenido constantes los acuerdos básicos respecto a la selección e integración de inmigrantes, incluyendo el refugio. Más cerca de México, Colombia ha actuado decididamente frente a los cambios drásticos en su perfil migratorio al plantear enfoques ejemplares. Siendo un país con cincuenta millones de personas, Colombia recibió en los últimos diez

años a casi dos millones de venezolanos, de los cuales se estima que 50% está en situación irregular. En febrero de 2021 el gobierno colombiano optó por regularizar a esta población para asegurar sus derechos sociales e incorporarlos cabalmente a la sociedad colombiana.

Nuestro reporte se centra en México y en su contexto regional más inmediato —el norte de Centroamérica (NCA) y Norteamérica— para tomar en cuenta los desafíos particulares que enfrenta. Sin embargo, mencionamos aquí a países con perfiles migratorios y niveles de desarrollo diferentes para ilustrar que se puede desarrollar una visión amplia de los intereses de un país en materia migratoria, viendo en el desafío una potencialidad. La idea de que lograr políticas migratorias integrales y humanas implica renunciar al control migratorio es una idea que se nutre, otra vez, de un falso dilema. También es falso que una política migratoria definida en concordancia con el interés nacional requiera reducir la inmigración. Entre la rendición ante una migración descontrolada y la contención hay un sinfín de posibles combinaciones de políticas migratorias. Ahora bien, el control migratorio es apenas una de las varias dimensiones de políticas migratorias que un país requiere considerar para materializar las oportunidades de la migración; igualmente importantes son las políticas de selección, integración y vinculación. Por todo esto es preciso que los tomadores y tomadoras de decisiones dejen de reducir la migración a una fuente de problemas y crisis.

Datos y metodología

Coordinados por Claudia Masferrer y Luicy Pedroza, un equipo de nueve investigadoras e investigadores pertenecientes a diferentes centros de estudios¹ de El Colegio de México² nos propusimos estudiar la intersección actual entre política migratoria y polí-

tica exterior en México. En un proceso participativo de recolección de datos, el equipo de investigación recogió la visión de 64 actores clave de México, Estados Unidos, Guatemala, Honduras y El Salvador, provenientes de la academia y think tanks (17), funcionarios de distintos órganos de gobierno (27), miembros de OSCs (11), organismos internacionales (6) y otros actores clave (3). Realizamos entrevistas bajo reglas Chatham House que nos impiden revelar la identidad de estas personas. En esas entrevistas participó el equipo entero o un subgrupo de investigadores que representaba la multidisciplinariedad del equipo, manteniendo reglas estrictas de confidencialidad. Como fundamento para las preguntas que guiaron las entrevistas revisamos fuentes primarias y secundarias: leyes vigentes, reportes e informes sobre políticas migratoria y exterior, comunicados de prensa oficiales, artículos y libros académicos, notas periodísticas del periodo: diciembre de 2020-junio de 2021, y solicitudes de información al INAI. Para algunas secciones también empleamos datos censales mexicanos, datos administrativos de la Comar, UPM, TRAC, DHS, además de las estimaciones y proyecciones del World Population Prospects de la ONU.

El motor de este proyecto fue un proceso deliberativo que potenció nuestras diversas perspectivas disciplinarias. Discutir con las personas entrevistadas y, después de las entrevistas, dentro del equipo y de forma iterativa cada dos semanas a lo largo de siete meses nos permitió crear espacios de reflexión, a partir de los cuales delineamos escenarios en los que la intersección actual entre política migratoria y política exterior continúa o se adelgaza para dar lugar a escenarios diferentes. Deseamos que el proceso deliberativo del proyecto no termine con este reporte. En el marco del Seminario Migración, Des-

igualdad y Políticas Públicas realizaremos eventos públicos para discutir las ideas aquí contenidas con actores clave.

Nuestro planteamiento: escenarios plausibles *versus* inacción

Varios trabajos históricos han aclarado cómo llegamos hasta donde estamos, pero nuestro proyecto parte de una premisa: vislumbrar lo que podría ocurrir a futuro nos puede servir para planear mejor. Por esto proponemos escenarios. Lejos de ofrecer recetas simplistas, esperamos que los escenarios delineados siembren la semilla para una discusión amplia que, potencialmente, germine en cambios de políticas. En algunos casos empleamos la perspectiva de inacción para vislumbrar un escenario en el que nada o muy poco cambia. Cuando es plausible que las condiciones externas empeoren, la inacción plantea un escenario gris, pero con posibles impactos negativos. Lejos de predecir, para delinear escenarios más promisorios consideramos condiciones que parecen ser alcanzables y que valgan la pena. El gran reto es definir cuál de los varios escenarios que delineamos buscamos como sociedad.

Así, este reporte es único por varias razones. No sólo porque presenta reflexiones sobre diferentes tipos de escenarios —en lugar de sólo ofrecer diagnósticos o emitir recomendaciones sueltas—, sino porque, para llegar a estas reflexiones, combinamos dos perspectivas de las ciencias sociales que normalmente no dialogan: estudios de migración y relaciones internacionales. Al combinar estas perspectivas logramos multiplicar las interpretaciones de la evidencia conseguida, pues los estudios de migración ya combinan la geografía, la sociología, la demografía y la economía; y las relaciones internacionales, a su vez, combinan enfoques de historia diplomática, política

comparada y políticas públicas. Combinar interpretaciones nos permite observar las implicaciones precisas de la intersección de políticas que analizamos, pero también de forma diferenciada. Además, aunque buscamos esta intersección desde un plano científico, para escribir este reporte procuramos ceñirnos a un plano práctico.

Estructura y hallazgos concatenados del reporte

En las nueve secciones que abarca este reporte planteamos preguntas que orientan nuestro bosquejo de escenarios. Las respuestas combinan lo que sabemos sobre el comportamiento de las variables más cruciales en el pasado y las teorías o los casos comparables.

Comenzamos con un análisis de la dinámica demográfica regional. La primera sección del reporte plantea de qué manera la política migratoria puede brindar oportunidades demográficas. La segunda mira más a detalle la inmigración en México, tanto por la llegada de extranjeros como de migrantes mexicanos que regresan de Estados Unidos, y plantea escenarios que contemplan cómo la política migratoria puede tratar la binacionalidad y propiciar procesos de integración. Dado que una gran parte, la más debatida de las llegadas recientes al país está conformada por poblaciones en búsqueda de protección internacional (PI), el tercer apartado vislumbra escenarios de política migratoria para atenderlas. Siguiendo con el tema de poblaciones en busca de protección, el cuarto apartado plantea distintos escenarios para las poblaciones mexicanas desplazadas internamente y que solicitan asilo en Estados Unidos, recordándonos que, aunque los medios y el debate público hasta ahora se enfocan en las poblaciones provenientes del NCA, la población mexicana desplazada ha aumentado en las últimas dos décadas.

En consonancia, ante las necesidades de todas estas poblaciones de migrantes, el quinto apartado discute las posibilidades de crear escenarios de gestión institucional más capaces de atenderlas y de proyectar una política migratoria potente. Después, el sexto apartado aclara los desafíos para México bajo varios posibles escenarios, dependiendo del comportamiento de variables clave en la política interna en Estados Unidos, en particular, en su política migratoria. Las secciones séptima y octava plantean escenarios para la política exterior mexicana tanto en su relación con Estados Unidos como con los países del NCA, específicamente, para que México retome liderazgo en la promoción de agendas más complejas y de su interés. Finalmente, el último apartado analiza con mayor puntualidad el rol que ha tenido y puede tener la migración laboral en la región.

Para hacer justicia a la multidisciplinariedad que caracteriza a este proyecto creemos necesario consultar cada sección particular, pues a pesar de las discusiones conjuntas y los hallazgos ganados en equipo cada sección presenta diferentes perspectivas, a partir de las cuales los escenarios son diferentes. Para motivar a nuestros lectores y lectoras, hemos procurado ser breves y escribir en un lenguaje lo más libre posible de jerga académica. A continuación, no obstante, presentamos reflexiones comunes a todas las secciones del reporte.

Hallazgos y reflexiones que subyacen en el reporte

Nuestro hallazgo general es que, a pesar de la conocida intersección entre las dos áreas de políticas analizadas, para que México pueda desarrollar una posición de confianza y liderazgo en cada una de ellas es preciso que cada una tenga espacio de acción. Diferentes secciones de este análisis proponen que México puede perder oportunidades políticas,

económicas y demográficas si no propone una política migratoria más amplia que la contención. A diferencia de la política exterior, con sus principios ya bien establecidos,³ la política migratoria mexicana tiene menos trayectoria: apenas se han enunciado ciertos principios desde hace una década. Sin embargo, la realidad exige acelerar el paso de principios a metas concretas. El reto es mayor porque supone desarrollar una estrategia coordinada y ambiciosa a largo plazo para eliminar el estigma de la migración, e invertir en un cambio de narrativa sobre la migración como un problema o motivo de recurrentes “crisis” por una más (pro)positiva y realista: la migración es un fenómeno estructural, complejo, y comienza con una decisión individual, pero puede presentar más oportunidades que problemas para una sociedad si se le sabe encauzar y aprovechar.

En una democracia, regular y gestionar políticas migratorias compete a varias áreas del gobierno. Esto requiere consensos y una visión transversal. México ya tiene algunos ejemplos incipientes de coordinación amplia (por ejemplo, la MIFR) y algunas agencias gubernamentales con agendas amplias (por ejemplo, la UPMRIP), pero en el pasado reciente de las negociaciones internacionales en materia migratoria ese enfoque amplio se ha perdido. El foco cayó apenas en la migración irregular. Algunos ejercicios recientes, como las colaboraciones entre agencias gubernamentales para participar en la Conferencia Regional de Migraciones, en un momento en que México detenta su presidencia pro tempore, están contribuyendo a corregir la impresión de que la perspectiva de contención domina la agenda migratoria de México. La distensión con el actual gobierno estadounidense —que, por otro lado, sigue explícitamente interesado en la contención de la migración en Centroamérica— también ha permitido al

gobierno mexicano retomar retóricamente el énfasis que había puesto en la promoción de desarrollo en Centroamérica como objetivo de política migratoria. Sin embargo, el manejo de la crisis que vinculó migración y comercio (aranceles) bajo la presidencia de Trump dejó la impresión de un fallo en la adopción de esa agenda y su promoción amplia en el plano internacional, a pesar de los esfuerzos de comunicación social que intentaron enmarcar las decisiones y acciones tomadas por México como una defensa de la soberanía. Ciertamente, tanto la interpretación de una defensa de la soberanía como la de sumisión tienen resonancia, dependiendo de qué tan amplios se considere que fueron los espacios de acción para México en esos momentos de extrema presión por parte del gobierno de Trump. Hoy en día se presenta la oportunidad de ampliar esos espacios, también en el plano de la política exterior, que requiere confianza para desarrollarse con una interpretación pragmática de sus principios, de manera que sirvan a los intereses de México. La vinculación del acceso a las vacunas contra el SARS-COV-2 con las agendas incluyentes de países en vías de desarrollo es una muestra de que es posible ampliar la agenda.

Ahora bien, tanto la evidencia acumulada en las últimas dos décadas como la reflejada en los análisis de algunas secciones de este reporte aclaran que no es plausible esperar que Estados Unidos cambie su énfasis en el control fronterizo como eje de su política migratoria. Desde hace casi tres décadas este enfoque se ha desarrollado de forma ascendente y lineal, apoyado por un consenso bipartidista, de agencias administrativas e intereses industriales íntimamente relacionados con un creciente aparato de seguridad. El mayor cambio que puede esperarse al respecto es de enfoque en las formas de control migratorio: por ejemplo, de la deportación a la regularización. Sin

embargo, el consenso que existe en ese país sobre la prioridad del control fronterizo como meta general no se extiende a las formas particulares, por lo que incluso un cambio en ellas será difícil.

Respecto a México, las secciones de este reporte nos permiten enfatizar que el enfoque unidimensional basado en la contención y disuasión de la migración, en buena medida impulsados desde Estados Unidos, tienen efectos perversos que deben considerarse seriamente. Al aumentar los costos de la migración y cerrarse las vías legales, las redes que posibilitan migrar a las personas requieren cada vez más recursos y alianzas con ramificaciones hacia negocios ilegales y pactos corruptos. Al haber presionado a México a contener la migración como sea, sin tomar en cuenta que actualmente no puede garantizar la seguridad de sus propios ciudadanos residentes con las fuerzas de seguridad de las que dispone, el gobierno de Trump impulsó la militarización de la seguridad interna en México y su desbordamiento hacia áreas que antes estaban institucionalmente acotadas. La intensa presión también puso en la encrucijada a la sociedad civil: al perderse la escala de grises que debe existir en la discusión sensata sobre tráfico de personas, muchas organizaciones que habían dado refugio, alivio y consejo a personas migrantes desde una perspectiva humanitaria quedaron envueltas en un clima enrarecido que los puso en una misma caja negra con actores y redes que emprenden actividades ilícitas. Al igual que en países como Italia y Grecia, esta criminalización del trabajo humanitario tiene un costo enorme para las organizaciones activas en temas de migración y derechos humanos, en términos de prestigio, confianza y de interlocución, y, en última instancia, dificultar su trabajo ha conducido a más muertes de personas migrantes. De no crear nuevos permisos de residen-

cia, facilitar la reunificación familiar, aumentar las admisiones de solicitantes de PI y ofrecer más visas de trabajo temporal (agrícola o no), y de no facilitar su obtención mediante un aparato administrativo acorde, Estados Unidos es copartícipe de todas estas ramificaciones.

México también puede y debe pensar en sus posibilidades para contribuir a ampliar el abanico de opciones de ingreso regular al país. Para nuestra población emigrante, sobre todo en Estados Unidos, la situación actual de traslape de las políticas migratoria y exterior presenta una oportunidad: fortalecer nuestra poderosa e inigualablemente extensa red de consulados con inversiones para elevar su capacidad de respuesta ante las necesidades de documentación que podrían traer los potenciales cambios de política migratoria en ese país (por ejemplo, una regularización). Aún más, es posible pensar en procesos de empoderamiento de personas de nacionalidad mexicana, de doble nacionalidad y de ascendencia mexicana para que emprendan alianzas con organizaciones de tipo caucus latinos, que son un medio legítimo de participación y agregación de intereses en ese país.

***Más allá de una estrategia:
hacia un acuerdo nacional***

Para resolver cómo enmarcar estos hallazgos, proponemos pensar en un "Acuerdo Nacional de Integración" que permita crear algo más que una estrategia dentro del alcance temporal del actual gobierno y que no se quede solo en el papel. La idea de un acuerdo refleja un matiz importante en la composición de instituciones y actores para desarrollar y aplicar una estrategia de la envergadura necesaria para hacer de la migración una oportunidad para México, tanto en el ámbito interno como

en el exterior: crear agencias y vías institucionales adecuadas para la integración de todos los colectivos que componen la realidad migratoria de México a largo plazo. La aplicación de un acuerdo así debe rebasar el ámbito del gobierno central; debe propiciar sinergias entre agencias en diferentes niveles y con otros tipos de actores relevantes, desde la iniciativa privada, cámaras empresariales y sindicatos hasta asociaciones civiles de ayuda humanitaria, de carácter religioso o cultural, y ciudadanos "comunes y corrientes" que se sientan atraídos por la idea de participar en la transformación de sus comunidades en comunidades más prósperas e incluyentes. Dotarlo de una estructura participativa despejaría los miedos de que los cambios de gobierno impliquen la ruptura de proyectos. Un acuerdo así requiere la voluntad política de crear canales de comunicación multinivel, pero también apertura a la idea, más horizontal, de fomentar aprendizajes transversales entre diferentes agencias y de aprender de mejores prácticas que puedan haberse originado en los niveles municipal y estatal. El legislativo puede asumir un papel de liderazgo o, por lo menos, de corresponsabilidad en el desarrollo de este acuerdo, pues tendría que ser negociado cruzando líneas partidistas en los poderes y ser apoyado por los ejecutivos en los diferentes niveles de gobierno.

Para lograr esto México tiene a su favor su identidad, sólo tiene que reconocerla. Como país con una tradicional emigración; como país cuya población nacional rebasa fronteras y líneas generacionales, sobre todo en Estados Unidos; como país con una fuerte tradición de refugio, sobre todo frente a España y Latinoamérica, especialmente Centroamérica; como reciente país de tránsito y con realidades de desplazamiento forzado, nuestro perfil migratorio nos permite fraguar una narrativa de inclusión

amplia. El gobierno que logre desarrollarla dejará una huella importante para gobiernos venideros. Algunas secciones de este reporte proponen que la narrativa y visión a largo plazo son importantes porque ponen a México en posición de negociar opciones que le permitirán perseguir sus propios intereses, incluso si las condiciones exteriores cambian y obligan a ajustar los medios. Por un lado, una estrategia con metas claras a largo plazo, líneas de acción precisas y una estructura incluyente es importante para el tipo de sociedad que México aspira a ser de cara a la realidad imparable e inmanente de la migración; por otro, un cambio de narrativa es la única forma de combatir el estigma que cargan algunas poblaciones migrantes y para desactivar la xenofobia.

Lograr un acuerdo de este calado podría servir para que México adquiera una posición de gran legitimidad en el plano internacional en el tema migratorio, por ejemplo, para involucrarse en, o incluso convocar a, diálogos de alto nivel entre países. Estos diálogos son la única vía creíble para poner sobre la mesa todos los temas que son relevantes para México en materia de migración, no sólo haciendo uso de una visión de 360° sobre la migración que México impulsó en el proceso de adopción del PMM, sino de la perspectiva de responsabilidad compartida, que tanto nuestra Ley de Migración como la "Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024" proponen. Aun en un plano bilateral, la consecución de un acuerdo interno serviría para que México fortaleciera su posición ante posibles embates futuros si se vigoriza el trumpismo o cualquier otra corriente política de cariz antiinmigrante en Estados Unidos. En la coyuntura actual el gobierno estadounidense busca curar su imagen y reposicionarse en el mundo en un plano multilateral y ante México expresa una intención de escuchar y consultar. Aunque para Mé-

xico una negociación con Estados Unidos nunca será simétrica, un fuerte compromiso interno mejorará la posición de México en temas totalmente centrales, como lo son la reunificación familiar de personas migrantes o la adecuada gestión de traslados o retornos a México, y potenciará su legitimidad para retomar temas migratorios en foros multilaterales.

El acuerdo como punto de partida para la cooperación regional en materia de desarrollo

Este acuerdo podría tener una proyección regional y quizá también permitiría replantear la relación con Centroamérica, que fue afectada por la crisis de gestión de 2019. Muestra de esto es que algunos desarrollos en materia migratoria en la región han tomado curso sin la participación de México, tanto en una perspectiva restrictiva (por ejemplo, con los acuerdos entre Guatemala y Estados Unidos) como en una más abierta (por ejemplo, el "Acuerdo de Puntarenas" bajo el liderazgo de Costa Rica). México, como bisagra de Norteamérica y Centroamérica, puede plantear una agenda a partir de su necesidad propia de aprovechar la migración a países de origen y destino. Actores públicos y privados y programas estatales se han articulado en el sentido de reubicar a las personas migrantes para aprovechar su fuerza de trabajo, pero es necesario escuchar y coordinarlos mejor. En los últimos años la cooperación con Guatemala generó inversiones conjuntas en infraestructura que pueden conducir a una frontera más dinámica, pero el objetivo para ambos países debe estar claro.

Ahora bien, una estrategia para la migración debe contemplar que siempre habrá razones por las cuales las personas querrán migrar, aun cuando los programas de desarrollo económico, sobre todo desarrollo humano (es decir, un desarrollo que contemple construc-

ción de capacidades), son importantes en sí mismos y porque quizá, a largo plazo, contribuyan a reducir algunas de las causas que impulsan la emigración. Por ello, para un país con el perfil migratorio complejo de México centrar una estrategia migratoria en reducir la emigración es absolutamente insuficiente y, nos atrevemos a decir, fútil. La migración es una constante de la humanidad y, aunque vale la pena enfatizar su lado provechoso para los mercados laborales de la región (en la medida en que presentan complementariedades), la evidencia empírica nos indica que generar empleos y crecimiento económico podrían inducir mayor emigración a corto plazo. Debido a esto proponemos una política amplia, a partir del realismo y de la evidencia acumulada por las disciplinas representadas en este reporte. En nuestro país, al igual que en otros países de Centroamérica, hay realidades que impulsan a miles de personas a emigrar para reunirse con sus familias, para rehacer sus vidas luego de sufrir catástrofes naturales, para corregir inmensas desigualdades económicas y para responder al fenómeno cultural de atracción que representan las formas de vida en los países al norte del continente. Mientras esas realidades (todas ellas más complejas que el mero desarrollo económico) no cambien, el impulso por emigrar permanecerá. Por la conjunción de todas estas realidades apelamos a crear una política migratoria amplia que reconozca a la migración como lo que es: desafío y oportunidad para las sociedades.

En la formulación de un acuerdo, países como Canadá o Alemania podrían ofrecer asesoría técnica, pues no sólo tienen más experiencia en combinar políticas concretas a corto plazo con metas a mediano plazo, sino que por su estructura federal sus experiencias podrían ofrecer lecciones de coordina-

ción multinivel. Aunque Canadá tiene una tradición más larga que Alemania como país de inmigración con metas de integración, en ambos casos, el primer paso fue evaluar francamente su realidad migratoria y reconocer que había llegado para quedarse, para comenzar a desactivar miedos, y, a partir de ahí, buscar la integración rápida y efectiva entre migrantes y sociedad receptora. Sus élites entendieron que el buen manejo de la migración es más que el manejo de "crisis" y desde ahí desarrollaron una estrategia coherente con sus necesidades y una infraestructura apta para aplicarla flexiblemente, distribuyendo costos de modo justo en el territorio.

Limitaciones del reporte

Para lograr una política migratoria que ponga a la persona migrante en el centro hace falta más que la visión de expertos. Nuestro análisis reúne perspectivas de expertos de cinco disciplinas, lo que es valioso, pero insuficiente. Nuestro propio análisis peca de incluir muy tenuemente la voz de las personas de diferentes colectivos migrantes. Al realizar la investigación entre las olas segunda y tercera de covid-19 en México, la pandemia se hizo presente como limitación para convocar a diálogos amplios. Al mismo tiempo, no analizamos de forma central la pandemia como causa de cambio en la migración, cuestión que ameritaría una investigación aparte.⁴

Nuestra investigación es un ejercicio localizado en un espacio y en un tiempo: proponemos escenarios plausibles a partir de la realidad observada entre finales de 2020 y mediados de 2021, pero será necesario repensar más allá de esta coyuntura y adaptar los análisis hechos al acontecer altamente cambiante en México, Estados Unidos y Centroamérica, no sólo en el plano legal, sino en el político, y en diferentes niveles. Este análisis está limitado, por últi-

mo, precisamente por la indisposición de numerosas personas previstas para ser entrevistadas en el nivel estatal y municipal por la proximidad de nuestra recolección de datos a las elecciones celebradas el 6 de junio de 2021. Todas estas limitaciones nos obligan a reconocer que los escenarios delineados aquí son necesariamente incompletos, pero también nos invitan a proponerlos como materia de discusión. Empleando una metáfora deportiva, son apenas un saque, una invitación a más personas que se sientan motivadas a participar en el ejercicio.⁵

Agradecimientos

Las coordinadoras y los miembros de este proyecto agradecemos el invaluable apoyo brindado por Fernando Arnábar a lo largo de todos estos meses como asistente, facilitando las labores de investigación y gestión. Gracias a Selva Hernández por crear

la imagen gráfica de nuestro proyecto, así como su trabajo de diseño editorial y a Ricardo Mendiola por su trabajo de formación. Hacemos también un reconocimiento a Claudia Pacheco y Nelly Morado Galindo por la corrección y el cuidado de edición del texto en español. Mención especial también merecen por su apoyo Tania Ochoa y Cristina Portas, de la Coordinación de Educación Digital (COED); José Héctor Gutiérrez Pérez y Alberto Chavarría, de la Coordinación de Servicios de Cómputo, y Mónica Hernández y Gerardo Gutiérrez, de la oficina de Proyectos Especiales de El Colegio de México. Finalmente, agradecemos a Ana Macouzet y a Open Society Foundations por haber apoyado la realización de este proyecto.

1. Isabel Gil Everaert es investigadora posdoctoral del Seminario Migración, Desigualdad y Políticas Públicas de la Red de Estudios sobre Desigualdades, de El Colegio de México.
2. Oscar Rodríguez, egresado del doctorado en Estudios de Población (generación 2016-2020) del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, se incorporó a la planta académica de El Colegio de la Frontera Norte ya iniciado el proyecto de investigación.
3. Éstos son: la solución pacífica de controversias; el no uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.
4. A mediados de 2021 es incierto si México sufrirá una cuarta ola y cómo será la “nueva normalidad”; también desconocemos los impactos concatenados a partir del aumento en la mortalidad, la contracción económica, las secuelas de la pandemia en la salud y el bienestar de la población, incluyendo la afectación de relaciones familiares y laborales; pero sabemos que todos ellos podrían impactar patrones migratorios.
5. Portugal cuenta con órganos consultivos democráticamente conformados que, lejos de entorpecer las grandes reorientaciones de políticas migratorias, han ajustado tales orientaciones a las realidades que deben responder.

1

Oportunidades demográficas para el sistema migratorio de Norteamérica y el norte de Centroamérica

VÍCTOR MANUEL GARCÍA GUERRERO

La fecundidad y mortalidad de los seis países que conforman la región de Norteamérica y el norte de Centroamérica (NCA) están disminuyendo, lo que conlleva a un envejecimiento de la población. Además, el proceso demográfico de la región está fuertemente determinado por la migración.

La situación ideal para un país es un crecimiento poblacional estable, como el que tienen Canadá y Estados Unidos en la actualidad. México y los países del NCA estarán en etapas avanzadas de su proceso de envejecimiento en los siguientes cincuenta años. De seguir las tendencias de descenso de natalidad y mortalidad y de migración predominantemente expulsora, no tendrían una tasa de crecimiento estable y se dirigirían a un eventual decrecimiento poblacional, especialmente en El Salvador.

Es importante que los gobiernos de la región constituyan instituciones o doten a las actuales con capacidades que les permitan anticipar los efectos del envejecimiento que conlleva el cambio demográfico. Planificar la inserción de un número de inmigrantes anuales en los países que han alcanzado una población predominante en edades laborales permitirá mantener una tasa de crecimiento poblacional constante y sostenible.

La migración en la evolución demográfica de los países de Norteamérica y del norte de Centroamérica

Los seis países que conforman la región de Norteamérica y el NCA se encuentran en etapas avanzadas o intermedias de lo que se conoce como la transición demográfica, caracterizada por el paso de niveles altos y descontrolados de natalidad y mortalidad a niveles bajos y controlados. Con la paulatina disminución de la fecundidad, el cambio de sistemas económicos familiares a sistemas de libre mercado, mujeres con mayores niveles educativos y cambios en los incentivos para tener hijos, la demografía de los países se ha transformado. En mayor o menor medida, los países de la región han comenzado a envejecer. Si bien en estas transformaciones demográficas la migración no tuvo un papel predominante, en la actualidad —ante el inminente envejecimiento de sus poblaciones—, la migración juega un papel fundamental para la sostenibilidad demográfica de los sistemas socioeconómicos de los países aquí analizados. En otras palabras, la migración provee de oportunidades demográficas para la región.

Convergencia en natalidad y mortalidad

Desde la década de 1980, las dinámicas demográficas (es decir, los cambios en el balance entre población existente más nacimientos e inmigrantes y menos defunciones y emigrantes) de los países que conforman la región de Norteamérica (Canadá, Estados Unidos y México) y la del NCA (Guatemala, Honduras y El Salvador) han sido muy diversas y, en cierto sentido, convergentes y complementarias. La fecundidad ha ido descendiendo en mayor o menor medida en todos los países. Mientras que desde 1980 Canadá y Estados Unidos han mantenido niveles por debajo de

los dos hijos por mujer, el resto de los países han disminuido su natalidad en alrededor de cuatro hijos por mujer, pasando de seis a dos hijos por mujer en los últimos cuarenta años. Guatemala y Honduras son los países que para el periodo 2015-2020 aún tienen las tasas de fecundidad más altas, mientras que México y El Salvador ya se encuentran por debajo del reemplazo poblacional para ese periodo: 2.1 hijos por mujer.¹

La sobrevivencia (medida con la esperanza de vida al nacimiento) se ha incrementado en las últimas cuatro décadas. Con 82 años, Canadá tiene la mayor esperanza de vida de los seis países. Estados Unidos ha mostrado un estancamiento en aproximadamente 78 años y una consecuente divergencia respecto de Canadá desde 2010. Aún no hay consenso sobre las causas principales de dicho estancamiento, aunque la evidencia apunta al incremento de enfermedades cardiovasculares² y abuso de drogas.³ La esperanza de vida de Honduras y México fue de 75 años en 2020; aunque México, al igual que Estados Unidos, presenta un estancamiento desde el periodo 2000-2005. Esto es debido al incremento de homicidios derivados del clima de violencia⁴ originado por la guerra contra el narcotráfico.⁵ El país con la menor esperanza de vida al nacer es El Salvador, con poco más de 72 años.

Convergencias en crecimiento natural y complementariedades en el crecimiento social

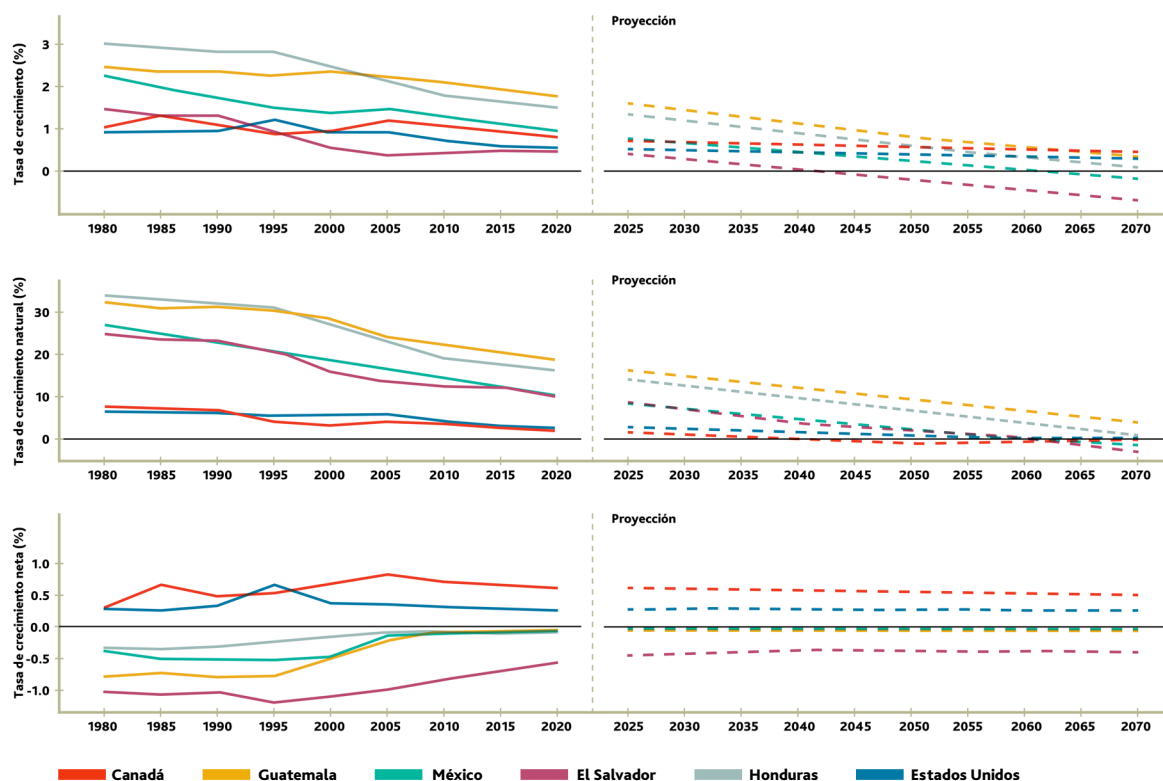
Cuando hay más nacimientos que defunciones, la población que vive en un país sigue incrementándose y la tasa de crecimiento natural es positiva. El continuo descenso de mortalidad y nacimientos en los países de la región ha conllevado a una disminución paulatina del crecimiento natural: el balance porcentual entre nacimientos y defunciones en una población. Al inicio de la década de 1980, Guatemala y Honduras

tenían una tasa de crecimiento natural mayor a 3%; México y El Salvador, alrededor de 2.4%, y Canadá y Estados Unidos, alrededor de 0.7%. Para 2020, Guatemala y Honduras disminuyeron esta tasa a cerca de 2%; México y El Salvador, a casi 1%, y Canadá y Estados Unidos a menos de 0.5% (gráficas 1.1). En Canadá y Estados Unidos, el hecho de que la tasa se muestre tendiendo a cero no significa que haya un problema sanitario que esté incrementando las defunciones, sino que se encuentran en etapas avanzadas del proceso de envejecimiento, caracterizadas por pocos nacimientos y un creciente número de defunciones concentradas en edades avanzadas.

Además de los nacimientos y las defunciones, las y los inmigrantes y emigrantes determinan el cambio en el volumen poblacional. Los flujos migratorios

entre los países de la región son muy dinámicos y recrean un sistema migratorio que se configura permanentemente.⁶ La tasa de migración neta (también conocida como tasa de crecimiento social) es el balance entre ambos fenómenos respecto a la población total. Hay dos grupos de países en la región: los que tienen un crecimiento social positivo (Canadá y Estados Unidos) y el resto con uno negativo (gráficas 1.1). El crecimiento social de Canadá ha ido incrementándose desde la década de 1980, principalmente debido a la política de recibir cada año aproximadamente a 1% de la población como inmigrantes con residencia permanente,⁷ aunque en años recientes ha recibido un mayor número de migrantes temporales. El crecimiento social de Estados Unidos ha permanecido positivo y constante durante los últimos cuarenta años.

Gráficas 1.1. Tasas anuales de crecimiento total, crecimiento natural y migración neta, estimadas entre 1980 y 2020, y proyectadas entre 2021 y 2070



Fuente: Cálculos propios con base en United Nations, *World Population Prospects, 2019 Revision*.

<https://population.un.org/wpp/>

En cambio, México y los países del NCA presentan tasas negativas, pues expulsan más población de la que reciben.

Es importante poner en contexto las cifras anteriores. Las tasas son relativas al volumen poblacional de cada uno de los países en los periodos referidos. De acuerdo con el cuadro 1.1, mientras que la población de los tres países del NCA es ligeramente menor que la de Canadá; esta última es tres veces menor que la de México, cuya población es tres veces menor que la de Estados Unidos. De esta manera, mientras que la tasa neta de migración (gráficas 1.1) en Estados Unidos (cerca a 0.25%), con una población de alrededor de 330 millones de personas, se refiere en términos absolutos a más de 800 000 personas en 2020; la de El Salvador, con una población de 6.5 millones, se refiere a una pérdida de 48 000 personas (equivalente a la capacidad del estadio de los Yankees en Nueva York).

La migración como garante de un crecimiento poblacional sostenido

Tanto la tasa de crecimiento natural como la de migración neta conforman la tasa de crecimiento total de una población. Las tasas de crecimiento de los seis países se encuentran disminuyendo (gráficas 1.1), por lo que, de continuar las tendencias de la fecundidad, mortalidad y migración, México y El Salvador serían los únicos países con crecimiento negativo en los siguientes cuarenta años, lo que implica una aceleración en su proceso de envejecimiento. De mantenerse las tendencias en las variables demográficas, sobre todo en cuanto a migración, Canadá y Estados Unidos tendrían un crecimiento positivo estable a lo largo del tiempo. De hecho, para la segunda mitad del siglo XXI es posible que ambos países tengan el mayor crecimiento poblacional de la región, aunque por debajo de 1%.

Esa estabilidad se debe principalmente a suponer que las tasas de migración neta permanezcan invariables para estos países, como se puede ver en el panel superior de las gráficas 1.1. En otras palabras, conservar cierto nivel de migración garantiza la estabilidad en el crecimiento poblacional en su conjunto, sobre todo en contextos como el canadiense o el estadounidense, en los cuales el crecimiento natural (que no incluye a la migración) eventualmente puede ser negativo o cero como se espera que suceda en 15 años.

En mayor o menor medida, se ha incrementado la población de los seis países en los últimos veinte años (cuadro 1.1), aunque las proporciones son muy diferentes y su composición en cuanto a población inmigrante nacida en el extranjero ha sido muy heterogénea. Para 2019, 21.3% de la población de Canadá había nacido en el extranjero, lo cual representa un incremento de 44.4% respecto al año 2000. Esto contrasta con México, donde menos de 1% de su población había nacido en el extranjero en 2019. Aunque esto parece muy poco, representó un incremento de casi el doble comparado con el año 2000. Ahora bien, ¿de cuántas personas estamos hablando? En términos absolutos, en Canadá la población nacida en el extranjero en 2019 era cerca de ocho millones, mientras que en México fue de un millón. En Estados Unidos, en 2019 el total de población inmigrante fue de 50 millones y aumentó 45% desde 2000, cuando esta población era poco menos de 35 millones. En 2015, la población total canadiense sin importar su lugar de nacimiento era de 36 millones. En el caso hipotético y poco probable de que toda la población del NCA del año 2019 (35 millones) migrara a Estados Unidos, representaría 67% de la población nacida en el extranjero en ese país. Esto es prácticamente imposible, pues, como se mencionó anteriormente, la migración neta en Guatemala y Honduras es muy cercana a cero hoy en día.

Cuadro 1.1. Población nacida en el extranjero en Norteamérica y el NCA

País	Población total ^a (miles)			Población nacida en el extranjero ^b (miles)			De la población total, porcentaje de nacidos en el extranjero			Cambio (%)
	2000	2015	2019	2000	2015	2019	2000	2015	2019	2000 - 2019
Canadá	30 588	36 027	37 411	5 512	7 428	7 960	18.0	20.6	21.3	44.4
Estados Unidos	281 711	320 878	329 065	34 814	48 178	50 661	12.4	15.0	15.4	45.5
México	98 900	121 858	126 014	538	1 028	1 060	0.5	0.8	0.8	97.0
Guatemala	11 651	16 252	17 581	48	78	80	0.4	0.5	0.5	66.7
El Salvador	5 888	6 325	6 454	32	42	42	0.5	0.7	0.7	31.3
Honduras	6 575	9 113	9 746	29	38	38	0.4	0.4	0.4	31.0

Fuente: ^aUnited Nations, *World Population Prospects, 2019 Revision*. <https://population.un.org/wpp/>

^bUnited Nations, *Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin, 2019*.

La migración como catalizador y potenciador de los efectos socioeconómicos del proceso de envejecimiento

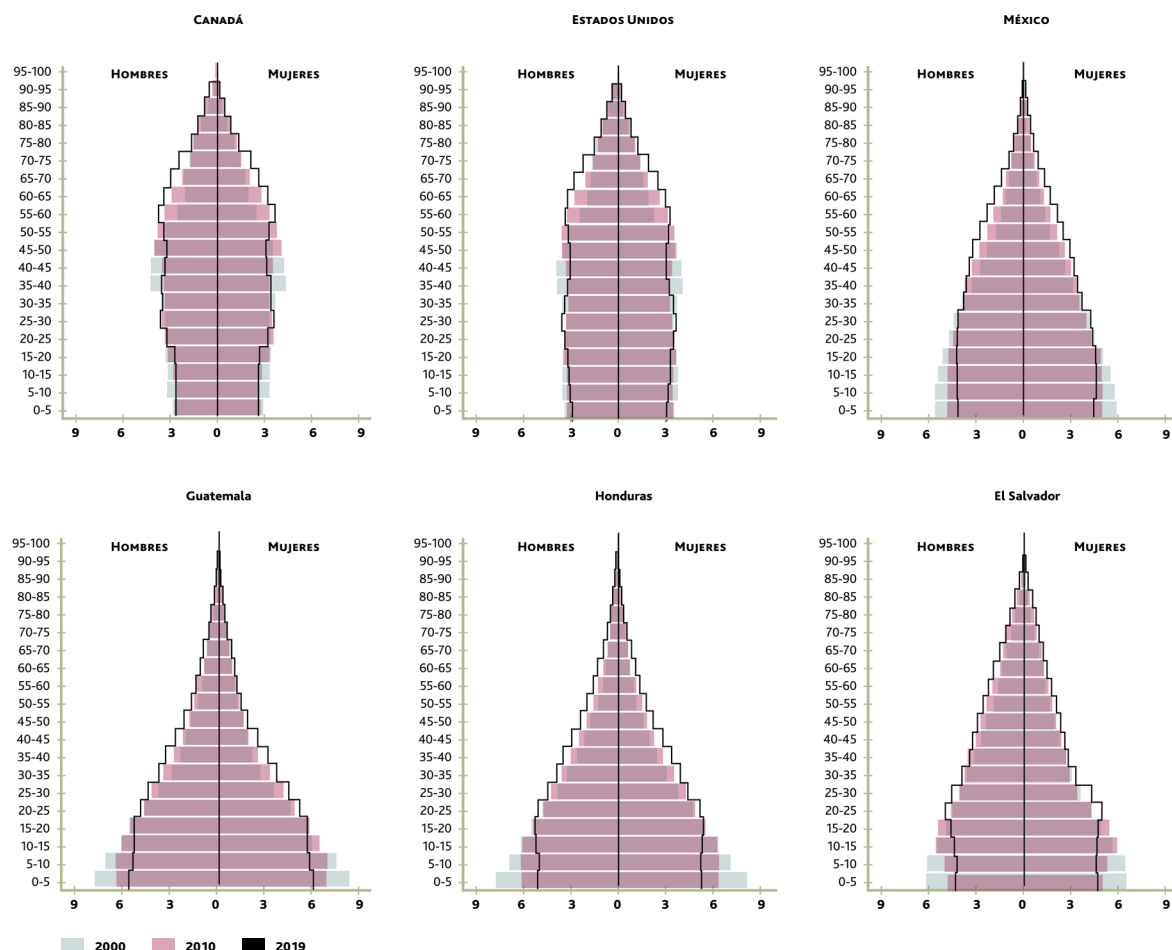
Cambios en las estructuras por edad

Los niveles y las tendencias migratorias están determinados por varios factores, entre los que destacan los económicos, políticos y demográficos. La estructura por edades es determinante para establecer cuál es el potencial de emigración de los países tradicionalmente expulsores. De igual manera, el proceso de envejecimiento de los países tradicionalmente receptores determina la potencial demanda de fuerza de trabajo. En las gráficas 1.2 se muestra la distribución por edades de las poblaciones de los países de la región. Destaca que, en mayor o menor medida, todos, salvo Guatemala, están en un claro proceso de envejecimiento; es decir, todos muestran una contracción en la base de la pirámide poblacional. Si bien México y los países del NCA vienen de estructuras por edades más jóvenes, en los últimos veinte años se han contraído significativamente, propiciando una mayor proporción de personas adultas. Esto es un indicativo de que

el potencial migratorio de México y Centroamérica tenderá a disminuir en el mediano plazo, dado que los flujos migratorios tienen un carácter meramente laboral y de reunificación familiar. De igual manera, la distribución por edades de Canadá y Estados Unidos muestran que estos países se encuentran en etapas avanzadas del proceso de envejecimiento, lo que conlleva que requieran fuerza laboral que disminuya los efectos sociales y económicos de dicho proceso.

Para medir el envejecimiento, se utiliza la razón de dependencia, calculada como el número de personas en edades económicamente dependientes (menores de 15 años y mayores de 65 años de edad) respecto de la población en edades laborales o económicamente independiente (entre 15 y 64 años). Esta razón permite medir, junto con otros factores estructurales del desarrollo de los países, el potencial de desarrollo económico que resulta de tener una población mayoritariamente en edades laborales, también conocido como bono o dividendo demográfico.⁸ Canadá y Estados Unidos alcanzaron su máximo potencial de bono demográfico entre 2005 y 2010, México lo tendrá en la segunda mitad de la década de 2020 y

Gráficas 1.2. Cambio en la estructura por edades entre 2000 y 2019



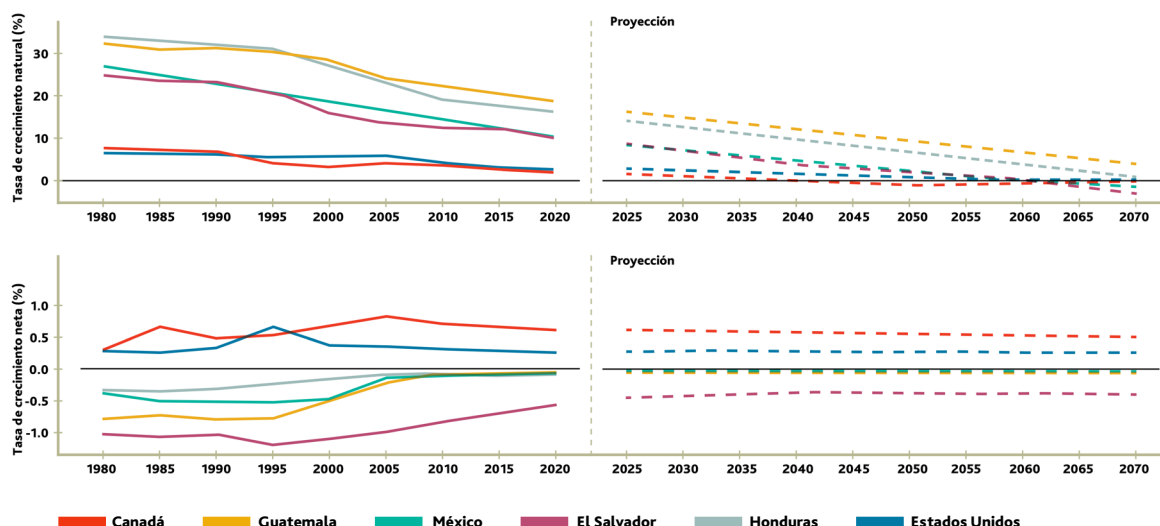
Fuente: Cálculos propios con base en United Nations, *World Population Prospects, 2019 Revision*. <https://population.un.org/wpp/>

los países del NCA lo alcanzarán entre 2040 y 2050 (gráficas 1.3). El Salvador, por otro lado, tendrá una menor capacidad de aprovecharlo, ya que, después de 2045 su razón de dependencia se incrementa muy rápidamente hasta alcanzar niveles similares a los de Canadá y Estados Unidos. El envejecimiento en Estados Unidos será más lento, pero en términos relativos muy similar al de Canadá.⁹ Esta información muestra que tanto Estados Unidos como Canadá pudieron prolongar por treinta años la ventana de oportunidad que potencialmente ofrece el bono demográfico, entre 1980 y 2010, a pesar de las bajas tasas de fecundidad, es decir, gracias a la inmigración. Sin embargo, si

las tasas de migración neta se mantienen constantes y se intensifica la caída de la fecundidad, las razones de dependencia de Canadá y Estados Unidos tenderán a crecer como se observó desde 2010.

La razón de soporte potencial (la cantidad de población en edades laborales por cada cien adultos mayores) muestra que los seis países tienen una clara convergencia hacia la segunda mitad del siglo XXI. Sin embargo, en México y en los países del NCA, especialmente Guatemala, disminuye. A partir de 2030, se espera que Canadá y Estados Unidos tengan una cantidad de población laboral muy estable, cercana a 30 por cada 100 adultos mayores. Estos datos son

Gráficas 1.3. Evolución de la razón de dependencia y la razón de soporte potencial entre 1980 y 2020, y su proyección entre 2025 y 2070



Fuente: Cálculos propios con base en *United Nations, World Population Prospects, 2019 Revision*.
<https://population.un.org/wpp/>

importantes para determinar qué niveles de inmigración permite tener una razón de soporte potencial sostenible en el tiempo. Ahora bien, los niveles de migración dependen de diversas condiciones socioeconómicas y políticas de cada país, en particular, las relacionadas con la política migratoria que define sistemas de visado, deportación y refugio.

Son necesarias las políticas multilaterales de visado, control migratorio y refugio

En este contexto demográfico recobra especial importancia la política migratoria de los países tradicionalmente receptores, especialmente la que regula la migración laboral y, por tanto, define el número de visas emitidas para migrantes temporales y permanentes. De igual forma, cobran importancia las políticas coyunturales y estructurales sobre control de migración, particularmente las que definen la aplicación de la deportación y las que regulan cuotas, procedimientos y solicitudes de asilo y refugio. Además, el fenómeno del retorno ha jugado un papel predominante

en la reconfiguración de los patrones migratorios de la región [ver sección 2]. Estados Unidos es el principal receptor de inmigrantes provenientes del resto de los países de la región. Si bien existe una población indocumentada importante, las vías legales para la migración mexicana se han incrementado desde 1997. Hoy en día más de la mitad de la población mexicana en Estados Unidos tiene documentos. Como se observa en la gráfica 1.4, el número de visas de no inmigrantes se incrementó más de tres veces entre 1997 y 2020. En 2019, más de 350 000 visas fueron otorgadas a México, Canadá, Guatemala, Honduras y El Salvador, siendo el primero el mayor receptor de visas para no inmigrantes. Desde 2008, ha existido una clara tendencia a incrementar anualmente el número de visas, posiblemente ante la necesidad ocasionada por la crisis económica mundial de conseguir fuerza laboral temporal. En 2020 se observó una disminución en el número de visas emitidas (es una probable consecuencia de la pandemia de covid-19), con más de 50 000 visas menos respecto de

las emitidas en 2019. Para México se incrementó la emisión de todo tipo de visas, en particular las llamadas “visas para no inmigrantes”, que en la regulación estadounidense incluyen las H2A y H2B para trabajadores agrícolas y no agrícolas, todos temporales (gráfica 1.5).

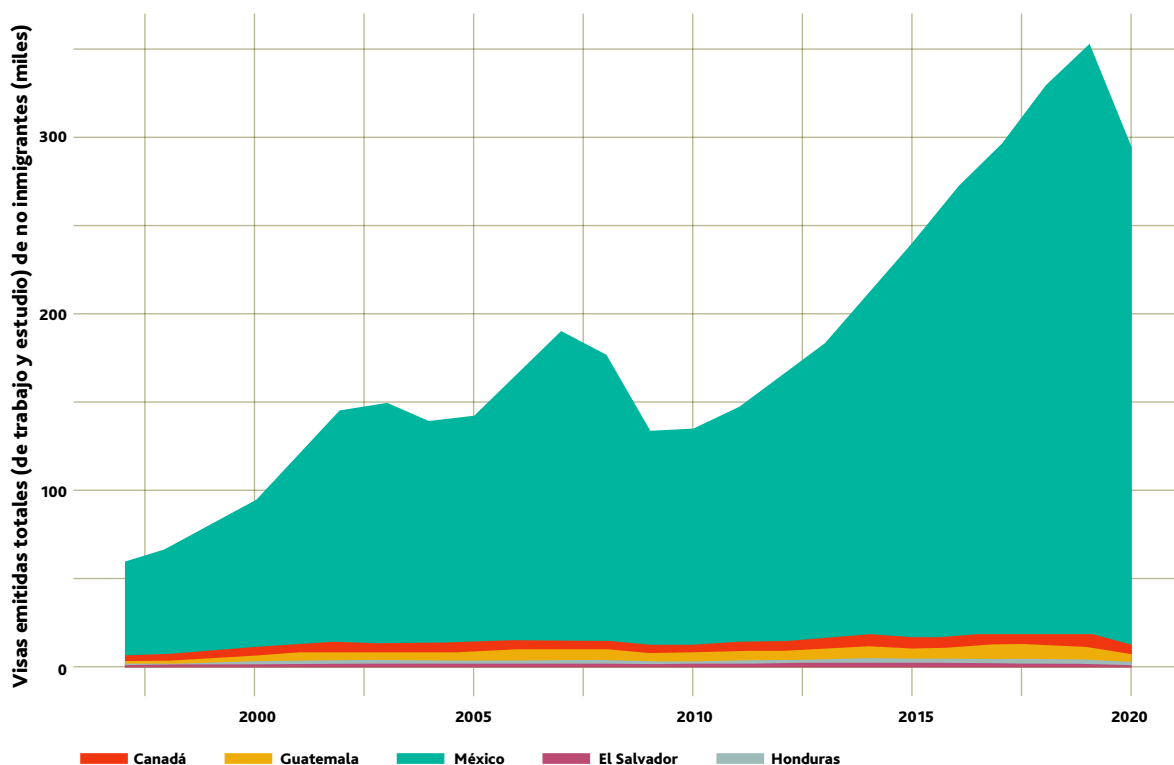
Canadá y Estados Unidos han diseñado políticas reactivas o que se anticipan a los embates socioeconómicos que conlleva una población envejecida y con necesidad de mano de obra. Estados Unidos incrementa la emisión de visas de no inmigrantes de acuerdo con sus necesidades coyunturales. Canadá tiene cuotas anuales de inmigrantes que revisa cada tres años. Ambas propuestas han llevado a que, de mantenerse, estos países sostengan el crecimiento poblacional y no caigan en un déficit de fuerza de tra-

bajo. México se encuentra en una situación nueva, en la cual también se ha convertido en país de inmigración, aunque sin un marco legal o instituciones dotadas de capacidades para serlo eficientemente bajo un enfoque de derechos. El futuro demográfico inmediato llevará a que México requiera administrar de modo eficiente los flujos de inmigrantes y retornados.

Escenarios para generar oportunidades demográficas a partir de la política migratoria

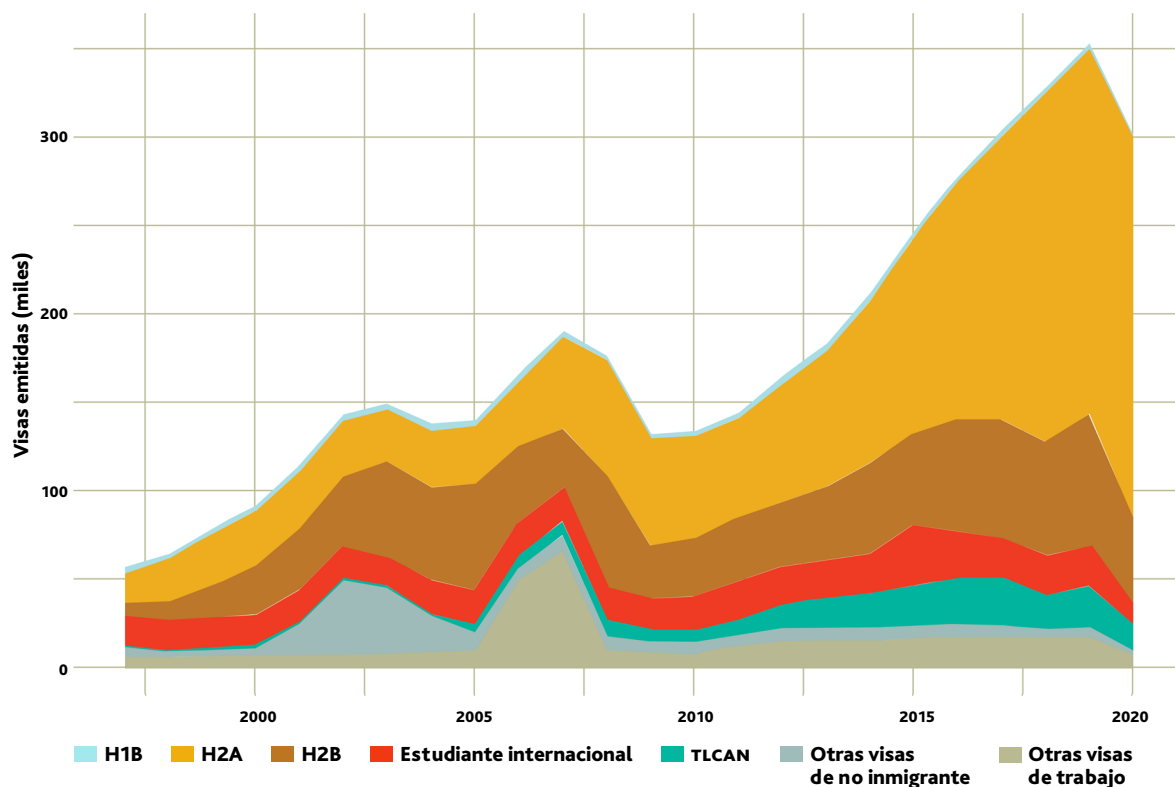
La dinámica demográfica de cada uno de los países, aunada a los fenómenos de retorno, deportación, refugio, así como la incertidumbre que incorpora la actual pandemia de covid-19, van a delinear los patrones migratorios futuros de la región. En principio,

Gráfica 1.4. Número total de visas anuales emitidas, 1997-2020



Fuente: <https://travel.state.gov/content/travel/en/legal/visa-law0/visa-statistics.html>
<https://travel.state.gov/content/travel/en/legal/visa-law0/visa-statistics.html>

Gráfica 1.5. Visas de no inmigrantes emitidas a mexicanos



Fuente: <https://travel.state.gov/content/travel/en/legal/visa-law0/visa-statistics.html.html>
<https://travel.state.gov/content/travel/en/legal/visa-law0/visa-statistics.html>

es posible que la pandemia promueva la emigración de los países centroamericanos y de México hacia Estados Unidos y Canadá en el corto plazo, aunque todo dependerá de las políticas migratorias, políticas de respuesta de emergencia a la crisis económica generada por la pandemia, tipo transferencias sociales e inversión a mediano plazo en los sistemas de salud de los seis países en conjunto. A continuación, se delinearán los escenarios para generar oportunidades demográficas a partir de la política migratoria.

Desajustes económicos por envejecimiento

La situación ideal para un país es un crecimiento poblacional estable, como el que tienen actualmente Canadá y Estados Unidos. Dicho crecimiento debe ir a la par de un mercado laboral dinámico y una provisión adecuada de seguridad social y cuidados para

los adultos mayores. De lo contrario, por ejemplo, podrían presentarse coyunturas económicas en que los sistemas públicos de salud queden sobrepasados debido a que el gasto en salud es en especial importante para poblaciones mayoritariamente en retiro. Por otra parte, los países con poblaciones en declive, como algunas naciones europeas y asiáticas, enfrentan escasez de mano de obra y restricciones en las provisiones para las personas mayores. En el otro extremo, los países con un crecimiento demográfico muy rápido pueden enfrentar un desempleo juvenil masivo y otros problemas. Estos dos escenarios son plausibles para la región de no haber un cambio en el manejo de las políticas de población.

México se encuentra en una situación especial, ya que se ha convertido en un país de inmigración y retorno después de haber sido principalmente un país

de emigración y tránsito. El bono demográfico que se trasladó a Estados Unidos y Canadá en los últimos treinta años también generó algunos beneficios económicos en las localidades con el envío de remesas. Esto también ocurrió en los países de Centroamérica. Sin embargo, el retorno y la inmigración a México se han tornado en una forma de alargar dicho bono, que es posible aprovechar para el desarrollo; es decir, en un contexto de envejecimiento poblacional, la migración puede ser una palanca para el desarrollo, si existen los mecanismos para integrar virtuosamente a las poblaciones migrantes en el mercado laboral [ver sección 2].

Articulación entre política migratoria y política de población para aminorar los efectos del envejecimiento

De sostenerse el tipo de políticas migratorias reactivas de Estados Unidos y de planeación de Canadá, se mantendrá su crecimiento poblacional y evitarán caer en un déficit de fuerza laboral. Es más difícil vaticinar un escenario para México, Guatemala, Honduras y El Salvador. Sabemos que también van a entrar a etapas avanzadas de su proceso de envejecimiento a lo largo de los siguientes cincuenta años. México lo hará incluso en los siguientes diez años. De seguir las tendencias de natalidad y mortalidad en descenso y las tasas de migración negativas, estos países no tendrán una tasa de crecimiento estable y sostenible, sino que se dirigen a un eventual decrecimiento poblacional y a etapas avanzadas del proceso de envejecimiento, para las cuales no están económicamente preparados, especialmente El Salvador. Por ello, es importante que los gobiernos funden instituciones o doten a las que ya tienen con capacidades que les permitan anticipar los efectos del envejecimiento poblacional que conlleva el cambio demográfico actual.

Para México, un escenario que brinde oportunidades de desarrollo a partir de la demografía es uno en el cual se tome una versión modificada del modelo canadiense de planificación: considerar un número de inmigrantes anuales con el fin de mantener una tasa de crecimiento poblacional constante. Sin embargo, la actual desarticulación de las instituciones y los marcos legales que regulan los fenómenos demográficos impide hacerlo, aunque es un área de oportunidad que puede ser atendida a la brevedad. En México existen tres instituciones encargadas de analizar y proponer programas y políticas relacionadas con la migración: Conapo, UPMRIP e INM. El primero se encarga de diseñar la política poblacional que alimenta el Plan Nacional de Desarrollo del país en cada sexenio. Sin embargo, al crearse la UPMRIP y el INM se le quitó la atribución de tener injerencia en la política migratoria y de integrarla de forma más eficiente en los planes de población. La UPMRIP y el INM tienen la tarea pendiente de llevar las recomendaciones de Conapo no sólo a un nivel de difusión (a través de publicaciones), sino a un nivel de política pública que pueda marcar metas concretas en términos demográficos.

El actual gobierno mexicano parece privilegiar las aspiraciones estadounidenses sobre la contención de la migración centroamericana frente a los intereses demográficos propios. Respecto a México, su actual etapa del proceso de envejecimiento también indica que los flujos migratorios hacia Estados Unidos marcarán en el mediano plazo. La constante transformación de México en país de expulsión, tránsito y recepción incorpora una gran fuente de incertidumbre, ante la cual sería más importante fijar algunas metas mínimas. Lamentablemente, la información disponible sobre la prospectiva migratoria desde la perspectiva demográfica no considera este tipo de cambios abruptos en el tiempo.

1. United Nations, *World Population Prospects, 2019 Revision* (Nueva York: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs, 2019), <https://population.un.org/wpp/>.
2. Neil K. Mehta, Leah R. Abrams y Mikko Myrskylä, "US Life Expectancy Stalls Due to Cardiovascular Disease, Not Drug Deaths", *Proceedings of the National Academy of Sciences* 117, 13 (2020): 6998-7000, doi.org/10.1073/pnas.1920391117.
3. Anne Case y Angus Deaton, *Deaths of Despair and the Future of Capitalism* (Princeton: Princeton University Press, 2020).
4. Vladimir Canudas-Romo, José Manuel Aburto, Víctor Manuel García-Guerrero e Hiram Beltrán-Sánchez, "Mexico's Epidemic of Violence and its Public Health Significance on Average Length of Life", *Journal of Epidemiology & Community Health* 71, 2 (2017): 188-193, <https://jech.bmj.com/content/71/2/188>.
5. Vladimir Canudas-Romo, Víctor Manuel García-Guerrero y Carlos Javier Echarri-Canovas, "The Stagnation of the Mexican Male Life Expectancy in the First Decade of the 21st Century: The Impact of Homicides and Diabetes Mellitus", *Journal of Epidemiology & Community Health* 69, 1 (2015): 28-34, <https://jech.bmj.com/content/69/1/28>.
6. Silvia Giorguli-Saucedo, Víctor Manuel García-Guerrero y Claudia Masferrer, *A Migration System in the Making: Demographic Dynamics and Migration Policies in North America and the Northern Triangle of Central-America* (Ciudad de México: El Colegio de México, 2016), <https://cedua.colmex.mx/proyecto/a-migration-system-in-the-making/home>.
7. Ninette Kelley y Michael J. Trebilcock, *The Making of the Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy* (Toronto: University of Toronto Press, 2010).
8. David Bloom, David Canning y Jaypee Sevilla, *The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change* (Santa Monica: Rand Corporation, 2003), <https://www.rand.org/pubs/monograph-reports/MR1274.html>.
9. Adrian Raftery, "The Dip in the US Birthrate isn't a Crisis, but the Fall in Immigration May Be", *The Conversation* (2021), <https://theconversation.com/the-dip-in-the-us-birthrate-isnt-a-crisis-but-the-fall-in-immigration-may-be-161169>.



2

Retorno, deportación e inmigración a México

CLAUDIA MASFERRER

Para resolver uno de los grandes retos actuales en política migratoria y política exterior es necesario comprender y aceptar que no todos los mexicanos en Estados Unidos buscan regresar, pues han creado vínculos familiares y afectivos en el país del norte. La deportación y el retorno no planeado afectan a poblaciones en ambos países, entre otras cosas, al dividir familias.

Repensar la binacionalidad en México y en Estados Unidos, tomando en cuenta los vínculos familiares implica sentar a la mesa a los gobiernos de ambos países para velar por una población que compartimos. Reconocer esta responsabilidad y tomar acción es un paso importante para mejorar el bienestar de las familias mixtas y procurar un estatus legal en ambos países.

Repensar la integración de retornados y sus hijos nacidos en Estados Unidos podría llevar a replantear una política migratoria en México que beneficie a la población migrante en el país, sin importar su lugar de nacimiento, y que refleje la realidad del fenómeno migratorio.

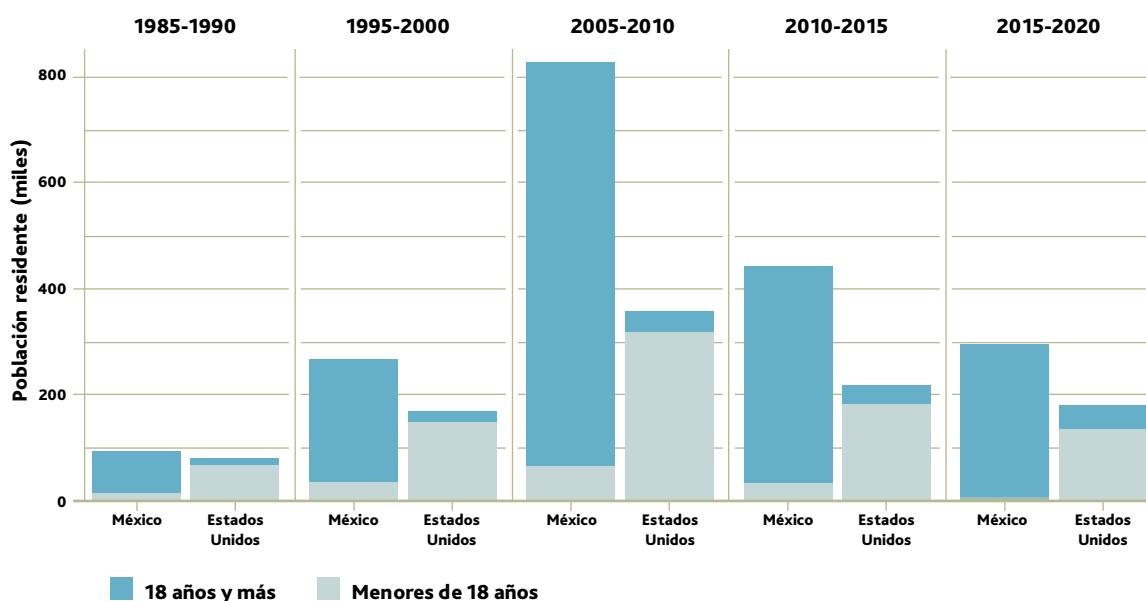
El retorno de connacionales a México presenta un dilema importante de política exterior y de política migratoria. Es un dilema que nace de la confrontación entre lo propio y lo extranjero; a saber: “quiénes están allá”, “quiénes llegan” y “quiénes, siendo nuestros, se fueron”. Se trata de un falso dilema si partimos de un reconocimiento de la diversidad, los intereses y las identidades mixtas y múltiples. ¿Puede la política migratoria mexicana integrar esta población y al mismo tiempo apoyar a otros para que se integren fuera del país? Sí. Un Estado puede promover ambas cosas con el interés mayor de darles la opción de realizarse y ser funcionales en los dos países. Dada la situación de familias binacionales o de orígenes mixtos en ambos países, el reto es cómo lograr que esta población sea una prioridad para los dos gobiernos. Sin embargo, para definir una política migratoria integral en

México es necesario comprender mejor la diversidad de poblaciones migrantes originarias de otras latitudes.

Retorno e inmigración reciente desde Estados Unidos

Alrededor de 10% de la población nacida en México vive en el extranjero y, aunque no todos vayan a regresar a vivir en México, son retornados potenciales. En 2019, 11.2 millones de mexicanos vivían en Estados Unidos. Según estimaciones de 2017, de los 10.5 millones de personas indocumentadas en Estados Unidos,¹ 4.95 millones son mexicanas, de esta población, la mitad ha vivido allá más de 17 años y 83%, más de diez.² El volumen máximo de mexicanos en Estados Unidos llegó a 12 millones en 2007, aunque disminuyó al crecer el retorno a partir de 2008. Con el tiempo aumentó la involuntariedad del retorno:

Gráfica 2.1. Lugar de nacimiento y edad de la población migrante reciente de Estados Unidos a México, 1990-2020



Nota: La población nacida en México hace referencia sólo a aquellos de 5 años o más, mientras que la población estadounidense incluye también a nacidos en Estados Unidos de 0 a 4 años, pues por definición llegaron en los cinco años anteriores al periodo censal.

Fuente: Censo General de Población y Vivienda de 1990 y 2000, Censo de Población y Vivienda de 2010 y 2020, y Encuesta Intercensal 2015, del Inegi.

un contingente mayor de personas retornadas corresponde a deportaciones y al regreso de aquellos que vieron sus economías afectadas por la crisis. Creció además la llegada de nacidos en Estados Unidos —sobre todo menores de edad— que acompañaban a sus familiares al regresar (gráfica 2.1).³

Los datos censales⁴ muestran una desaceleración del retorno: de 825 000 en el periodo 2005-2010 a 442 000 en 2010-2015, y a 294 000 en 2015-2020. También muestran una disminución de la inmigración de estadounidenses (de 316 000 en el periodo 2005-2010 a 218 000 en 2010-2020, y a 181 000 en 2015-2020) y un aumento del asentamiento de esta población (gráfica 2.1). Desde la década de 1990, la gran mayoría del flujo y el volumen de migrantes estadounidenses es menor de edad. De hecho, el volumen de menores estadounidenses en México (500 600 menores de 18 años y 571 000 menores de 21 años) es similar al número de mexicanos con DACA en Estados Unidos (548 000),⁵ pero pocos conocen este dato, como se observó en algunas entrevistas.

Aproximadamente 1.6 millones de mexicanos fueron deportados durante los años fiscales de los dos periodos presidenciales de George W. Bush (FY2000-2008), y casi dos millones bajo el de Barack Obama (FY2009-2016). La presidencia de Donald Trump (FY2017-2019) deportó 608 000 mexicanos.⁶ No sabemos exactamente cuántos de los retornados que viven hoy en México tienen un pasado de deportación, ni cuántos de los estadounidenses fueron deportados *de facto*, que llegaron no por un proceso individual, sino por uno familiar.

¿Quiénes son los inmigrantes recientes y por qué llegaron?

En completa disonancia con la realidad de la inmigración hacia México, el foco reciente de la política

migratoria y la política exterior han sido los migrantes en tránsito y en búsqueda de protección (cuadro 2.1). La política se ha enfocado en poblaciones que generan más tensión, o que necesitan ayuda más inmediata, pero el discurso del control migratorio y la ayuda humanitaria dista de reconocer procesos de integración de retornados y sus familias, así como de otros extranjeros en México. En 2020, la población migrante de retorno (294 000) y la de menores estadounidenses (138 000) que llegaron en los últimos cinco años supera por mucho el volumen de centroamericanos en el país, sin importar cuándo llegaron. Más de la mitad de las personas que inmigraron recientemente a México son estadounidenses. Guatemaltecos, salvadoreños y hondureños no llegan a ser en conjunto 11% de la población migrante reciente, mientras que más de 10% de los migrantes recientes son venezolanos y más de 4%, colombianos. Por mucho, la principal causa de migración es la familiar, aun si hay diferencias entre países (cuadro 2.2). Por ejemplo, mientras que ocho de cada diez haitianos emigraron por razones económico-laborales [ver sección 3], nueve de cada diez estadounidenses lo hicieron por causas familiares, y más de tres de cada diez salvadoreños y hondureños, por inseguridad o violencia [ver sección 8].

¿Es posible asegurar que la población que define su hogar en Estados Unidos pueda permanecer allá y no sea obligada a volver a México?

Para México es difícil asegurar que quienes quieren permanecer en Estados Unidos lo logren por su falta de acceso a un estatus legal. En el contexto de las propuestas que hace Joseph Biden al Congreso, la reinstauración de DACA y la posible regularización parecen aliviar la situación. Sin embargo, aunque DACA es importante para evitar la deportación de algunos

Cuadro 2.1. País o región de nacimiento de la población nacida en el extranjero que reside en México en 2020

País o región de nacimiento	Total	Residía en México en 2015	Migrante reciente (2015-2020)	Población no reciente (%)	Población reciente (%)	Población extranjera (%)
Estados Unidos	751 011	569 789	181 222	69.1	52.9	64.3
Canadá	10 936	7 141	3 795	0.9	1.1	0.9
Guatemala	59 866	44 536	15 330	5.4	4.5	5.1
El Salvador	19 481	12 101	7 380	1.5	2.2	1.7
Honduras	33 517	19 027	14 490	2.3	4.2	2.9
Venezuela	56 047	20 414	35 633	2.5	10.4	4.8
Colombia	34 709	20 267	14 442	2.5	4.2	3.0
Argentina	18 796	12 091	6 705	1.5	2.0	1.6
Cuba	25 998	12 895	13 103	1.6	3.8	2.2
Haití	8 821	3 928	4 893	0.5	1.4	0.8
Resto de América	55 215	35 727	19 488	4.3	5.7	4.7
España	21 995	17 068	4 927	2.1	1.4	1.9
Resto de Europa	43 965	32 777	11 188	4.0	3.3	3.8
Asia y Oceanía	23 527	14 679	8 848	1.8	2.6	2.0
África	3 443	2 251	1 192	0.3	0.4	0.3
Total	1 167 327	824 691	342 636	100	100	100

Nota: Los migrantes recientes son aquellos que residían en el extranjero en 2015 y llegaron a México en el periodo 2015-2020. Los no recientes ya residían en México cinco años antes, en 2010.

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2020.

migrantes que llegaron siendo niños, es un programa muy reducido en cobertura, condicional y limitado en los derechos que otorga. Encima de todo, su desactivación en los años de Trump y la resolución del juez texano Andrew Hanen en julio de 2021 de no recibir nuevas solicitudes muestran que está a merced de las voluntades políticas. Por otro lado, una regularización amplia evitaría el retorno forzado de muchos, aunque no erradicaría el retorno por deportación o por otras causas. El ambiente político estadounidense tras la llegada de Biden a la presidencia y la conformación del Senado y el Congreso, así como la poca capacidad de México de querer incidir en estos procesos, dificulta una reforma integral que dé estatus legal a la

población de más de cinco millones de mexicanos indocumentados y casi seis millones del resto del mundo [ver sección 6]. De no integrar en México a la población retornada o estadounidense, o darle las herramientas para que se desarrolle en el futuro en alguno de los dos países, estaría creándose una población migrante vulnerable.

¿Qué se ha intentado para facilitar los procesos de reintegración de retornados e integración de extranjeros en México?

Ha habido una serie de programas federales y estatales que buscan facilitar los procesos de integra-

Cuadro 2.2. Causa de la migración hacia México

País o región de nacimiento	Causa de la emigración internacional reciente					
	Económica o laboral	Familiar	Estudio	Inseguridad delictiva y violencia	Deportación	Desastres naturales u otras causas
Nacidos en México						
Que retornaron de Estados Unidos	21.2	51.2	1.7	0.7	13.7	11.6
Que retornaron de otro país	29.3	37.0	15.1	2.4	0.7	15.6
Nacidos en el extranjero						
Estados Unidos	3.5	86.2	2.6	0.3	0.6	6.9
Canadá	13.1	59.6	3.8	0.8	0	22.7
Guatemala	39.3	47.6	2.6	5.8	0.7	4.0
El Salvador	28.9	31.5	1.0	33.7	0.5	4.4
Honduras	26.6	31.5	2.4	35.4	0.9	3.2
Venezuela	30.2	34.1	2.9	19.2	0	13.6
Colombia	41.0	37.8	12.7	2.0	0.1	6.4
Argentina	42.3	42.7	3.3	1.6	0.1	10.1
Cuba	33.6	31.8	5.7	13.0	0.2	15.8
Haití	79.8	7.2	4.1	7.5	0	1.4
Resto de América	30.0	45.5	15.2	2.4	0.1	6.8
España	40.7	37.7	9.8	0.0	0	11.9
Resto de Europa	36.3	43.1	8.6	0.1	0	11.9
Asia y Oceanía	48.6	36.1	5.9	0.0	0	9.4
África	20.1	32.1	19.2	12.4	0	16.3
Total	18.4	63.4	4.3	5.5	0.4	8.0

Nota: Se asignó causa “familiar” a la población de 0 a 4 años nacida en el extranjero a la cual no se le preguntó por la causa de la migración y se asume que llegó a México en los últimos cinco años. La causa “deportación” incluye motivos legales y administrativos, así que no necesariamente refiere a que el individuo tuvo una orden de deportación.

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2020.

ción de retornados y sus familias en distintos niveles de atención, pero los esfuerzos han sido insuficientes hasta ahora y es necesaria una revisión profunda de las legislaciones y normas existentes.⁷ En julio de 2016, el gobierno de Enrique Peña Nieto lanzó la estrategia Somos Mexicanos que agrupó una serie de programas como Paisano, Programa de Repatriación Humana, Soy México, Repatriados Trabajando, en-

tre otros. Bajo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, en noviembre de 2020, se instaló la MIFR como foro de coordinación institucional intersecretarial, además del INM e IME, en los que recae la Secretaría Técnica. El IME convoca trimestralmente a la MIFR. En la tercera MIFR, en junio de 2021, se aprobó la Estrategia Interinstitucional de Atención Integral a Familias Mexicanas Repatriadas y en Retorno

(Estrategia, en adelante).⁸ Es temprano aún para evaluar la implementación de las medidas previstas bajo la Estrategia, aunque incluya elementos muy positivos (previstos algunos en Somos Mexicanos): i) basarse en una atención integral multidimensional; ii) resaltar la dimensión familiar de la migración; iii) incluir una perspectiva de género, y iv) tomar en cuenta necesidades diferenciadas en distintos momentos para la planeación, recepción y reintegración. Además, es temprano para valorar qué tan diferentes son en la práctica Somos Mexicanos y la Estrategia actual, así como evaluar el impacto que pueda tener la planeación del retorno prevista desde el IME y la red consular [ver sección 5].

¿Qué podría ocurrir de no cambiarse el curso de las políticas hacia la población migrante?

Mayor invisibilidad, estigmatización, vulnerabilidad y falta de cohesión social. La población retornada es muchas veces invisible, estigmatizada, y esconde su experiencia migratoria por miedo a la discriminación y el rechazo. Para Estados Unidos, reconocer a la población de retorno implica aceptar deportados y deportados *de facto* que vivían con vulnerabilidades; asimismo, todavía no se están calculando los costos de tener ciudadanos estadounidenses que crecen en México con padres que no logran integrarse a su país de origen. En México, algunos piensan que existe un dilema entre crear programas específicos de empleo para retornados, por ejemplo, o programas de empleo para todos sin importar si son migrantes o no, argumentando que esto podría crear nuevas desigualdades que aventajen a aquellos con experiencia migratoria. En este contexto, surge la dificultad de cómo sentar a la mesa a ambos gobiernos para que ambos velen por sus

ciudadanos y sus familias, tanto con intervenciones en el terreno laboral y socioeconómico como en el cultural. De no ser así, las consecuencias de la falta de cohesión social, las vulnerabilidades y el aumento de la estigmatización pueden llegar a ser terribles, desde el desaprovechamiento de las habilidades de las personas retornadas hasta la exacerbación de la alienación social que ha derivado en fenómenos como las maras (El Salvador), una población fuertemente vinculada con procesos fallidos de integración tras el retorno desde Estados Unidos.

¿Y si no se cambia el curso, pero los factores relevantes sí cambian y empeoran la situación?

Es difícil saber si habrá un aumento dramático de las deportaciones como durante la administración de Obama, o si éstas disminuirán, ya sea porque se regularizan algunas poblaciones o se limita el endurecimiento del control migratorio. Biden podría llegar a concretar las deportaciones de aquellos detenidos, reforzando así la imagen de los gobiernos demócratas como *grandes deportadores*. Podrían abrirse procesos de regularización a la par de un mayor control —como ocurrió tras 1986 con IRCA— y un endurecimiento que a la larga lleve a un aumento de retorno involuntario. Esto conduciría a una mayor separación de familias y a un mayor número de ciudadanos estadounidenses que crecen lejos de sus padres y abuelos, o un mayor número de ciudadanos estadounidenses que llegan a México para *migrar en familia* y evitar una separación. Si la no intervención de México en la política de Estados Unidos continúa y la acción de los consulados mexicanos no se ve fortalecida para lograr reformas que permitan mayores accesos a derechos y protección para la población en el extranjero y sus familiares ciudadanos estadounidenses, será difícil revertir

las implicaciones negativas del retorno y la falta de oportunidades para obtener un estatus regular que permita una libre elección de *dónde* vivir. Se observó en las entrevistas realizadas, que existe la idea entre varios funcionarios mexicanos de que para México es complicado actuar en este sentido, más allá de la ayuda que brindan ya los consulados para la documentación y protección, muchas veces con recursos limitados [ver sección 6].

Es incierto si una posible regularización pueda ir en sintonía con un mayor control fronterizo. En México podría ocurrir que un aumento de este control implique, a su vez, mayor estigmatización o criminalización *de facto* hacia las poblaciones en tránsito o en búsqueda de protección, y esto a la par permee a la población retornada e inmigrante en general. Si no se trabaja con funcionarios, empresarios y sociedad en general para no seguir estigmatizando a la población en retorno y si no se crea una política integral, la situación de una población que podría capitalizar su experiencia migratoria se verá cada vez más vulnerable.

Por otra parte, es incierto saber qué efectos de corto, mediano y largo plazo tendrá la pandemia en la economía global. Si empeora en Estados Unidos, sería posible observar un aumento de retorno bajo condiciones económicas adversas, como después de la gran recesión de 2008, con poco ahorro y, a su vez, con mayor dificultad para encontrar trabajo en México y mayor precarización laboral. Si empeora también en México, esto multiplicaría las vulnerabilidades, pues permearía a otras dimensiones, como educación, salud o vivienda. Esta interacción sería en detrimento de la población estadounidense en México con padre o madre mexicano y de la población mexicana que regresa.

Ahora bien, aun sin aumentar las deportaciones, el retorno continuará, pues se regresa a Méxi-

co por una multiplicidad de razones (cuadro 2.2). Si el retorno se asocia únicamente con la deportación —como se plasma en muchos documentos gubernamentales que utilizan el término *repatriación* para el retorno—, se corre el riesgo de que el interés por atender a las poblaciones invisibles, heterogéneas y con múltiples necesidades desaparezca o se distorsione. Un riesgo similar existe si cambia el signo de la tasa neta migratoria por un aumento de la emigración o una caída en el retorno, y si se piensa, erróneamente, que no hay problemas por atender para las poblaciones que llegan a México desde Estados Unidos, o si el foco pasa al control migratorio para frenar la emigración. Otro riesgo similar existe si el interés por esta población se limita —como ha ocurrido en otras ocasiones— a los momentos electorales, cuando los políticos buscan atraer el voto de la población migrante.⁹

¿Qué cambios se necesitan para construir un escenario promisorio?

Para una mayor voluntad y planeación del retorno. Si bien una posible regularización aumentaría la movilidad entre ambos países, algunos entrevistados piensan que esto se traducirá en un aumento del retorno. Personalmente, a partir de estudios propios y de otros, dudo que una regularización implique más retornos con deseos de asentarse periodos largos en México en el corto plazo. Lo que sí implicaría es la oportunidad de planearlo mejor. La situación irregular limita las posibilidades de integrarse a la sociedad estadounidense, lo que limita los recursos económicos y ahorros para poder planear el retorno y regresar en una mejor situación. Una regularización podría reducir el retorno en el corto plazo, pero aumentarlo a largo plazo en mejores condiciones, y, más importante aun, podría brindar la oportunidad de tener una vida

binacional activa, que reconozca la capacidad de las pertenencias múltiples en ambos países, como dobles ciudadanos verdaderamente transnacionales.

Para tomar en cuenta la dimensión familiar. La deportación o el retorno de mexicanos que luego no pueden volver a Estados Unidos donde permanecen sus familiares afecta no sólo a mexicanos, sino también a ciudadanos estadounidenses. Una revisión cuidadosa de estas implicaciones, a cargo de una comisión binacional bajo la perspectiva del bien superior de la niñez y el bienestar familiar, quizá podría evaluar qué medidas pueden tomarse para evitar la separación familiar prolongada, tanto con menores que permanecen en México como en Estados Unidos, lejos de un padre o una madre. Por ejemplo, podría discutirse cómo evitar los procesos de deportación si hay hijos o cuando los migrantes no tienen redes de apoyo en México, pues han vivido la mayor parte de su vida en Estados Unidos, o buscar formas de brindar vías legales para visitar familiares que permanecieron en Estados Unidos, no sólo hijos o nietos. Esta consideración implicaría pensar en el bienestar de las familias binacionales de orígenes y estatus legal mixtos en ambos lados de la frontera. En este escenario, tomar en cuenta la dimensión familiar en la migración podría, además, generar vías legales por vía de la reunificación familiar y gestionar mejor la migración de menores no acompañados que buscan reunirse con sus padres, tanto en México como en Estados Unidos.

Para repensar la binacionalidad. Los estadounidenses que migran acompañando a mexicanos que regresan son en su mayoría, por definición, una población binacional, aunque no todos tengan doble ciudadanía formalmente. Datos censales de 2020 muestran que 492 000 individuos de todas las edades viviendo en México nacieron en Estados Unidos

y contaban también con nacionalidad o un acta de nacimiento mexicana; es decir, dos de cada tres estadounidenses en México tienen doble nacionalidad. Si bien un primer paso para su integración en México es que aquellos elegibles puedan obtener la nacionalidad mexicana, los esfuerzos no se pueden quedar en un relanzamiento de una estrategia nacional como lo fue Soy México. Creado en 2003 como órgano desconcentrado de la SRE, el IME busca fortalecer los vínculos con el país de origen y fomentar la integración en la sociedad en que residen. México podría presentar el ejemplo y la experiencia del IME a Estados Unidos para que ese gobierno apoye la situación de sus nacionales en nuestro país y en otros. La creación de un organismo de esta naturaleza debería fomentar la necesidad de evitar en el futuro tener una población que, a pesar de contar con ciudadanía estadounidense, viva en condiciones de vulnerabilidad, es decir, con acceso formal a derechos, pero sin el capital humano, social o económico para integrarse en Estados Unidos, si deciden regresar a su país natal. Además, rescataría el principio del gobierno estadounidense de velar por sus ciudadanos, sin importar su edad, origen étnico, clase, país de nacimiento de sus padres o residencia actual. Este organismo debe ir más allá de las labores consulares que realiza ahora la Embajada de Estados Unidos. Los alcances podrían ser mayores si este organismo adquiriera una naturaleza dual que reflejara la binacionalidad de esta población e incluya voces de ambos países.

Para una mayor coordinación multinivel. La Estrategia articula actores enfocados en diversas dimensiones y trabaja desde siete grupos temáticos multisectoriales: derecho a la identidad, salud, grupos vulnerables, inclusión laboral, educación, desarrollo económico y marco normativo. Su naturaleza multidimensional implica retos de coordinación institucional. En un

escenario promisorio, habría coordinación en la administración pública para velar por los derechos y la integración de estas poblaciones. Esta mejora en la coordinación, específicamente, incluiría una mayor conexión que la actual entre Segob y la SRE, también con otras dependencias. Las entrevistas muestran también la importancia de poder articular una estrategia multinivel que involucre actores locales —desde OSCs, maestros, personal de recursos humanos, o funcionarios en ventanillas—, municipales, estatales y federales. Nuestro estudio también encontró la necesidad de incorporar las voces del sector privado o empresarial para pensar más allá de algunos proyectos de inversión o apoyo para la bancarización de las remesas: la mayoría de los migrantes retornados se incorporan al mercado laboral como asalariados (con altos niveles de precarización laboral sin acceso a prestaciones) y no como trabajadores por cuenta propia o empleadores. Además, este escenario incluiría algo que parece un poco más difícil de concretar por la casi nula participación de los migrantes retornados e inmigrantes y de consejos consultivos para la generación de política pública: una estrategia que vincule la multiplicidad de voces de personas migrantes para obtener un cambio de narrativa sobre la migración, que se refleje en políticas concretas [ver sección 5]. Ahora bien, si los programas que se generen incluyeran a las personas no migrantes, quizá podrían ser mejor recibidos; por ejemplo, una feria de empleo consciente de las necesidades de la

población retornada o inmigrante, pero accesible a la población en general.

Para repensar la integración regional. Además de promover la binacionalidad, sería importante retomar casos de éxito donde la integración de México y Estados Unidos sea palpable y haya mostrado ser provechosa para los actores en ambos países, como en las ciudades fronterizas donde, por ejemplo, los consulados y gobiernos locales, la industria y las cámaras de comercio o universidades se benefician de un intercambio continuo. Esto además podría extenderse al sur de México para replantearse la relación con Centroamérica.

Para una mayor cohesión social tras la integración de las personas migrantes, sin importar su lugar de nacimiento. Algunos estudios y casos de éxito en distintas ciudades muestran que la buena integración de la población migrante a la sociedad de acogida trae mayor cohesión social, en especial, cuando los actores locales se involucran. Para lograr este escenario, la definición de política migratoria y exterior que genere mejores procesos de integración de las personas migrantes no debería distinguir entre mexicanos y extranjeros. Nos moveríamos de la re-integración de migrantes en retorno a una integración definida de manera amplia. En consecuencia, las virtudes de la integración permearían a una población más amplia y habría una mayor aceptación de la población migrante, sea mexicana o extranjera.

1. Retomamos los datos del reporte del Pew Research Center: Jeffrey Passel y D'Vera Cohn, *U.S. Unauthorized Immigrant Total Dips to Lowest Level in a Decade* (Washington DC: Pew Research Center, 2018), <https://www.pewresearch.org/hispanic/2018/11/27/u-s-unauthorized-immigrant-total-dips-to-lowest-level-in-a-decade/>; aunque estiman una población ligeramente mayor Randy Capps, Julia Gelatt, Ariel G. Ruiz Soto y Jennifer van Hook, *Unauthorized Immigrants in the United States. Stable Numbers, Changing Origins* (Washington DC: MPI, 2020), https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-unauthorized-immigrants-stablenumbers-changingorigins_final.pdf.
2. Mark Hugo López, Jeffrey Passel y D'Vera Cohn, *Key Facts about the Changing U.S. Unauthorized Immigrant Population*

- (Washington DC: Pew Research Center, 2021), <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/04/13/key-facts-about-the-changing-u-s-unauthorized-immigrant-population/>.
3. Claudia Masferrer, Erin R. Hamilton y Nicole Denier, "Immigrants in Their Parental Homeland: Half a Million U.S.-Born Minors Settle Throughout Mexico", *Demography* 56, 4 (2019): 1453-1461; para una versión de difusión en español, véase Claudia Masferrer, Erin R. Hamilton y Nicole Denier, "Medio millón de menores estadounidenses vive en México", *The Conversation* (2019), <https://theconversation.com/half-a-million-american-minors-now-live-in-mexico-119057>.
 4. Según datos de Censo de Población y Vivienda de 2010 y 2020 y la Encuesta Intercensal 2015, consúltese <https://www.inegi.org.mx/>.
 5. Gustavo López y Jens Manuel Krogstad, *Key Facts about Unauthorized Immigrants Enrolled in DACA* (Washington DC: Pew Research Center, 2017), <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/09/25/key-facts-about-unauthorized-immigrants-enrolled-in-daca/>.
 6. *Deportaciones* refiere a remociones (*removals*) y no a aprehensiones en la frontera; véase Office of Immigration Statistics, *Yearbook of Immigration Statistics 2019* (Washington DC: DHS, 2020), <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook>.
 7. Véase el reporte de El Colef, *Informe especial. Políticas multinivel para el retorno y la (re)inserción de migrantes mexicanos y sus familias* (Tijuana: El Colef, 2019), <https://www.colef.mx/wp-content/uploads/2019/04/Informe-Politicas-Multinivel.pdf>; o Rodolfo Cruz Piñero y Rafael Alonso Hernández López, "¿México debe avanzar hacia una política migratoria de retorno?", *Coyuntura Demografica* 17 (2020): 71-75, <http://coyunturademografica.somede.org/mexico-de-be-avanzar-hacia-una-politica-migratoria-de-retorno/>.
 8. Segob, Acuerdo por el que se establece la Estrategia Interinstitucional de Atención Integral a Familias Mexicanas Repatriadas y en Retorno, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de junio de 2021, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5622105&fecha=24/06/2021.
 9. Elizabeth Malkin, "México arroja a los deportados, y muchos solo ven oportunismo político", *The New York Times*, 16 de abril de 2017, <https://www.nytimes.com/es/2017/04/16/espanol/america-latina/mexico-deportados-politica-criticas.html?action=click&contentCollection=Americas&module=Translations&pgtype=article&ref=en-US®ion=Header&version=es-LA>.

3

Población en busca de protección Internacional

ISABEL GIL EVERAERT

México se consolida como un país de destino de poblaciones en búsqueda de protección internacional (PI). Ante dicho panorama, la debilidad en la respuesta institucional aunada a la implementación de políticas restrictivas a la movilidad ha resultado en esperas prolongadas, incremento del riesgo, incertidumbre y tensiones a nivel local, nacional y regional.

Frente a un panorama en que la tendencia refleja que las solicitudes de PI tanto en México como en Estados Unidos seguirán aumentando, es necesario pensar en escenarios alternativos que incluyan cambios significativos en los sistemas de refugio y asilo, en tres aspectos: 1) reducir tiempos de espera e incertidumbre, 2) mejorar condiciones de espera y 3) formular programas de regularización e integración temporal y permanente.

Una política de PI integral y sostenible trasciende la ayuda humanitaria y la respuesta a emergencias, e incluye componentes de inserción, integración y regularización temporal y permanente para la población refugiada y en espera.

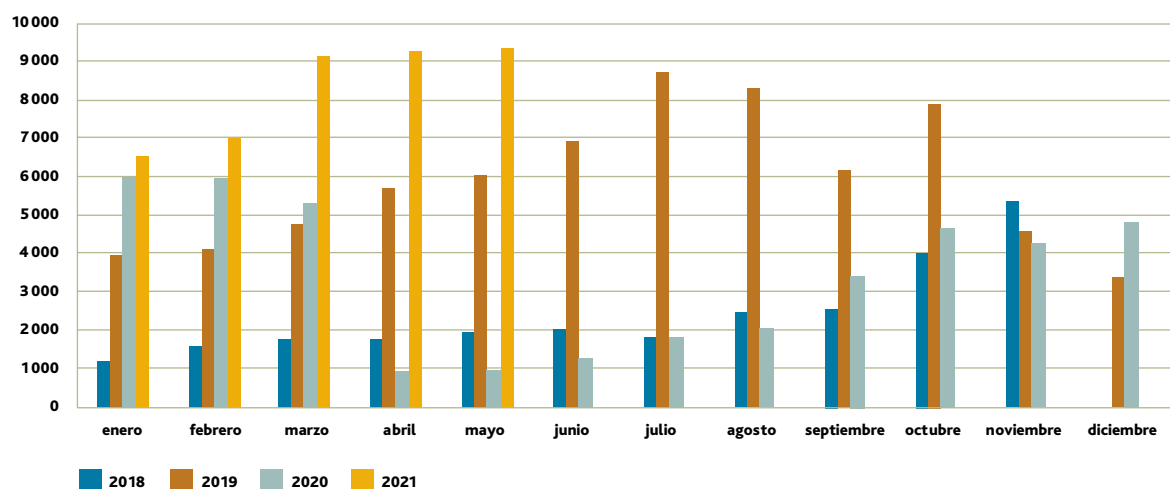
La consolidación de México como país de destino temporal y permanente

En la última década, México se ha consolidado como un país con flujos de movilidad mixtos. Al papel histórico de país de origen se han sumado otros por los importantes flujos de retorno [ver sección 2], tránsito, desplazamiento forzado interno [ver sección 4] y destino, así como una importante cantidad de personas buscando protección internacional (PI). El corredor migratorio del que México forma parte sigue teniendo como principal destino Estados Unidos. Sin embargo, a medida que en ese país se refuerzan las restricciones al asilo y el control fronterizo, ha incrementado la cantidad de personas que se establecen en México de forma tanto temporal como permanente. Entre 2010 y 2015, el número de nacionales de El Salvador, Guatemala y Honduras que residen en México creció aproximadamente de 51 000 en 2010 a 68 000 en 2015, lo que representa un aumento de 34%.¹ De acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda 2020, del Inegi, esta población es ahora de 112 864 personas, lo que representa un

aumento de 66% [ver sección 2] en los últimos cinco años, al cual habría que sumar a las personas de otras nacionalidades, como Venezuela, Haití y Cuba, que se han establecido en el país muchas veces mediante solicitud de refugio. Tan sólo entre 2015 y 2019, las solicitudes de refugio en México se multiplicaron por veinte, pasando de 3 423 a 70 418. El año 2020 presentó una baja importante en las solicitudes debido, principalmente, a la pandemia de SARS-CoV-2 y al cierre de fronteras en los principales países de origen de la población en el norte de Centroamérica (NCA). Sin embargo, en los cinco primeros meses de 2021 ya se registran 41 195 solicitudes, cantidad que supera el total de 2018 y representa casi 60% del total del año con mayor número de solicitudes en la historia: 2019² (gráfica 3.1).

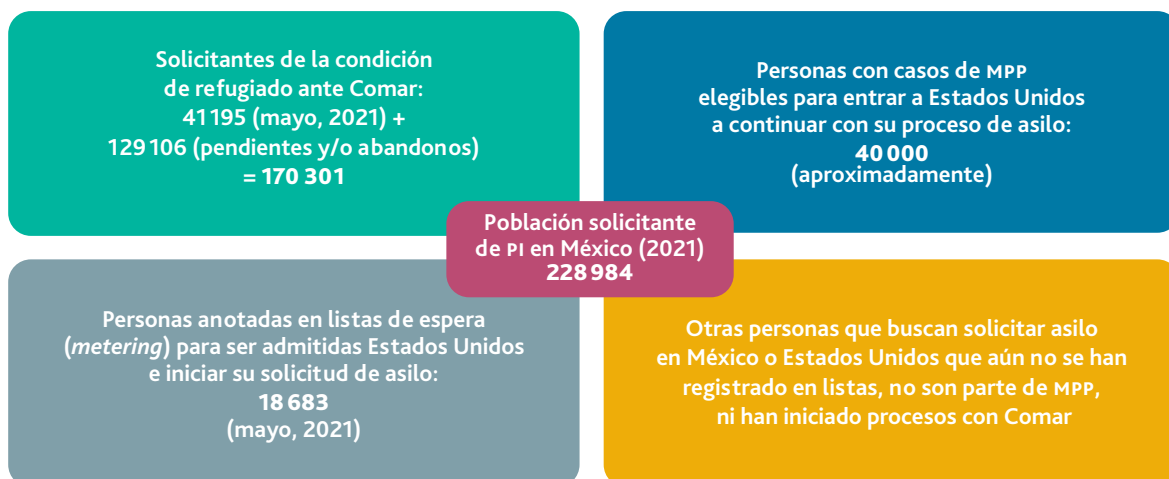
Además de quienes solicitan refugio al gobierno mexicano, en México hay un número importante de personas cuya intención es solicitar asilo en Estados Unidos y se encuentran esperando poder cruzar la frontera para iniciar su proceso. Esta población incluye a quienes fueron devueltos a México bajo los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP), quienes se en-

Gráfica 3.1. Personas solicitantes de la condición de refugiado en México por mes, 2010-2021



Fuente: Elaborado propia con datos de la Comar.

Diagrama 3.1. Estimación de población solicitante de PI en México, 2021



Fuente: Elaborada propia con datos de Comar, TRAC Immigration, y Arvey y Yates, "Metering Update. Mayo 2021".

cuentran en las listas de espera (*metering*) aguardando su turno para cruzar y también quienes transitan con la intención de solicitar asilo en Estados Unidos, pero aún no están incluidos en ninguno de estos dos conteos. De acuerdo con datos oficiales, reportes y estimaciones publicadas por diferentes instituciones, se estima que estas dos poblaciones suman cerca de 230 000 personas (diagrama 3.1).

Población solicitante de PI en México: tensiones, esperas prolongadas, incertidumbre y riesgo

El aumento sostenido de poblaciones en búsqueda de protección, sumado a la implementación de medidas restrictivas a la movilidad y el debilitamiento de los sistemas de refugio y asilo ha tenido como resultado un alargamiento en los tiempos de procesamiento de solicitudes en México y Estados Unidos. De las 170 000 solicitudes recibidas por la Comar, entre enero de 2013 y marzo de 2021, se ha resuelto 43%; es decir, hasta marzo de 2021 había casi cien mil personas esperando —algunas por años— resolución por parte de la Comar. En Estados Unidos, durante el año fiscal de 2019, la espera promedio para obtener algu-

na resolución en casos de asilo fue de 1 030 días o casi tres años.³ A pesar de que quienes esperan en México representan una proporción pequeña de estos casos, el retraso en las cortes y el debilitamiento del sistema de asilo en Estados Unidos impacta a quienes esperan ser admitidos desde la frontera norte de México.

En materia normativa, la actual legislación sobre PI establece que las personas solicitantes de la condición de refugiado en México no pueden abandonar la entidad federativa donde iniciaron su proceso hasta que éste concluya.⁴ Por un lado, de acuerdo con datos de la Comar, las entidades de Chiapas y Tabasco al sur del país concentran entre 63 y 80% de las solicitudes de los últimos cuatro años. Esto significa que la mayor parte de la población solicitante se encuentra concentrada en una de las regiones con mayores rezagos en indicadores del IDH: niveles de educación, esperanza de vida al nacer o condiciones de la vivienda.⁵ Por otro lado, la población solicitante de asilo en Estados Unidos, ya sea quienes esperaron bajo los MPP, en las listas de *metering* o quienes llegaron recientemente y están aguardando cruzar la frontera, se concentran en ciudades al norte del

país, fundamentalmente en Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Reynosa y Matamoros. Si bien la región norte a lo largo de la frontera México-Estados Unidos presenta mejores indicadores económicos que en el sur del país, algunas de estas ciudades, sobre todo en Tamaulipas, enfrentan problemas graves de inseguridad y violencia.

Ahora bien, las esperas prolongadas y de longitud incierta, concentradas espacialmente en las fronteras norte y sur de México, se traducen en condiciones de riesgo y en obstáculos para obtener documentación, que después dificultan trabajar y acceder a servicios básicos como salud, educación y vivienda.⁶ Al mismo tiempo se han exacerbado las tensiones en los lugares de espera, que se hacen evidentes en episodios de xenofobia, presiones sobre gobiernos municipales y autoridades locales, y exigencias de apoyo por parte de las redes de atención humanitaria que se reconocen rebasadas.

Cambios recientes en los sistemas de PI

La respuesta regional ante dicha realidad, regida por la agenda estadounidense, ha sido una migratización de la agenda política [ver sección 7] con un enfoque desproporcionado en el control fronterizo y de la migración irregular, en detrimento del desarrollo institucional en otros aspectos, como el desplazamiento interno [ver sección 4], la integración [ver sección 2] y la PI.

En Estados Unidos, durante los años de gobierno de Donald Trump se impusieron tres barreras al asilo: 1) cambios sustantivos en la normativa, 2) obstáculos en los procedimientos y 3) barreras al acceso para solicitantes.⁷ Cambiaron definiciones y criterios, se incrementaron los costos por trámites, se restringieron las posibilidades de solicitar asilo de manera afirmativa y se debilitó el sistema de juicios de asilo, generando, por un lado, una gran cantidad de casos

pendientes y, por otro, un enorme número de casos decididos de manera exprés, lo que implica menos oportunidades para las y los solicitantes de defender su caso ante una corte. Finalmente, en cuanto a las barreras de acceso, se implementaron los MPP lo que representa quizá uno de los cambios que más impacto ha tenido en México, que asume el compromiso de recibir y garantizar derechos básicos de solicitantes mientras esperan su turno en Estados Unidos.

Actualmente, la administración Biden-Harris ha propuesto ciertos cambios en materia de PI. En primer lugar, una orden ejecutiva en febrero de 2021 determinó la finalización de los MPP y la admisión gradual de quienes contaran con casos abiertos, lo que se amplió a quienes recibieron una orden de deportación por no presentarse en la corte, o cuyos casos fueron terminados por las cortes. Se calcula que estas dos decisiones pueden beneficiar a cerca de 40 000 solicitantes de asilo. Sin embargo, de acuerdo con las cifras de mayo de 2021 hay 18 683 personas en lista de espera (*metering*), aguardando ingresar a territorio estadounidense para solicitar asilo.⁸ Mientras que la población bajo los MPP ha recibido instrucciones más precisas sobre sus procedimientos y la mayoría ha logrado ingresar a Estados Unidos, el resto no sabe cuándo ni cómo podrá hacerlo, ya que el gobierno de Joseph Biden no ha especificado cómo funcionará el sistema de asilo en la frontera y continúa retornando personas bajo Título 42.

En materia de criterios de admisibilidad, el 16 de junio de 2021 se publicó la decisión emitida por la oficina del Procurador General⁹ que revoca una decisión previa, la cual invalidaba la violencia doméstica y de pandillas, y la violencia a manos de "actores privados", en términos más generales, como causas de temor creíble de personas que pueden ameritar asilo; es un cambio importante, especialmente para

las personas desplazadas de países centroamericanos. También se han otorgado Estatus de Protección Temporal (TPS) a nacionales haitianos y venezolanos. Vale la pena resaltar que la mayor parte de las propuestas formuladas hasta ahora buscan brindar soluciones a quienes ya se encuentran en territorio estadounidense, pero no a quienes buscan internarse en dicho país. Estas últimas son las personas que más impactan las dinámicas de movilidad en México, ya que son quienes se encuentran varadas, en espera o buscando cruzar la frontera para iniciar procesos de asilo.

En México el aumento de solicitudes de refugio no se vio reflejado en cambios sustantivos al sistema de PI hasta muy recientemente. En 2020, el presupuesto asignado a la Comar¹⁰ aumentó por primera vez en años, pasando de 20.8 millones en 2019 a 47.4 millones en 2020. Para 2021, se pretende sumar los recursos antes asignados a la Comisión Asuntos Frontera Sur, lo que representaría un presupuesto de cerca de cien millones para la Comar. Este aumento de presupuesto se añade a los recursos que resultaron de los acuerdos firmados entre la Segob y el ACNUR a principios de 2019, los cuales han permitido que la Comar aumente su personal de 48 agentes en 2019 a 140 agentes en marzo de 2020, así como extender su presencia en territorio nacional: de cuatro oficinas a siete, en sitios estratégicos del país.¹¹ A pesar de estos avances, quedan pendientes algunos retos, como capacitar constantemente al personal, mejorar los sistemas estadísticos y de recolección de datos, y extender la presencia de la Comar en otros lugares del país. Asimismo, es importante reconocer que una parte fundamental de estos cambios ha dependido del apoyo de organizaciones internacionales, por lo que es de suma importancia buscar mecanismos para mejorar la capacidad interna, autosuficiencia de recursos y sustentabilidad en el fortalecimiento del sistema de PI en México.

Escenarios

De acuerdo con los datos disponibles y la opinión informada de personas entrevistadas para este reporte, es probable que en el corto y mediano plazo sigan aumentando las solicitudes de PI tanto en México como en Estados Unidos. Por un lado, se observa una agudización de algunos factores causantes de la expulsión. Se profundiza la crisis económica que se imbrica con otros aspectos sociales y políticos: violaciones a derechos humanos, aumento en niveles de crimen y violencia. Además de los países del triángulo NCA, se identifica la inestabilidad política en Nicaragua, Colombia, Cuba y Haití, así como el deterioro de las condiciones en Venezuela, como factores que contribuirán al desplazamiento, además de la posible llegada de solicitantes de asilo extracontinentales, lo que requeriría atención diversificada para poblaciones con necesidades distintas. Sumado a estos factores, están los desastres naturales ocurridos en 2020 —sobre todo los huracanes Eta e Iota—, así como el recrudecimiento de las condiciones extremas en el “corredor seco” de Centroamérica. Por otro lado, se identifican al menos dos motivadores para el incremento de la movilidad: la percepción del fin de la pandemia y el relajamiento de algunas medidas de restricción a la movilidad como los cierres de fronteras y la expectativa de cambio en el sistema de asilo de Estados Unidos a raíz del cambio de gobierno.

Estabilidad o endurecimiento del sistema de asilo estadounidense e “imposición de cooperación”

Este escenario plantea que, ante la llegada de más personas que busquen internarse en Estados Unidos por su frontera sur, el país refuerce las restricciones existentes o no implemente cambios sustantivos que permitan el internamiento a territorio estadounidense para solicitar asilo. Sumadas a las restricciones de

internamiento, podría exacerbarse la presión para que México y los países del NCA implementen medidas de restricción a la movilidad y externalización de la PI¹² como los Acuerdos de Cooperación sobre Asilo o la regla que obligaba a solicitar asilo en países de tránsito antes de poder solicitarlo en Estados Unidos, ambas inválidas por el momento.¹³

Hasta ahora, como se mencionó anteriormente, el gobierno estadounidense ha esbozado una serie de propuestas y acciones ejecutivas que se enfocan en la población que ya se encuentra en Estados Unidos o en trámite de solicitud de asilo. Además, ha puesto énfasis en un discurso disuasivo para la migración irregular, plasmado en la frase “no vengan” de Kamala Harris, enunciado durante su visita a Guatemala.¹⁴ Este discurso, como muchos otros, combina y confunde migración irregular con desplazamiento forzado y búsqueda de PI, sin reconocer que solicitar asilo es una forma regular de migrar. Para quienes procuren ir a Estados Unidos, se ha hablado de la posibilidad de establecer centros de información y procesamiento en Centroamérica para que las personas esperen cerca de sus lugares de origen en lugar de quedarse en la frontera México-Estados Unidos; propuesta paradójica, entre otras cosas, porque el permanecer cerca de casa es exponer a más riesgos a quienes huyen de sus hogares por peligro, amenazas y temor, razones por las que buscan PI.

Redistribución espacial y de responsabilidades a nivel nacional

Ante un escenario que dificulte el ingreso a, la permanencia en y la solicitud de PI a Estados Unidos, se puede esperar que aumenten las solicitudes de refugio en México, se prolonguen los tiempos de espera y las concentraciones de población en las zonas fronterizas del norte y del sur, buscando una oportunidad

de ingreso, regular o irregular, a Estados Unidos.

Una posible respuesta ante dicha realidad es promover iniciativas de distribución de población solicitante a lugares con mayor capacidad de atención, donde exista necesidad de mano de obra y las autoridades y redes locales puedan proveer de servicios básicos a quienes esperan. En 2019, un trabajo conjunto entre la Comar, la STPS, el INM y el ACNUR permitió implementar un programa piloto que reasentó a 5 500 personas refugiadas en el sur de México en otras localidades donde había necesidad de mano de obra,¹⁵ como Saltillo, Coahuila. Esta iniciativa es un primer ejercicio de redistribución que podría ampliarse no sólo en cuanto al número de personas beneficiarias y el de localidades de destino, sino para incluir a quienes aún no han sido reconocidas como personas refugiadas y están en espera. De acuerdo con personas entrevistadas para este reporte, la propuesta ha encontrado resistencias importantes desde Estados Unidos, que interpreta la posibilidad de movimiento como una facilitación de movilidad hacia el norte; asimismo dentro del gobierno mexicano, dado que requiere, entre otras cosas, una reforma al Reglamento vigente de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

Un nuevo enfoque: de la atención humanitaria a la inserción temporal e integración permanente

Este escenario se plantea ya sea como una alternativa a la redistribución, ante posibles dificultades de cambio legislativo, o como una estrategia convergente. El escenario implica, por un lado, asumir cabalmente el papel de país de destino y, por otro, consolidar el papel de México como actor clave en un sistema de PI regional. Además, implica transformar las respuestas ante el incremento de solicitudes de PI de medidas reactivas de protección humanitaria y manejo de crisis a estrategias de mediano y largo plazo que

fomenten la integración  [ver sección 2] y autonomía de personas refugiadas y solicitantes.

Una parte fundamental de las estrategias de atención e integración de poblaciones solicitantes de PI es la posibilidad de contar con estatus migratorio regular, ya sea temporal mientras se espera o permanente en caso de obtener asilo o refugio. A nivel global, se ha visto un cambio en los regímenes de asilo y refugio: de soluciones permanentes a protecciones temporales.¹⁶ Las primeras, como su nombre indica, buscan ofrecer estatus legales permanentes o más estables, como la residencia permanente o la ciudadanía —acompañadas de marcos de derechos y obligaciones más comprensivos—, mientras que los segundos se formulan como respuestas transitorias a situaciones de necesidad o crisis, pero con limitaciones en cuanto a duración y derechos.

Las estrategias de regularización temporal emergen como posibilidades, o sistemas paralelos, para cuando los flujos aumentan en periodos cortos de tiempo. En muchos casos, la regularización temporal se otorga de manera colectiva en tanto el sistema evalúa cada solicitud de manera individual y entonces ofrecer posibilidades de regularización permanente. Al asumir el papel de México como destino a largo plazo para algunas personas, pero también como una parada temporal para quienes buscan ir a Estados Unidos, la implementación de programas híbridos de regularización mejoraría no sólo las condiciones de espera, sino que fomentaría la inserción a mediano y corto plazo de quienes buscan permanecer en México. En términos prácticos, facilitaría la inserción laboral, el acceso a servicios y la movilidad dentro del país, factores que reducen las situaciones de vulnerabilidad y riesgo; a su vez, disminuyen la carga de los sistemas de atención humanitaria o de emergencia en municipios fronterizos, cuyas redes de atención local, tanto gu-

bernamentales como de sociedad civil, se encuentran actualmente sobrepasadas.

Cambios al sistema de PI en México: la necesidad de contar con una acción coordinada multisectorial y multinivel

Las posibilidades esbozadas antes permiten imaginar un escenario promisorio en el cual el sistema de PI en México responde de manera integral a la realidad actual. Sin embargo, la implementación de estos cambios requiere esfuerzos de coordinación y gestión significativos entre distintos sectores y en distintos niveles de gobierno  [ver sección 5]. En otras palabras, en primer lugar, estas estrategias requieren el trabajo conjunto de instituciones, como la Comar, el INM, la STPS, el Renapo, el SNE, los Coespos; las autoridades municipales y las organizaciones internacionales, como el ACNUR y la OIM, entre otras. También requieren del trabajo conjunto del Poder Ejecutivo, a través de la asignación de presupuesto para fortalecer el sistema de PI, y del Poder Legislativo, el cual tendría que trabajar en los cambios a la normativa que den flexibilidad al sistema.

En segundo lugar, este escenario contempla establecer puentes entre quienes toman decisiones y quienes las operan, tanto en el gobierno como en el sector empresarial/privado, sociedad civil y organizaciones internacionales. Con esto en mente, el escenario requiere crear y fortalecer los espacios de vinculación institucional, tanto formales como informales, para facilitar procesos como la regularización y expedición de documentos (CURP, RFC, documentación migratoria, etcétera), acceso a la educación y salud, inserción laboral, vivienda, entre otros.

En tercer y último lugar, con los escenarios planteados en mente, es central conocer y reconocer las necesidades y capacidades a nivel local en términos

laborales, de vivienda y de servicios básicos, como educación y salud. Esto permitiría elaborar planes de inserción temporal o permanente de población en situación de movilidad que incluyan posibilidades de regularización emergente; asimismo, facilitaría identificar necesidades de fortalecimiento de las redes de atención a nivel local, federal y binacional, actores centrales en la implementación de la política integral de protección internacional.

1. Claudia Masferrer León y Carla Pederzini Villareal, "Más allá de tránsito: perfiles diversos de la población del Triángulo Norte de Centroamérica residente en México", *Coyuntura Demográfica* 12 (2017): 41-51.
2. Comar, "Estadísticas de solicitantes de la condición de refugiado, cierre Mayo 2021" (México: Comar, junio, 2021), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/643919/CIERRE_Mayo-2021_1-Junio-2021.pdf.
3. TRAC Immigration, "Record Number of Asylum Cases in FY 2019" (Syracuse University, 8 de enero de 2020), <https://trac.syr.edu/immigration/reports/588/>.
4. Artículo 23 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.
5. De acuerdo con información de los "Indicadores de Bienestar por entidad federativa", del Inegi. Consúltese <https://www.inegi.org.mx/app/bienestar/>.
6. Caitlin Dickerson, "Inside the Refugee Camp on America's Doorstep", *The New York Times*, 23 de octubre de 2020, sección U.S., <https://www.nytimes.com/2020/10/23/us/mexico-migrant-camp-asylum.html>. PHR, "Unsafe, Unsanitary, Inhumane: PHR Medical Expert's Observations at the Matamoros Migrant Encampment", *Press Release*, 26 de septiembre de 2019, <https://phr.org/news/phr-statement-on-migrant-protection-protocols/>. Delphine Schrank, "Asylum Seekers Cling to Hope, Safety in Camp at U.S.-Mexico Border", *Reuters*, 16 de octubre de 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-immigration-mexico-matamoros-feat-idUSKBN1WV1DY>.
7. Andrew I. Schoenholtz, Jaya Ramji-Nogales y Philip G. Schrag, *The End of Asylum* (Washington DC: Georgetown University Press, 2021).
8. Savitri Arvey y Caitlyn Yates, "Metering Update. Mayo 2021" (Austin: Strauss Center for International Security and Law, mayo de 2021), <https://www.strausscenter.org/wp-content/uploads/May-2021-Metering-Report.pdf>.
9. 28 I&N Dec. 307 (A.G. 2021), consúltese <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1404796/download>.
10. Andrew Selee *et al.*, "Sentando las bases para una cooperación regional. Política migratoria y capacidad institucional en México y Centroamérica" (Washington DC: MPI, abril, 2021).
11. Hasta hoy en día, la Comar cuenta con oficinas en Tapachula y Palenque, Chiapas; Tenosique, Tabasco; Acayucan, Veracruz; Ciudad de México; Tijuana, Baja California y Monterrey, Nuevo León.
12. La externalización de la PI se refiere a la práctica de los Estados de enviar a las personas solicitantes de asilo a otros países para tramitar su solicitud. Esto suele implementarse desde países desarrollados que envían a las personas solicitantes a países en vías de desarrollo a esperar mientras se lleva a cabo su trámite de asilo. El ACNUR ha condenado esta práctica por considerar que es una forma de los gobiernos de evadir y transferir responsabilidades, la cual expone a las personas solicitantes a mayores riesgos y vulnerabilidades.
13. Deutsche Welle, "EE.UU. pone fin al acuerdo de 'tercer país seguro' con Guatemala", DW, 5 de febrero de 2021, sección El Mundo, <https://www.dw.com/es/eeuu-pone-fin-al-acuerdo-de-tercer-país-seguro-con-guatemala/a-56477416>.
14. Zolan Kanno-Youngs, "Kamala Harris dio un mensaje claro en Guatemala: 'no vengán'", *The New York Times*, 7 de junio de 2021, <https://www.nytimes.com/es/2021/06/07/espanol/kamala-harris-guatemala.html>.
15. Andrew Selee y Ariel G. Ruiz Soto, "Construcción de un nuevo sistema migratorio regional. Redefiniendo la cooperación entre Estados Unidos con México y Centroamérica" (Washington DC: MPI, diciembre, 2020).
16. Jan-Paul Brekke, "The Dilemmas of Temporary Protection – the Norwegian Experience", *Policy Studies* 22, 1 (2001): 5-18, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01442870120047695>.

4

Invisibilidad de la migración y los desplazamientos forzados Internos de México en la política migratoria entre México y Estados Unidos

OSCAR RODRÍGUEZ CHÁVEZ

La política de seguridad pública de México continuará privilegiando el enfrentamiento armado, por lo que se espera que continúen los desplazamientos y las migraciones forzadas por motivos de inseguridad y violencia en regiones del norte, occidente y centro del país.

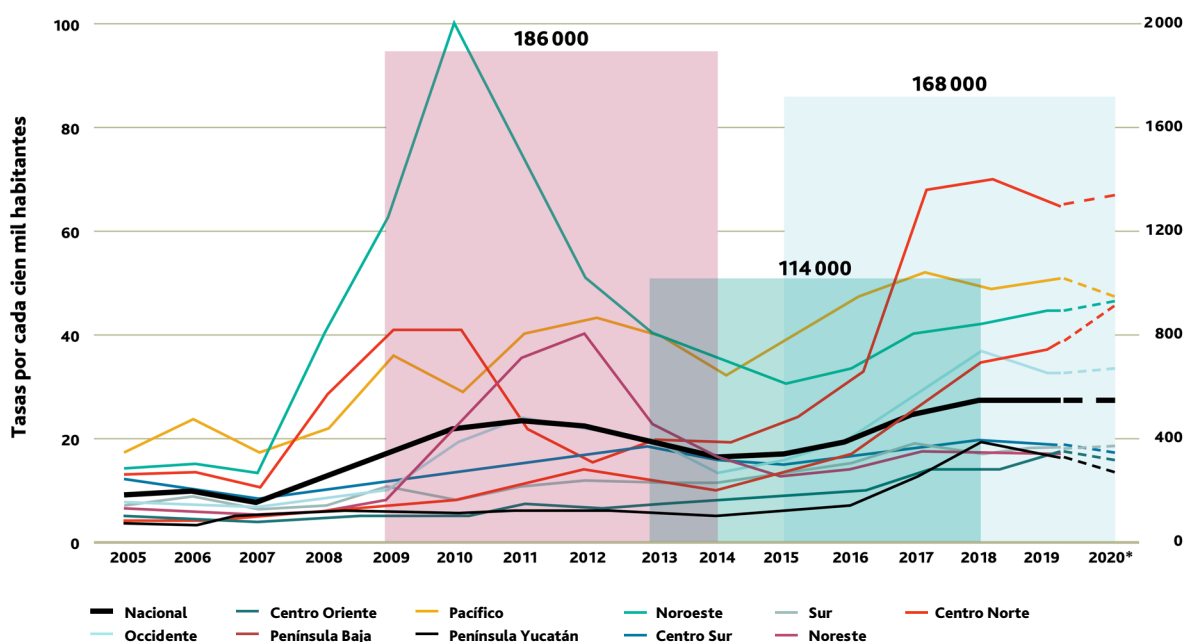
El reconocimiento de los gobiernos federales de México y Estados Unidos de los desplazados internos y los migrantes forzados por motivos de inseguridad y violencia, en particular de la violencia ejercida por grupos criminales, constituye el primer paso para la atención y reducción de ambos fenómenos.

De haber reformas a las leyes de asilo y acceso a otros tipos de protección en Estados Unidos se podría beneficiar a los mexicanos que huyen de la violencia, a quienes actualmente la mayoría de sus solicitudes de asilo son negadas por diversos motivos. Una medida paliativa para atender a los desplazados y migrantes forzados es el desarrollo de programas de protección en diversas regiones de México, en los que colaboren los sectores público y privado para lograr la integración de los migrantes a las economías locales.

El incremento de la inseguridad y violencia en México como resultado de los enfrentamientos armados entre grupos criminales, en particular entre cárteles de drogas, se ha intensificado desde la llamada guerra contra el narcotráfico iniciada por el gobierno federal a finales de 2006. Esta guerra consistió en el combate de las fuerzas armadas en contra de algunos grupos criminales con el objetivo de detener o abatir a sus líderes. Sin embargo, provocó divisiones y enfrentamientos entre grupos criminales por el control de la producción, distribución y venta de drogas, además del incremento de las extorsiones, los secuestros, la trata y el tráfico de personas, entre otros delitos.¹

El aumento de la violencia, particularmente al norte y occidente de México, provocó diversos problemas como la reducción de la esperanza de vida por el aumento de los homicidios dolosos, además del incremento de los desplazamientos internos y las migraciones forzadas, en especial de mujeres y niños. Pese a los cambios de gobierno federales y estatales, las estrategias de seguridad pública de México siguen privilegiando el enfrentamiento armado del Ejército, la Marina y ahora la Guardia Nacional (GN) sin obtener los resultados esperados. Por el contrario, la violencia se ha expandido a otras regiones del occidente, centro y sur del país.²

Gráfica 4.1. Tasas de homicidios por región (eje izquierdo) y estimaciones de desplazamientos internos forzados estatales (miles) (eje derecho), 2005-2020



* Tasas de 2020 estimadas a partir de homicidios dolosos y feminicidios.

Fuente: Inegi, Censo de Población y Vivienda 2020 (México: Inegi, 2021); Inegi, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid) 2014 (México: Inegi, 2015), <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2014/>; Inegi, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid) 2018 (México: Inegi, 2019), <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/>; SESNSP, "Incidencia Delictiva del Fuero Común. Nueva Metodología 2015-2021" (México: SESNSP, 2021), <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>; Oscar Rodríguez Chávez, *Violencia, desplazamiento interno forzado y dinámica migratoria en México (1995-2015)* (Tesis de doctorado. México: El Colegio de México, 2020).

El crecimiento de la violencia no fue homogéneo (gráfica 4.1), pues las regiones³ del Noroeste, Noreste, Península Baja y Pacífico mostraron las mayores tasas de homicidios para los periodos 2007-2013 y 2015-2020. Asimismo, las estimaciones de migrantes estatales por cuestiones de inseguridad delictiva y violencia muestran una tendencia similar a los niveles de violencia regionales. En el periodo 2009-2014 se registró su máximo nivel y en el periodo 2015-2020 hubo un repunte de los migrantes estatales por violencia e inseguridad.

Pese al incremento de la violencia, en particular en las regiones de la frontera norte de México (Noroeste, Noreste y Península Baja), pocos trabajos han tratado de cuantificar y determinar las características de los desplazados forzados al interior de México y fuera del país. No obstante, estudios recientes han mostrado que el aumento de la violencia e inseguridad en la frontera norte de México ha propiciado no sólo desplazamientos internos a otros municipios y entidades de México, sino también los flujos de migración hacia Estados Unidos a través de distintos tipos de visas, solicitudes de asilo o de manera indocumentada.⁴ Para esto, que las personas migren a otro municipio, entidad o país depende de los recursos económicos con los que cuentan, de las redes internas e internacionales a las que tienen acceso, de la distancia hasta las fronteras internacionales y de las barreras legales que limitan su desplazamiento en México o hacia Estados Unidos.⁵

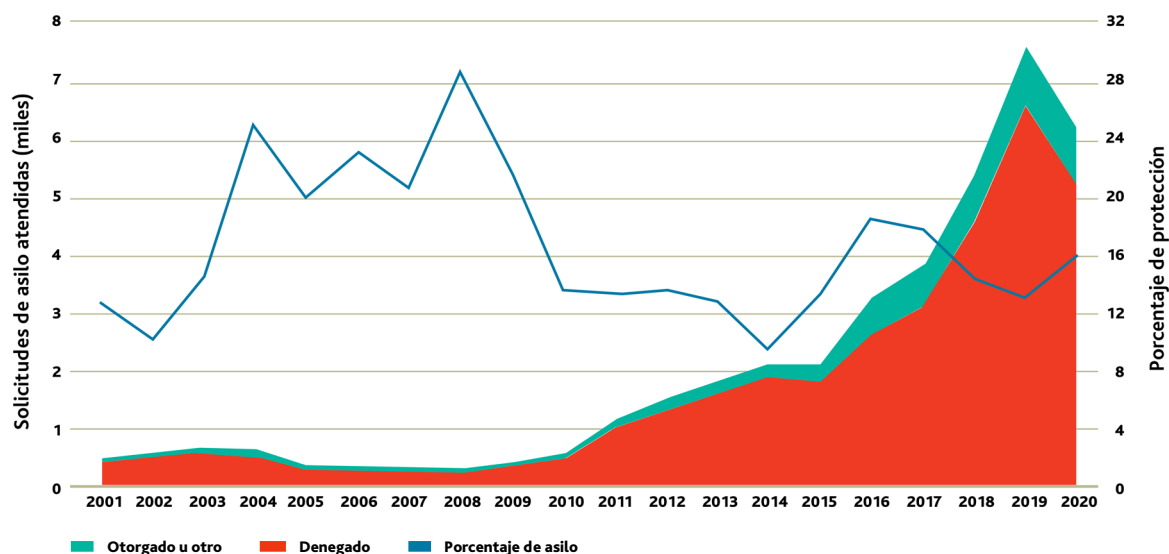
Para atender y reducir los desplazamientos internos y la migración forzada es fundamental que los gobiernos de México y Estados Unidos reconozcan el impacto de la violencia de los grupos criminales y la inseguridad en la población. En México, por una parte, a pesar del aumento y la propagación de los desplazamientos forzados, aún no se cuenta con una

Ley Federal sobre Desplazamiento Forzado Interno que proteja y ayude a las víctimas de este fenómeno. Por su parte, las leyes de asilo de Estados Unidos no reconocen la violencia e inseguridad ejercida por grupos criminales como un motivo para conceder el asilo u otros tipos de protección. En Estados Unidos sólo 15% de las solicitudes de asilo de mexicanos atendidas entre 2001 y 2020 fueron aceptadas o se les otorgó algún tipo de protección. A pesar de que el número de solicitudes de asilo de mexicanos en Estados Unidos se incrementó después del aumento de la violencia en diversas regiones de México, el porcentaje de solicitudes aceptadas o que se concedió alguna medida de protección se redujo, pasando de 22% entre 2003 y 2009 a 14% entre 2010 y 2020 (gráfica 4.2), sin considerar los casos que aún siguen en espera de un juicio.

El asilo y otros tipos de protección para mexicanos y otros migrantes que huyen de la violencia hacia Estados Unidos muestran sesgos espaciales también. Los datos oficiales del sistema de asilo indican que los porcentajes de aceptación de solicitudes de asilo varían entre 3 y 95%, dependiendo del juez a cargo. Además, estos datos muestran que los mayores porcentajes de rechazo de solicitudes de asilo de mexicanos atendidas entre 2001 y 2020 se concentraron en entidades del sur, como Nevada, Utah, Nuevo México, Texas y Arizona, así como en otras entidades al este del país, como Luisiana, Georgia, Carolina del Norte, Ohio y Florida (mapa 4.1).

Por otro lado, la decisión ejecutiva del gobierno estadounidense para emplear la pandemia de covid-19 como un motivo de la deportación inmediata de migrantes indocumentados en la frontera sur, mediante el Título 42, ha intensificado las barreras para los migrantes forzados que se dirigen hacia Estados Unidos [ver sección 3]. Las expulsiones inmediatas de mi-

Gráfica 4.2. Solicitudes de asilo de mexicanos atendidas en Estados Unidos (eje izquierdo) y porcentaje de protección (eje derecho), 2001-2020



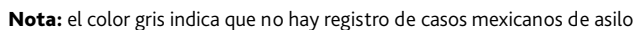
Nota: Otros tipos de protección: 1) suspensión de expulsión; 2) protección bajo la convención de la ONU: CAT; 3) protección a las víctimas de trata y violencia (U y T Visa); 4) protección por violencia contra la mujer (VAWA), y 5) SIJS.

Fuente: TRAC Immigration, "Immigration Court. Asylum Decisions (octubre de 2000 a mayo de 2021)" (Nueva York: Syracuse University, 2021), <https://trac.syr.edu/phptools/immigration/asylum/>.

grantes por la emergencia sanitaria junto con la mayor presión al sistema de asilo de Estados Unidos han dificultado que nuevas solicitudes sean atendidas llevando a los migrantes forzados a buscar otras formas para ingresar al territorio estadounidense.

Ante dicho panorama, se esperaría que la política exterior de México se centrara en el cabildeo de reformas destinadas a incrementar las cuotas de visas y de regularización de migrantes indocumentados en Estados Unidos, lo que beneficiaría, en parte, a los migrantes forzados de México. No obstante, la política exterior actual de México no tiene como prioridad incidir en la política migratoria de Estados Unidos para proteger a los connacionales forzados a migrar a otros países [ver sección 7], no sólo porque se teme lastimar los principios que supuestamente rigen la política exterior [ver sección 6], sino también porque implicaría admitir la incapacidad del gobierno mexicano de proveer seguridad y de imponer control en su territorio.

Por lo tanto, debido a la falta de reconocimiento oficial por parte de los gobiernos de México y Estados Unidos se sabe poco sobre los desplazados internos y los migrantes forzados que son invisibilizados como sujetos y objetos de políticas públicas. Por ello, es necesario conocer: ¿cuál es el papel de las políticas migratorias de México y de Estados Unidos sobre la protección de las víctimas de desplazamientos internos y de migraciones forzadas? y ¿cómo podría cambiar ese papel dados los actuales y futuros escenarios de violencia e inseguridad por los que atraviesan diversas regiones de México? En particular, ¿qué se vislumbra en regiones cercanas a las zonas de conflicto y en ciudades de la frontera norte, en donde los flujos de desplazamientos internos y de migraciones forzadas se han sumado a los flujos de migración internacional por motivos económicos y laborales, incrementando así la demanda de servicios, trabajos y otros?⁶

[illegible]

Continuación del curso actual de la política de seguridad sin avances en el reconocimiento del desplazamiento forzado, pero con estabilidad en la situación de violencia

un tanto clínico, sino que representa una renuncia a la propia capacidad de acción y, por supuesto, no presenta una solución duradera ante la violencia en México.

Por un lado, pese a la probable aprobación de una Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno (LDFI) en México en los próximos meses, los programas derivados de esta ley para atender a las personas desplazadas no contarán con recursos económicos hasta su aprobación en el Presupuesto de Egresos de la Federación, limitando así las acciones que puedan realizar las instituciones que estarán a cargo, es decir, la UPMRIP, la Comar y el Conapo.⁷ Por tanto, los avances en el corto plazo dependerán de los esfuerzos y la voluntad de las propias instituciones y los funcionarios públicos, así como de la presión de organiza-

ciones sociales nacionales e internacionales y de las personas desplazadas.

Por otro lado, de mantenerse las leyes y los sistemas de asilo de Estados Unidos restrictivos para mexicanos que huyen de la violencia e inseguridad, continuarán los intentos de cruce indocumentados que impactan con una mayor vulnerabilidad a las personas que han sido obligadas a abandonar sus lugares de origen y que son invisibilizadas en las estadísticas de migración indocumentada. Esta inacción del gobierno estadounidense para ofrecer una mayor protección a los mexicanos que huyen de la violencia se debe, en parte, a no querer reconocer que el gobierno de México no puede garantizar la seguridad de su población al interior de su propio territorio, por diversos intereses políticos y comerciales; pero también a la preocupación de distintas autoridades estadounidenses, ya que, si se acepta la violencia e inseguridad causada por grupos criminales como un motivo de asilo, generaría un efecto de atracción de migrantes de otras regiones del mundo con graves problemas de seguridad y violencia al interior de sus países.

Empeoramiento de la violencia e inseguridad sin cambios en el reconocimiento del desplazamiento forzado

La continuidad de la política de seguridad pública que privilegia el enfrentamiento armado, sumado a los cambios recientes en los mercados internacionales de drogas, que han propiciado nuevos enfrentamientos entre grupos criminales por el control de los precursores de drogas sintéticas que llegan de Asia a territorio mexicano y que posteriormente son procesadas y enviadas a Estados Unidos,⁸ pueden repercutir en el incremento de la violencia e inseguridad que padecen diversas regiones de México. Por lo tanto, lejos

de lograrse acuerdos regionales o locales entre grupos criminales, la violencia podría aumentar en el corto y mediano plazo, tanto en regiones con una larga historia en el cultivo de amapola y marihuana como en nuevas regiones de producción y rutas de envío de drogas sintéticas, lo que generaría nuevos desplazamientos internos y migraciones forzadas.

Inversión criminal y atención a los desplazamientos forzados en cooperación binacional y en programas nacionales para reducir la violencia

Dado que la causa del incremento de los desplazamientos internos y las migraciones forzadas se explica en gran parte por el aumento de la violencia e inseguridad delictiva ejercida por distintos grupos criminales en años recientes, es necesario el trabajo conjunto de los gobiernos de México y Estados Unidos en el control de las armas y los mercados de drogas internacionales, así como del seguimiento del lavado de dinero que los grupos criminales realizan para blanquear los recursos obtenidos de sus actividades ilícitas. Estas medidas podrían reducir los recursos económicos y físicos de los grupos criminales que utilizan para ejercer la violencia en distintas regiones de México y otros países, y, en consecuencia, se reducirían los desplazamientos internos y las migraciones forzadas de México.

Para lograr esto, es necesario que los gobiernos de México y Estados Unidos acepten en principio su responsabilidad en el crecimiento de los mercados de drogas y armas de la región. Por un lado, Estados Unidos es uno de los principales países consumidores de drogas en el mundo, hacia donde gran parte de estas drogas cruzan por las fronteras terrestres y marítimas de México mediante distintos mecanismos de corrupción.⁹ Por otro lado, Estados Unidos es uno de los principales proveedores de armas ilegales.

les que llegan a México, lo que incrementa el poder económico y de armamento de los grupos criminales para ejercer violencia y control de los territorios de producción, distribución y venta de drogas.¹⁰

Además de los cambios en las políticas de seguridad para reducir los niveles de violencia, existen otras soluciones posibles. En México está por aprobarse la LDFI, la cual puede tener impactos positivos para la visibilización y atención de las víctimas de este fenómeno.¹¹ La ley tendría que conducir al desarrollo de programas para cuantificar y caracterizar a los desplazados internos, además del desarrollo de programas de ayuda y protección a las víctimas. Si esto se lograra, podría reducirse también la migración forzada hacia Estados Unidos, al haber para los desplazados forzados otras opciones al interior de México. No obstante, la aprobación de la LDFI también podría tener un efecto negativo inesperado en los migrantes forzados de México, al incrementar el porcentaje de rechazos de asilo en Estados Unidos si los jueces estadounidenses considerasen que el gobierno de México puede brindar protección a su población desplazada dentro de su territorio.

Dada la falta de recursos económicos de la LDFI, los esfuerzos inmediatos derivados de ésta se centrarán en la estimación de las personas desplazadas al interior y fuera de México a partir de diversas fuentes de datos, como el Censo de Población y Vivienda 2020, así como en conocer las características socioeconómicas y demográficas de los desplazados y sus regiones de origen y destino. Además, podrían desarrollarse los primeros programas de atención y protección, cuyos objetivos se limitarán a paliar los efectos de los desplazamientos forzados mediante el otorgamiento de recursos económicos o el resqueamiento asistido.

Por su parte, es complicado que se den reformas

a las leyes de asilo y cambios a otros programas de protección en Estados Unidos. Para ello sería necesario hacer modificaciones a las leyes actuales, tanto en los motivos de asilo como en las cuotas de aceptación anuales, que se reflejen en la protección de migrantes mexicanos por inseguridad y violencia, además de la inclusión de México en otros tipos de protección, como en el Estatus de Protección Temporal (TPS).¹²

En cambio, una solución parcial para incrementar la protección de los migrantes forzados es la planteada por académicos y funcionarios de México y Estados Unidos que se refiere a la creación de visas temporales y renovables que permitan la residencia de migrantes forzados en Estados Unidos, así como su acceso a empleos formales, al tiempo que les permita la residencia permanente después de un periodo determinado. El incremento de este tipo de visas y de otros tipos de protección beneficiaría también a los solicitantes de asilo en espera de un juicio, que son cientos de miles de personas. No obstante, para lograr esto se requiere la presión de organizaciones nacionales e internacionales que protegen a los migrantes forzados, en particular aquellos que huyen de la violencia en sus países de origen. Un ejemplo de esto lo ofrece Colombia que pese a no tener los recursos físicos y económicos de Estados Unidos recientemente aprobó un TPS para los migrantes venezolanos que huyen de la crisis social y económica. Según medios locales, ya se ha registrado más de un millón de migrantes y se pretende cubrir al total de los 1.7 millones de migrantes venezolanos que se estima residen en Colombia. Esta protección tendrá una vigencia de diez años y les permitirá tener un estatus migratorio regular, después del cual podrán acceder a una visa de residente permanente.¹³

**Cooperación entre sectores públicos y privados
para el desarrollo de programas locales con el fin
de atender a los desplazados forzados en los
lugares de destino**

Derivado de las presiones económicas y sociales que enfrentan las ciudades fronterizas o de importancia estratégica para la migración interna e internacional por motivos económicos, laborales, de violencia y otros, los gobiernos locales, estatales y federal pueden abrir espacios y crear condiciones para la colaboración de los sectores públicos y privados que traten de remediar esta situación. La colaboración de los sectores públicos y privados podría incentivar la integración, al menos temporal, de las personas desplazadas en los lugares de destino. Un ejemplo de ello es la Iniciativa Juárez, una estrategia implementada en Ciudad Juárez, Chihuahua, en 2019, que consistió en emprender acciones para atender las necesidades de salud, alimentación, regulación, empleo y alojamiento de los migrantes internacionales y nacionales que buscaban cruzar a Estados Unidos, así también a los migrantes que fueron deportados de Estados Unidos. El programa fue financiado y respaldado por empresas, organizaciones nacionales e internacionales y por los tres niveles de gobierno.¹⁴

Si bien el impacto de Iniciativa Juárez fue limitado,

entre otros factores, por la falta de articulación con otros actores locales y de la sociedad civil, así como por los efectos de la pandemia de covid-19, esa estrategia puede servir de ejemplo para otras ciudades y regiones de tránsito y destino de migrantes que huyen de la violencia e inseguridad. Ante un escenario adverso derivado del incremento de la violencia en México y de los desplazamientos forzados, además de la política migratoria de Estados Unidos, que ha incrementado los tiempos de espera y las barreras para los solicitantes de asilo; el desarrollo de programas conjuntos entre gobiernos, empresarios y sociedad civil constituye una respuesta real para paliar la vulnerabilidad y las carencias a las que se enfrentan estas personas.

Sin embargo, el desarrollo de estrategias integrales en los lugares de tránsito y/o destino dependerá de las propias características económicas, demográficas y sociales de los lugares. Por lo tanto, pese a no poder institucionalizar este tipo de estrategias locales, un diálogo abierto entre los actores involucrados puede llevar al desarrollo de programas acordes a las realidades de cada lugar que, además de cubrir las necesidades de los migrantes, permitan su inserción en las economías locales, generando crecimiento económico y bienestar social para toda la población.

1. CMDPDH, "Desplazamiento Interno Forzado en México" (México: CMDPDH, 2014), <http://cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-desplazamiento-web.pdf>.
2. Nelson Arteaga-Botello, Claudio Dávila-Cervantes y Ana Pardo-Motaño, "Necro-Spaces and Violent Homicides in Mexico", *International Journal of Conflict and Violence* 13 (enero, 2019): 1-14, <https://doi.org/10.4119/ijcv-3125>.
3. Regiones: Península Baja (Baja California y Baja California Sur), Noroeste (Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora), Noreste (Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas), Occidente (Colima, Jalisco y Nayarit), Pacífico (Michoacán y Guerrero), Centro Sur (Ciudad de México, Estado de México y Morelos), Centro Norte (Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas), Centro Oriente (Hidalgo, Puebla y Tlaxcala), Península Yucatán (Campeche, Quintana Roo y Yucatán) y Sur (Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Tabasco).
4. Laura Rubio y Brenda Pérez, "Desplazados por violencia. La tragedia invisible", *Nexos*, 1º de enero de 2016, <https://www.nexos.com.mx/?p=27278>. Viridiana Ríos, "The Role of Drug-Related Violence and Extortion in Promoting Mexican Migration: Unexpected Consequences of a Drug War", *Latin American Research Review* 49, 3 (2014): 199-217,

- <https://www.jstor.org/stable/43670200>. María I. Barrios de la O (ed.), *Movilidad humana en Ciudad Juárez 2007-2012: transitando de la migración laboral a la emigración y desplazamiento forzado* (Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2016).
5. Oscar Rodríguez Chávez, "Efectos de la violencia sobre las tasas de emigración interna municipal en México: 1995-2015", *Migraciones Internacionales* 12 (2021): 1-25, <https://migracionesinternacionales.colef.mx/index.php/migracionesinternacionales/article/view/2045/1682>. Douglas Massey, Jorge Durand y Karen Pren, "Lethal Violence and Migration in Mexico: An Analysis of Internal and International Moves", *Migraciones Internacionales* 11 (2020): 1-20, <https://migracionesinternacionales.colef.mx/index.php/migracionesinternacionales/article/view/2282>.
 6. Laura Velazco Ortiz (coord.), "Analysis of Labor Market Insertion and Residential Strategies of Migrant Populations in Northern Border Cities in México: The Cases of Tijuana and Ciudad Juárez" (Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2021), <https://www.colef.mx/wp-content/uploads/2021/05/documento-entre-la-espera-y-el-asentamiento-1.pdf>.
 7. Cámara de Diputados, "Proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno" (2020), https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-09-30-1/assets/documentos/CDP_Minuta_Desplazamiento_Forzado.pdf.
 8. UNODC, "World Drug Report 2021" (Viena: UNODC, 2021), https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr-2021_booklet-1.html.
 9. UNODC, "World Drug Report 2021".
 10. UNODC, "Global Study on Firearms Trafficking 2020" (Viena: UNODC, 2021), <https://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/firearms-study.html>.
 11. "Proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno", Cámara de Diputados, September 29, 2020, https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-09-30-1/assets/documentos/CDP_Minuta_Desplazamiento_Forzado.pdf.
 12. La designación de un país extranjero al TPS puede hacerse debido a condiciones temporales de conflictos armados, desastres naturales, epidemias u otras condiciones extraordinarias y de carácter temporal. Permite a las personas de esos países no ser deportados y poder obtener una autorización de empleo, sin concederles la residencia legal permanente. Dentro de los países designados al TPS están: El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua y Venezuela. Consúltese USCIS, "Estatus de Protección Temporal", <https://www.uscis.gov/es/programas-humanitarios/estatus-de-proteccion-temporal>.
 13. Santiago Sema Duque, "Más de un millón de migrantes se ha registrado para recibir el Estatus de Protección Temporal en Colombia", AA, 17 de junio de 2021, <https://www.aa.com.tr/es/mundo/m%C3%A1s-de-un-mill%C3%B3n-de-migrantes-se-ha-registrado-para-recibir-el-estatus-de-protecci%C3%B3n-temporal-en-colombia/2277466>.
 14. Laura Velazco, ed., *Analysis of Labor Market Incorporation and Residential Strategies of Migrant Populations in Northern Border Cities in México: The Cases of Tijuana and Ciudad Juárez*, (Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2021)

5

Desplazamiento Institucional en la gestión migratoria

LUICY PEDROZA

Desde 2019 el centro de gravedad de la gestión migratoria se desplazó. En perjuicio de políticas migratorias amplias, la gestión se concentró en políticas de control para reducir el tránsito irregular de personas migrantes y las instituciones que formalmente podrían postular políticas amplias fueron descolocadas. Esto impide una gestión integral de la migración.

El contexto internacional presenta un *momentum* para que el gobierno mexicano retome un proceso de fortalecimiento institucional que incluya a la sociedad civil, con miras a desarrollar una estrategia de migración ambiciosa, acorde con los intereses de México y apoyada en una arquitectura institucional que facilite implementar el enfoque integral que la Ley de Migración de 2011 exige.

El desplazamiento institucional ocurrido alberga un potencial: de iniciarse un proceso de fortalecimiento institucional, la burocracia hacia la cual gravitó la gestión migratoria (SRE) podría apoyarse en ese proceso para la proyección bilateral, regional y multilateral. Además, definir la política migratoria soberana y propositivamente serviría de asidero ante situaciones cambiantes tanto en el terreno internacional (sobre todo respecto a Estados Unidos y Centroamérica) como en el interno.

Con la publicación de la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político en 2011, México comenzó a cambiar profundamente sus políticas migratorias, adoptando un enfoque de avanzada, centrado en los derechos humanos y en la no criminalización de la migración. Este desarrollo legal ha continuado hasta el gobierno actual. Últimamente se han incorporado convenciones internacionales relevantes y llenado vacíos que habían sido detectados respecto a las realidades migratorias, como el retorno y el desplazamiento interno, o las necesidades de personas vulnerables, como son las niñas, los niños y adolescentes. Según la ley de 2011 el enfoque para la gestión migratoria debe ser: “integral [y] acorde con la complejidad de la movilidad internacional de personas, que atienda las diversas manifestaciones de migración en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes”.¹ Aparte de la tarea pendiente de adoptar metas de *integración* aptas para los diferentes colectivos migrantes, no queda mucho por mejorar en las leyes migratorias de México. En cambio, es necesario mejorar su aplicación. El reciente desplazamiento de funciones, responsabilidades y visibilidad entre las agencias que gestionan la migración ha agrandado una brecha que ya existía entre el marco legal y su aplicación, añadiendo una brecha entre el marco legal y el institucional que amenaza con entorpecer el avance de los intereses de México a corto, mediano y largo plazo.

A partir de conceptos propios del análisis comparado de políticas migratorias, en esta sección analizo el desplazamiento institucional de la gestión migratoria en México y elaboro escenarios sobre lo que podría esperarse si se corrige o no. Propondré que el gobierno actual tiene la oportunidad excepcional de perfeccionar la arquitectura institucional de la gestión migratoria. México podría aprovechar su marco

legal de avanzada para lograr un posicionamiento global como ejemplo de gestión migratoria, si, paradójicamente, redujera el dominio de la política exterior sobre la migratoria, de forma que la segunda pueda tratar las distintas dimensiones de la migración con una perspectiva amplia, para la cual tiene mandato, y que contemple tanto la diversidad entre las personas migrantes como el interés de México.

Por qué el desplazamiento en la gestión de la política migratoria es un problema

Desde un punto de vista comparativo se sabe que no todo lo medido por los *rankings* de políticas migratorias se aplica:² incluso en democracias altamente industrializadas existe cierta incoherencia —o “brechas de implementación” según la jerga de las políticas públicas— entre la letra y la práctica de las políticas migratorias. Sin embargo, unas incoherencias preocupan más que otras. Cuando las instituciones que tienen el mandato legal para gestionar la migración en un país no coinciden con las que realmente la conducen, la gestión de la migración se vuelve incierta y se dificulta la interlocución con actores clave para la gobernanza migratoria (desde ONGs en la primera línea de respuesta interna de un país hasta organizaciones internacionales y gobiernos de otros países que, idealmente, tendrían que colaborar desde una perspectiva de responsabilidad compartida). En México estas incoherencias preocupan porque no sólo se hallan, como era costumbre, entre la letra y la práctica (adopción e implementación), sino que se han extendido al proceso de adopción de políticas entre el plano legal y el ejecutivo.

Arquitectura institucional de la gestión migratoria: letra versus práctica

Las nuevas incoherencias emanan del desplazamiento

de competencias entre agencias en un contexto de crisis de gestión migratoria que tuvo su punto más álgido a mediados de 2019, cuando el entonces presidente de Estados Unidos ejerció una enorme presión para que el gobierno de México evitara el paso irregular de caravanas de personas migrantes hacia nuestro territorio y a través de él. Provocada por condiciones exteriores, esa crisis puso al gobierno de México ante disyuntivas que impidieron que los órganos que formalmente trataban la política migratoria encauzaran una solución efectiva. Así, el centro de gravedad de la gestión migratoria se desplazó a la Cancillería, tradicionalmente responsable de asuntos en los que política exterior y política migratoria se traslapan. El problema es que, desde entonces, algunos órganos de la gestión migratoria están descolocados en su capacidad de ejercer sus facultades formales de decisión, coordinación y monitoreo. Aunque, como he dicho, la incoherencia entre nuestro marco regulatorio —progresista y garantista— y las acciones concretas no es nueva, a partir de 2019 se ensanchó visiblemente cuando las agencias que tenían un rol de protección y regularización en el papel tuvieron que abocarse a la búsqueda y detención prolongada de migrantes, y cuando el gobierno aceptó por razones humanitarias la devolución de personas migrantes a territorio mexicano bajo los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP).

El cambio de gobierno en Estados Unidos abre una oportunidad para corregir estas incoherencias, pues hay espacios de posible convergencia que dan a México espacios para reordenar la arquitectura de su gestión migratoria, tal como Estados Unidos lo está haciendo³ [ver sección 6]. Aunque el chantaje ejercido por Donald Trump no fue la única causa de las incoherencias, sí fue la más poderosa, y en su ausencia el gobierno mexicano puede decidir si quiere asumir

funciones de disuasión y contención migratoria como ejes perdurables de su política migratoria, o bien definir otras metas [ver sección 7]. Es plausible que México quiera "ordenar" sus fronteras propiciando entradas y tránsitos regulares como un interés legítimo y propio, pero tendría que ser uno entre varios intereses fijados en coherencia con nuestro marco regulatorio y provistos de medios e instrumentos administrativos acorde a su consecución. Para cumplir la promesa inicial del actual gobierno de ser "el país más comprometido de todos" con el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM), hace falta una estrategia de gran calado⁴ pero *¿se puede fortalecer el diseño institucional a partir de la situación actual?* Antes de osar delinear escenarios alternos, consideremos las condiciones e inercias existentes.

El escenario actual y los dilemas de abandonar las políticas migratorias reactivas

Para algunas secciones del aparato estatal podría parecer difícil corregir el curso tomado respecto a las funciones de contención y disuasión tanto por razones simbólicas como sustantivas: ¿cambiar el curso simultáneamente con el cambio de gobierno en Estados Unidos sugeriría que la política migratoria mexicana depende del vaivén político estadounidense? ¿Puede cambiarse el curso luego de que los últimos dos años privilegiaron espacios de interlocución para algunas agencias a expensas de otras y originaron cambios legales?

Por decreto presidencial la Guardia Nacional (GN) obtuvo facultades para colaborar con el INM en tareas de control migratorio y se creó un ente gubernamental presidido desde la SRE: la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria (CIAIMM), para coordinar la política migratoria. La

CIAIMM formaliza una estructura que se había ensayado en medio de la crisis del verano de 2019, durante la cual Trump vinculó contención migratoria con aranceles. En ese contexto era necesario fortalecer la coordinación entre agencias que trataban asuntos relevantes para la migración, aunque el mismo decreto de creación de la CIAIMM acotó tanto el propósito como la porción de realidad migratoria que le competiría: "coadyuvar en la solución del origen de los flujos masivos migratorios procedentes [...] principalmente de Centroamérica hacia [Estados Unidos], lo que es tarea de todos los entes públicos que conforman la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas atribuciones".⁵ La CIAIMM funciona como ente coordinador interinstitucional y se apoya en varios grupos de trabajo especializados en temas, regiones y categorías de personas migrantes. Sin embargo, carece por definición de atribuciones para proponer una estrategia amplia de política migratoria.⁶ La agencia formalmente definida para asumir esa atribución es la UPMRIP, que actualmente está activa en materia de documentación, compilación y generación de informes, tareas que le competen, pero no agotan su rango de atribuciones.⁷

De forma paralela a la creación de la CIAIMM se desdibujaron los órganos que hasta antes de 2019 habían canalizado la voz de una pluralidad de agencias gubernamentales y no gubernamentales en el ámbito de la política migratoria al gobierno. Esta observación vale tanto para el ámbito interno como para el de la política hacia la diáspora mexicana: en el primero, el Consejo Ciudadano del INM (CCINM) y el Consejo Consultivo de Política Migratoria (CCPM) de la Segob espaciaron o cesaron sus sesiones; en el segundo, el Consejo Consultivo del IME (CCIME) y las Comunidades Mexicanas en el Exterior ya estaban desaparecidos al inicio del actual gobierno. Por este

desfase temporal podemos descartar que la CIAIMM haya descolocado esos órganos; probablemente, su desaparición obedeció más bien a la coincidencia de las crisis provocadas en conjunto por Trump y la pandemia. Además, sólo dos de estos tenían el carácter coordinador que la CIAIMM pudo haber reemplazado; los otros dos (CIAIMM y CCIME) eran de consulta para la sociedad civil.

Es entendible que en 2019 los cuatro órganos consultivos hayan sido descuidados en aras de simplificar la gestión de la política migratoria para responder a las crisis. Ahora bien, ya superadas esas crisis, fortalecer la gestión de política migratoria significa exactamente lo contrario: propiciar la apropiación, legitimación y socialización de ésta mediante un entramado institucional plural, horizontal y flexible, en el que los consejos consultivos desempeñan un papel central. Afortunadamente, un acuerdo publicado recientemente para reformar el CCPM⁸ sugiere que efectivamente el gobierno buscaba reactivar por lo menos este órgano consultivo luego de reformarlo. Pareciera que se ha simplificado en el sentido de que se redujo el número de sesiones y se eliminaron los grupos de trabajo (quizá para no duplicarlos, pues ahora es el CIAIMM el que funciona con grupos de trabajo). No obstante, este nuevo acuerdo ha creado un núcleo de participantes con poder de voto (al que se suman representantes de tres agencias que antes no pertenecían al CCPM) y una "periferia" de participantes sólo con voz. Los representantes de la sociedad civil y la academia quedan en esa nueva periferia. Aunque el CCPM sigue sin ser convocado, la publicación de esta reforma permite esperar que se le convoque bajo la nueva conformación. Sobre esto es necesario enfatizar que, aun cuando no sea obvio para algunos funcionarios y funcionarias entrevistados, quienes en aras de la eficiencia parecen preferir

vías directas de toma de decisiones, el apagamiento de la voz de la sociedad civil en la gestión migratoria y la falta de su retroalimentación prefiguran una situación que pronto podría ser insostenible. En los últimos dos años, la sociedad civil ha llenado vacíos de atención, provisión de servicios básicos a personas migrantes, acompañamiento en casos concretos y monitoreo de la acción estatal. Simultáneamente, ha perdido canales formales para comunicarse con las agencias estatales.⁹ No hay ente coordinador que pueda reemplazar estos canales, pues la CIAIMM no incluye a las OSCs, a no ser por invitación a sesiones *ad hoc*. En una democracia, la consulta de la sociedad civil es importante para socializar las políticas públicas, pero en el contexto asombrosamente dinámico y desafiante de la migración es particularmente vital para dar a las agencias gubernamentales una visión precisa de las necesidades de políticas públicas.¹⁰

Otra gran carencia actual en la gestión de la política migratoria es la coordinación *multinivel*, es decir, la necesaria para que las entidades centrales actúen en consonancia con las estatales y municipales. Enormes retos para el Estado mexicano, como combatir la xenofobia, son irresolubles sin tal coordinación. Aunque pareciera que el INM tiene una estructura que permite tal coordinación, lo cierto es que sus limitaciones —que aquí no es posible detallar, pero que han sido señaladas por otras y otros—¹¹ son tantas que bloquean la comunicación y capacidad de gestión en su cadena de autoridad. La falta de sesiones del CCINM agrava esto.

El escenario actual de gestión migratoria no es sólo tambaleante, sino que se sostiene sobre alfileres. Por supuesto, la centralización de la política migratoria y el carácter reactivo que tuvieron sentido en 2019 podrían continuar, pero si no se cambia nada en el entramado institucional actual de la gestión mi-

gratoria y los demás factores relevantes permanecen constantes habrá costos. A corto plazo, es previsible que la limitada oferta de interlocución restrinja la potencialidad de gestión conjunta con la diversidad de actores internos e internacionales especializados en diversas facetas del sistema y los procesos migratorios. Aunque quizá la arquitectura actual fue efectiva para gestionar la desarticulación de algunas caravanas, podría ser miope para observar oportunamente otras formas de migración (e.g. la migración a cuentagotas o por mar) y ser aún menos capaz de atender asuntos más complejos, como los retos de cohesión social que se anuncian a mediano plazo ante la falta de políticas de integración para diferentes colectivos migrantes [ver sección 2].

Mientras México se abstenga de definir metas propias en la gestión migratoria y adaptar su estructura institucional para conseguirlas, le será imposible gestionar una migración *regular, ordenada y, sobre todo, segura*. Reestructurar la gestión migratoria en México es necesario tanto por razones externas como internas, pues, aunque sucesos externos hayan provocado la crisis de gestión migratoria en 2019, han sido sucesos acontecidos en territorio mexicano, como la reciente masacre de 19 migrantes en Tamaulipas, lo que ha obligado al presidente Andrés Manuel López Obrador a posicionarse. Las realidades demográficas de México privan al país del lujo que podrían tener otros países de marginar el tema [ver sección 1]. Al contrario, le exigen coherencia y una posición clara y lo más arrojada que permita la situación contextual en la región.

Escenarios plausibles

México ya tiene un marco legal vanguardista, pero le falta desarrollar una *estrategia de política migratoria amplia*, es decir, que incluya políticas de: 1) *inmigración* (es decir, la admisión de personas bajo diferen-

tes categorías, desde turismo y reunificación familiar hasta regularización de la migración irregular, acceso al territorio para quienes buscan protección humanitaria y avisas de trabajo para personas trabajadoras migrantes); 2) *integración* (tanto de personas inmigrantes como retornadas) y *vinculación con la diáspora*, y, finalmente, 3) *acceso a la ciudadanía mexicana* sin distinciones.

Aparte del contexto estadounidense, hay otra condición importante que delinea un escenario propicio para que México desarrolle esta estrategia: puede sacar provecho de su perfil en términos de geografías y fenómenos migratorios comparados, perfilándose para hacerles frente provechosamente con políticas claras. En este escenario, el gobierno actual no sólo recuperaría su ambición inicial de ilustrar la aplicación del PMM, sino que, desde una perspectiva comparada, aprovecharía una extraordinaria oportunidad de proyección internacional en el momento mundial actual.

A saber, México es uno entre varios países “nodo” de la migración entre el Norte y el Sur global, como Marruecos o Turquía. Últimamente estos países están presionados a subordinar sus políticas migratorias a las de países más poderosos, frecuentemente aceptando una retribución (véase Pacto Unión Europea-Turquía). Afortunadamente, el gobierno mexicano pudo preservar cierta medida de soberanía para decidir las *formas* en las que iba a responder a la presión que recibió en 2019-2020 y, poniendo ciertos límites, como negarse a aceptar ser Tercer País Seguro. Lo que entonces se criticó como falta de astucia por no reclamar una compensación, actualmente podría ser ventajoso porque las organizaciones internacionales clave en la gobernanza mundial de la migración —ACNUR y OIM— están respaldando la resistencia de los países nodo ante la “externalización de políticas migratorias”.¹² Gracias a que

puso límites y no negoció retribución, hoy en día México podría liderar esa resistencia pero, para ello, debe postular una estrategia propia, amplia y ambiciosa.

Recientemente, el gobierno de Colombia, país nodo en el actual éxodo de personas desde Venezuela, tomó una decisión que ha estado en boca de todos no sólo en la región de Sudamérica, sino en el mundo: abrió a esas personas la posibilidad de regularizarse y obtener una visa de residencia.¹³ Se habla poco, sin embargo, de la condición necesaria para que tal decisión fuera posible: el fortalecimiento institucional emprendido desde hace años¹⁴ y orientado a que en el mediano plazo su política migratoria nacional fuera capaz de asumir el reto de “cualquier fenómeno migratorio”.¹⁵ Con una Ley de Migración emparentada a la de Colombia, esta meta estaría al alcance de México.

Aun si México se abstuviera de emular modelos (Colombia o Portugal), la coyuntura actual pone al alcance del gobierno mexicano una oportunidad para reconfigurar capacidades y mandatos de las agencias a cargo del diseño, la ejecución, el seguimiento, la consulta y evaluación de las políticas migratorias. Nuestras propias leyes migratorias ponen tal meta a nuestro alcance. Además, los compromisos que este gobierno hizo en diciembre de 2018 en materia de política migratoria (ver nota 4) y que hoy en día son un inconveniente por estar tan lejos de la implementación, podrían apalancar tal reconfiguración y servir para reposicionar a México en el mundo. La Ley de Migración de 2011 y las adecuaciones hechas hasta hoy albergan el poder normativo de una posición progresista en un área de intensa controversia actual en el mundo.

A corto plazo, la intersección de las políticas migratorias y exterior y su gran traslape actual pueden aprovecharse para profesionalizar a la política exterior

en cuestiones de migración, tema que por la complejidad de flujos que caracterizan a México, llegó para quedarse en la agenda de la SRE. No obstante, desaprovechar este *momentum* para fortalecer la gestión migratoria y para proyectar una visión migratoria propia y ambiciosa hacia el exterior, podría resultar caro si la situación externa empeora a mediano y largo plazo. Es posible que la confluencia de factores regionales e internacionales para retomar un camino de

prestigio y proyección en la política exterior por vía de una política migratoria congruente con nuestras leyes y tradiciones de refugio¹⁶ no se presente otra vez en décadas. Si se deja pasar esta oportunidad, tanto en un escenario en que la compleja situación que conduce a la emigración desde Centroamérica empeorase como en otro en que el trumpismo se fortaleciese, México estaría en una posición aún más débil a mediano plazo que la que tuvo en 2019.

1. Segob y Congreso de la Unión, "Ley de Migración de 2011 (con reformas hasta 2018)".
2. Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin y James F. Hollifield, "Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention", en *Controlling Immigration: A Global Perspective*, ed. de James F. Hollifield, Philip L. Martin y Pia M. Orrenius (Stanford: Stanford University Press, 2004).
3. El gobierno de Joseph Biden no sólo ha dado prioridad al tema migratorio, sino también ha creado agencias expertas para atender diferentes dimensiones de la migración. Mientras tanto el gobierno mexicano ha simplificado su arquitectura institucional, incluso dentro de la SRE. Quizá esto obedezca a asuntos de índole presupuestaria y ciertamente no significa que la capacidad haya disminuido (al contrario, simboliza confianza en el prestigio y la experiencia de la SRE), pero sí significa, necesariamente, que la variedad de agencias estadounidenses no encuentra paralelo en México y, por ende, que los pocos interlocutores mexicanos están abrumados con el tema de la migración, en perjuicio de otros temas de política exterior.
4. SRE, "El Canciller participó en la Conferencia Intergubernamental para la adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular", Comunicado núm. 9, 11 de septiembre de 2018, <https://www.gob.mx/sre/articulos/participa-el-canciller-en-la-conferencia-intergubernamental-para-la-adopcion-del-pacto-mundial-para-una-migracion-segura-ordenada-y-regular?idiom=es> (consultado el 5 de julio de 2021).
5. Segob, "Decreto por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria", *Diario Oficial de la Federación*, 19 de septiembre de 2019, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5572790&fecha=19/09/2019.
6. Segob, "Decreto por el que se crea la CIAIMM". El art. 4, inciso 1, del Decreto que le concede la función de: "Aprobar la estrategia de *coordinación* en materia migratoria, sus metas y objetivos, así como su modificación o actualización" (las cursivas son mías).
7. La UPMRIP ha publicado una Nueva Política Migratoria del Gobierno Mexicano (2014-2018) que promete ser tan amplia como para impulsar un "cambio de modelo para la atención del tema migratorio en sus cuatro dimensiones: origen, tránsito, destino y retorno; donde contempla la movilidad humana segura, ordenada y regular; colocando al centro a las personas migrantes, al desarrollo social, cultural y económico". Aunque se definen siete componentes de esta política, parecen ser más bien principios rectores que áreas de acción: 1) la responsabilidad compartida; 2) la movilidad y migración internacional segura, ordenada y regular; 3) la atención especializada para la migración irregular; 4) el fortalecimiento de las capacidades institucionales; 5) la protección de las y los mexicanos en el exterior; 6) la integración y reintegración de las personas migrantes, refugiadas y mexicanas retornadas, y 7) el desarrollo sostenible en comunidades migrantes. Se "resalta" que la nueva política "se construye sobre la base del diálogo con actores clave, quienes bajo este enfoque, promueven el diseño y la elaboración de propuestas que guían las estrategias, programas y acciones públicas hacia cambios significativos" (Gobierno de México, "Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas" 2021, <http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/UnidadDePoliticaMigratoria>). Esta

"Nueva Política" está en sintonía con la Ley de Migración de 2011, pero en su generalidad no representa una estrategia clara para aplicarla; no se identifican acciones públicas o metas concretas, como sí fueron desarrolladas en el Programa Especial de Migración, producto del gobierno anterior, cuya implementación, en todo caso, también es discutible. Quizá orientado a desarrollarlas, se ha anunciado que "se integrará e implementará el Programa Especial de Política Migratoria", pero no cuándo (UPMRIP, "Nueva Política Migratoria del Gobierno de México (2018-2024)" [México: Segob], http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Nueva_Politica_Migratoria).

8. Segob, "Acuerdo por el que se reforma y adiciona el diverso por el que se crea el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación", *Diario Oficial de la Federación*, 9 de julio de 2021, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5623427&fecha=09/07/2021.
9. Luicy Pedroza, "La silenciosa desaparición de los consejos consultivos en la gestión migratoria", *Nexos/Observatorio de Legislación y Política Migratoria*, 9 de junio de 2021, <https://migracion.nexos.com.mx/2021/06/la-silenciosa-desaparicion-de-los-consejos-consultivos-en-la-gestion-migratoria/>.
10. Aparte de la CIAIMM, la única entidad nueva en la arquitectura institucional actual es la MIFR, otro ente coordinador que convoca a las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Economía, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, Salud, Bienestar y Economía, además de los organismos como el IMSS, el SAT y el Banco del Bienestar, así como los órganos desconcentrados, el INM y el IME, que actúan conjuntamente como Secretaría Técnica para convocar a reuniones trimestrales.
11. En los últimos 15 años varias evaluaciones externas han hecho recomendaciones para reformar el INM, desde la dignificación del trabajo de sus empleados (salarios, capacitación legal y en protocolos de actuación, condiciones de trabajo dignas, servicio de carrera profesional que permita construir una carrera ascendente con fiabilidad y transparencia) hasta la limitación de nombramientos aleatorios y el fortalecimiento de la rendición de cuentas y del vínculo de autoridad de las delegadas y los delegados y subdelegados del INM hasta la Segob. Según personas entrevistadas, la conformación del INM por personal formado en aparatos de seguridad explica que este organismo haya adoptado una visión "securitista" que privilegia tareas de control, detención y sanción por sobre las de protección y acceso a diferentes visas, que formalmente también son suyas. Es difícil rescatar áreas que han sido "securitizadas", a menos que se involucre a las organizaciones internacionales expertas como asesoras. Algunas personas entrevistadas consideraron, sin embargo, que después de varias campañas de combate a la corrupción que condujeron a despidos masivos podría ser más efectivo crear una nueva entidad libre del estigma que aqueja al INM. Aunque menos detallado, el informe de Andrew Selee *et al.*, "Sentando las bases para una cooperación regional: política migratoria y capacidad institucional en México y Centroamérica" (Washington DC: MPI, abril, 2021), coincide en varias de estas recomendaciones.
12. IOM, "IOM Calls for End to Pushbacks and Violence Against Migrants at EU External Borders", *IOM*, 9 de febrero de 2021, <https://www.iom.int/news/iom-calls-end-pushbacks-and-violence-against-migrants-eu-external-borders>. UNHCR, "UNHCR Warns against 'Exporting' Asylum, Calls for Responsibility Sharing for Refugees, Not Burden Shifting", UNHCR, 19 de mayo de 2021, <https://www.unhcr.org/news/press/2021/5/60a2751813/unhcr-warns-against-exporting-asylum-calls-responsibility-sharing-refugees.html> (consultado el 5 de julio de 2021).
13. Deutsche Welle, "Duque firma decreto para regularizar a migrantes venezolanos", *DM*, 1º de marzo de 2021, <https://www.dw.com/es/duque-firma-decreto-para-regularizar-a-migrantes-venezolanos/a-56740567>.
14. Véase el Sistema Nacional de Migraciones, Ministerio de Relaciones Exteriores, "Sistema Integrado de Gestión", *Migración Colombia*, <https://www.migracioncolombia.gov.co/informacion-general/content/234-sistema-integrado-de-gestion> (consultado el 5 de julio de 2021).
15. Colprensa, "Congreso de la República estudiará Ley que daría la nueva política migratoria del país", *Asuntos Legales*, 23 de noviembre de 2018, <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/congreso-de-la-republica-estudira-ley-que-daria-la-nueva-politica-migratoria-del-pais-2797437>.
16. Así lo establece el art. 2 de la Ley de Migración en su versión más reciente (Cámara de Diputados, Ley de Migración, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo de 2021, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_200521.pdf).

6

Perspectivas de reforma migratoria en Estados Unidos y posibles respuestas diplomáticas multinivel de México: el papel de los consulados

GUADALUPE GONZÁLEZ GONZÁLEZ

En Estados Unidos tomará tiempo y capital político revertir el denso legado de políticas restrictivas, reconstruir el sistema de asilo y abrir vías de regularización. Se avizoran tres escenarios: reformas parciales reversibles por vía presidencial, reformas parciales estables por vía legislativa y vuelta a políticas restrictivas por efecto búmeran.

Las condiciones políticas no son favorables para una reforma integral, pero el gobierno de Joseph Biden representa una ventana de oportunidad, la primera desde 2014, para avanzar hacia la apertura gradual y parcial del sistema migratorio. El panorama es esperanzador, pero el futuro es incierto.

La llegada de Biden abre a México espacios para replantear sus prioridades migratorias y fronterizas, buscar acuerdos bilaterales específicos y apoyar a sus migrantes en Estados Unidos a través de su extensa red consular ante los cambios más promisorios (DACA, trabajadores agrícolas y esenciales). De prevalecer una actitud inercial, es decir, reactiva y de acomodo pragmático, se perdería la oportunidad de equilibrar la gestión migratoria y de apoyar los legítimos reclamos de los migrantes mexicanos.

Actores y rutas de la reforma migratoria en Estados Unidos: la brecha entre lo deseable y lo posible

Desde el primer día de su mandato el presidente Joseph Biden estableció como prioridad de gobierno impulsar una política migratoria distinta a la de su antecesor a través de reformas legislativas o con directivas presidenciales para abrir y ampliar vías de regularización e ingreso legal, restaurar el sistema de asilo y refugio, mejorar el control fronterizo, fortalecer las protecciones laborales y atender las causas de la migración en los países de origen. Estas medidas, de concretarse, podrían beneficiar a casi once millones de personas —alrededor de cinco millones son mexicanos—¹ que actualmente residen de forma irregular en Estados Unidos y que durante años han vivido en un contexto de miedo, incertidumbre, marginación y riesgo de separación familiar por el endurecimiento de las políticas restrictivas y su secuela de detenciones, deportaciones, limitaciones de derechos y menor acceso a servicios de salud, educación y vivienda.

En este nuevo escenario las expectativas entre la población migrante son amplias y se respira un ambiente de menor agobio, pero la incertidumbre sigue presente cuando las necesidades de alivio en los grupos más vulnerables son aún mayores por las secuelas de la pandemia y la vigencia de actitudes nativistas.

Después de 35 años de *impasse* legislativo para abrir vías de regularización desde IRCA (1986) y de 25 años de políticas restrictivas desde IIRIRA (1996) que alcanzaron su punto máximo con la presidencia de Donald Trump; el plan migratorio del nuevo gobierno demócrata tiene mejores perspectivas que los intentos anteriores por varias razones. Primero, Biden cuenta con un plan migratorio y una hoja de ruta desde el inicio de su mandato, lo que amplía el horizonte

temporal para avanzar reformas. El tema migratorio es prioritario en su agenda y al no estar vinculado exclusivamente a temas “duros” de seguridad y frontera, sino a prioridades “blandas” (regularización, igualdad étnica, bienestar social, recuperación económica, cooperación al desarrollo y asistencia humanitaria), se abren espacios para acuerdos entre múltiples partes que pueden ser aliados en esta reforma y que están mejor organizados y cuentan con mayor visibilidad que antes. Además, las nuevas reglas comerciales y de inversión en el T-MEC aunadas a la disrupción de las cadenas de valor por la pandemia, exigen mayor coordinación bilateral en materia de movilidad y estándares laborales. Por último, la dinámica demográfica [ver sección 1] y el descenso en el crecimiento de la población en Estados Unidos en la última década,² debido en gran medida a la ralentización de la inmigración desde 2007, podrían servir para abrir espacios de acción en el ámbito político.

La correlación de fuerzas políticas, sin embargo, puede ser un contrapeso significativo para las condiciones favorables: el empate partidista en el Senado, el estrechamiento de la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes, el obstruccionismo republicano, la movilización del trumpismo, la oposición de autoridades republicanas estatales y locales, sobre todo en estados disputados (Arizona, Texas y Florida), la polarización política y las diferencias entre el ala progresista y el ala moderada del Partido Demócrata, en conjunto, hacen improbable un acuerdo bipartidista amplio en el Congreso en la primera mitad del mandato de Biden para sacar adelante una ley de reforma integral de gran calado.

Biden cumplió con prontitud su promesa de campaña de proponer una Ley de Ciudadanía de Estados Unidos 2021,³ que contempla una ruta de regularización de ocho años hacia la ciudadanía. Sin embargo,

sin apoyo bipartidista para aprobarla, los actores a favor de esta reforma dentro y fuera de la administración ahora se inclinan por un enfoque pragmático de cambios graduales. En esta ocasión el proceso político de reforma migratoria no se plantea como una batalla de todo o nada, sino como una apertura incremental de espacios para concretar cambios parciales que benefician, temporal o permanentemente, a segmentos de migrantes en situación precaria o irregular. El reto para Biden es empujar con decisión y celeridad las reformas antes de las elecciones intermedias de 2022 sin provocar un efecto búmeran por parte de los republicanos que las pueda descarrilar, pero sin que la lentitud le reste credibilidad y apoyo, un juego de equilibrio político que Barack Obama no supo jugar.

A nivel federal, existen tres posibles rutas de cambio: a) reformas legislativas específicas y parciales a las leyes migratorias vigentes, y asignaciones presupuestales anuales a programas y agencias migratorias, condicionadas o no; b) acciones ejecutivas unilaterales (decretos, cambios administrativos y nuevas prácticas regulatorias autorizadas por el Fiscal General), y c) decisiones judiciales de cortes federales y de la Suprema Corte para dirimir casos migratorios o interpretar la constitucionalidad de las acciones legislativas y ejecutivas. Un hallazgo de la investigación para este reporte que abona a la tesis de que hay una ventana de oportunidad es el *alto nivel de actividad* sobre cuestiones migratorias que se observa en cada una de estas rutas durante los primeros seis meses del gobierno de Biden.

Respuesta mexicana: retos y oportunidades

México ha respondido de forma deliberadamente cauta limitándose a dar la bienvenida a la nueva agenda migratoria estadounidense, a reconocer el papel de las remesas como red de protección fami-

liar y fuente de recuperación económica, y a gestionar caso por caso los términos del diálogo bilateral con diversas autoridades y contrapartes estadounidenses. En estos diálogos, los objetivos por parte de México han sido el restablecimiento de la normalidad en la frontera, el acceso a vacunas, los apoyos para la infraestructura fronteriza y centros de atención a migrantes, y la agilización de los procesos de asilo y migración laboral. Sin embargo, para México este cambio de actitud y enfoque —cuyo indicador simbólico es la sustitución semántica del término “alien” por el de “no ciudadano” en discursos y documentos oficiales—⁴ implica una serie de oportunidades y desafíos en el centro mismo de la intersección entre política migratoria y política exterior.

El primer reto es hacer un cálculo realista sobre las posibilidades de que en el actual contexto de polarización política y crisis sanitaria puedan concretarse en reformas a las leyes, las políticas y las prácticas migratorias anunciadas por el gobierno de Biden. Esto implicaría dar atención y seguimiento a la cambiante configuración de actores e intereses a favor y en contra, identificar las vías y los tiempos en que podrían darse los cambios esperados y, sobre todo, construir puentes con interlocutores relevantes cercanos a las preferencias mexicanas.

El segundo desafío es precisamente atender los problemas y aprovechar los espacios de acción que los distintos escenarios migratorios en Estados Unidos plantean a la conducción de la relación bilateral desde una estrategia diplomática multinivel, en la cual los consulados jueguen un rol significativo. Esto implicaría fijar objetivos y prioridades al más alto nivel, además de elaborar y coordinar las directrices sobre cómo las representaciones consulares podrían contribuir a los procesos de regularización, sea con información y asesoría legal y administrativa a los

migrantes mexicanos, o de alguna otra forma, como el cabildeo político, el litigio estratégico y la diplomacia pública. Todo esto requeriría contar con un diagnóstico previo en torno al previsible impacto de las nuevas medidas e iniciativas sobre la situación de los migrantes mexicanos y, por ende, sobre las tareas, las prioridades y los requerimientos de infraestructura, presupuesto y personal de la red consular.

En materia de diplomacia consular, las autoridades mexicanas no han introducido, hasta el momento, cambios estratégicos ni operativos.⁵ En general, se mantienen vigentes los numerosos programas del sofisticado sistema de asistencia y protección consular construido a lo largo de décadas en materia de documentación, civil, laboral, legal, financiera, educativa, de salud y cultural.⁶ Prevalece un enfoque adaptativo que abreva de la experiencia y la arquitectura consular existente, sin que se advierta un esfuerzo de revisión estratégica que acelere y asigne recursos a la tarea de aprovechar el giro reformista de Biden para reorientar los acuerdos bilaterales en favor de los migrantes.

Si se parte de la observación histórica de que por geopolítica y asimetría de poder la política migratoria mexicana ha sido primordialmente reactiva,⁷ una posibilidad es que el actual gobierno mexicano repita el patrón de acomodo pragmático a las preferencias estadounidenses con esquemas de colaboración flexibles y acotados, sin una visión amplia de largo plazo. Otra alternativa es que aproveche el momento para retomar su política migratoria inicial no restrictiva, de cooperación regional y alineada al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM) que se truncó en 2019 por los acuerdos bilaterales forzados por el gobierno de Trump para controlar fronteras y devolver a territorio mexicano a los solicitantes de asilo de terceros países.

México tendría que elaborar su propia hoja de

ruta para modificar el *statu quo* heredado de dichos acuerdos y negociar la reapertura pos-pandemia de la frontera con Estados Unidos, buscando fortalecer sus capacidades de gestión migratoria y ampliando los mecanismos multinivel de cooperación transfronteriza. Esto podría derivar en iniciativas concretas para reequilibrar el diálogo migratorio con Estados Unidos, negociar vías de acceso legal y regularización para mexicanos, y hacer más eficaz su diplomacia pública y consular.

Desde una estrategia diplomática multinivel,⁸ la clave para romper inercias radicaría en la activación de alianzas estratégicas y tácticas, diferenciadas y focalizadas según el tema (DACA, trabajadores agrícolas, trabajadores esenciales, infraestructura fronteriza, menores no acompañados, derechos laborales y sociales, protocolos de devolución, entre otros), con actores gubernamentales y no gubernamentales a nivel federal, estatal y local a través de la red de consulados bajo la conducción de la SRE y la Embajada de México en Washington.⁹ A pesar de que el alcance de las acciones que realizan los consulados mexicanos están limitadas por las leyes estadounidenses a las representaciones extranjeras, el sistema de pesos y contrapesos y la fragmentación del proceso decisorio en ese país abren múltiples puntos de acceso para influir.

En realidad, son otros factores los que impiden redireccionar políticas y dinámicas gubernamentales. Del lado estadounidense, los frenos provienen de la crispación política en torno a la migración, del activismo antiinmigrante republicano, de las medidas restrictivas locales y judiciales, de inercias burocráticas y culturales en las agencias migratorias y de los rezagos acumulados en el sistema migratorio (rezagos para procesar). Del lado mexicano pesan, sobre todo, la desatención (o atención intermitente) de alto nivel en asuntos migratorios y diplomáticos, el én-

fasis en el principio de no intervención sobre el de protección de derechos humanos, la falta de claridad e indefinición estratégica respecto a los objetivos en la relación bilateral, las disputas burocráticas y la descoordinación por reformas a la administración federal, las restricciones presupuestales y las capacidades institucionales limitadas de los consulados, y el creciente rezago en los servicios que prestan desde la pandemia.

Escenarios en Estados Unidos

Cambios incrementales por acción

ejecutiva y reformas legislativas parciales

En la coyuntura actual incluso las iniciativas parciales con cierto apoyo bipartidista, como la de los *dreamers*, requieren de tácticas legislativas audaces para aprovechar los estrechos márgenes de acción para su aprobación, los cuales se reducen a dos las opciones: a) lograr acuerdos para limitar o modificar al filibusterismo, lo que requiere cierto apoyo republicano para reunir el mínimo de 60 votos, y/o, b) introducir las modificaciones en el proceso anual de aprobación del presupuesto ("regla de reconciliación presupuestal") con mayoría simple demócrata. Al 1º julio de 2021, las iniciativas de ley y las resoluciones migratorias presentadas durante la actual legislatura 117ª, sumaban 339 (171 republicanas y 168 demócratas)¹⁰ sobre los siguientes temas: seguridad e infraestructura fronteriza, DACA, trabajadores agrícolas, Estatus de Protección Temporal (TPS), trabajo en actividades esenciales, procesamiento e infraestructura para el asilo y atención a niños no acompañados.

El activismo republicano consiste en un alud de iniciativas para limitar el asilo y la inmigración, y aumentar la seguridad fronteriza, aunque los congresistas republicanos de California y los estados del

noroeste apoyan la apertura de visas de trabajo agrícola y profesional, al igual que DACA. El futuro de estas iniciativas dependerá en gran medida de la presión, el activismo y la movilización de los actores sociales y económicos interesados. Aunque la ruta legislativa es la más incierta de todas, la batalla mediática es tan importante como la legislativa. Por ello adquiere particular relevancia una estrategia proactiva de diplomacia pública y parlamentaria por parte de México para equilibrar la información que llega a los públicos atentos estadounidenses.

Prolongación del statu quo con cambios

incrementales por acción ejecutiva

sin modificaciones legislativas

En este escenario, los cambios incrementales se dan a partir de decretos y directivas presidenciales. En los primeros seis meses en la Casa Blanca, Biden emitió 27 decretos y directivas presidenciales migratorias, la mayoría para revertir políticas restrictivas de Trump, como la prohibición de entrada a musulmanes, el muro fronterizo, la exclusión de indocumentados del recuento en que se basa la redistribución electoral, las cancelaciones a TPS, la expulsión de menores no acompañados, los acuerdos bajo los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP) con México y la prueba de carga pública. Otras directivas establecen fórmulas para reforzar el programa DACA, acelerar la reunificación familiar, elevar las cuotas de refugiados y visas de trabajo, abrir vía rápida a la ciudadanía para trabajadores agrícolas y asignar recursos para atender las causas de la migración. No es claro el derrotero que seguirán estas acciones ni cuánto tardarían en llegar sus beneficios a los migrantes; además, esta ruta podría verse obstaculizada por factores imprevistos asociados a la pandemia o a la situación en la frontera con México, e incluso detenerse si los de-

mócratas pierden la mayoría en el Congreso en las elecciones intermedias de 2022.

***Empantanamiento por movilización
de actores antiinmigración y politización de
la agenda migratoria en contextos
de crisis sanitaria o descontrol fronterizo***

Otro escenario, en el cual los avances serían incluso menores, contempla las acciones y reacciones de distintos actores internos que podrían bloquear el proceso. Es el caso de las reticencias al interior de las agencias de inmigración, como ICE, y de las reacciones legislativas y judiciales en contra promovidas por gobiernos republicanos estatales y locales —en particular de Arizona, Florida y Texas—, con posibilidad de detener e incluso revertir la implementación de directivas presidenciales y reglas administrativas. La suspensión judicial al decreto presidencial de una moratoria de cien días a las deportaciones por solicitud del Fiscal General de Texas y la presión sanitaria para mantener vigente el Título 42 son casos paradigmáticos: en lugar de pausar las expulsiones, éstas aumentaron de enero a abril.¹¹ A esto se debe añadir la fuerte presión política de los republicanos para no flexibilizar los controles en la frontera, lo que ha obligado a Biden a aminorar el paso y a tener que priorizar las medidas de contención sobre las de acogida, apertura e integración.

Hasta ahora el gobierno de Biden ha optado por segmentar el proceso de toma de decisiones entre el Department of State y el DHS. Aún no son claras las implicaciones del actual enfoque de gestión y administración de los asuntos migratorios a nivel federal, aunque son previsible los traslapes y conflictos interburocráticos. Lo que sí es claro es que habrá muchos puntos de veto en el proceso político y decisorio estadounidense.

**Escenarios para México:
las piezas por armar**

En cualquiera de los tres escenarios anteriores, la red consular¹² encargada de atender la diversidad de dinámicas locales que afectan a la población mexicana e influyen en el diseño y la práctica de la política migratoria estadounidense adquiere mayor relevancia estratégica y operativa. Mientras que en los estados de la costa oeste el cabildeo proinmigrante de actores económicos y sociales es más intenso que nunca, en los estados del sur y fronterizos los republicanos bloquean las reformas con medidas restrictivas y recursos judiciales. Esta disparidad de situaciones constituye un gran reto al momento de encontrar equilibrios y definir enfoques de diplomacia consular.

Las entrevistas realizadas para este reporte a tomadores de decisión y actores sociales revelaron la necesidad de diferenciar los impactos de los escenarios descritos en los distintos tipos de consulados que operan en contextos políticos dispares. Para fines de planeación de una estrategia diplomática multinivel sería útil distinguir cuatro categorías de consulados: los que se encuentran en capitales estatales (13), en frontera (12), los de migración tradicional (14) y los de migración emergente (11). Los asuntos urgentes y apremiantes suelen concentrarse en los consulados de frontera, en tanto que el creciente déficit entre demanda de servicios y recursos afecta sobre todo a los consulados de migración emergente. Los nichos estratégicos donde habría que tejer fino a fin de concretar soluciones permanentes de regularización para *dreamers*, trabajadores agrícolas y esenciales se ubican, sobre todo, en los consulados en capital y los de migración tradicional.

Otro dato revelador de las entrevistas es que, en un sistema político tan abierto y descentralizado como el estadounidense, los consulados y la emba-

jada en Washington son particularmente activos por las múltiples demandas y presiones a las que están expuestos en el terreno. En ocasiones, funcionan como el principal agente de cambio cuando se abocan a construir alianzas *ad hoc* y logran sinergias con actores estratégicos gubernamentales y no gubernamentales¹³ en torno a causas y temáticas específicos. Dos casos recientes ilustran esta dinámica: la promulgación en Arizona de la Ley SB 1420 (marzo de 2021), reconociendo la matrícula consular tras años de cabildeo directo por parte del consulado en Phoenix y el papel de la embajada y del grupo de diplomáticos mexicanos que en 2019 elaboraron, gestionaron y socializaron, de la mano con despachos de abogados estadounidenses y del Caucus Hispano, la intervención de México como "Amicus Curiae" ante la Suprema Corte de Estados Unidos, en el caso contra la terminación del programa DACA. Estos y otros casos anteriores muestran que el cabildeo es una práctica legal, legítima y extendida en Estados Unidos, que México tiene experiencia en ese campo y que las posibilidades de éxito son mayores cuando se hace no sólo con organizaciones mexicanas e hispanas, sino con movimientos asociativos estadounidenses amplios que rebasan las líneas étnicas o de nacionalidad, aménorando el riesgo de "mexicanizar" los asuntos.

A la complejidad de la situación del tema migratorio en Estados Unidos se suman factores internos como los cambios en la estructura interna de la SRE, de embajador y subsecretario, que ralentizan la capacidad de respuesta, dificultan llevar a término los reajustes en los programas de atención a migrantes¹⁴ y provocan descoordinación. La decisión de reemplazar la Subsecretaría de América del Norte por una Jefatura de Unidad cercana al Canciller¹⁵ tiene consecuencias de largo plazo y es indicativa de una mayor centralización en la toma de decisiones que podría ocasionar

el desplazamiento de la embajada en Washington del núcleo decisorio y una asimetría en el nivel de interlocución con las contrapartes estadounidenses. Por falta de dirección y sistematización de la memoria institucional, este tipo de cambios desperdician la capacidad instalada.

En cuanto a las actuales preocupaciones de la red consular ante el complejo e inédito contexto político estadounidense, el tema recurrente son las consecuencias mixtas de la pandemia. Por un lado, el cierre obligado de oficinas limitó los servicios y la atención regular a la comunidad, dejando sin resolver muchas necesidades y generando descontento. En 2020 el número de casos de asistencia y protección consular en Estados Unidos se desplomó de 195 161 en 2019 a 68 063 casos. Por otro lado, la pandemia llevó a poner en marcha iniciativas innovadoras sobre la base de alianzas estratégicas y tácticas con actores estadounidenses, en especial en materia de salud, con efectos positivos de alcance transfronterizo, como el esfuerzo de vacunación entre el Consulado de San Diego y organismos empresariales.¹⁶

Muchos consulados se han visto rebasados tras el cierre de actividades y oficinas durante 2020, y el aumento de la demanda de servicios por la crisis sanitaria. Todos los consulados enfrentan dos focos rojos: a) un serio rezago en documentación (producto de la pandemia) y b) la creciente precariedad financiera por la caída en los ingresos consulares y el desfondamiento, por medidas de austeridad, de programas clave de asistencia jurídica, como el Programa de Asistencia Jurídica a Personas Mexicanas a través de Asesorías Legales Externas en Estados Unidos de América (PALE). Ambos problemas tenderán a agudizarse en todos los escenarios previstos: si no hay apertura, crecerá la presión sobre los servicios de asistencia jurídica y litigio estratégico, y, si las reformas avanzan,

vendrá una avalancha de solicitudes de información y documentación.

Aun cuando la política exterior mexicana tiene poca capacidad de incidir en el proceso de reforma migratoria interna de Estados Unidos, los cincuenta consulados mexicanos en Estados Unidos tienen una cobertura mayor a la de cualquier otro país, dado el significativo número de mexicanos que ahí residen: 38.7 millones de personas de origen mexicano, 11.2 millones de nacidos en México, de los cuales alrededor de cinco millones tienen estatus irregular¹⁷ [ver sección 2]. En esta dinámica los consulados constituyen la principal vía de transmisión de las necesidades de protección y de información sobre la situación en Estados Unidos, dada su relación directa y cotidiana con la numerosa y heterogénea diáspora mexicana. Son, por tanto, un actor clave y singular que destaque a la política exterior mexicana de cualquier otra.

En conclusión, todo indica que la reorientación de las políticas migratoria y exterior en México y en Estados Unidos enfrenta obstáculos importantes, por

lo cual los cambios, de darse, llegarán a cuentagotas y requerirían de una buena dosis de atención política de alto nivel. Si bien la actual coyuntura política estadounidense con el plan migratorio de Biden incentiva la activación de actores gubernamentales y no gubernamentales en México para un eventual proceso de revisión de la política migratoria restrictiva dominante y de la política exterior cautelosa basada en la no intervención; en el corto plazo las posibilidades de cambio son menores por el empate político entre fuerzas contrapuestas en Estados Unidos y, en México, por la indefinición estratégica a causa de intermitencias en la atención al más alto nivel, disputas burocráticas y reorganización institucional [ver sección 5]. De prevalecer este escenario inercial, para la segunda mitad del mandato de Biden podrían cerrarse las posibilidades de reforma y la política exterior mexicana habría perdido la oportunidad de forjar un entendimiento bilateral integral en materia migratoria sin haber actualizado y fortalecido uno de sus instrumentos clave: la diplomacia consular.

1. Emma Israel y Jeanne Batalova, "Mexican Immigrants in the United States", *MPI Spotlight*, 5 de noviembre de 2020. MPI, "Unauthorized Immigrant Populations by Country and Region, Top States and Counties of Residence 2018", <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/unauthorized-immigrant-populations-country-and-region-top-state-and-county> (consultado el 30 de junio de 2021).
2. Musaffar Chishti y Randy Capps, "Slowing U.S. Population Growth Could Prompt New Pressure for Immigration Reform", *MPI Policy Beat*, 26 de mayo de 2021, <https://www.migrationpolicy.org/article/slowing-us-population-growth-immigration-reform>.
3. La Ley H.R. 117 se introdujo el 18 de febrero con el copatrocinio de 145 representantes demócratas, puede consultarse en <https://www.congress.gov/117/bills/hr1177/BILLS-117hr1177ih.pdf>.
4. El cambio se anuncia en la exposición de motivos de la Ley de Ciudadanía de 2021 para reiterar la visión de Estados Unidos como una nación de inmigrantes. Véase Suzanne Monyak, "Under Biden, New Immigration Tone Takes Center Stage", *Roll Call*, 18 de febrero de 2021. The White House, "President Biden Sends Immigration Bill to Congress as Part of His Commitment to Modernize our Immigration System", 20 de enero de 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/fact-sheet-president-biden-sends-immigration-bill-to-congress-as-part-of-his-commitment-to-modernize-our-immigration-system/>.
5. El presidente Andrés Manuel López Obrador ha reiterado la idea de convertir los consulados en "procuradurías para la defensa de los derechos humanos de los migrantes", aunque no se han concretado los lineamientos de política pública y el aterrizaje práctico queda bajo la responsabilidad, experiencia y criterio de los cónsules.

6. Sistema Integral de Protección Consular (SIPC), Centro de Información y Asistencia a Mexicanos (CIAM), Consulados del Triángulo Norte de Centroamérica (Tricamex), Programa de Abogados Consultores. Véase Segob, *Compendio general con los programas, acciones y buenas prácticas de las Dependencias de la Administración Pública Federal, Órganos Desconcentrados y Organismos Autónomos del Gobierno de México, alineadas a los Objetivos del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, 18 de septiembre (México: Sebog/UPMRIP, 2020).
7. Jorge Durand, *Historia mínima de la migración México-Estados Unidos* (México: El Colegio de México, 2016). David Fitzgerald, *A Nation of Emigrants: How Mexico Manages its Migration* (Berkeley: University of California Press, 2009).
8. Jorge A. Schiavon, "Las instituciones en la relación México-Estados Unidos y la diplomacia multinivel", *Este País*, 4 de junio de 2021, https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/mexico-en-el-mundo-tablero-internacional/mexico-estados-unidos-y-la-diplomacia-multinivel/.
9. En las entrevistas realizadas para este reporte se plantearon distintos esquemas y ejemplos de coordinación de la diplomacia consular. Hay coincidencia en la ineficacia e imposibilidad de una conducción centralizada y personalizada en un único núcleo decisorio (canciller, embajador o subsecretario, hoy en día Jefe de Unidad). La mayoría se decanta en favor de un modelo de gestión multiactor y flexible que permita adaptarse a contextos cambiantes y diferenciados a través de canales de comunicación constante entre la SRE y la Embajada, al interior de la SRE entre las instancias responsables, entre estas instancias y los consulados, y entre los propios consulados.
10. Información recabada a través de *Congress.gov*, el portal oficial de la base de datos del Congreso de Estados Unidos, <https://www.congress.gov/quick-search/legislation?wordsPhrases=immigration&wordVariants=on&congresses%-5B%5D=117&legislationNumbers=&legislativeAction=100&sponsor=on&representative=&senator=> (consultado el 1º de julio de 2021).
11. Los datos de CBP pueden consultarse en <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters>.
12. Alexandra Délano, *From Here and There: Diaspora Policies, Integration, and Social Rights Beyond Borders* (Nueva York: Oxford University Press, 2020).
13. La gama de potenciales "amigos de México" en Estados Unidos es amplia: legisladores federales y estatales, gobernadores y autoridades locales, ciudades santuario, iglesias, organizaciones latinas y mexicano-americanas, despachos de abogados, grupos de defensoría legal, organizaciones de derechos humanos, universidades, académicos, colegios y líderes comunitarios, sindicatos, empleadores, clínicas, clubes de oriundos, asociaciones de inmigrantes y medios locales.
14. Se planteó la necesidad de reorientar los programas de atención a las comunidades mexicanas en el exterior a través de la realización de Foros Consultivos y Globales para recabar propuestas y redoblar los esfuerzos de información. *Segundo Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2019-2020*.
15. Véase "Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores", *Diario Oficial de la Federación*, 14 de junio de 2021, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5621170&fecha=14/06/2021.
16. De acuerdo con la publicación mensual digital del IME, al 24 de junio se había vacunado a 79 365 personas con apoyo de los consulados. *Casa de México* 1, 6 (2021).
17. MPI, "Data Hub: Top 20 Diaspora Groups, 2019", <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/datahub/MPI-Data-Hub-Diasporas-in-US-2019.xlsx> (consultado el 5 de julio de 2021).

7

La "política exterior migratoria"

ANA COVARRUBIAS

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador busca la estabilidad en la relación con Estados Unidos para que ésta no obstaculice su proyecto interno.

La política exterior de México se "migratiza" cuando el tema de la migración cobra prioridad desde la campaña electoral de Donald Trump. El hecho de que la política exterior se limite casi exclusivamente al fenómeno migratorio (o algún otro de la relación bilateral), sin embargo, se ha dado en varias ocasiones en el pasado.

México ha contado con muy poco margen de negociación con Estados Unidos ante medidas unilaterales, como los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP), o las amenazas directas en otros temas de la relación bilateral. El gobierno de López Obrador tuvo que cambiar su política migratoria, la cual ofrecía un trato humanitario a los migrantes. Esta política con enfoque humanitario suponía también una estrategia hacia los países de Centroamérica para atacar de raíz las causas de la migración.

Migración y política exterior

Los últimos años —desde que Donald Trump llegó a la escena política estadounidense— han demostrado, una vez más, la complejísima relación entre el fenómeno migratorio y la política exterior. Para analizar este vínculo, normalmente se asume que la política migratoria es la exterior, con bastante razón, aunque la política migratoria, burocráticamente hablando, no corresponde —o no debería corresponder— a la SRE. Son la Segob y el INM los que diseñan y ejecutan la política migratoria. Sin embargo, esto no exime a la SRE de tener un papel fundamental: la política migratoria supone relaciones con otros países, con organismos internacionales y, de suma importancia, la labor consular. Podría esperarse, por lo menos, que la SRE actuara como coordinadora entre los múltiples actores que participan de la migración y su manejo. Así pues, tal como lo arguye este reporte, hay en el origen una intersección entre la política exterior y la migratoria; intersección que puede adoptar diversas manifestaciones, con resultados positivos o negativos.

El estudio de la política exterior de México ha colocado a la migración irregular como uno de los asuntos conflictivos en la relación México-Estados Unidos. En este sentido, se ha discutido mucho la "compartimentalización" de la relación bilateral, es decir, evitar que uno de los temas divisivos "contamine" a otros, o a la relación en su conjunto, como uno de los objetivos compartidos por ambos países para conducir mejor sus relaciones. Este objetivo, sin embargo, no ha sido siempre alcanzado, y cabe preguntarse si es siempre deseable. Más aún, los temas no sólo también se "intersectan", sino que pueden adquirir prioridad, llevando así a las políticas exteriores, habitualmente la de México, a "tematizarse". En consecuencia, hemos visto periodos en que la política mexicana hacia Estados Unidos se ha concen-

trado en un asunto, sea algún problema regional, el comercio, el narcotráfico o la migración, por poner algunos ejemplos. En la coyuntura actual, mirando hacia el futuro, las preguntas a responder son: ¿cuál es el margen de negociación de México con Estados Unidos respecto de la migración?, ¿cómo influye el manejo del fenómeno migratorio a la política exterior en general?, ¿qué es lo que más conviene a los intereses de México: "migratizar" o "desmigratizar" la agenda bilateral?

México entre Estados Unidos y Centroamérica: la difícil triangulación

El escenario actual se originó durante la campaña presidencial de Trump, aunque con antecedentes en el sexenio de Enrique Peña Nieto, cuando se implementó el Plan Frontera Sur y Barack Obama se convirtió en el "gran deportador". Lo que cambió una vez que Trump se convirtió en candidato, y después en presidente, fue la magnitud y el tipo de presión de Estados Unidos sobre México para obligarlo a cumplir con sus intereses: la narrativa agresiva contra México y la migración en general, y la centralidad de la migración centroamericana. Así pues, desde entonces, la relación bilateral y, por ende, la política exterior de México se concentraron en dos temas principalmente: el TLCAN y la migración. En ambos casos, el candidato Trump amenazó al gobierno mexicano: respecto de lo primero, con retirar a Estados Unidos del TLCAN si no se renegociaba en sus propios términos y, en relación con lo segundo, propuso reiteradamente la construcción de un muro fronterizo, que sería financiado por México.¹ La renegociación del TLCAN, aunque no fue fácil, siguió su camino y concluyó con la firma y puesta en marcha del T-MEC en 2020, por lo que el tema comercial parece haber retomado su lugar "normal" en la relación bilateral y ha dejado

de ser el móvil primordial de la política exterior de México. La coincidencia sobre el tema migratorio, sin embargo, ha sido un proceso más complejo y visible; sobre todo, reveló la capacidad y voluntad para la negociación por parte de México, así como la “migratización” de la agenda de política exterior. En este sentido, no es inusual encontrar el argumento que sostiene que, de hecho, la política exterior de México hoy en día es la política consular.

Frente a la narrativa antiinmigrante de Trump y la amenaza de retirar a Estados Unidos del TLCAN, el gobierno de Peña Nieto intentó el acercamiento con el candidato, sin mucho éxito y con altos costos, como la crítica interna y el debilitamiento de su posición frente al equipo de la candidata Hillary Clinton, por haber invitado a Trump a la Ciudad de México. El ejemplo más ilustrativo del poco o nulo margen de negociación mexicano, sin embargo, se dio durante los primeros años del gobierno de López Obrador, quien, desde que era presidente electo y ante el fenómeno de las caravanas de migrantes centroamericanos que llegaban a México buscando cruzar la frontera con Estados Unidos, anunció que su política migratoria tendría un enfoque humanitario. Como presidente, este enfoque se tradujo en una política “abierta”, que consistía en permitir el paso de los migrantes y otorgarles una visa humanitaria, renovable por un año, que les autorizaría trabajar y vivir legalmente en México. No hay que olvidar que el primer gran evento internacional al que acudió el secretario Marcelo Ebrard fue la firma del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM), del cual México había sido uno de los principales promotores. Sin embargo, a pocos meses de tomar el poder y ante las amenazas de Trump de cerrar la frontera México-Estados Unidos,² o imponer aranceles a productos de exportación mexicanos³ —desafiando

la fórmula de la “compartimentalización”—, el gobierno de López Obrador cambió su política, reduciendo drásticamente el otorgamiento de esas visas y aumentando el número de deportaciones. Más aún, cuando el gobierno estadounidense notificó al mexicano la aplicación de la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad, mediante la cual Estados Unidos devuelve a México extranjeros para que esperen en territorio nacional el desarrollo de su proceso de solicitud de asilo, el gobierno mexicano reiteró su derecho soberano de admitir o rechazar el ingreso de extranjeros a su territorio, pero aceptó, por razones humanitarias, el ingreso de personas provenientes de Estados Unidos que hubiesen sido aprehendidas en puertos de entrada, entrevistadas por las autoridades migratorias estadounidenses o recibido un citatorio para presentarse ante un juez. Esas personas podrían permanecer en México y contarían con entradas y salidas múltiples del territorio, así como con un permiso de trabajo.⁴ Ante una medida unilateral de Estados Unidos, la SRE insistió en que la decisión de México había sido soberana, y aclaró que no se trataba de un acuerdo de Tercer País Seguro (que Trump también amenazó con promover), el cual era y es inaceptable para México.⁵ En este entorno, el último gran cambio en la política de López Obrador fue la contención de la migración centroamericana, en ambas fronteras, a cargo de la Guardia Nacional (GN). Irónicamente, México se ha convertido en el muro para la migración centroamericana y de otros países que pretende transitar por México para llegar a Estados Unidos.

No es aventurado asegurar que la política migratoria de México ha sido esencialmente reactiva a las posiciones de Estados Unidos, incluso en los meses transcurridos del gobierno de Joseph Biden, quien cuenta con una narrativa distinta de la de Trump,

pero insiste en que la migración no debe llegar a Estados Unidos. Sin embargo, es indispensable recordar que parte de la política migratoria inicial de López Obrador contemplaba la implementación de políticas en el sur de México y los países del norte de Centroamérica (NCA) para atender las causas de la migración, objetivo que comparte la administración Biden. Es así como se incorpora más firmemente a Centroamérica en la política mexicana: con el apoyo de la Cepal y el consentimiento de Guatemala, El Salvador y Honduras, se diseñó el Plan de Desarrollo Integral (PDI) para promover el desarrollo de estos países y el sur de México,⁶ además de que les ofrecieron los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro. Aunque México y Estados Unidos coinciden en que deben atenderse de raíz las causas de la migración, los enfoques son distintos. Estados Unidos se interesa no sólo por el desarrollo de Guatemala, Honduras y El Salvador, sino en su gobernabilidad democrática, lo que está fuera del alcance de México dada su política exterior de principios. Así pues, el triángulo político México-Estados Unidos-Centroamérica que, bien llevado podría resultar eficaz para atender de mejor manera la situación migratoria actual,⁷ se complica en tanto los programas son distintos y los países centroamericanos tienden a responder directamente a Estados Unidos y menos a México.

La "migratización" de la política exterior y sus consecuencias

Por decreto, como respuesta a la amenaza de Trump de imponer aranceles a la importación de ciertos productos mexicanos si México no controlaba la migración, López Obrador creó en septiembre de 2019 la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria (CIAIMM), que sería presidida por Marcelo Ebrard. En pocas palabras, otorgó a

Ebrard y la SRE la dirección de la política migratoria, desplazando así a la Segob y el INM. Con esta decisión, el traslape entre política exterior y política migratoria se convirtió en la "política exterior migratoria".

Desde que era candidato, López Obrador nunca demostró interés por la política exterior. Indicó únicamente que debería regirse por los principios constitucionales, especialmente los de no intervención y autodeterminación de los pueblos, y poner énfasis en Latinoamérica. Como el inicio de su gobierno se vio envuelto en la crisis con Estados Unidos respecto del TLCAN y la migración, e interesado principalmente en su proyecto interno, la estabilidad de la relación con el vecino del norte se convirtió en un objetivo inmediato de política exterior, es decir, para López Obrador es muy importante que la relación con Estados Unidos no obstaculice su política interna; visto así, puede entenderse su disposición para negociar el TLCAN en los términos estadounidenses y su cambio de política migratoria. México no tuvo, quizá no quiso tener, margen de negociación y la política exterior se "migratizó" en manos de la SRE. ¿Se ha empobrecido la política exterior por esta situación? ¿Ha sido eficaz la política migratoria conducida por la SRE?

En ausencia de una política exterior liderada por el presidente, ha sido la Cancillería la que se ha encargado de ella. Como se ha mencionado, la migración figuraba desde el inicio de la actual administración en la agenda, pero había otros temas como la crisis venezolana, la revitalización de la Celac y la candidatura de México al Consejo de Seguridad de la ONU. Con el tiempo han surgido otros asuntos, como el exilio de Evo Morales en México o la posición del gobierno respecto de la situación en Nicaragua. Asimismo, la SRE ha estado activa en otros foros multilaterales en donde se discute, por ejemplo, la igualdad de género (el gobierno ha calificado a la política

exterior como feminista) o el desarrollo sostenible, y ha conducido todo el proceso para la adquisición de vacunas contra el SARS-CoV-2. A primera vista, entonces, pareciera que la política exterior ha seguido su curso y que la conducción de la política migratoria, subsumida a la política exterior, ha sido exitosa en tanto que ha logrado la estabilidad con Estados Unidos. Hay que añadir, no obstante, que se ha tratado de una política reactiva y muy concentrada en Estados Unidos. Es difícil afirmar, por lo tanto, que la "migratización" de la política exterior la haya empobrecido, ya que López Obrador no llegó al poder con un proyecto de política exterior, aunque es cierto que sí ha estado muy cerca de ser una política monotemática.

Escenarios posibles

¿Cómo puede el gobierno mexicano fortalecer su política exterior aun si mantiene la "política exterior migratoria"? ¿puede dejar atrás el tema de la migración y emprender un nuevo proyecto? A continuación, se presentan algunos escenarios que miran hacia el futuro. Todos ellos suponen que la "compartimentalización" de la relación con Estados Unidos se mantiene, pues, dada la vulnerabilidad de México, es difícil que la vinculación de temas le beneficie. De igual manera, algunos de ellos admiten variaciones a partir de un mínimo común, que es la contención de los migrantes.

Desde la contención de migrantes hasta la política migratoria de gran alcance y una política exterior más plural

El primer escenario es la situación actual: México admite como su función contener la migración, por lo que sigue haciéndolo, y evita así el enfrentamiento con Estados Unidos; implementa programas internos

como Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro en el NCA, y no se pronuncia respecto de las condiciones internas de esos países, en congruencia con su política principista. En otras palabras, México mantiene dos relaciones bilaterales: una con Estados Unidos y otra con Centroamérica, y no participa en el Plan Biden. En relación con la política exterior más allá de la migración, por el momento, México reacciona a eventos principalmente regionales y mantiene actividad multilateral moderada. Habiendo estabilizado la relación con Estados Unidos, sin embargo, México tiene la alternativa de diseñar e implementar una política más propositiva, volviendo a la agenda no politizada de Celac, o presentando iniciativas de cooperación internacional en foros multilaterales —teniendo como antecedente la experiencia de las vacunas contra el SARS-cov-2—. Otra opción es colaborar con el Plan Biden, lo cual le llevaría a una relación más estrecha con Estados Unidos y los países del NCA, o podría asumirse como país regulador de la migración, garantizando la seguridad en sus fronteras, así como la protección de los migrantes en todo el territorio mexicano. Si Estados Unidos insistiera en la firma de un convenio de Tercer País Seguro, México podría negociar alguna resolución, que puede ser temporal, para el problema del asilo en ese país: puede aceptar la presencia de solicitantes de asilo en su territorio con recursos del gobierno estadounidense para instalar y mejorar los albergues y las estancias migratorias en la frontera. De ser el caso, sería muy bienvenido el acompañamiento de organismos internacionales como la OIM y el ACNUR. Finalmente, una cuarta opción comprendería la promoción de un proyecto ambicioso para tratar las causas de la migración y mejorar la situación actual de los migrantes. Se trataría de una propuesta similar a la que hizo el gobierno de Vicente Fox, incluyendo ahora el tema del

asilo tanto en México como en Estados Unidos, y la situación en la frontera. México recuperaría el enfoque de derechos humanos teniendo como justificación el principio constitucional de la protección y la defensa de los derechos humanos, así como su apoyo al PMM. Como en el pasado, se propondría la ampliación de distintos tipos de visas, programas de trabajadores temporales, promoción de la inversión en México y en los países del NCA, y la regularización condicionada de migrantes indocumentados en Estados Unidos. Este escenario supone un trabajo muy intenso de los consulados de México en Estados Unidos —para lo cual necesitarían recursos y personal—, que podría incluir el cabildeo (para esto el gobierno mexicano deberá reconocer que no constituye intervención). También requiere una diplomacia muy activa con los países del NCA, para consensuar con ellos y no lleguen a acuerdos directamente con Estados Unidos. Se podría pensar en la creación de un grupo de contacto de alto nivel para la migración, conformado por México, Estados Unidos, Guatemala, Honduras y El Salvador, y quizá con organismos internacionales.

La relación con Centroamérica

ante el Plan Biden

Este escenario plantea que Estados Unidos ejerce más presión en los países del NCA, sobre todo, en cuestiones de gobernabilidad democrática, provocando una reacción negativa y poca cooperación de su parte, es decir, el Plan Biden no se cumple en su totalidad. Por ello, México podría: a) seguir conteniendo la migración que viene de Centroamérica e implementando Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro, o b) seguir conteniendo la migración, pero viéndose obligado a ser un negociador, o decidir serlo, ante Estados Unidos y alinearse con este país, de tal manera que las relaciones con Guatemala, Honduras y El Sal-

vador se deteriorarían. Debe decirse que esta última situación es poco probable en tanto se mantenga la posición no intervencionista del gobierno mexicano.

Más aún, conociendo Estados Unidos la sensibilidad mexicana respecto de la intervención, es difícil que presione a México para pronunciarse sobre la situación interna de esos países. Por otro lado, la posibilidad de que el Plan Biden no se implemente exitosamente daría la oportunidad a México de emprender una política mucho más agresiva hacia los países del NCA. Esta política podría incluir la promoción del PDI, con ayuda de la iniciativa privada, es decir, México impulsaría una alianza entre los ámbitos público y privado de los cuatro países (México, Guatemala, El Salvador y Honduras), que podría contar con respaldo de instituciones financieras internacionales para procurar la inversión en el sur de México y el NCA en sectores clave para crear empleo e infraestructura [ver sección 9]. Este escenario contribuiría a lograr uno de los intereses nacionales constantemente mencionado, pero nunca alcanzado: una política eficaz [ver sección 8] —de preferencia perdurable— hacia Centroamérica.

La migración como el gran tema de la política exterior

Si México descartara sus principios de no intervención y autodeterminación, y recuperara el del respeto y la defensa de los derechos humanos, podría contar con una perspectiva más completa del fenómeno migratorio, no sólo en sus ciclos y manifestaciones (emigración, inmigración, tránsito, retorno, refugio, etcétera), sino incluyendo temas como reducción de la pobreza, desigualdad, corrupción, violencia de género, protección de los niños y otros más. De esta manera, la migración sería el gran tema de política exterior y no sólo de la relación con Centroamérica y Estados Unidos; se

trataría de una "política exterior migrante", que supondría contar con criterios muy claros para debatir las problemáticas más urgentes de los migrantes en el mundo. México retomaría con insistencia la promoción y defensa del PMM. En otras palabras, el gobierno de México identificaría la migración como uno de los grandes (y apremiantes) temas globales.

La política exterior acompaña

a la política migratoria y diversifica su agenda

Finalmente, el gobierno mexicano podría regresar la conducción de la política migratoria a la Segob y el INM. De esta manera, la política exterior —la SRE—

acompañaría estas instancias con lo que le corresponde, pero tendría la libertad de diseñar una agenda más plural y propositiva. Incluso en el tema de la migración, le daría autonomía para retomar la centralidad del PMM o para promover otras instancias de gran alcance que incluyan experiencias de Sudamérica, Europa, África y Asia, pero sin convertirse en el gran tema de la política exterior; ésta podría dedicarse a otros asuntos de la agenda internacional, situando a México como un actor relevante en otros temas: igualdad de género, cambio climático, agenda 2030, cooperación internacional para el desarrollo, desarme, entre otros.

1. Clare Ribando Seelke y Edward Y. Garcia, "Mexico: Background and U.S. Relations", *Congressional Research Service Report*, R42917, <https://sgp.fas.org/crs/row/R42917.pdf>.
2. Jon Martín Cullel, "México triplica las deportaciones de migrantes centroamericanos con López Obrador. El nuevo Gobierno ha expulsado a más de 45 000 personas en cinco meses, casi 15 000 de ellas en abril", *El País*, 8 de mayo de 2019, https://elpais.com/internacional/2019/05/08/actualidad/1557337692_116128.html.
3. Alberto Nájjar, "Cierre de frontera México-EEUU: AMLO responde a las amenazas de Trump de clausurar la frontera con 'amor y paz'", *BBC News Mundo*, 3 de abril de 2019, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47796427>.
4. SRE, "Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad", Comunicado núm. 14, 20 de diciembre de 2018, <https://www.gob.mx/sre/prensa/posicionamiento-de-mexico-ante-la-decision-delgobierno-de-eua-de-implementar-la-seccion-235-b-2-c-de-su-ley-de-inmigracion-y-nacionalidad>.
5. SRE, "Conferencia de prensa que encabeza el Consultor Jurídico, Alejandro Alday González, sobre la relación bilateral con Estados Unidos", 20 de diciembre de 2018, <https://www.gob.mx/sre/prensa/conferencia-de-prensa-que-encabeza-el-consultor-juridico-alejandro-alday-gonzalez-sobre-la-relacion-bilateral-con-estados-unidos?state=published>.
6. SRE, "Declaración entre México y Estados Unidos sobre los Principios de Desarrollo y Cooperación en el sur de México y Centroamérica", Comunicado núm. 12, 18 de diciembre de 2018, <https://www.gob.mx/sre/articulos/declaracion-entre-mexico-y-estados-unidos-sobre-los-principios-de-desarrollo-economico-y-cooperacion-en-el-sur-de-mexico-y-centroamerica-185399?idiom=es>.
7. Triángulo que, en palabras de Castañeda, ya existe en términos migratorios: se trata de un sistema (Ernesto Castañeda, Michael Danielson y Jayesh Rathod, "Fortress North America: Theorizing a Regional Approach to Migration Management" *North America: Stagnation, Decline, or Renewal?*, ed. de Eric Herschberg y Tom Long (Washington DC: Georgetown University Press, en prensa).

8

México y su relación con Centroamérica oportunidades perdidas y futuros posibles

BEATRIZ ZEPEDA¹

Desde 2019, la política exterior de México hacia Guatemala, Honduras y El Salvador está prácticamente subordinada a la política de contención migratoria de Estados Unidos, quedando marginados otros temas fundamentales de las agendas bilateral y regional. Con ello, México ha perdido capacidad de interlocución y corre el riesgo de perder relevancia como actor en la región.

La eficacia de la política de contención es discutible. Dados sus enormes costos en términos humanos, económicos y políticos, es momento de plantear alternativas a la contención como elemento central de la política migratoria y eje articulador de las relaciones de México con Centroamérica.

El actual contexto internacional presenta nuevas oportunidades. Por su posición estratégica entre el centro y el norte del continente y su trayectoria en la diplomacia regional, México está en condiciones de promover un diálogo que subraye la responsabilidad compartida entre todos los países involucrados en el circuito migratorio y que, a su vez, le permita recomponer sus relaciones con los países del norte de Centroamérica (NCA).

La política exterior de México hacia Centroamérica se encuentra en una encrucijada. A partir de 2019 México parece haberse alineado por completo a la política migratoria de Estados Unidos y operar fundamentalmente para contener los flujos migratorios en condición irregular antes de que alcancen y crucen la frontera sur de Estados Unidos. Si bien esa alineación pudo haber sido una estrategia para mantener a flote la relación bilateral en el contexto de un gobierno estadounidense particularmente agresivo, se mantiene hoy en día, pese a la llegada de Joseph Biden al poder y la apertura de opciones de diálogo.

Al reducir la política exterior hacia Centroamérica a una política reactiva de contención migratoria, México pierde una gran oportunidad de asumir el liderazgo en torno a un tema que le es vital: el reconocimiento de la corresponsabilidad de los diversos países implicados en el circuito migratorio. Pierde también la ocasión de fortalecer sus relaciones con sus vecinos de Centroamérica sobre una base de respeto y colaboración, a partir de sus complementariedades y la comprensión compartida de sus oportunidades y desafíos.

Las opciones, sin embargo, no se han agotado y, aun cuando el margen de maniobra se perciba como estrecho, existen posibilidades de plantear alternativas a la contención como elemento central —y casi único—, tanto de la política migratoria como de la política exterior de México hacia Centroamérica, particularmente Guatemala, El Salvador y Honduras.

Una relación triangulada: la política exterior de México hacia Centroamérica a la luz de la política migratoria de Estados Unidos

Al menos desde la década de 1990, debido al aumento de los flujos migratorios procedentes de Cen-

troamérica, el tema migratorio empezó a adquirir prominencia en la agenda México-Estados Unidos. Sin embargo, fue a partir de los ataques terroristas de 2001 que el gobierno de Estados Unidos, hasta entonces aparentemente dispuesto a negociar un acuerdo integral de migración con México, dio un giro a su política de seguridad y, con ello, a su política migratoria, la cual se tornó cada vez más restrictiva.

Estos cambios no sólo restringieron la migración de población mexicana hacia Estados Unidos, sino que implicaron también nuevas exigencias sobre el gobierno mexicano y su manejo de la frontera sur. Entre 2001 y 2014, sucesivos gobiernos mexicanos se comprometieron, mediante diversos acuerdos de cooperación en materia de seguridad, a incrementar la vigilancia y contener la migración por la frontera sur mexicana, evidenciando así la creciente vinculación de México con la implementación de la política migratoria de Estados Unidos.² La llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos en 2017, sobre una plataforma antiinmigración, agudizó este proceso. El gobierno de Andrés Manuel López Obrador, que asumió el poder en México en diciembre de 2018, tras una campaña en la cual la apertura a la migración centroamericana y la promoción del desarrollo en el norte de Centroamérica (NCA) figuraron de manera prominente, se vio rápidamente constreñido por los imperativos de contención migratoria de Estados Unidos. Dichos imperativos se volvieron más rígidos tras la irrupción de las caravanas de migrantes a finales de 2018.

Ante las cada vez mayores exigencias de Estados Unidos de cerrar la frontera México-Guatemala, el gobierno mexicano abandonó sus políticas de apertura y redobló sus esfuerzos de contención articulados en torno al despliegue de la recién creada Guardia Nacional (GN) a lo largo de las fronteras norte y sur. Esto

se sumó a la implementación, en vigor desde enero de 2019, de los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP), un programa del gobierno estadounidense que comprometía a México a recibir a las personas solicitantes de asilo que hubieran cruzado por la frontera México-Estados Unidos para esperar la resolución de su trámite en territorio mexicano.

Si bien el discurso del gobierno del presidente López Obrador siguió destacando el respeto a los derechos humanos y la promoción del desarrollo como ejes de la política migratoria, dicha política ha estado cada vez más enfocada en impedir la entrada de personas migrantes en condiciones irregulares y ha llegado a dominar la agenda de política exterior de México hacia Guatemala, El Salvador y Honduras.

La alineación de la política migratoria mexicana a la política migratoria de Estados Unidos tuvo, de este modo, un doble efecto. Por un lado, el abandono por parte del gobierno mexicano de una agenda propositiva y progresista de atención a la movilidad humana y, por otro, la concentración de la agenda de política exterior hacia el NCA en el tema de la contención migratoria.

Del otro triángulo al mosaico

La política de contención migratoria que la administración Trump transfirió a México estaba imbuida de una concepción que respondía a los intereses de seguridad de Estados Unidos y que construía la región formada por Guatemala, Honduras y El Salvador como el "triángulo norte de Centroamérica". Esta noción, que prevalece en círculos de política estadounidense, ha generado cada vez mayor rechazo, pues no sólo crea y reproduce una imagen predominantemente negativa, sino que reduce la caracterización de la región a una única variable: la violencia, ocultando las significativas diferencias que existen entre los tres países (cuadro 8.1).

Lejos de constituir una región homogénea, los tres países del NCA representan para México desafíos diferenciados, el más importante de los ellos deriva de la vecindad inmediata con Guatemala y la necesidad de atender la relación bilateral. Un elemento central de esta última es la vida transfronteriza que caracteriza buena parte de la frontera compartida. Las relaciones entre México y Guatemala no siempre han sido fáciles; históricamente han estado marcadas por la asimetría y cierta desconfianza que esta condición genera. Los diferendos territoriales y limítrofes, las disputas por el manejo de cuencas fluviales compartidas, así como las diferencias políticas en función de la orientación de los gobiernos en turno están presentes en esta relación bilateral. También lo está la percepción guatemalteca de que, pese a la cercanía, México entiende poco a Centroamérica, particularmente a Guatemala.

En el ámbito comercial, pese a la contigüidad geográfica, actualmente México es origen de 10.7% de las importaciones de Guatemala y destino de sólo 4.7% de sus exportaciones, mientras que la inversión extranjera directa mexicana representa 13.7% en Guatemala,³ lo cual señala que aún existe un amplio margen para fortalecer las relaciones económicas y comerciales entre ambos países. En específico, el acceso al mercado mexicano es un reclamo de las autoridades y el sector exportador guatemalteco, que ofrece a México una oportunidad de generar sinergias en otras áreas de la agenda. En contraste con las relaciones entre los centros nacionales, existe una importante integración transfronteriza que se articula alrededor del mercado de trabajo [ver sección 9] y el comercio, sobre todo el informal, el cual se ha visto profundamente afectado por el aumento en los controles fronterizos y las medidas de contención migratoria.⁴

La administración Trump no sólo transfirió su

política de contención migratoria a México. Pese al acuerdo CA-4, que establece la libre movilidad entre Guatemala, Honduras y El Salvador,⁵ estos países también se vieron forzados a cerrar sus fronteras y prohibir su cruce, inclusive a la propia población. La pandemia de covid-19 facilitó justificar estas medidas por razones de salud pública. De esta manera, se creó una especie de alineación entre las políticas de Estados Unidos, México y los países del NCA que se mantiene actualmente.

Esta situación, a su vez, provoca que, aun cuando sus ciudadanos crucen por el territorio mexicano, los países del NCA negocien directamente con Estados Unidos el tema migratorio, en perjuicio de las personas migrantes, quienes, cada vez con mayor frecuencia, forman parte del cálculo en las negociaciones bilaterales, según lo observaron algunas personas entrevistadas para este reporte. En este contexto, al no ofrecer una alternativa a la política de contención impuesta por Estados Unidos, México corre el riesgo de perder

relevancia como interlocutor en la región y de convertirse —tal como lo expresó un exfuncionario— en una “no-relación importante”.

De la dudosa eficacia de las medidas de contención

Entre 2018 y 2019, cuando se recurrió a la GN para reforzar el control fronterizo y migratorio, los eventos de detención⁶ de personas centroamericanas en la frontera sur de México aumentaron 30%, mientras que en 2020 sólo constituyeron 50% de los registrados el año anterior. En contraste, durante los primeros cinco meses de 2021, los eventos de aprehensión en la frontera sur han repuntado y, de continuar creciendo al mismo ritmo, hacia finales de año habrán superado el récord de 2019 (gráfica 8.1).

Sin embargo, al comparar las cifras de eventos de detención de migrantes del NCA en todo el territorio mexicano con las de la frontera sur estadounidense (gráfica 8.2), surge la duda sobre hasta qué punto

Cuadro 8.1. Comparativo Guatemala-Honduras-El Salvador, 2020

	Guatemala	Honduras	El Salvador
Territorio (kilómetros cuadrados)^a	108 889	112 090	21 041
Población (millones de habitantes)^b	17.6	9.7	6.3
PIB (millones de dólares)^a	138 000	46 300	51 170
PIB per cápita (dólares)^a	8 200	5 600	8 000
Exportaciones (millones de dólares)^a	11 120	8 675	4 662
Importaciones (millones de dólares)^a	17 110	11 320	9 499
Remesas (porcentaje del PIB)^c	14.7	23.7	24.1
Pobreza 2014-2019 (porcentaje de la población)^d	59.3	48.3	29.2
Homicidios (por cada cien mil habitantes)^e	23	39	52

Fuente: Elaboración propia con datos de: ^a CIA, *The World Fact Book 2020*, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/>; ^b United Nations, *World Population Prospects, 2019 Revision*; ^c Banco Mundial, “Remesas de trabajadores y compensación de empleados recibidas (% del PIB)”, <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS>; ^d UNDP, “Multidimensional Poverty Index: Developing Countries”, <http://hdr.undp.org/en/content/table-6-multidimensional-poverty-index-developing-countries>; ^e Banco Mundial, “Homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes”, <https://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5>.

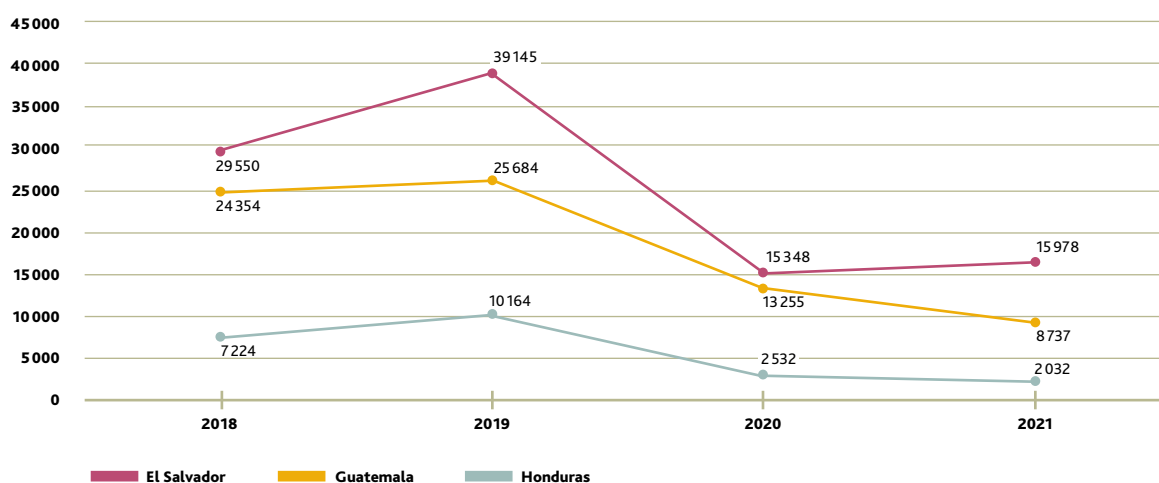
los esfuerzos de México están siendo eficaces para contener la migración que se dirige a Estados Unidos.

Pese al aumento progresivo tanto del número de efectivos de la GN encargados de la contención⁷ como de los controles migratorios al interior del territorio nacional, en el año fiscal de 2019, las autoridades estadounidenses registraron 623 671 eventos de aprehensión de personas del NCA que se internaron en México y cruzaron el país hasta alcanzar la frontera sur de Estados Unidos, esto es 400% más que los eventos de detención que México registró en ese año a lo largo y ancho de su territorio. En 2020, fueron 106 762 eventos (40% más que los contabilizados en México) y sólo en los primeros cinco meses de 2021 la cifra fue de 375 191 eventos; es decir, más de la mitad de los eventos que se presentaron en todo 2019 y 500% más que los eventos de detención registrados en México en el mismo periodo.

La significativa diferencia entre las cifras de detenciones en la frontera sur de Estados Unidos y en todo el territorio mexicano, que se redujo en 2020, sugiere

que en ese año la disminución de las aprehensiones y, presumiblemente, de los flujos podría atribuirse a la pandemia de covid-19 y las restricciones a la movilidad general que ésta ha conllevado. Sin embargo, la implementación del Título 42 aunada a las medidas especiales de contención [ver sección 3] de cualquiera de los gobiernos dificulta la interpretación de las cifras. Los patrones de intento de cruce aumentaron la posibilidad de detenciones múltiples, inflando los conteos de eventos de aprehensión. Un factor más merece mencionarse: entre 2018 y 2021 el país de origen de la mayor cantidad de eventos de aprehensión en la frontera sur de Estados Unidos fue Guatemala. Esto cambió en 2021 cuando, por primera vez en el periodo observado, los eventos de detención de personas hondureñas ocuparon el primer lugar. Más que por un cambio en la política, esto se explica por los efectos devastadores de los huracanes Eta e Iota de octubre y noviembre de 2020, que dejaron sin medios de subsistencia a cientos de miles de personas hondureñas, quienes, independientemente de las

Gráfica 8.1. Aprehensiones de personas en la frontera sur de México provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador, 2018-2021 (mayo)



Fuente: Elaboración propia con datos de la UPM, Boletines Estadísticos Anuales, http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos.

medidas de contención, llegaron a Estados Unidos en busca de una nueva vida.

En síntesis, las fluctuaciones de los últimos años en los flujos migratorios desde el NCA no se explican exclusivamente por la política de contención, según lo sugieren las cifras sobre aprehensiones. Dados sus debatibles resultados y las implicaciones en materia de derechos humanos, así como el enorme costo político que esa política ha representado para el gobierno mexicano, conviene plantearse la necesidad de explorar escenarios alternativos a la contención migratoria como eje articulador de la política exterior de México hacia el NCA.

Escenarios

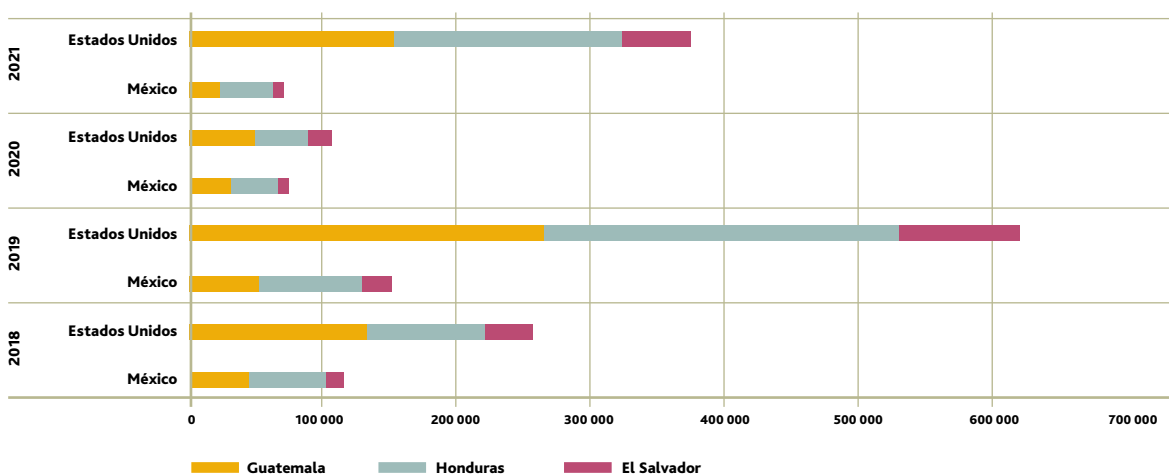
La encrucijada actual

El ascenso de Joe Biden a la presidencia de Estados Unidos en enero de 2021 abrió una ventana de oportunidad para la negociación en materia migratoria que, aun cuando se reduce paulatinamente, no se ha cerrado del todo. En este contexto, México puede con-

tinuar por la vía que se le impuso y aceptó en 2019, o asumir el liderazgo a nivel regional para impulsar una agenda migratoria centrada en las personas migrantes, que enfatice la responsabilidad compartida de todos los países implicados en el circuito migratorio y que, al ofrecer una alternativa a la política de contención implementada hasta ahora, le permita recomponer sus relaciones con el NCA y erigirse, al mismo tiempo, como un interlocutor válido de sus países vecinos al norte y al sur.

De continuar por el mismo camino que hasta ahora ha transitado, México no sólo perderá relevancia a nivel regional; también quedará permanentemente restringido a adoptar e implementar las decisiones de política migratoria tomadas en Estados Unidos. Esto puede impedir la actuación autónoma de México ante el aumento de los flujos migratorios por su frontera sur a causa de eventos meteorológicos (como ya ocurrió con los huracanes de finales de 2020), crisis políticas (Nicaragua, Cuba y Haití presentan en este momento condiciones de inestabilidad que pueden pro-

Gráfica 8.2. Comparativo de aprehensiones de personas provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador en México y de la frontera sur de Estados Unidos, 2018-2021 (mayo)



Nota: A partir de marzo del año fiscal 2020, las estadísticas de encuentros con USBP y OFO incluyen las detenciones y las solicitudes inadmisibles bajo el Título 8, así como las expulsiones bajo el Título 42.

Fuente: Elaboración propia con datos de la UPM, Boletines Estadísticos Anuales, y CBP, *The World Factbook 2020*.

http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos

vocar emigración) y otros sucesos menos previsibles. Limitado a la contención mediante el despliegue de las fuerzas de seguridad, México tendrá pocas alternativas para invertir más recursos financieros y humanos en la estrategia punitiva y para trasladar la presión del control migratorio hacia Guatemala, sobrecargando la institucionalidad y el presupuesto de ese país, lo que añadiría tensión a la relación bilateral.

Mayor autonomía en política migratoria

Una alternativa es que México actúe con mayor autonomía en la formulación e implementación de su política migratoria y, con ello, de su política hacia Centroamérica. En el ámbito interno, es posible redirigir al menos parte de los recursos, que actualmente se invierten en la contención, al fortalecimiento de los sistemas de asilo y refugio, así como para dotar financieramente a los gobiernos locales, cuya infraestructura y oferta de servicios se ven presionadas por el arribo y la estancia prolongada de cantidades considerables de personas migrantes y solicitantes de asilo [ver sección 3]. Esto es fundamental para atender un problema que representa un riesgo mayor a mediano y largo plazo: el surgimiento de tensiones sociales a nivel local y brotes de racismo y xenofobia que, de manera recurrente, se han presentado en las localidades fronterizas, donde no se dan abasto para atender a una numerosa y fluctuante población vulnerable. Facilitar otras rutas para la migración regular, como la reunificación familiar y la ampliación de los programas de trabajo temporal, especialmente en regiones y sectores donde la mano de obra es escasa a nivel nacional, permitiría, también, gestionar de mejor manera los flujos migratorios sin recurrir a la contención.

Es claro, sin embargo, que la mayor parte de la población centroamericana que se interna en México no lo hace con la intención de permanecer en el país,

sino que tiene por objetivo último cruzar hacia Estados Unidos. A luz de esta circunstancia —tal como lo revelaron las entrevistas realizadas—, es sabido por todos los gobiernos de la región que cualquier medida que México, u otro país, pueda implementar individualmente resultará insuficiente. De ahí la importancia de un abordaje regional que destaque la responsabilidad compartida de todos los países implicados a lo largo del circuito migratorio.

México retoma importancia en el diálogo regional

Por su importante papel en el circuito migratorio y como país que une Norteamérica con el centro y el sur del continente, México tiene ante sí la oportunidad de tomar la iniciativa para generar un diálogo con el fin de encontrar soluciones compartidas al desafío que plantean los flujos migratorios en la región. En el pasado, México ya ha desplegado una sólida diplomacia para generar propuestas en temas de importancia a nivel regional y global. Su respuesta a la crisis del refugio guatemalteco a principios de la década de 1980, su activa participación en los procesos de paz en Centroamérica en la década de 1990, así como su más reciente impulso al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM) constituyen experiencias de las cuales se puede nutrir este escenario con una política exterior más autónoma y propositiva.

En el marco de un diálogo regional sobre migración, que debe incluir a Canadá y Estados Unidos, socios norteamericanos de México, así como a sus vecinos del sur, desde Guatemala hasta Panamá, opciones como los programas de reasentamiento de población refugiada, de trabajo temporal, ampliación de cuotas migratorias y otras alternativas a la migración irregular podrían considerarse desde el norte del continente. De igual manera, desde los países de

Centroamérica podría pensarse en estrategias y compromisos para fortalecer la gobernanza, combatir la corrupción y la inseguridad, y generar oportunidades de inserción económica en las principales localidades de origen de las migraciones. En conjunto, los países de toda la región podrían analizar sus tendencias demográficas y las necesidades que resultan de ellas, y actuar para potenciar sus complementariedades. De este modo, el reconocimiento de la corresponsabilidad de todos los países implicados podría dar lugar a nuevas políticas que atiendan las causas de la migración, pero también crear alternativas a la contención y responder no sólo a la coyuntura, sino a una planeación a largo plazo.

Los límites de promover el desarrollo

En algunos de estos ámbitos no es necesario empezar de cero. Existen ya varias iniciativas para promover el desarrollo en el NCA. El nuevo gobierno de Estados Unidos lanzó el Plan Biden y comprometió para su implementación cuatro mil millones de dólares.⁸ Por su parte, el gobierno de México, apoyado en la Cepal, propuso desde el primer día del actual sexenio el Plan de Desarrollo Integral (PDI) para El Salvador-Guatemala-Honduras y el sur-sureste de México⁹ que, ante la falta de financiamiento necesario, fue relanzado en junio de 2019 con un enfoque mucho más limitado, como la transferencia a El Salvador y Honduras de los programas Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro.¹⁰ Si bien en el caso de este abordaje la ausencia de propuestas no es el problema, sí lo es su diversidad, que entraña el riesgo de generar traslape, duplicación de esfuerzos o, incluso acciones contradictorias que terminarían por restar eficacia a las acciones. Una discusión regional sobre los alcances y las limitaciones de los proyectos, sobre sus objetivos y medios, con compromisos concretos como resultado,

facilitaría la identificación de convergencias y podría potenciar los efectos de los recursos invertidos en el objetivo de promover el desarrollo y lograr una migración segura, ordenada y regular.

Sin duda existen factores que pueden dificultar el diálogo regional. Por una parte, la presidencia de Trump dejó como legado la polarización social en Estados Unidos en torno al tema migratorio y el posicionamiento de dicho tema como un componente prominente de la agenda de política interna. En este contexto, el margen de maniobra de Joe Biden es estrecho. Por otra parte, algunos gobiernos de Centroamérica enfrentan actualmente el escrutinio y la crítica de la comunidad internacional, por corrupción o por el ascenso del autoritarismo.

Reflexiones finales

Precisamente en un escenario complejo como el actual es donde las aproximaciones multilaterales resultan más prometedoras, pues amplían la agenda de negociación, propician el surgimiento de liderazgos alternativos y ayudan a diluir los antagonismos en el marco de la acción conjunta.

La coyuntura actual representa para México una oportunidad para reencuadrar la discusión sobre el tema migratorio, involucrando a todos los actores relevantes de la región. Al insistir sobre la responsabilidad compartida en un marco multilateral, México recuperaría su voz como un actor relevante y disiparía el énfasis en la contención migratoria como eje de relacionamiento con sus vecinos del sur. Con ello, quedaría abierto el camino para fortalecer sus relaciones con Guatemala a partir de intereses compartidos, y para recuperar una agenda de política exterior hacia Honduras y El Salvador que trascienda el tema migratorio y destaque el respeto y la cooperación.

1. Agradezco a Adriana Castañeda Hernández y Diana Robalo Rey su valiosa asistencia de investigación.
2. Véase 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. de Julieta Fuentes-Carrera (México: CentroGeo, 2020), 49-84.
3. CIA, *The World Factbook* (Washington DC: CIA, 2020). Embajada de México en Guatemala, <https://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php/relacion-mexico-guatemala/relacion-economica>.
4. Véase Beatriz Zepeda, "Tapachula en el contexto de la emergencia migratoria", en *México y Centroamérica: encuentro postergado*, coord. de Gustavo Mohar (México: Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, 2019), 85-90.
5. El cuarto país signatario del CA-4 es Nicaragua.
6. Las estadísticas registran el número de eventos de detención y no de personas detenidas. Esto significa que aun cuando varias detenciones puedan corresponder a una misma persona, ellas quedarán registradas individualmente, generando la impresión de un crecimiento en los flujos migratorios.
7. Alberto Pradilla, "En frontera sur, 2 400 elementos de la Guardia; no detendrán a migrantes, asegura el gobierno", *Animal Político*, 17 de junio de 2019, <https://www.animalpolitico.com/2019/06/guardia-nacional-migrantes-frontera-sur/>. Sedena, "Las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional despliegan más de 173,000 elementos en todo el territorio nacional", 20 de julio de 2020, <https://www.gob.mx/sedena/prensa/las-fuerzas-armadas-y-la-guardia-nacional-despliegan-mas-de-173-000-elementos-en-todo-el-territorio-nacional>. Jorge Monroy, "Enviarán a más de mil elementos a reforzar la contención de migrantes", *El Economista*, 12 de abril de 2021, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Enviarian-a-mas-de-mil-elementos-a-reforzar-la-contencion-de-migrantes-20210412-0164.html>.
8. Democratic National Committee, "The Biden Plan to Build Security and Prosperity in Partnership with the People of Central America", <https://joebiden.com/centralamerica/>.
9. Cepal, *Hacia un plan de desarrollo integral entre El Salvador, Guatemala, Honduras y México* (LC/TS.2918/106), diciembre (Santiago: Cepal, 2018).
10. Amexcid, *Primer informe de labores de la Amexcid 2020. Primer semestre*, https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/cLiUK_AMEXCID%20INFORME_2020_BAJARES.pdf.

9

Migración laboral en Estados Unidos, México y el norte de Centroamérica: contexto y escenarios de políticas

ANTONIO YÚNEZ-NAUDE¹

Las restricciones generales de entrada a Estados Unidos y las limitadas vías legales para la migración laboral proveniente de México y de los países del norte de Centroamérica (NCA), además de las diferencias estructurales entre las economías de estos países, son fenómenos que explican la presencia de millones de trabajadores indocumentados en Estados Unidos.

Respecto al resto de los países de la región, la mayor capacidad financiera del gobierno estadounidense para salir más pronto de la recesión causada por la pandemia de covid-19 puede incentivar la emigración laboral del NCA y México.

Las iniciativas del presidente Joseph Biden de hacer cambios en la política migratoria en materia laboral no se han implementado cabalmente; asimismo, los gobiernos de México y Guatemala siguen conteniendo a los migrantes. Esta situación es la base de uno de los tres escenarios sobre la migración laboral indocumentada en la región; en el segundo escenario se exponen las iniciativas de Biden y Andrés Manuel López Obrador para atender las causas de la emigración en el NCA mismo; por último, en el tercer escenario, se propone que México deje de contener la emigración y haga efectivo el propósito de promover el desarrollo del NCA.

El entendimiento de los cambios recientes y la situación actual de la migración internacional de trabajadores en la región conformada tanto por Estados Unidos y México como por Guatemala, El Salvador y Honduras (norte de Centroamérica, NCA) requiere del conocimiento de las políticas correspondientes y sus efectos. Exige, además, contar con datos duros sobre la dinámica de estos flujos, así como de los datos relacionados con sus factores determinantes, que incluyen el cambio climático y la pandemia de covid-19. Aunque hay desafíos importantes para llevar a cabo investigaciones de esta naturaleza, estos no impiden aproximarnos al contexto actual de la migración laboral o económica en la región, de sus correspondientes políticas y posibles escenarios, el objetivo de esta sección del reporte.

En esta sección proponemos que en esta región un motivo de peso para emigrar es la búsqueda de trabajo en Estados Unidos o en México; también consideramos que una proporción de los refugiados en Estados Unidos en edad de trabajar tarde o temprano se incorporará a su mercado de trabajo, aunque le sea más difícil conseguirlo.²

Problemas y desafíos

Las condiciones de demanda y oferta en el mercado de trabajo de los países de destino y origen de los migrantes son fenómenos económicos fundamentales

que motivan la migración internacional laboral. Los países receptores de migrantes requieren trabajadores extranjeros, a quienes ofrecen salarios bajos, aunque superiores a los ingresos que reciben en los países expulsos. A esto se suman las redes de migrantes en los países de destino, y la posibilidad de que los emigrantes envíen remesas a sus hogares en el país de origen. Al prevalecer las condiciones de demanda y oferta en los mercados laborales de la región, sin hacer coherente con estas condiciones las vías legales para migrar, las medidas para restringir la migración no han logrado frenar la búsqueda de trabajo mejor remunerado en Estados Unidos por parte de los habitantes del NCA y de México, dando lugar a la entrada de trabajadores no documentados.

Para conocer la cantidad de personas que ha intentado llegar a Estados Unidos sin documentos, utilizamos los datos sobre los eventos de aprehensión (aprehensiones, en adelante) en la frontera sur estadounidense. El cuadro 9.1 muestra que para los países estudiados las aprehensiones aumentaron entre los periodos 2005-2014 y 2015-2019 (la excepción fue México).

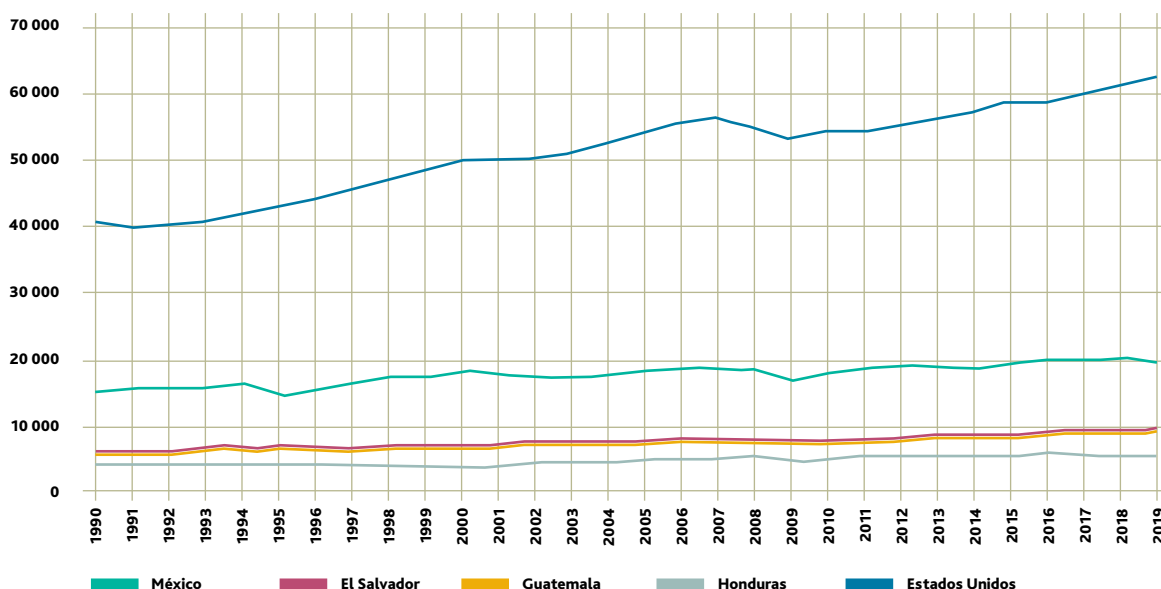
Uno de los fenómenos estructurales que explica la migración laboral es la discrepancia entre las economías de la región. Por ello, en la gráfica 9.1 exponemos la discrepancia abismal que no ha cambiado en los últimos treinta años.

Cuadro 9.1. Cantidad de aprehensiones en la frontera sur de Estados Unidos (promedios mensuales por nacionalidad)

Periodo	Salvadoreños	Hondureños	Guatemaltecos	Mexicanos
2005-2009	2 730	3 068	2 394	77 002
2010-2014	3 785	4 759	5 143	39 890
2015-2019	5 529	8 733	10 899	21 011

Fuente: Cálculos propios con base en los datos de DHS, *Yearbook of Immigration Statistics* (Washington DC: DHS-Office of Immigration Statistics, v.a.), <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook> (consultado el 1º de febrero de 2021).

Gráfica 9.1. PIB per cápita de los países de la región (dólares internacionales constantes, 2017)



Nota: PIB per cápita medido en términos de la paridad del poder adquisitivo de cada país.

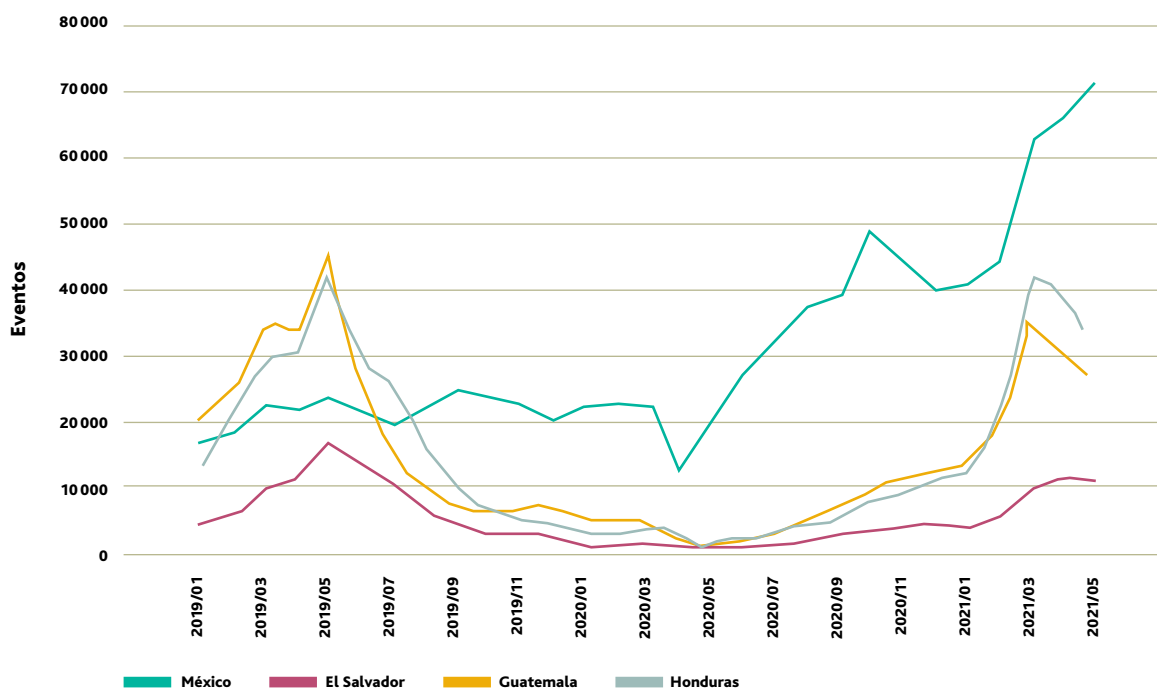
Fuente: Cálculos propios con base en datos del Banco Mundial, "Indicadores del desarrollo mundial", <https://databank.bancomundial.org/reports.aspx?source=2&country=MEX> (consultado el 29 de junio de 2021).

Una serie de fenómenos, como la estructura de los mercados laborales, las transiciones demográficas [ver sección 1], la permanencia de redes de migrantes, incluso las diferentes capacidades para enfrentar los desafíos de la pandemia y del cambio climático, impide prever que, en los próximos dos o tres años, cambien las condiciones observadas que promueven la migración laboral en la región. En el caso de México, su economía no ha logrado converger con la estadounidense (gráfica 9.1), contrario a una de las expectativas oficiales a raíz de la firma del TLCAN. Asimismo, es posible que la recesión causada por la covid-19 revierta la tendencia de reducción en la tasa neta migratoria de mexicanos en Estados Unidos iniciada a partir de la década de 2000³ [ver sección 2]. La cantidad de aprehensiones en la frontera sur de Estados Unidos cambió sustancialmente entre 2019 y 2020. La cantidad relacionada con emigrantes mexicanos se multiplicó en 2.6%, mientras que las de salvadoreños, hondureños y guatemaltecos se redujeron en 28, 16 y 19%, respectivamente.

En contraste, en los primeros meses de 2021, la cantidad de aprehensiones volvió a crecer tanto para los migrantes del NCA como para los mexicanos (gráfica 9.2).

El estudio de lo que ha sucedido durante la pandemia de covid-19 es un tema de investigación pendiente; por ejemplo, ¿qué tanto los controles fronterizos y la prohibición de entrada a Estados Unidos —de individuos que podrían estar contagiados con la covid-19— han aumentado la cantidad de intentos por cruzar la frontera sur estadounidense? Ante la falta de evidencia, consideramos que no es apropiado afirmar que existe una crisis migratoria en la frontera sur estadounidense, sino que la esperada rapidez de la recuperación económica de Estados Unidos y la permanencia de las políticas migratorias restrictivas pueden traer consigo el aumento en la cantidad de trabajadores indocumentados.

Gráfica 9.2. Cantidad de aprehensiones mensuales en la frontera sur de Estados Unidos, 2019-2021



Fuente: Cálculos propios con base en los datos de CBP, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters> (consultado el 14 de julio de 2021).

En consecuencia, al retroalimentarse, las restricciones de Estados Unidos para satisfacer la demanda de trabajadores extranjeros y el insuficiente crecimiento económico y desarrollo en los otros cuatro países de la región provocan la entrada de trabajadores indocumentados a Estados Unidos. A esto hay que añadir la falta de sanciones para quienes emplean a trabajadores indocumentados, situación que se explica en parte porque dan a las personas migrantes salarios promedio por debajo de lo que pagan al resto de la fuerza laboral, además de que no cumplen con la obligación de otorgarles prestaciones laborales.⁴

Ahora bien, aunque la cantidad de inmigrantes en México provenientes del NCA es mucho menor respecto a la de su vecino del norte, su número ha crecido continuamente durante el presente siglo⁵ [ver sección 8]. Destacan los trabajadores de origen guatemalteco, algunos de los cuales obtienen permisos de traba-

jo temporal mediante la TVTF o la TVR, pero muchos otros trabajan sin documentos en el sur de México o cruzan cotidianamente su frontera.⁶ Un desafío para el gobierno mexicano —que comparte con el de Estados Unidos— es mejorar la regulación de la migración laboral y responder a la demanda de mano de obra migrante de los empleadores, vigilando que se respeten los derechos laborales de los migrantes.

Frente al panorama actual y ante la inercia en la política migratoria estadounidense —sobre todo, de no ampliarse las vías legales—, es previsible que en el mediano plazo permanezcan los incentivos a migrar en la región y uno de sus efectos será la presencia de trabajadores indocumentados en Estados Unidos. De acuerdo con esto, ¿cuáles son los escenarios a futuro en términos de migración laboral en la región y cómo se relacionan con las propuestas de promover el desarrollo de los países expulsos?

Escenarios de política

Proponemos los siguientes tres escenarios para alimentar la discusión [ver sección 5] en materia de políticas migratorias y de desarrollo en la región.

Mayor movilidad laboral en la región con restricciones

Bajo este escenario consideramos que, aun cuando los republicanos en el Congreso estadounidense logran detener las iniciativas de Biden y del Partido Demócrata de hacer cambios en la política migratoria, posiblemente se apruebe una reforma de la misma. Mientras tanto, no hay aumento en las visas para trabajadores temporales mexicanos ni su ampliación para concederlas a los trabajadores provenientes del NCA, y no se ha implementado un programa de legalización de residentes en Estados Unidos.

Asimismo, el escenario se caracteriza por la prolongación de los controles fronterizos bajo el argumento de ser necesarios para reducir los riesgos de salud pública a causa de la covid-19 y por el aumento de la estigmatización de la inmigración en Estados Unidos, como lo muestra el ejemplo del gobernador de Texas y su retórica antiinmigrante. En paralelo, los efectos de la pandemia en el ingreso son más profundos en México y en el NCA respecto a Estados Unidos.⁷ La situación incentiva la emigración desde NCA y México hacia Estados Unidos y conduce a que el gobierno de Biden prolongue las presiones para que México y Guatemala contengan los flujos migratorios. En última instancia, crece la cantidad de trabajadores indocumentados en Estados Unidos y México, incluyendo a los que transitan por este último país para conseguir empleo en el primero.

La aplicación de algunos cambios de política propuestos por Biden y López Obrador

En general, este escenario se caracteriza por la aplicación parcial de los cambios en la política migratoria propuestos por el presidente Biden, a lo cual se suman los objetivos del presidente López Obrador de contribuir de manera sustancial al desarrollo del sur de México y aumentar los permisos de trabajo temporal para personas del NCA, además de incluirlos como sujetos de la protección que brindan las leyes laborales. Por una parte, en este escenario Biden promovería la regularización de la fuerza de trabajo inmigrante e indocumentada y ampliaría el otorgamiento de visas de trabajo temporal a mexicanos y migrantes del NCA, atendiendo los intereses de los empresarios que demandan este tipo de fuerza laboral. Por otra parte, el gobierno mexicano aumentaría la cantidad de tarjetas o permisos de trabajo temporal a guatemaltecos, incluyendo a los trabajadores provenientes de El Salvador y Honduras. Además, mejoraría su capacidad para ordenar estos flujos y para cumplir con la ley laboral que incluye salarios justos y trato humanitario para todos los trabajadores.

Sin embargo, de acuerdo con los entrevistados expertos en políticas migratorias estadounidenses, es poco probable que las reformas que propuso Biden al Congreso tengan éxito.⁸ Hasta ahora tenemos indicios de que dicho gobierno no cambiará el enfoque de contención de la migración desde el NCA con el apoyo de los gobiernos mexicano y guatemalteco en sus fronteras. En este escenario, el enfoque que comparten los gobiernos de Biden y López Obrador —atacar las causas de la emigración a partir de programas de desarrollo para el NCA— serviría de base para las acciones del gobierno mexicano encaminadas al desarrollo del sur del país.

En comparación con el primer escenario, la cantidad de trabajadores indocumentados en Estados Unidos y México sería menor en el corto y mediano

plazo, y también la de quienes transitan por México. Una condición necesaria para que esto suceda en el largo plazo sería el desarrollo de los países del NCA y de México, que es la principal característica del escenario que sigue.

Las políticas para el desarrollo

Este escenario se caracterizaría por la aplicación de las propuestas originales del presidente Biden sobre los cambios en la política migratoria, así como las del presidente López Obrador según el segundo escenario, con la excepción de que en este caso México dejaría de tomar acciones para contener la migración desde el NCA hacia Estados Unidos. Asimismo, los programas de desarrollo para el NCA y el sur de México producirían, sobre todo, los efectos esperados en el mediano y largo plazo⁹ [ver sección 6]. [ver sección 7]. En este escenario, el gobierno de López Obrador retomaría la orientación de su política migratoria diseñada al inicio de su mandato, adoptando un horizonte de transformación, respetuosa de los derechos humanos de toda la fuerza laboral y promotora del desarrollo.

Actualmente, el presidente de México ha empezado a poner en marcha en el NCA dos de sus programas emblemáticos para promover el desarrollo del país: Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro. El primero tiene el propósito de aumentar la productividad de manera sustentable en las zonas rurales vulnerables mediante la producción combinada de frutas forestales y cultivos alimenticios (los de la llamada milpa en México).¹⁰ El segundo es un programa de capacitación para jóvenes que no estudian o no trabajan, y así vincularlos con empresas u otras fuentes de trabajo donde desarrollen o fortalezcan hábitos laborales y competencias técnicas para incrementar sus posibilidades de empleabilidad.¹¹

A lo anterior se añaden las acciones del presidente

López Obrador y las del Nadbank en el NCA, encaminadas a impulsar mediante la promoción del ahorro y el uso en proyectos productivos de las remesas que reciben en México las familias de los emigrantes. Por una parte, el gobierno mexicano utiliza los servicios del Banco del Bienestar, el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (o Bansefi) y el Banco de México. Por su parte, el Nadbank está iniciando con la creación de un Bono de Ahorro Migrante, inspirado en las experiencias de India e Israel a partir de la apertura de cuentas de ahorro por celular.¹² Se espera que con estas iniciativas se promueva el ahorro de los migrantes, se reduzcan los costos de transacción cuando envían remesas y aumente el crédito para el uso de estos recursos financieros en proyectos de inversión productiva en México y en Estados Unidos, según los propósitos del Nadbank.

De cumplirse, las consecuencias de este escenario serían de dos tipos. En el corto y mediano plazo, respecto al segundo escenario, se mejorarían sustancialmente las condiciones de trabajo de los emigrantes y se reducirían los riesgos que enfrentan en su propósito de llegar a Estados Unidos transitando por México. En el largo plazo, se reducirían los incentivos que tienen las personas con baja escolaridad a emigrar hacia Estados Unidos y México, y del último país al primero.

Reflexiones finales

Disminuir significativamente la cantidad de trabajadores indocumentados, eliminar el maltrato que sufre en Estados Unidos y México la fuerza de trabajo migrante y atender las causas estructurales que motivan la migración laboral no calificada en El Salvador, Honduras, Guatemala y México son grandes retos. Entre otros objetivos, los primeros pueden lograrse a partir de cambios en las políticas migratorias estadounidense y mexicana, y, el último, mediante políti-

cas que promuevan el desarrollo de los países expulsores de fuerza de trabajo.

Para que estos cambios sean una realidad es necesario que se cumplan varias condiciones. Destacamos la necesidad de modificar y aplicar las políticas migratorias y de desarrollo, acompañada de diálogos y acuerdos consensuados con los gobiernos de El Salvador, Honduras y Guatemala, además de tomar en cuenta sus especificidades en los ámbitos económico, medioambiental, cultural y social. También se requieren campañas de concientización de la ciudadanía en Estados Unidos y México sobre los beneficios que

produce el trabajo de los inmigrantes y que el flujo internacional de trabajadores ha sido una constante del crecimiento económico global.

Para que las expectativas a mediano y largo plazo de las políticas de desarrollo se cumplan, deben acompañarse del diseño y la aplicación de programas específicos en las zonas de origen de los migrantes no calificados y en otras con potencial migratorio, que incluyan la participación activa de los sujetos de apoyo en la formulación y puesta en práctica de proyectos productivos.¹³

1. Agradezco la sustancial contribución de Jhair López López en el estudio que condujo a la redacción de esta sección.
2. Courtney Brell, Christian Dustmann e Ian Preston, "The Labor Market Integration of Refugee Migrants in High-Income Countries", *Journal of Economic Perspectives* 34, 1 (2020): 94-121.
3. Nicole Denier y Claudia Masferrer, "Returning to a New Mexican Labor Market? Regional Variation in the Economic Incorporation of Return Migrants from the US to Mexico", *Population Research and Policy Review* 39, 4 (2019): 617-641.
4. United States Census Bureau, "ACS 1-Year Estimates - Public Use Microdata Sample", <https://data.census.gov/mdat/#/> (consultado el 20 de febrero de 2021).
5. Inegi, Censo de Población y Vivienda 2020, <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/> (consultado el 12 de julio de 2021).
6. Tonatiuh Guillén-López, "Un paso adelante, tres atrás: la política migratoria en tiempos de AMLO y Trump", en *Balance temprano: desde la izquierda democrática*, coord. de Ricardo Becerra y José Woldenberg (Ciudad de México: Libros Grano de Sal, 2020), 111-127.
7. Alan Hernández-Solano, Jhair López López, Antonio Yúnez Naude y Yatziry Govea Vargas, "Mexico. Socioeconomic Effects of Covid-19 and Policy Options: A Multisectoral Approach", Documento de Trabajo núm. IV (México: El Colegio de México-Centro de Estudios Económicos, 2021), <https://cee.colmex.mx/es/documentos-de-trabajo>.
8. Federal Register, "2021 Joseph R. Biden Jr. Executive Orders", <https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders/joe-biden/2021> (consultado el 12 de febrero de 2021).
9. Lo ideal sería que los gobiernos de Estados Unidos y México coordinaran sus medidas de apoyo al desarrollo del NCA. Sin embargo, esto parece inviable por las diferencias de enfoque.
10. Programa Sembrando Vida (2020), <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrando-vida>.
11. Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/>.
12. Banco del Bienestar, "Remesas internacionales" (2018), <https://www.gob.mx/bancodelbienestar/acciones-y-programas/remesas-64382>. North American Development Bank, <https://www.nadb.org/es>.
13. Al respecto, Julio Berdegué et al., en *Territorios Productivos: un programa articulado para reducir la pobreza rural a través del incremento de la productividad, la producción y los ingresos* (Documento de Trabajo 131. Santiago/Quito/México: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2015), <http://www.rimisp.org/proyectos/publicaciones-y-documentos/?p=programa-cohesion-territorial-para-el-desarrollo&c=documentos-de-trabajo>, documentan experiencias exitosas en Latinoamérica cuando se adopta este tipo de enfoque.

La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy

La edición estuvo al cuidado de
Claudia Pacheco y Nelly Morado

Diseño editorial
Selva Hernández

Formación
Ricardo Mendiola

libros.colmex.mx
[video-comentarios de libros COLMEX](#)

Febrero de 2022

