

# PLURALIDAD Y CONSENSO

## Movimientos poblacionales.

Los retos de las políticas públicas  
sobre migración en México

REVISTA DEL INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ DEL SENADO DE LA REPÚBLICA  
NUEVA ÉPOCA

AÑO 12

NÚMERO 51

ENERO-MARZO 2022



# PluralidadyConsenso

Es una publicación trimestral del  
Instituto Belisario Domínguez  
del Senado de la República

Publicación a cargo de la Dirección General  
de Difusión y Publicaciones

Presidente del IBD

**Senador Miguel Ángel Osorio Chong**

Secretario Técnico del IBD

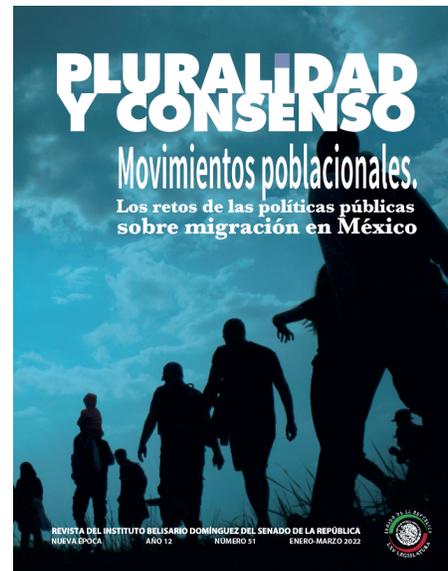
**Rodrigo Ávila Barreiro**

Coordinación editorial

**Magda Olalde Martínez**

Fotografía de la portada

**Fotografía de Jiri de AdobeStock**



PluralidadyConsenso, Año 12, N.º 51, enero-marzo 2022v es una publicación del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez, con domicilio en Donceles No. 14, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, C.P. 06020, México D.F., Tel. 57224824, [www.ibd.senado.gob.mx](http://www.ibd.senado.gob.mx); [@IBDSenado](https://twitter.com/IBDSenado), [f](https://www.facebook.com/IBDSenado) IBDSenado; [pluralidadyconsenso.ibd@senado.gob.mx](mailto:pluralidadyconsenso.ibd@senado.gob.mx) Reserva de Derecho al uso exclusivo 04-2014-111909344900-102 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. ISSN 2395-8138. Certificado de Licitud de Título y Contenido 16413 otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

Editada y distribuida por el Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez.

Representante Legal y Editorial: Enrique Antonio Netzahualpilli de Icaza Pro.





# Contenido

## Migración, globalización, Estado y soberanía

4

Gonzalo Carrasco González

## Política migratoria en México y el entorno internacional

12

Cecilia Imaz B.

## Migraciones en el corredor México-Estados Unidos: Retos y desafíos

18

Carlos Enrique Tapia

## La política migratoria y los retos en la gestión de la movilidad humana en México, 2018-2024

28

María Rita Díaz Ferraro

Gustavo Pineda Loperena

SEGOB. Subsecretaría de Derechos Humanos,  
Población y Migración. Unidad política migratoria,  
registro de identidad de personas

## Identificación de agresores de mujeres solicitantes de protección internacional sobrevivientes de violencia de género en México (2020-2022)

36

Francisco J. Landeros Jaime

Yessica Pamela Maas Pérez

IMUMI. Instituto para las Mujeres en la Migración. AC.

## Frontera norte: Los migrantes muertos en el olvido

44

José Luis Pérez Canchola

## Propuestas de escenarios y miradas interdisciplinarias para analizar la intersección entre política exterior y política migratoria

52

Claudia Masferrer

Luicy Pedroza

## La complejidad actual de los flujos migratorios internacionales en México

62

María Eugenia Anguiano Téllez

# Migración, globalización, Estado y soberanía



Gonzalo Carrasco González

Licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco y maestro en Derecho Económico por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco. Profesor investigador en la UAM, unidad Azcapotzalco en el Departamento de Derecho. Entre sus publicaciones se encuentran: *La reforma migratoria integral en Estados Unidos y las órdenes ejecutivas DACA y DAPA*, *La inmigración en Estados Unidos desde la perspectiva integral del derecho* y *La política migratoria de Donald Trump*, entre otras.

4

## Resumen

EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS EN LA REGIÓN CONOCIDA COMO EL triángulo de Norteamérica (Estados Unidos, México y Centroamérica) se ha presentado la irrupción de migraciones masivas cuyo fundamento principal ya no es el mercado de trabajo sino la búsqueda de asilo y de refugio. Este cambio en las modalidades de migración, de migración económica a migración política (forzada), plantea la necesidad de revisión de algunos conceptos esenciales que coadyuven al análisis de este fenómeno internacional. Las políticas migratorias son parte de las políticas públicas de los Estados, pues a través de ellas se establece un control sobre los flujos poblacionales —movilidad humana— en su territorio, lo cual se relaciona con el concepto de soberanía, y seguridad fronteriza.

Palabras clave: migración, modalidades migratorias, globalización, Estado, soberanía, territorio, seguridad fronteriza.

## Migración económica y migración política

De manera tradicional los estudios sobre las modalidades de la movilidad humana se han enfocado en la migración económica (laboral-voluntaria); sin embargo, en los últimos años el estudio de la migración política ha despertado un interés creciente, esta última vinculada a la migración forzada, y por extensión la atención sobre las figuras jurídicas del asilo y de refugiados.

La circunstancia histórica en que se da el desplazamiento de la población va a determinar las condiciones y forma que la misma adopte. En un extremo, estaría la migración motivada por razones exclusivamente económico-laborales y, por lo tanto, de decisión voluntaria, aunque muchas veces presionada por las circunstancias, hasta el punto de constituirse en una alternativa de sobrevivencia. En el otro extremo, se puede ubicar a la emigración forzada por razones de temor ante la agresión o eliminación física, o la pérdida de libertad, y que se va a expresar en el exilio (Mármora, 2002: 67).

La migración económica generalmente se vincula con tres modalidades: de contrato, de trabajo y de poblamiento, las cuales dependen en parte de cómo se reglamente la inmigración en el país receptor.

Ahora bien, históricamente, entre los motivos de la movilidad humana por motivos económicos, podemos señalar la búsqueda de una vida mejor para las condiciones de vida individuales y de su familia, esto es, mejorar su nivel de vida en la búsqueda de superar las disparidades de ingresos entre distintas regiones, y dentro de una misma región. «Pero, sobre todo, el mercado de trabajo en los lugares de destino, es decir, la demanda de mano de obra y la oferta de empleo. Habría entonces, en condiciones de libertad, un movimiento de trabajadores desde lugares con exceso de oferta hacia lugares con exceso de demanda» (Sutcliffe, Bob, 1998, 27). Así, la migración se explica con base en el mercado, es decir, en respuesta a una demanda de mano de obra, fuerte y persistente en las economías desarrolladas.

Por su parte, la migración política es el resultado de graves situaciones políticas, sociales o ideológicas que originan la adopción de una política de carácter migratorio para un determinado sector de la población.

Otra distinción estrechamente relacionada con la anterior es la que existe entre migración económica y política. En el discurso abstracto convencional sobre los migrantes en el mundo occidental, el migrante político aparece como alguien que intenta escapar de la persecución política en su propio país: es una persona que, si se queda, arriesga su vida o una restricción grave de sus derechos humanos, probablemente el encarcelamiento (Sutcliffe, 1998: 46).

A fin de distinguirla de la migración económica voluntaria, a este tipo de migración se le considera como migración no voluntaria, y se le tipifica como migración forzada. Mármora, distingue dos tipos de ellas:

Si bien desde una perspectiva clásica las migraciones *forzadas* pueden considerarse como aquellas que estarían determinadas por la coacción directa, existirían otras situaciones que también podrían considerarse *no voluntarias*. Un segundo tipo de migraciones forzadas son aquellas que, si bien *no son trasladadas con coacción directa*, deben movilizarse ante el *peligro de perder su vida o su libertad*, si no lo hacen, que es el caso típico del «refugio» por razones político-ideológicas (Mármora, 2002, 94).

Una de las definiciones de migraciones forzadas, establece que estas se trasladan de un lugar a otro como resultante de circunstancias anormales como guerras, revoluciones o persecuciones ideológicas o raciales. Con base a esta definición se destacan dos categorías: 1) Desplazados, personas expulsadas de su lugar de origen como consecuencia de ciertos sucesos, y 2) Refugiados, personas que abandonan voluntariamente su país de origen por falta de seguridad personal. Las razones para emigrar suelen ser complejas y no meramente resultado de una persecución inmediata. Las personas huyen de conflictos civiles, violaciones masivas de los derechos humanos, agresiones y ocupaciones extranjeras, pobreza, desastres naturales, etcétera. La definición de la ONU excluye a muchas de estas personas del estatus de refugiados. Así, un tercer tipo de migración forzada sería la causada por factores ya no políticos, sino por desastres naturales (huracanes, terremotos y cambio climático), y un cuarto tipo se relaciona con conflictos civiles y violaciones masivas de los derechos humanos.

Si bien, las figuras jurídicas de asilo y de refugiados existen en el derecho internacional desde la segunda mitad del siglo xx (la Convención de los Estados americanos sobre asilo data de 1928, mientras que el Estatuto de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados es adoptada en 1950), no tuvieron una aplicación sistemática y regulación a nivel internacional sino que su aplicación se redujo a casos específicos.

Además, (en la UE) la perspectiva prevaleciente ha sido reduccionista, al considerar que la mayor parte de los flujos caen en la categoría de «migración económica», sin tomar en cuenta que la migración internacional es un fenómeno multicausal (Ruiz Sandoval 116-117).

## Globalización y migración

Con los procesos de internacionalización del capital y la fragmentación de la producción, sintetizados en la globalización, se ha profundizado paulatinamente el proceso de migración, incrementando el movimiento de población. La globalización implica la existencia de fuerzas exógenas que de una forma u otra marcan de manera rigurosa y específica los lineamientos a seguir en materia económica e internacional: se trata de una fuerza excluyente de las fuerzas sociales y de la dinámica interna de la sociedad civil respectiva, que es precisamente la más afectada por esas formas de *globalización* (Saxe-Fernandez, 1997: 53). Lo que debemos asumir es, pues, que el proceso de globalización es un proceso de migraciones internacionales, y que uno de sus efectos es el movimiento creciente de personas de países pobres a los Estados ricos. Uno de los indicadores de la globalización más visibles es el crecimiento de la circulación de personas entre fronteras.

No obstante, si bien en el proceso mismo de la globalización, se puede distinguir un lado positivo en materia económica, en tanto que supone circulación creciente de capitales y de bienes, su lado oscuro es que los beneficios no son equitativos; el proceso de globalización no se ha traducido en una justicia distributiva global.

El actual momento histórico de la globalización. Al menos en su acepción económica, se distingue frente a una contradicción básica: no se han generado los mecanismos que aseguren la genuina libertad de circulación de todos los trabajadores. De este modo, la presencia de tensiones se sintetiza en la inquietud general acerca de la oposición entre la restricción de la migración internacional y los factores que, en el escenario globalizador, la promueven (Martínez Pizarro, 2000: 33).

Con respecto a la relación globalización-migración, la globalización económica, al tener esta como base el liberalismo económico (*laissez faire y laissez*

*passer*), ha significado la libre circulación de capitales y de mercancías, pero no de personas, contrario a un modelo de justicia y de los derechos humanos.

La ausencia de esas condiciones de libertad en los mercados de trabajo se hace patente en los controles y normas impuestos a los flujos de mano de obra, puesto que las políticas migratorias de los países desarrollados (los países receptores) se volvieron más restrictivas y selectivas.

En resumen, la globalización en el ámbito de la política no incluye el movimiento de trabajo: en el caso de migración de las personas, en muchos aspectos se está produciendo una contraglobalización; mientras que tanto las fuerzas del mercado, políticas y culturales se dirigen hacia un aumento de la migración, existe un esfuerzo sin precedente de los gobiernos para limitar el movimiento de personas (Sutcliffe, 1994: 31-32).

## Globalización y soberanía estatal

Si bien la globalización es económica, también ha tenido impactos en lo social, lo cultural y en lo político, por lo que se plantea la necesidad de una globalización política. Este último aspecto es relevante para reflexionar sobre la relación entre globalización, el Estado y la migración, es decir, desde la perspectiva de la teoría de los sistemas mundiales, la migración internacional se origina y desarrolla en procesos de transformación económica, pero conlleva, asimismo, procesos de transformación política y cultural.

Desde finales de la década de los ochenta se iniciaron las reflexiones entre los especialistas en política internacional, con respecto a la relación entre la globalización y el Estado, teniendo como argumento principal la disminución y/o debilitamiento del poder del Estado para desarrollar sus actividades esenciales. Sin embargo, las tesis principales fueron elaboradas desde la perspectiva de la relación entre las empresas transnacionales y el Estado, esto es, en el debate respecto a la primacía de lo económico sobre lo político.

Estas tesis tienen como supuesto principal que las empresas transnacionales son los actores materiales del proceso de globalización, pero tienen como respaldo su Estado matriz.



Fotografía: ©Anne Nygård | Unsplash

Las grandes transnacionales, aunque ahora dominan una parte extraordinaria de la economía global, son muy dependientes de sus propios Estados. Uno de los mejores estudios recientes sobre las cien transnacionales más importantes de la lista de *Fortune*, encontró que todas ellas se habían beneficiado de intervenciones específicas de los Estados nacionales, donde tiene su base (Chomsky, 1997: 13).

En este sentido se planteaba la posibilidad de que la empresa transnacional desplace al Estado nacional como unidad de decisión económica. La evolución de los fenómenos económicos y tecnológicos que caracterizaran a la llamada globalización ha hecho más evidente que esta ha incidido en una disminución del poder del Estado-nación (Andrade Sánchez, 2012: 329).

Una posible respuesta a esta cuestión se puede bosquejar, de acuerdo a Andrade Sánchez, desde dos diferentes perspectivas teóricas: por un lado, la realista que también se conoce como estatista, que se preocupa fundamentalmente por la manera

en que el sistema global de Estados condiciona la conducta de cada Estado; en lo particular esa teoría sigue viendo al Estado como un todo, como una unidad monolítica que se organiza para defender el interés nacional. La segunda corriente vinculada a la tradición liberal idealista de las relaciones internacionales, que Held denomina «transformacionalista», observa el Estado de una manera más cuidadosa en las integraciones que se dan desde su interior con el exterior y generalmente llega a la conclusión de que el incremento de las interconexiones globales está transformando la naturaleza del papel del Estado nacional en el sistema mundial (Andrade Sánchez, 2012: 330).

Es innegable que las transformaciones que han tenido los Estados han disminuido las formas de Estado dominantes basadas en relaciones de poder que beneficiaban a sectores sociales, económicos y políticos específicos. Así, por ejemplo, el Estado republicano-constitucionalista disminuyó al Estado monárquico-absolutista, el Estado social disminuyó al Estado restringido (guardián nocturno), el *Welfare state* (Estado de bienestar) disminuyó al Estado

liberal, el Estado neoliberal disminuyó al Estado de bienestar (vinculado al Estado regulador de la economía y al Estado asistencial), asimismo el Estado neoliberal disminuyó al Estado proteccionista.

De manera general, es notorio que la transformación en el concepto y las formas de Estado se han desarrollado debido a procesos democráticos; sin embargo, desde una perspectiva crítica-realista, es innegable que estas transformaciones también son impulsadas desde los intereses de los sectores económica y políticamente dominantes, que establecen como paradigmas ideológicos la idea de cuestionar el poder de los Estados, para imponer en ellos su hegemonía.

Ciertamente la globalización o *mundialización* de la economía es un proceso real, que tiende a caminar por encima de las fronteras no como un proceso objetivo y potencialmente progresista sino como parte de la ideología neoliberal. Y para eso, que algunos condensan en la figura de la *fábrica global*, en efecto resulta ser un estorbo la vieja soberanía, tipo fortaleza autárquica, y concebida desde el siglo XVI como el poder absoluto y externo de los soberanos (González Souza, 1997: 158-159).

Se ha generado así toda una corriente de pensamiento que pregona el fin del Estado-nación, esta última expresión es justamente el título de la obra del japonés Kenichi Ohmae (*El fin del Estado-nación*), en la que sostiene la tesis de que los Estados nación ya no son funcionales ni como unidades económicas ni como organizaciones reguladoras de la vida colectiva, para este autor existe una entidad de naturaleza imprecisa pero definitivamente superior a los Estados nación a la que denomina economía mundial, la cual impone condiciones de vida a los referidos Estados. Los teóricos de la globalización insisten en que el poder del Estado disminuye a medida que se enfrentan a los distintos procesos de adaptación local y de convergencia global. Las redes financieras y tecnológicas globales cuestionan cada día más la capacidad de muchos Estados para recaudar impuestos, proporcionar beneficios sociales, organizar la producción y el comercio, controlar los medios de comunicación, vigilar las fronteras y lidiar con amenazas de seguridad no convencionales (Santa Cruz, 2012: 250).



Empero, no solo es la economía mundial con sus organismos financieros (el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio), los que al imponer políticas económicas a los Estados resquebrajan su soberanía, sino que otros factores han contribuido en la cesión de soberanía de los Estados.

En el ámbito del sistema mundial, los principios del Derecho internacional, principalmente los convenios en materia de derechos humanos han contribuido ampliamente a moldear la forma en que los Estados han ejercido su soberanía. El tránsito de una concepción estatista (en la que se hacía una exaltación de la soberanía del Estado cuya base era la política de aislacionismo basada tan solo en la *coexistencia* de los Estados), a una relación basada en el Derecho internacional de la *cooperación*, tiene como característica principal una lenta cesión de la soberanía de los Estados a fin de garantizar los objetivos comunes de la comunidad internacional y en la búsqueda de evitar las controversias internacionales y evitar los conflictos.

El sistema internacional moldea los Estados y define las posibilidades para la cooperación y el conflicto según Waltz, el sistema internacional tiene tres características distintivas. Es centralizado, los actores más importantes (los Estados) son actores unitarios y funcionalmente indiferenciados. Asimismo, las diferencias en las capacidades materiales de los Estados más importantes es lo que distingue a los sistemas bipolares de los multipolares (Santa Cruz, 2012: 182).

Los compromisos que adquieren los Estados en materia de derechos humanos también limitan su soberanía, pues se ha ido consolidando en la comunidad internacional un nuevo principio de Derecho que vendría a modificar sustancialmente la noción clásica de soberanía. Esto es, el principio de que no hay soberanía que valga para justificar la violación sistemática de los derechos humanos (Bustamante, 2002: 166).

Desde esta perspectiva, la libertad de actuación de los Estados queda limitada por los compromisos jurídicos derivados de su adhesión a los instrumentos de Derecho internacional, en virtud de la cual acepta como su obligación respetar los derechos humanos.

En parte se atan las manos voluntariamente: Por ejemplo, a través de los tratados internacionales por los que se obliga a aceptar refugiados políticos

y a permitir la salida de los que quieran emigrar: o, si están en la UE comprometiéndose a permitir que los ciudadanos de cualquiera de los 27 Estados miembros circulen libremente por todos los demás. En parte son otros los que les atan las manos, por ejemplo, los inmigrantes ilegales son la prueba de que los Estados no controlan totalmente las fronteras, además otros Estados y organizaciones plurinacionales, como los grupos de presión reivindicán cada vez más el derecho a intervenir en los asuntos del Estado en nombre de un bien jurídico superior —como los derechos humanos considerado de aplicación universal— y cuando detentan el poder suficiente puede tener una importancia decisiva (Legrain Phippe, 2008, 204-205).

A este respecto Jorge Bustamante ha señalado que:

Un principio jurídico aceptado por la mayor parte de las Constituciones del mundo es que todo los países tiene el derecho soberano de controlar sus fronteras y de decidir quién puede entrar y, quién no, a su territorio. De una manera análoga a la evolución del concepto de soberanía de una dimensión absoluta a una relativa, la noción de un ejercicio de esa soberanía, ligado al derecho de controlar las fronteras y de decidir y ejecutar la política nacional de inmigración, ha venido cambiando, de una rigidez absoluta, a una modalidad relativa, ligada a la evolución jurídica de los derechos humanos (Bustamante, Jorge, 2002: 168).

No obstante, si bien las transformaciones del Estado derivadas de la globalización económica y política implican una cesión, limitación y/o disminución de la soberanía estatal, ello no significa que la legitimidad del Estado como institución jurídica sea cuestionada, sino lo que se plantea es una democratización de la soberanía. De esta manera ha sido reconocida por los especialistas desde que se planteó este debate. Lo cierto es que, inclusive en el primer mundo hay conciencia, así sea limitada, de que la soberanía nacional o cualquier cosa parecida, sigue siendo algo fundamental. Al mismo tiempo, sin embargo, crecen los problemas de alcance global y, enseguida la necesidad de una nueva soberanía; ya no cerrada y usufructuada por las élites de cada nación, sino una soberanía abierta ante los genuinos imperativos de la globalización y enraizada en la voluntad de las mayorías. Una soberanía *abierta, internacionalista*, a la vez que popular y democrática. Una soberanía que, así renovada, opera

como el marcapaso de otro tipo de globalización: tan democrática como capaz de abrir cauce a la participación el beneficio de más y más entidades soberanas (González Souza, 1997, 161).

Un aspecto relevante vinculado al tema de la soberanía es el del control y la seguridad fronteriza. A pesar de que la gente se desplaza cada vez más, el mundo está organizado sobre la base de que la gente permanece en un lugar. Se divide en franjas de terrenos llamadas Estados cuyos habitantes, llamados ciudadanos, están gobernados —y en el caso de las democracias, porque así lo han elegido— por un Gobierno *soberano* que no reconoce ninguna autoridad superior más allá de sus fronteras. Parte de la legitimidad política de los Estados proviene simplemente del control del territorio dentro de los límites reconocidos por otros Estados, pero una parte aún mayor deriva del hecho de ser medio a través del cual grupo de personas con vínculos comunes, también conocidos como «naciones» se autorregulan. Así que, en teoría, el mundo está perfectamente dividido en Estados-nación soberanos: grupos de personas separados y autorregulados que controlan cada uno un trozo de terreno determinado (Legrain Phippe, 2008: 276).

## Seguridad fronteriza

En los elementos esenciales del Estado (la población, el territorio y el poder) a los que algunos autores adicionan la soberanía —aun cuando para García Máynez esta es un atributo del poder político—; el territorio ocupa un lugar relevante para el análisis de los movimientos poblacionales internacionales, puesto que la migración externa se lleva a cabo a través de las fronteras de los territorios nacionales. Los movimientos poblacionales entre fronteras son comunes y, en condiciones normales (tiempos de paz y con excepción de catástrofes naturales), tienen que ver con la demanda y oferta de factores productivos, las estrategias de control fronterizo y las modalidades de integración económica entre los países implicados.

El territorio se define como la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder. La significación del territorio se manifiesta, según Jellinek, en dos formas distintas, una negativa y una positiva. La significación negativa consiste en que ningún poder extraño puede ejercer su autoridad en este

ámbito, sin el consentimiento del Estado; la positiva, es que todas las personas que viven en el mismo ámbito se encuentran sujetas al poder estatal (García Máynez, 1994: 98).

La frontera es la delimitación que se establece entre dos territorios, constituyendo así una barrera artificial o física entre ellos, con la finalidad de controlar el movimiento de personas, capitales, mercancías, bienes y narcóticos que pongan en peligro a la población, así como la integridad y la seguridad del Estado. El término frontera es definido en el Derecho internacional como la línea que marca el límite exterior del territorio de un Estado, es decir la línea que determina el ámbito espacial donde un Estado ejerce su soberanía con exclusión de otros.

El control de las fronteras es uno de los mayores retos para la seguridad nacional de los Estados en el combate contra el terrorismo, el narcotráfico y la migración, los cuales se convierten en prioridades para la seguridad nacional. La teoría de la securitización de la frontera ha cobrado relevancia a partir de los ataques a las torres gemelas en Nueva York en 2001 (11 S) y en mayo de 2004 en Madrid (11 M).

Si bien en un primer momento en las políticas de seguridad fronteriza se privilegió el combate al terrorismo, por otro se dirigieron al control de la migración. El discurso antiterrorista global se enfocó claramente en la vinculación del tema de la migración internacional con la seguridad nacional de los Estados.

El ambiente que predominó después de estos sucesos resultó un argumento más que contundente, especial y esencialmente con relación a la opinión pública internacional, pues, tal como se dijo en su momento: nadie podría culpar a un Estado si trata de defender a toda costa la seguridad e integridad de su población y territorio. Este empeño por sí solo legitimaba cualquier acción como parte de las principales potencias mundiales (Díaz M., 2010: 56).

Desde esta perspectiva, en los Estados Unidos, la migración se percibe como un asunto de seguridad nacional, y se le considera como la más alta prioridad, y las cuestiones relacionadas con ella reemplazaron a todas las demás en los primeros lugares de la agenda de Washington. A partir de ello, la política migratoria estadounidense se ha centrado en la militarización de la frontera y la construcción del muro fronterizo. Pero, este vínculo entre la

inmigración y la seguridad nacional surgió antes del 11 de septiembre, en la década de 1990, cuando se pusieron en práctica varias medidas para proteger la frontera, desde una perspectiva ideológica que criminalizaba a la inmigración indocumentada y fomentaba los temores sobre el hecho de que las fronteras estadounidenses estaban «fuera de control», abiertas de par en par frente a una oleada de «migrantes indocumentados».

De ahí que la propuesta de Trump, al inicio de su gobierno, de construir un muro fronterizo en la frontera México-Estados Unidos (3 200 kilómetros, aproximadamente) no era novedosa, pues desde la Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA) de 1996, se planteaba la construcción de una barda triple en las 14 millas de la zona de San Diego; en tanto que en la ley Sensenbrenner se proponía la construcción de un muro fronterizo, y el 29 de septiembre de 2006 el Senado estadounidense aprobó La Ley del Muro Seguro o Ley del Cerco Seguro (Secure Fence Act) del 2006 (H.R. 6061) a través de la cual se daba cobertura legal a la construcción de un muro fronterizo entre Estados Unidos y México de 1 125 kilómetros. Este muro empezó a construirse en 2007 y en los siguientes años ha continuado su construcción (Carrasco González, 2017).

Ahora bien, para los Estados Unidos la construcción del muro es una necesidad para fortalecer el control de su frontera y con ello afirmar la seguridad nacional, se justifica a partir del crecimiento en los índices de la migración indocumentada; aun cuando se incluyen otros temas relevantes como el narcotráfico, el tráfico de armas o el terrorismo.

Finalmente, lo que ha se podido observar en los últimos años, tanto en los Estados Unidos como en Europa, es que los muros no detienen la migración indocumentada, que es necesario de manera bilateral y multilateral la búsqueda de solución a los problemas estructurales de la migración indocumentada, con base siempre en los instrumentos internacionales que protegen los derechos de los migrantes, tanto documentados como indocumentados.

- Andrade Sánchez, J. E. (2012). *Teoría general del Estado* (2ª ed.). México. Porrúa.
- Bustamante, J. A. (2002). *Migración internacional y derechos humanos*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM,. (Serie Doctrina Jurídica Núm. 94).
- Carrasco González, G. (2017). La política migratoria de Donald Trump. *Alegatos 95*, enero-abril de 2017, pp. 171-194.
- Chomsky, N. (1997). La sociedad global. En H. Dieterich. *Globalización, exclusión y democracia en América Latina* (pp.13-23). México. Editorial Joaquín Mortiz.
- Díaz, L. M. (2010). Crisis Global, Políticas Migratorias y Respuestas de la Sociedad Civil. En *Migraciones Internacionales. Crisis Mundial, nuevas realidades, nuevas perspectivas*. Bogotá. IEPRI, Ibero América Soy Yo, Grupo de Investigaciones de Partidos, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- García Máynez, E. (1994). *Introducción al Derecho*. México. Porrúa.
- González Souza, L. (1997). Globalización y soberanía en México. En J. L. Orozco y A. L. Guerrero (coords.). *Pragmatismo y globalismo*. México. Distribuciones Fontamara.
- Legrain, P. (2008). *Inmigrantes. Tu país los necesita*. España. Intermón Oxfam.
- Mármora, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires. Editorial Paidós. Organización Internacional para las Migraciones.
- Martínez Pizarro, J. (2000). *La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional*. Santiago de Chile. CEPAL. Serie Población y desarrollo N° 10.
- Ohmae, K. (1997). *El fin del Estado-nación. El Ascenso de las economías regionales*. Barcelona, Buenos Aires, México, Santiago de Chile. Editorial Andrés Bello.
- Ruiz Sandoval, E. (2010). Flujos migratorios latinoamericanos hacia Europa y Estados Unidos. En J. Durand y J. A. Schiavon (eds.). *Perspectivas Migratorias. Un análisis interdisciplinario de la migración internacional* (pp. 69-144). México. CIDE.
- Sutcliffe, B. (1998). *Nacido en otra parte. Un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad*, Bilbao. Hegoa-Facultad de Ciencias Económicas.
- Santa Cruz, A. (2012). *La política sin fronteras o la ubicuidad de lo distintivo: ensayos escogidos de J. Katzenstein*. México. CIDE .

# Política migratoria en México y el entorno internacional



Cecilia Imaz B.

Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México, (UNAM). Profesora-investigadora retirada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma universidad. Se especializó en Migración Internacional. Fue miembro de los Consejos Consultivos del Instituto Nacional de Migración y de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación.

12

**C**UANDO HABLAMOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE MIGRACIÓN, debemos aceptar que necesariamente se circunscriben en un contexto y entorno que las orientan y definen.

Si consideramos la Ley General de Población de 1936 y sus subsecuentes reformas hasta 1974, destacamos no solo el enfoque predominante hacia el desarrollo y una mejor distribución de la población en el territorio nacional, sino también un enfoque discriminatorio hacia la inmigración, especialmente de países de oriente y del bloque socialista, ya que esta ley se reformó en el ámbito de la guerra fría.

Al inicio del siglo XXI, los dos gobiernos subsecuentes del Partido Acción Nacional (PAN) se interesaron en atender la migración, pues había sido desdeñada, ya que la población emigrada, en su gran mayoría varones, había abandonado el país y no votaban, y no se consideraba su tamaño o volumen e importancia económica, social y política.

Al final del gobierno de Vicente Fox se logró, a duras penas, el voto en el exterior y, en el gobierno de Calderón se promulgaron, en 2011, la Ley de Refugiados y Protección Complementaria y la Ley de Migración que han tenido algunas reformas recientemente.

En esos años el gobierno fue activo en la esfera internacional y proactivo en la construcción de plataformas internacionales orientadas a lograr Acuerdos Regionales sobre Migración y vínculos con la academia y asociaciones de la sociedad civil protectoras de migrantes. La perspectiva predominante era, y sigue siendo, los Derechos Humanos y los temas de la Agenda 20-30.

Los atentados a las Torres Gemelas en los Estados Unidos, en septiembre de 2001, cambiaron radicalmente las condiciones de traslados y transportación de población en todo el mundo. Las medidas en política migratoria fueron más restrictivas

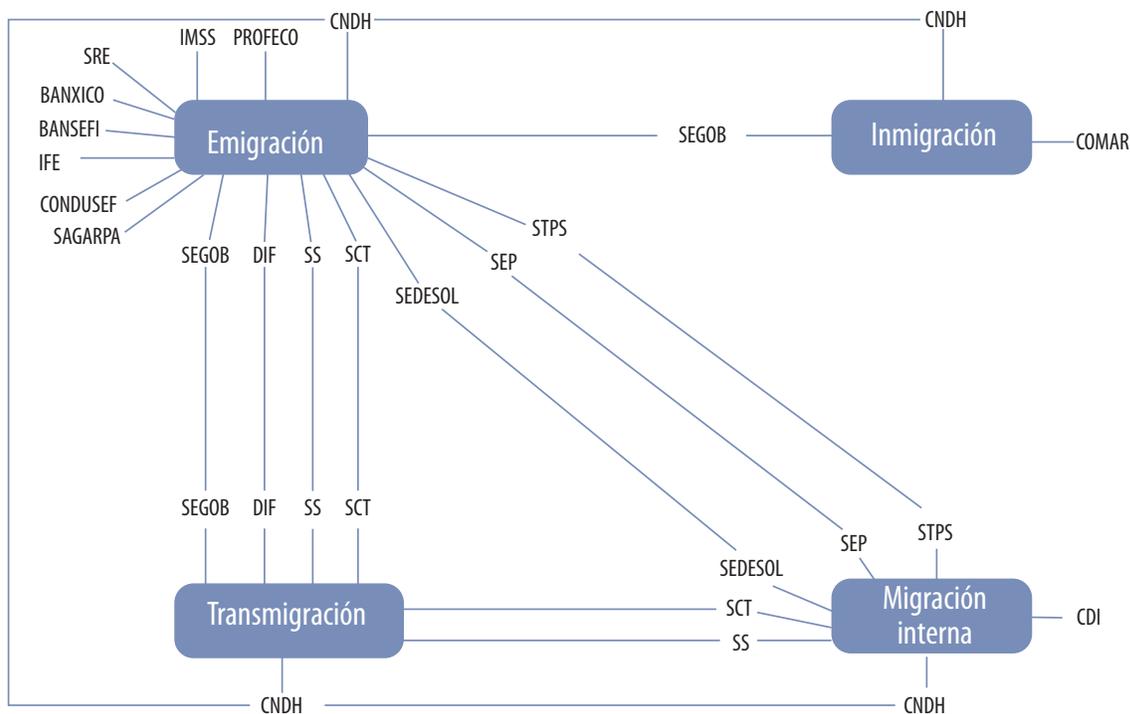
y tanto Estados Unidos, como el resto de los países desarrollados, pusieron más trabas en sus fronteras, restringieron los ingresos de personas y permanecieron alejados del clamor del resto del mundo, que a través de las Naciones Unidas, abogaban por la creación de programas de migraciones seguras y ordenadas y acuerdos regionales en la materia.

El activismo desplegado por el gobierno mexicano en los años de la segunda década de los 2000, sobre todo a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Migración, gran

parte de los gobiernos de los estados y la Organización Internacional para las Migraciones, propició una apertura y una vinculación con universidades, activistas, organizaciones de la sociedad civil, iglesias, gobiernos estatales y, entre otras acciones, el impulso de consejos consultivos de órganos del gobierno encargados de la gestión de los movimientos de población.

*Grosso modo* se puede apreciar cómo hace una década la gestión migratoria estaba conducida de acuerdo a los diferentes tipos de migración en el país.

### Dependencias Gubernamentales involucradas en asuntos migratorios<sup>1</sup>



SEGOB, Secretaría de Gobernación  
 SRE, Secretaría de Relaciones Exteriores  
 SEP, Secretaría de Educación Pública  
 SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social  
 ss, Secretaría de Salud  
 STPS, Secretaría del Trabajo y Previsión Social  
 SAGARPA, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

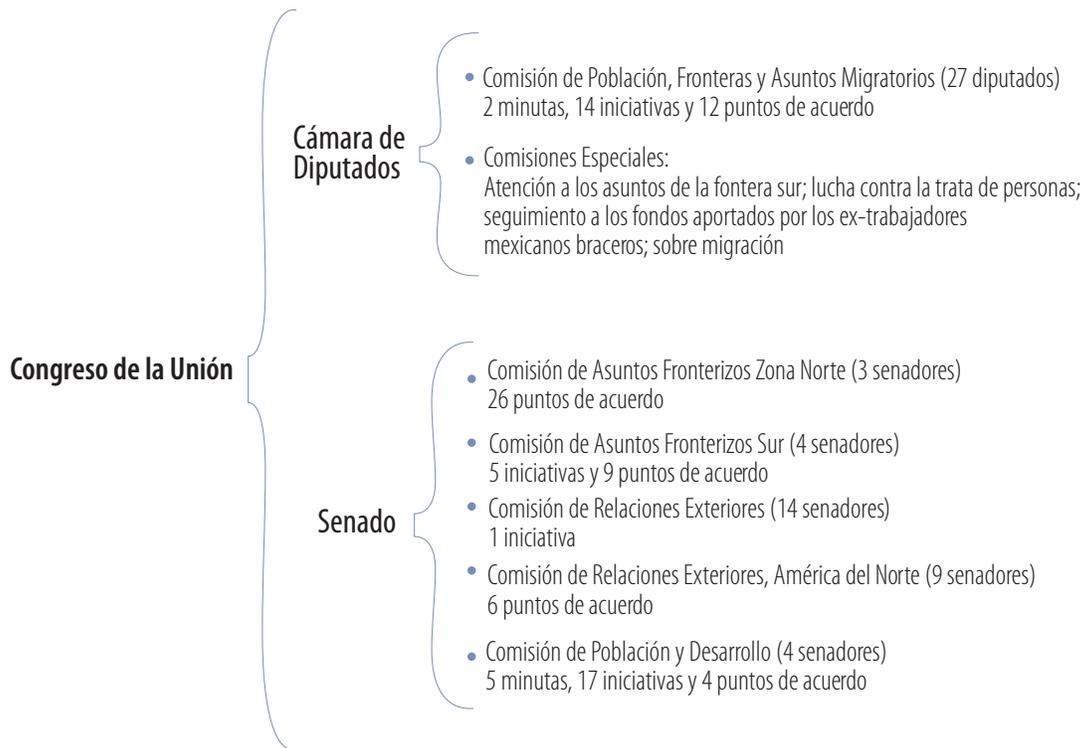
DIF, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia  
 COMAR, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados  
 CNDH, Comisión Nacional de los Derechos Humanos  
 CDI, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas  
 BANXICO, Banco de México  
 SCT, Secretaría de Comunicaciones y Transportes

BANSEFI, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros  
 PROFECO, Procuraduría Federal del Consumidor  
 CONDUSEF, Comisión Nacional para la Protección y la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros  
 IFE, Instituto Federal Electoral  
 IMSS, Instituto Mexicano del Seguro Social

Fuente: elaboración propia con información de [www.inm.gob.mx](http://www.inm.gob.mx), [www.comar.gob.mx](http://www.comar.gob.mx), [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx), [www.ime.gob.mx](http://www.ime.gob.mx), [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx), [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), [portal.salud.gob.mx](http://portal.salud.gob.mx), [www.stps.gob.mx](http://www.stps.gob.mx), [www.sct.gob.mx](http://www.sct.gob.mx), [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx), [www.dif.sip.gob.mx](http://www.dif.sip.gob.mx), [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx), [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx), [www.directoamexico.com](http://www.directoamexico.com), [www.bansefi.gob.mx](http://www.bansefi.gob.mx), [www.profeco.gob.mx](http://www.profeco.gob.mx), [www.condusef.gob.mx](http://www.condusef.gob.mx), [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx), [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx)

1 Imaz C. en Chiarello Leonir M. Las Políticas públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina, Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México, Scalabrini International Migration Network, New York 2011 Cap. 4 Marco de las políticas públicas sobre Migración en México, p 501.

## Hasta 2011 se contaba en el Congreso mexicano con las siguientes comisiones del Poder Legislativo que atendían asuntos migratorios



14

Lo desempeñado hasta ahora ha permitido construir una base para una mejor gestión de la migración, a pesar que los presupuestos asignados no sean los idóneos.

El gobierno mexicano fue especialmente activo en lograr las firmas requeridas para el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, la cual rezó así: La Asamblea General,<sup>2</sup> reafirma su resolución 71/1 de 19 de septiembre de 2016, titulada «Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes»; acoge con beneplácito la conferencia intergubernamental celebrada los días 10 y 11 de diciembre de 2018 en Marrakech (Marruecos), y recuerda que en ella se aprobó el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, también conocido como Pacto de Marrakech sobre la Migración. Recuerda también la resolución 73/195 de 19 de diciembre de 2018, en la que hizo suyo el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Asimismo tiene

presente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo. **Reafirma que el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (Pacto Mundial) presenta un marco de cooperación no vinculante jurídicamente, que fomenta la cooperación internacional sobre la migración entre todas las instancias pertinentes, que reconoce que ningún Estado puede abordar la migración en solitario, y que respeta la soberanía de los Estados y sus obligaciones en virtud del derecho internacional. Igualmente ratifica que el Pacto Mundial se basa en el siguiente conjunto de principios rectores transversales e interdependientes: centrarse en las personas, cooperación internacional, soberanía nacional, estado de derecho y garantías procesales, desarrollo sostenible, derechos humanos, perspectiva de género, perspectiva infantil, enfoque pangubernamental y**

<sup>2</sup> Naciones Unidas A/RES/73/326 Asamblea General Distr. general 29 de julio de 2019

enfoque pansocial. Del mismo modo confirma que el Pacto Mundial se aplicará mediante una mayor cooperación bilateral, regional y multilateral y una alianza mundial revitalizada, con espíritu solidario, mediante el aprovechamiento de los mecanismos, plataformas y marcos existentes para abordar la migración en todas sus dimensiones. Resalta que el párrafo 49 de la resolución 73/195 sobre el establecimiento del Foro de Examen de la Migración Internacional, será la principal plataforma mundial intergubernamental donde los Estados Miembros discutirán y expondrán los progresos conseguidos en la aplicación de todos los aspectos del Pacto Mundial, incluidos los relacionados con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con participación de todos los interesados pertinentes.

A la distancia podemos ver que tales resoluciones no lograron ser aplicadas o solo parcialmente, ya que la realidad de las guerras en Libia, Siria, Yemen y Afganistán entre otras, han provocado desplazamientos masivos de víctimas. Adicionalmente, la ofensiva de Trump contra los inmigrantes, los menores no acompañados y contra México, alteraron de tal forma el contexto que, tales reso-

luciones, así como las de la COP 26 que planteó la protección de población desplazada a través de fronteras en el contexto de desastres y efectos adversos del cambio climático y degradación del ambiente, difícilmente fueron atendidas.

Con las políticas racistas de Trump hacia México y a los inmigrantes no europeos, y las amenazas de aumentar aranceles a las exportaciones mexicanas y convertir al país en tercer país seguro para los migrantes, el gobierno mexicano cambió de rumbo en su intención inicial de acoger a la inmigración centroamericana.

Se había imaginado un apego irrestricto a los derechos humanos de los migrantes y se abrirían las puertas para acogerlos. Pero la ilusión no tardó en desvanecerse. Rumores por las redes digitales de que en los últimos meses de la administración de Obama habría reunificación familiar de migrantes irregulares, atrajo a miles de migrantes de numerosos países, especialmente de Centroamérica, del Caribe y Somalia. Por supuesto el puerto de entrada es principalmente México, a través de diversas rutas administradas por la inescrupulosa y criminal *industria de la migración*, manejadas por

Fotografía: ©Barbara Zandoval | Unsplash



traficantes de personas vinculadas crecientemente con el crimen organizado. Los migrantes internacionales se volvieron mercancía y un esclavo del mundo contemporáneo; una figura vergonzante del pasado en el albor de los viajes planetarios.

El sucesor de Obama, Trump, furiosamente desechó los intentos de acordar una urgente reforma migratoria en ese país y exaltó la supuesta supremacía blanca que tanto encono ha provocado en la sociedad norteamericana.

La política migratoria en nuestro país se convirtió en una política de contención a los flujos crecientes de transmigrantes, sobre todo centroamericanos. A lo anterior se sumaron las restricciones de tránsito por la pandemia de covid-19. De acuerdo a datos de la ONU, el 64% provino del llamado Triángulo Norte de Centroamérica, a su vez compuesto en un 51% por Honduras, un 8% por El Salvador y un 5% por Guatemala, el 1% lo conformaron colombianos y haitianos, los venezolanos ocuparon un 6 por ciento.

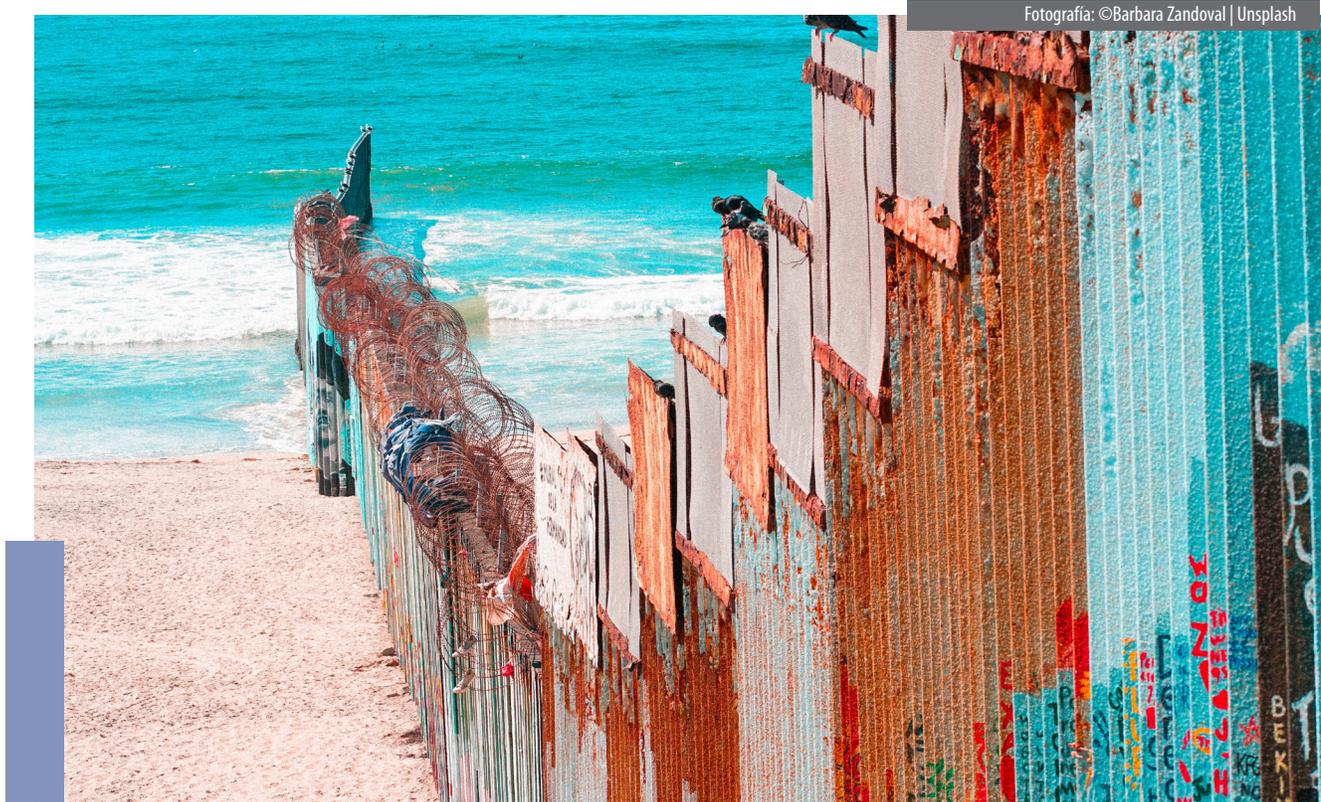
Durante 2020 los flujos migratorios por frontera sur disminuyeron considerablemente. Pero a inicios de 2021 con la salida de Trump de la presidencia de los EE. UU. y la esperanza de la vacuna contra

la covid-19, esa *industria* de la migración —instrumentada en la base por los traficantes de migrantes irregulares—, provocó un repunte exagerado en los volúmenes migratorios, especialmente de menores no acompañados, impulsados por el deseo de reunificación familiar, a pesar de haber sido suspendida en la administración Trump.

Se empezó a hablar de una crisis migratoria, pero lo que hemos presenciado es una crisis humanitaria que no solo ocurre en las fronteras de México, sino en diversas regiones del mundo.

Esta crisis ha abrumado a los gobiernos fronterizos con escasos recursos para sortear las necesidades diarias de miles de inmigrantes. La ayuda internacional ha sido fundamental para disminuir el sufrimiento de las personas en movimiento, sorteando inclemencias climáticas y desgaste físico, con la estrategia de caminar en caravanas, ya sea en familias y con menores no acompañados de un familiar, que se ha vuelto una característica de los flujos migratorios de los últimos años.

Lo ocurrido en años recientes muestra la paradoja de la existencia de acuerdos internacionales y binacionales en materia migratoria, así como la escasa puesta en práctica de los mismos debido



Fotografía: ©Barbara Zandoval | Unsplash



Fotografía: ©Ajdin Kamber | AdobeStock

a profundas alteraciones económicas, incremento de la desigualdad social, desastres ambientales y, recientemente, la pandemia de covid-19 que ha modificado el gasto público y afectado seriamente el empleo en diversos sectores de la economía, entre otros efectos desastrosos.

Con el cambio de administración en el 2018 se intentó una política inclusiva, acorde a los derechos humanos de los migrantes. Pero en muy poco tiempo hubo un giro de 180 grados. Con las caravanas y flujos masivos de migrante,s provenientes de diversas partes del mundo, se saturaron varios puntos de la frontera norte de México, y en la frontera sur se desplegó la guardia nacional para contener la entrada irregular de personas, práctica que se extendió en diversos estados a lo largo del territorio nacional. Un cambio importante ha sido el otorgamiento de estatus de refugiado a varios miles de migrantes, colombianos, haitianos, cubanos, venezolanos y en bajo número a afganos,entre otros. El incremento en las solicitudes de refugio, que era bajo en años previos, creció en cinco años en 3 000 % pues el número de solicitudes de asilo y refugio registrados aumentó de 2 137 en 2014 a 70 300 en 2019. (//news,un.org.2021/04).

Los años venideros apuntan a situaciones dolorosas y desesperantes para miles de migrantes en diversas partes del mundo. Una vez dada por concluida la actual pandemia esperamos que México retome una visión de solidaridad y de respeto a los derechos de los migrantes y que las políticas migratorias deseables las hagan técnica y administrativamente viables.

17

## Fuentes de consulta

- Imaz. C. (2011). Marco de las políticas públicas sobre Migración en México. En M. Chiarello Leonir (coord. y ed.) *Las Políticas públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México*. Scalabrini International Migration Network, New York.
- Cámara de Diputados, Comisiones, Ordinarias; Especiales. Recuperado el 27 de mayo de 2011 de [www.sitl.diputados.gob.mx/LXI\\_leg/listado\\_de\\_comisiones-lxi.php?tct=1](http://www.sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_de_comisiones-lxi.php?tct=1).
- Recuperado el 20 de abril de 2011 de [www.sitl.diputados.gob.mx/LXI\\_leg/listado\\_de\\_comisioneslxi.php?tct=2](http://www.sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_de_comisioneslxi.php?tct=2).
- Recuperado el 27 de mayo de 2011 de [www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=41](http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=41).

# Migraciones en el corredor México-Estados Unidos: Retos y desafíos



Carlos Enrique Tapia

Investigador independiente. Observatorio Regional de las Migraciones de el Colegio de Michoacán. Es licenciado en Antropología por la Universidad Autónoma de Yucatán, es maestro en Antropología Social por el Colegio de Michoacán, también es doctor en Historia por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y cuenta con un postdoctorado en el Colegio de Michoacán.

Publicaciones recientes «¿Contribuyen las remesas a mejorar el bienestar de las familias de migrantes michoacanos?» «Análisis y perspectivas de las políticas migratorias» y «Las migraciones michoacanas: tradiciones y prácticas migratorias».

✉ cenriquet@yahoo.com

18

## Introducción

**S**EGUIR PENSANDO EN LOS PROCESOS DE MOVILIDAD HUMANA y, en particular, la emigración-inmigración, como un movimiento unidireccional o circular que atañe a un solo grupo nacional o predominante, impide observar la complejidad de la trashumancia actual. La migración a nivel global enfrenta grandes retos, mientras las expectativas migratorias se constriñen en el contexto de la pandemia de la covid-19. El corredor migratorio México-Estados Unidos está hoy sometido a múltiples tensiones globales, regionales y nacionales.<sup>1</sup> América

del Norte, es quizás el territorio continental cuyos retos y desafíos son enormes, pues los flujos migratorios, dada su intensidad y recurrencia, enfrentan diversos obstáculos: la cerrazón de los principales países receptores —Estados Unidos (EE.UU.) y Canadá— para el libre tránsito, la presencia y dominio del crimen organizado, y las políticas restrictivas de los tres países de Norteamérica.

<sup>1</sup> Los corredores migratorios aluden a las transferencias de volúmenes de migrantes entre países o regiones, acorde con el Banco

Mundial (BM) o la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). En este documento asumimos la definición de PM01 (2018): es la transferencia del stock de migrantes de un país de origen a uno de destino, excepto Guatemala, Honduras y El Salvador, naciones agrupadas en el Triángulo Norte de Centroamérica (TNC).

En el presente trabajo, revisamos algunos retos y desafíos que enfrentan los migrantes de distintos orígenes nacionales, pero particularmente de México y Centroamérica, en el contexto de las restricciones al libre flujo de migrantes en Estados Unidos, Canadá y México, y la posibilidad de una nueva reforma migratoria en el país del norte, la que día a día se desvanece ante el gobierno encabezado por el demócrata Joe Biden, quien se comprometió a impulsarla en el fragor de las elecciones de 2020.

Dados los complejos escenarios exacerbados durante el periodo presidencial de Donald Trump, las disputadas y controversiales elecciones de 2020, el asalto al Capitolio perpetrado por grupos racistas, alentados por el todavía presidente Trump cuestionando los resultados electorales (Brooks, 2022c), y la persistente confrontación entre demócratas, republicanos y sectores ultraderechistas, la reforma migratoria en Estados Unidos se ha visto frenada (Brooks, 2022b). En este contexto, planteo cuatro aspectos de interés relacionados con el accionar del gobierno mexicano, el activismo proinmigrante y las presiones de los flujos migratorios en los niveles federal y local. Contrastamos brevemente los obstáculos, avances y reclamos a la política migratoria de Joe Biden, el impacto de las migraciones en el corredor de Norteamérica, las dificultades de las caravanas migrantes en su andar hacia el norte y en los estados mexicanos de tránsito y estancia, y el papel de los actores sociales y políticos en México ante las migraciones.

## La política inmigratoria de Joe Biden: obstáculos, avances y reclamos

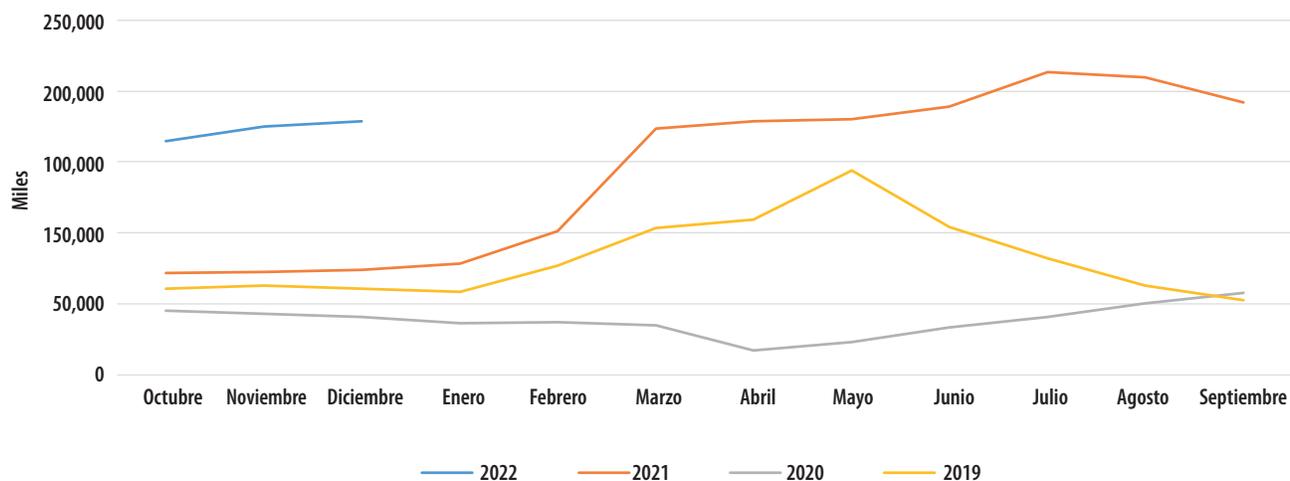
Joe Biden (2021-2024), actual presidente de los Estados Unidos, recién cumplió un año de haber llegado al cargo, en medio de una disputada, controvertida y descalificada elección, particularmente por grupos que crecieron y se consolidaron bajo el mandato de Donald Trump. Una nueva reforma migratoria fue parte de sus promesas de campaña, ante la política antinmigrante de su predecesor, quien en cuatro años dismanteló el sistema de refugio y asilo de su país, además de ejecutar acciones que derivaron en imposiciones a México, como la orden de esperar en la frontera a los miles de migrantes que en ingentes caravanas atravesaron

territorio mexicano con la finalidad de ingresar al país del norte (Bolter, *et al.*, 2022).

Donald Trump fue muy activo en inmigración durante su mandato; sin embargo, Joe Biden en su primer año —respecto a similar periodo de su predecesor—, ha expedido un mayor número de órdenes ejecutivas: 296 contra 86. Esto en el contexto de reclamos de activistas proderechos de los inmigrantes y los conservadores críticos que ven en esas acciones la supuesta desatención de Biden al crecimiento de los flujos migratorios. El problema de esta situación es porque se han centrado en los nulos avances de dos promesas de campaña: la legalización de los inmigrantes indocumentados en Estados Unidos y la reconstrucción del sistema de asilo en la frontera con México, dismantelado por su predecesor (Christi y Bolter, 2022, p.1).

Durante cuatro años, la política migratoria de Donald Trump potenció, en cuanto a normatividad y percepción de algunos grupos sociales, la criminalización, racismo y persecución de diversos grupos de inmigrantes. Mediante 86 órdenes ejecutivas dismanteló el sistema de asilo y refugio, distintos beneficios migratorios, además de extender los efectos de las políticas de seguridad y migración de Estados Unidos al corredor de América del Norte, con la finalidad de obstaculizar el ingreso de oleadas de migrantes procedentes de Centroamérica, Sudamérica, el Caribe y de otras nacionalidades que arriban a territorio continental y emprenden su viaje hacia el país del norte (gráfica 1).

Gráfica 1. Encuentros con migrantes en la frontera México-EE.UU. por año fiscal y mes 2019-2022

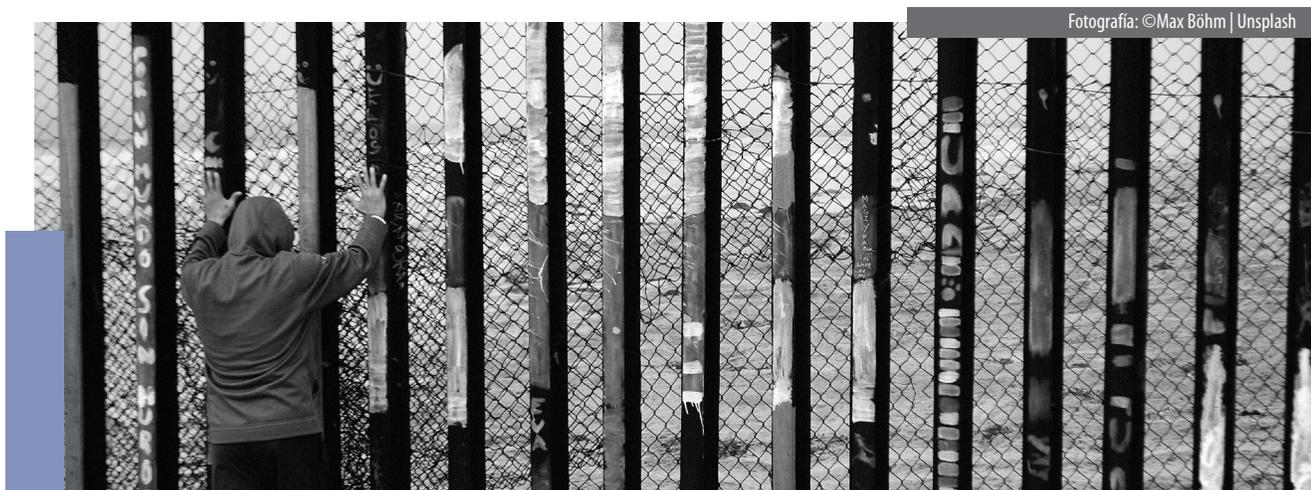


Fuente: elaboración propia con base en <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters>.

20

Igualmente, fortaleció las percepciones raciales históricas de algunos grupos anglosajones en contra de los inmigrantes. Durante la campaña electoral de Donald Trump, los migrantes de origen mexicano fueron el centro de una andanada criminalizante y de odio racial, pero al asumir la presidencia (2017-2021) su retórica intimidante devino en cambios a la normatividad migratoria interna, además de alentar el activismo antinmigrante, lo que se reflejó en crímenes de odio y ataques individuales y grupales contra diversos grupos de migrantes.

Al arribar Joe Biden a la Presidencia de Estados Unidos, emprendió una serie de medidas, a través de 296 órdenes ejecutivas (cuadro 1), con la finalidad de reparar, de un lado, el sistema de asilo y refugio, y cuestionar, del otro, el proceso de normalización de la criminalización y abusos contra los inmigrantes y comunidades migrantes en ese país. Si bien, la política inmigratoria de Biden sigue teniendo el componente de contención, tanto al interior de la unión americana como en el exterior, se han llevado a cabo, en tiempo récord, cambios que buscan revertir el marco legal impulsado por Trump.



Fotografía: ©Max Böhm | Unsplash

**Cuadro 1. Principales Acciones de la administración Biden. Primer año de gobierno, 2021-2022**

Área/Control interno			
Acciones	Población beneficiada	Cambios	Políticas de Trump
<p>Limita riesgos para seguridad nacional</p> <p>Focaliza en la persona y no cierto grupo</p> <p>Limita acciones contra cierta población en localidades y situaciones específicas, fin a redadas en el trabajo, alienta a indocumentados a denunciar prácticas laborales abusivas</p>	<p>Mujeres embarazadas y postparto, enfermeras, solicitantes de beneficios inmigratorios, víctimas de algún crimen, personas cerca de las cortes, trabajadores indocumentados</p>	<p>Cambios en arrestos, detenciones y remociones</p> <p>Reduce población detenida por ICE</p> <p>Nuevo uso a tres centros de detención familiares: ahora solo para adultos solos y cierra dos notorios centros de detención de adultos</p>	
Área/Protección humanitaria			
<p>Expande número de categorías e individuos en EE.UU., o en busca de entrar, elegibles para protección legal asilo o refugio</p>	<p>Acción diferida, libertad condicional, protección temporal (Temporary Protection Staus)</p>	<p>Mensaje mixto: Con excepción de niños no acompañados de la Orden 42 que permite expulsiones, busca alternativas para expulsar a familias</p>	<p>Continúa política de deportación inmediata, sin saber si son o no elegibles para asilo, en parte por disposiciones de CDC para impedir propagación de la covid-19</p>
Área/Inmigración legal			
<p>Remueve obstáculos de ingreso y extiende beneficios para inmigrantes en EE.UU.</p>	<p>Niños/as y familias separados (Cobros, prohibiciones de viaje, reduce barreras administrativas)</p>	<p>Acelera la reunificación familiar, aunque más de 1 100 niños permanecen aún separados de sus familias</p>	<p>A pesar de esfuerzos el Programa Permanece en México, cuyo fin fue rechazado por una Corte, continúa...</p>
Área/Emerge nuevo enfoque fronterizo			
<p>Cambia manejo de solicitudes de asilo fronterizo, no enviadas a cortes de inmigración</p> <p>Manejo de raíces de migración, atiende Centroamérica</p> <p>Reconoce migración en frontera con México, fenómeno hemisférico</p>	<p>Solicitantes de asilo, caravanas migrantes</p>	<p>Aunque su propuesta inmigratoria está atorada en el Congreso, y aunque pasara, quizás no incluya provisiones inmigratorias, quizás nuevas órdenes inmigratorias procedan</p>	<p>Contraste con Trump: Incremento de accesos legales para centroamericanos</p> <p>Los once millones de indocumentados debían ser deportados</p> <p>Impuso severas restricciones a la protección humanitaria</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Chishti y Bolter, 2022. Conservamos las áreas y acciones migratorias que los autores identifican, distribuyendo la información en un cuadro resumen.

En cuanto a la percepción de algunos grupos alentados por las políticas antiinmigrantes de Trump, el problema parece haberse agravado, pues en algunos casos las tensiones raciales y discriminatorias han tendido a exacerbarse. En este contexto, las violaciones a los derechos humanos por la covid-19 han aumentado, tanto por las recomendaciones de los Centros de Control de Enfermedades (CDC, por sus siglas en inglés), impidiendo el acceso de inmigrantes y cerrando las fronteras norte y sur de Estados Unidos y el arrebató nacionalista por los orígenes del virus en China, como por el crecimiento de los delitos de odio a su nivel más alto en 12 años (Montoya-Gálvez, 2022; Brooks, 2022a).

## Las migraciones en el corredor del Norte (México-Estados Unidos)

En los primeros tres años del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador, frente a las políticas

migratorias de Estados Unidos, las respuestas del gobierno mexicano han sido reactivas, dado el limitado margen de acción ante las amenazas, primero, del gobierno de Donald Trump y, segundo, frente a la resolución de la Suprema Corte de ese país reponiendo en la administración Biden, la disposición de Trump para que los solicitantes de asilo permanezcan en México, mientras respecto a las caravanas migrantes, pasó de permitir el libre tránsito a promover una política de contención (Alba, 2021).

Como quiera, varios hechos destacan en el contexto del gobierno de Trump, la pandemia y el primer año de la administración Biden: Cifras récord de remesas, cambios en la relación bilateral con Estados Unidos, imposición de la política inmigratoria restrictiva de Trump y su moderación bajo Biden, irrupción de las caravanas migrantes, crecimiento de la población migrante en tránsito y estancia, aumento de solicitudes de asilo, y la reducción de las detenciones y deportaciones de mexicanos.

**Cuadro 2. Migrantes en tránsito por país de origen y sexo, 2019**

País	Hombre	Mujer	Otro	Total general
Honduras	16,296	2,732	28	19,056
Guatemala	1,757	267	5	2,029
El Salvador	1,467	311	5	1,783
Cuba	475	172	1	648
Nicaragua	490	97	2	589
Venezuela	290	299	-	589
Haití	54	18	-	72
Colombia	50	20	-	70
Otros países	143	72	1	216
Total	21,022	3,988	42	25,052

Fuente: REDODEM, 2020

Las caravanas migrantes y su impacto en el corredor del Norte y los estados mexicanos de tránsito, son quizás el mayor reto que enfrenta México, sobre todo ante la persistente política de contención migratoria de Estados Unidos. En los últimos años, los ingentes flujos migratorios en el corredor de Norteamérica han desbordado las estructuras políticas y sociales, la infraestructura institucional y el marco legal de los países que lo conforman, lo que ha generado una crisis humanitaria que refleja los retos y desafíos que las migraciones masivas imponen a las naciones de origen, tránsito y destino.

En este contexto, el accionar de los actores sociales y políticos en México ante las migraciones en el corredor de Norteamérica, son fundamentales. Si bien, las respuestas del gobierno federal mexicano han sido reactivas, están limitadas, tanto por una administración que busca impulsar una transformación interna en la que los migrantes de tránsito no parecen jugar un papel importante,<sup>2</sup> como por la imposición de medidas que obedecen a los in-

2 A diferencia de los migrantes mexicanos residentes en Estados Unidos, independientemente de su estatus migratorio. En general la diáspora mexicana ha adquirido una importancia central en

tereses internos y geopolíticos de Estados Unidos. Asimismo, la Secretaría de Gobernación, por medio del Instituto Nacional de Migración, refleja el anquilosamiento, burocratización y prevalencia de acciones de contención del aparato institucional.

Sin embargo, es quizás a nivel estatal y municipal que esta situación adquiere tintes trágicos y dramáticos, pues los gobiernos estatales y locales siguen anclados en sus propias dinámicas que, a pesar de la tradición migratoria México-Estados Unidos de más de un siglo, no parecen tener respuestas a las migraciones en tránsito y menos a la estancia, voluntaria u obligada, de cientos y miles de migrantes de distintas nacionalidades.<sup>3</sup>

las últimas dos décadas, sobre todo a nivel estatal y municipal, en los planos económico, político, social y cultural.

3 Aunque Michoacán no es parte de las rutas migratorias del corredor de Norteamérica, hay evidencias periodísticas del tránsito y estancia de transmigrantes centroamericanos y haitianos, además de algún intento por dar cierta atención a los migrantes de origen haitiano, mientras los centroamericanos se han dispersado en algunos municipios del estado (Leco, 2013; Sierra, 2016; Molina, 2021).

Fotografía: © Barbara Zandoval | Unsplash

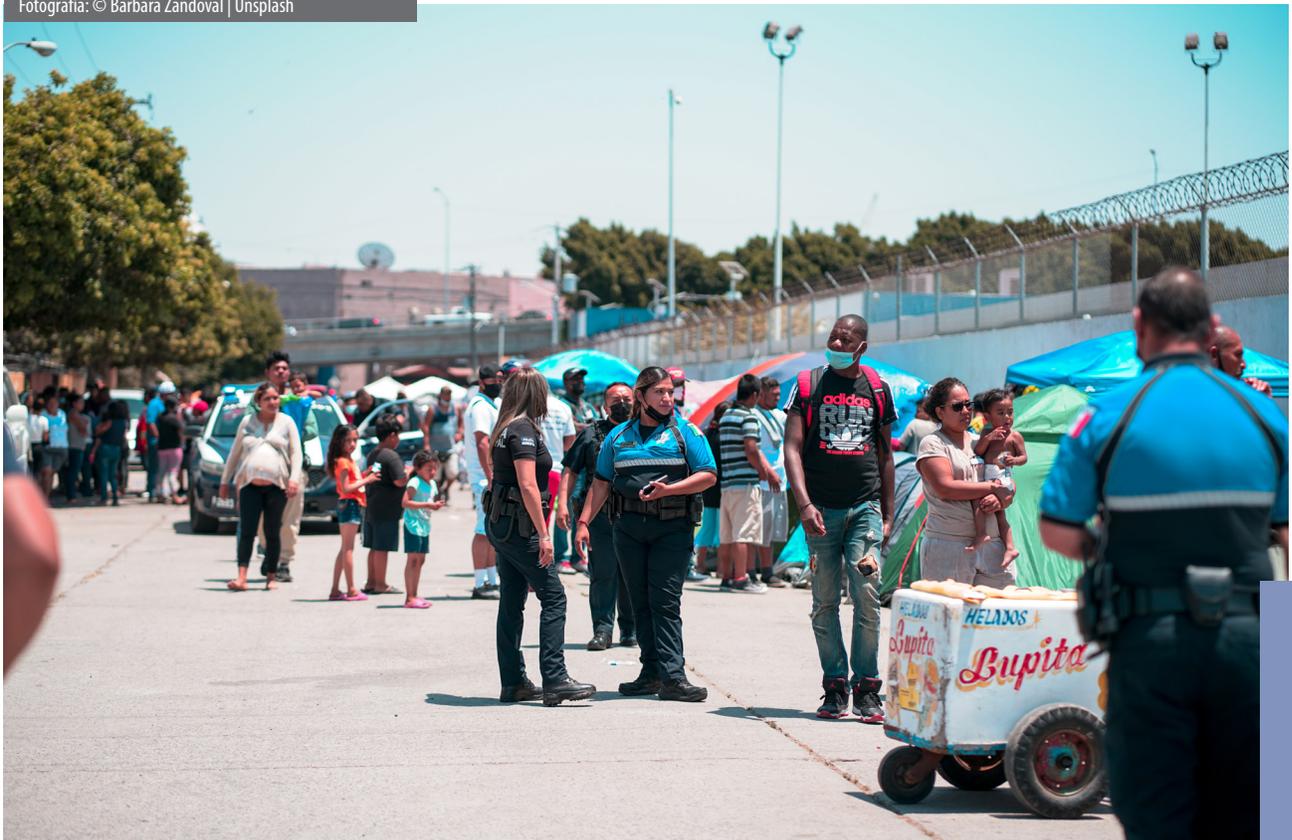


Figura 1. Rutas migratorias en México y corredor México- EE.UU.



Fuente: elaboración propia a partir de González y Aikin, 2017 y PM01, 2018.

Uno de los ejes articuladores de la política migratoria mexicana a nivel estatal y municipal de los pasados tres sexenios, fue el programa 3x1, el cual movilizó a asociaciones externas de migrantes, clubes espejo a nivel local, migrantes y los tres niveles de gobierno. Asimismo, el Congreso mexicano creó en 2009 el Fondo de Apoyo al Migrante (FAM) para respaldar a las comunidades de origen y a los migrantes de retorno, pero en los hechos terminó convertido en soporte de la construcción de vivienda de las familias de migrantes, pues fracasó en su primer momento cuando la pretensión era otorgar dinero público para incentivar pequeños negocios (Velázquez Isidro, 2017).

Destacan en este contexto cambios a cuentagotas sobre la doble nacionalidad, el derecho al voto de los migrantes y breves intentos, a nivel estatal, para otorgar puestos en estructuras de gobierno por medio de instancias y secretarías de Estado, y en congresos locales a activistas promigrantes que residen en Estados Unidos o en México. Pero este proceso también tuvo sus sesgos: mediatización de la movilización colectiva migrante y el cliente-

lismo político alentado por los partidos políticos gobernantes en los estados y municipios.

Sin duda, haber abierto instancias y fundado secretarías de Estado a favor de la diáspora mexicana en Estados Unidos, ha jugado un papel fundamental a nivel estatal y municipal, no solo para promover el activismo de migrantes, sus organizaciones y comunidades, tanto en el país del norte como en las zonas de expulsión, sino también para generar cambios legislativos que propician la participación de los migrantes en los marcos cívicos y políticos.

Con todo, la relación gobiernos-migrantes generó también cierto localismo extremo en el que no se reconoce el impacto de las migraciones de tránsito y estancia temporal o definitiva de migrantes de orígenes y nacionalidades diversas. Aunque no todas las entidades del país son parte de las rutas migratorias de las caravanas migrantes, es reconocible la presencia de migrantes que muy probablemente fueron parte de los flujos migratorios provenientes de Centroamérica, Sudamérica, el Caribe y de otros sitios del planeta. Pero a nivel estatal y municipal no hay acciones legales o humanitarias que los apoyen en su paso o permanencia.

Si bien, en los estados que forman parte de las rutas migratorias del corredor del Norte, diversas organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil suelen acompañar a grupos de migrantes, en las entidades fuera de esas rutas, a pesar de que se observa la presencia de migrantes de otras nacionalidades, ni los gobiernos estatal y municipales, ni las instancias de los migrantes de origen mexicano, ni organizaciones de la sociedad civil, acompañan u ofrecen apoyo a los migrantes de tránsito, sean individuos o familias.<sup>4</sup>

En los últimos años he insistido en la necesidad de que los expertos, en particular académicos e investigadores de la migración, repiensen sus paradigmas sobre la migración mexicana a Estados Unidos y la migración de tránsito, cuya diversidad de nacionalidades no es nueva, aunque de 2018 a la fecha en las caravanas predominan las nacionalidades de origen centroamericano, particularmente del llamado Triángulo Norte de Centroamérica (TNC), así llamado más por la política de seguridad del país del norte que por la realidad que viven Honduras, Guatemala y El Salvador.

4 En Michoacán, el gobierno estatal ha emprendido algunas medidas para auxiliar a los migrantes de origen haitiano, pero son limitadas (Magallán, 2021).

La política de seguridad de Estados Unidos, llevada al extremo de definir países soberanos como parte de su política geoestratégica, y el predominio del paradigma desarrollista basado en las remesas, se han convertido en obstáculos para repensar las migraciones en el corredor México-Estados Unidos. Los expertos continúan enarbolando paradigmas localistas y de desarrollismo basado en las remesas, a pesar de que su agotamiento se percibió desde hace décadas (Tapia, 2019).

En este sentido, es necesario que los expertos planteen visiones integrales y transversales para promover, no solo la importante y primordial atención a los migrantes mexicanos, tanto los que se van como los que regresan, sino también a los migrantes en tránsito y a quienes deciden, voluntaria u obligadamente, pausar su viaje, sea permanente o temporal. También los gobiernos estatales deberían promover cambios o adiciones a leyes, normativa y funciones de las instancias que hasta la fecha se han centrado en los migrantes mexicanos.

Fotografía: ©Greg Bulla | Unsplash



## Consideraciones finales

La política inmigratoria de Estados Unidos no ha perdido su carácter histórico de contención, marco construido en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, reforzado con la reforma legislativa de 1996, y tras los hechos del 11 de septiembre de 2001. Asimismo, desde entonces la inmigración ha sido parte de los intereses partidistas, hasta trascender a otros planos sociales, económicos, políticos y culturales. En este contexto, la intensa labor emprendida por Donald Trump para socavar, no solo el sistema de asilo y refugio, sino toda la política inmigratoria de su país, ha tenido repercusiones en todos los ámbitos de la sociedad estadounidense. La promoción de una «teoría del remplazo» auspiciada por sectores del partido republicano contra los inmigrantes, cobra así cierto sentido (Mueller, 2022).

Sin duda, el presidente Joe Biden ha emprendido una tarea titánica que intenta revertir lo que en cuatro años su predecesor colapsó, sobre todo en el marco del creciente conflicto social y racial que impera actualmente en diversas ciudades y regiones de la unión americana. Pero los cambios a las reformas de política inmigratoria en Estados Unidos, podrían seguir conservando su carácter doméstico si en el corredor de Norteamérica no se promueven modificaciones que respondan, primero, a las características propias de los países que lo conforman, y segundo, que permitan observar y asimilar la complejidad actual de las migraciones en el mismo.

Como parte central del corredor México-Estados Unidos, nuestro país está actualmente sometido a tensiones de diverso tipo, no solo las que implican las caravanas migrantes y la migración irregular en general, sino sobre todo aquellas que tienen que ver con la política inmigratoria de su principal socio comercial y destino laboral y residencial de millones de mexicanos y pobladores de origen mexicano. La perspectiva geopolítica debe ser asumida en las consideraciones sobre estos procesos migratorios, pues la nación mexicana dejó hace décadas de ser el foco de la movilidad entre ambos países.

Lo anterior no significa que la migración México-EE.UU. haya dejado de ser fundamental para ambas naciones, pero la relación se ha vuelto más compleja. En parte porque más de 30 millones de latinos o hispanos, son de origen mexicano, y en parte porque las caravanas migrantes generan tensiones adicionales.

En esta perspectiva, en el presente texto abordé cuatro ejes de interés vinculados con el accionar del gobierno mexicano, el activismo proinmigrante y las presiones de los flujos migratorios a niveles federal y local:

- Obstáculos, avances y reclamos a la política migratoria de Joe Biden;
- Impacto de las migraciones en el corredor de Norteamérica;
- Dificultades de las caravanas migrantes en su andar hacia el norte y en los estados mexicanos de tránsito y estancia, y
- El papel de los actores sociales y políticos en México ante las migraciones.

Estos ejes buscan generar una reflexión que vaya más allá de los paradigmas todavía vigentes, tanto en los gobiernos federal, estatal y municipales, como entre los diversos actores sociales y políticos que han expresado algún interés en los migrantes y transmigrantes. Nos referimos a ONG, OSC, académicos, activistas y diferentes grupos que legítimamente han acompañado a los migrantes mexicanos y a los migrantes de tránsito. Es un llamado a repensar el papel de todos en el contexto complejo de las migraciones en el corredor de América del Norte.

## Fuentes de consulta

- Alba, F. (2021). The Sharp turn of Mexican migration policies: an inquisitive assessment. *Paradigma Económico*, 13(3), (julio-diciembre), 6-27.
- Bernal, R. (14 de febrero de 2022). More American dissatisfied with immigration level: Gallup. *The Hill*. Recuperado de <https://thehill.com/latino/594112-more-americans-dissatisfied-with-immigration-level-gallup>.
- Bolter, J., Emma, I. & Pierce, S. (2022). *Four years of profound change. Immigration policy during the Trump Presidency*. Washington, DC. Migration Policy Institute.
- Leco Tomás, C. (2013). Los Guatemalal Purépechas: vida cotidiana, prácticas sociales y transfronterizas. En C. Leco Tomás y J.C.L. Navarro Chávez (coords.). *Migraciones centroamericanas. Realidades, tendencias y desafíos* (pp. 215-229). Morelia. UMSNH, ININEE.

- Brooks, D. (24 de enero de 2022a). Pese a grandes cambios, Biden decepciona en política migratoria. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2022/01/24/mundo/022n1mun>.
- \_\_\_\_\_. (2 de febrero de 2022b). Trump evaluó dos órdenes ejecutivas para invalidar la elección de 2020. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2022/02/02/mundo/023n1mun>.
- \_\_\_\_\_. (8 de febrero de 2022c). Delitos de odio en EU alcanzan su nivel más alto en 12 años. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2022/02/08/mundo/023n1mun>.
- Chishti, M. y Bolter, J. (2022c). *Biden at one-year mark: a greater change in direction on immigration that is recognized*. *Policy Beat*. Washington, DC. Migration Policy Institute. Recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/print/17329>.
- González Arias, A. y Aikin Araluce, O. (coords.). (2017). *Procesos migratorios en el Occidente de México*. Guadalajara. ITESO.
- Magallán, J. A. (24 de diciembre de 2021). Se crearán refugios para más de 300 migrantes haitianos de paso por Michoacán. Brenda Fraga. *Primera Plana Mx*. Recuperado de <https://primeraplana.mx/archivos/848782>.
- IOM. (2021). *World Migration Report 2022*. Genova: IOM, UN Migration. Recuperado de [www.iom.int](http://www.iom.int).
- Montoya-Gálvez, C. (4 de febrero de 2022). After review, u.s. maintains border policy of expelling migrants, citing Omicron. *CBS News*. Recuperado de [https://www.cbsnews.com/news/immigration-united-states-border-migrants-covid-19-omicron/?utm\\_source=Center+for+Migration+Studies+Mailing+List](https://www.cbsnews.com/news/immigration-united-states-border-migrants-covid-19-omicron/?utm_source=Center+for+Migration+Studies+Mailing+List).
- Molina, A. (29 de septiembre de 2021). Morelia, hogar temporal de centroamericanos, nadie sabe cuántos son ni hay quien atienda el fenómeno. *La Voz de Michoacán*, p.1A. Recuperado de <https://www.lavozdemichoacan.com.mx/michoacan/morelia-hogar-temporal-de-centroamericanos-nadie-sabe-cuantos-son-ni-hay-quien-atienda-el-fenomeno/>.
- Mueller, Z. (19 de enero de 2022). From radical fringe to GOP mainstream: «replacement theory» is now central organizing principle of the Republican Party. *America's Voice*. Recuperado de <https://americasvoice.org/blog/from-radical-fringe-to-gop-mainstream-replacement-theory-is-now-central-organizing-principle-of-the-republican-party/>.
- REDODEM. (2020). *Migraciones en México: fronteras, omisiones y transgresiones*. México. REDODEM.
- PM01. (2018). *Migración internacional: tendencias mundiales y dimensiones del fenómeno en México*. México: SEGOB, Unidad de Política Migratoria. Recuperado de <http://www.politicamigratoria.gob.mx>.
- Sierra, C. (8 de diciembre de 2016). Michoacán, ruta alterna para migrantes del centro y sur de América. *Quadratin*. Recuperado de <https://www.quadratin.com.mx/sucesos/michoacan-ruta-alterna-migrantes-del-centro-sur-america/>.
- Tapia, C. E. (2013). La movilidad humana, elementos para repensar una agenda diplomática desde Michoacán. En C. Leco Tomás, y J. C. L. Navarro Chávez (coords.). *Migraciones centroamericanas. Realidades, tendencias y desafíos* (pp. 197-213) Morelia: UMSNH, ININEE.
- Velázquez Isidro, M. (2017). *Evaluación de diseño del Fondo de Apoyo a Migrantes*. (Tesis de maestría en Estudios de Migración Internacional). El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California.

# La política migratoria y los retos en la gestión de la movilidad humana en México, 2018-2024



María Rita Díaz Ferraro

Maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México y Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es subdirectora de investigación en el Centro de Estudios Migratorios de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas de la Secretaría de Gobernación. Ha realizado investigación sobre flujos masivos irregulares y ha escrito sobre flujos extracontinentales en tránsito por México, fallecimientos de personas migrantes, migración interna por violencia, condiciones de acceso a la salud para personas refugiadas y política pública. Se especializa en movilidad humana, participación política y derechos humanos.

 @RitaDiazF

Gustavo Pineda Loperena



Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM, Maestro en Estudios Culturales por El Colegio de la Frontera Norte y Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es Director de Investigación para Políticas Públicas en la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas de la Secretaría de Gobernación. Ha coordinado grupos de trabajo en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y dirigido investigaciones sobre migración internacional, refugio y desplazamiento forzado interno. Ha sido consejero electoral a nivel distrital y profesor de nivel medio y superior. Sus áreas de interés son la migración internacional, procesos electorales y prácticas culturales.

 @gstvpinedal

## Introducción

**A** PARTIR DEL INICIO DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN —finales de 2018—, el Gobierno de México ha impulsado una política migratoria sobre la base del respeto pleno de los derechos humanos y ha ubicado en el centro de las acciones a las per-

sonas migrantes a partir de un enfoque multisectorial, pluridimensional, corresponsable, transversal, incluyente y con perspectiva de género. Frente a la política migratoria del pasado, basada en un enfoque de securitización de las fronteras, ahora se

busca establecer políticas públicas que tengan en el centro el bienestar de las personas migrantes, tanto nacionales como extranjeras.

Esta *nueva política*, más que un documento programático y de planeación, se ha convertido en un ideario y en una serie de acciones, con el propósito de sentar las bases para involucrar, de manera directa o indirecta, a los tres órdenes de gobierno para la atención del fenómeno migratorio, maximizar las capacidades del Estado y trascender el paradigma de la seguridad nacional. Del mismo modo, a través de tal estrategia, se ha enfatizado en la necesidad de solucionar la migración mediante la atención de los problemas que la originan, por lo que México se ha erigido como punta de lanza en la construcción de acuerdos regionales en materia migratoria.

Con base en experiencias anteriores y tomando en cuenta los obstáculos para alcanzar el respeto pleno de los derechos humanos de las personas migrantes, la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP, 2019) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) llevó a cabo consultas y diagnósticos para dar forma a una política migratoria basada en siete componentes básicos:

1. La responsabilidad compartida, pues la migración internacional debe abordarse desde la cooperación entre países e instituciones;
2. la movilidad y migración internacional regular, ordenada y segura, en el contexto del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2018);
3. la atención a la migración irregular, toda vez que México se constituye como país de tránsito para miles de personas migrantes que buscan llegar, primordialmente, a Estados Unidos;
4. el fortalecimiento institucional, pues a través de este componente se estará en condiciones de hacer frente de manera justa a las dimensiones de la migración;
5. la protección de connacionales en el exterior, como parte de los compromisos que se tienen con las mexicanas y los mexicanos que, por cualquier motivo, se encuentran en el extranjero;
6. la integración y reintegración de personas en contextos de migración y movilidad

internacional, el cual se configura como eje de esta política migratoria, y

7. el desarrollo sostenible, como sustento material de la movilidad de las personas.

En una perspectiva *macro*, se concibe a la migración como un asunto de cooperación regional y corresponsabilidad, mientras que, desde una dimensión *micro* —que es la de las personas migrantes—, la política migratoria incorpora a todas las poblaciones sin importar si tienen un estatus regular o no; a las que se encuentran en el país con el reconocimiento de la condición de refugiado y de protección complementaria, o las que están solicitando algún mecanismo de protección internacional; a las y los mexicanos que radican en el exterior; a las y los extranjeros que residen en nuestro país; a las poblaciones binacionales; a las y los migrantes en tránsito, y hace énfasis en los grupos que históricamente han sido más discriminados, como son las mujeres, mujeres embarazadas, personas indígenas, las niñas, niños y adolescentes (NNA), las personas adultas mayores, las personas de la comunidad LGTBTTIQ+,<sup>1</sup> y las personas con discapacidad.

A partir de estos elementos, el Gobierno de México ha considerado a la migración y a las personas migrantes como un eje de la política nacional, además de reconocer sus aportaciones al desarrollo social, económico y cultural del país. Este rediseño ha requerido del trabajo y la promoción de acciones gubernamentales y el impulso de una agenda internacional de corresponsabilidad.

## La movilidad humana en México y las acciones del Gobierno de México para su atención

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2015), se entiende como «movilidad humana» todo movimiento de personas, ya sea a través de fronteras estatales (migración internacional) o al interior de un Estado (migración interna). Por la amplitud del concepto, es importante mencionar que la movilidad humana incluye a personas migrantes nacionales e internacionales,

<sup>1</sup> Lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transgéneros, transexuales, intersexuales y *queer*. El signo + significa la suma de nuevas comunidades.



Fotografía: ©Barbara Zandoval | Unsplash

refugiadas, solicitantes de asilo o refugio, apátridas y personas en situación de desplazamiento forzado interno, entre otras. Así, el concepto de «movilidad humana» puede servir para entender diversos fenómenos y diferenciar el movimiento de personas (como la movilidad urbana) de la movilidad que experimentan diferentes grupos.

A partir de este marco, para México el tema de la movilidad es un eje tanto de la política interna como de la agenda internacional. La posición estratégica que tiene en la región coloca a nuestro país en la necesidad de diseñar estrategias y acciones tendientes a construir procesos de consolidación institucional, así como de generar los acuerdos pertinentes que permitan una mejor gestión de la migración y las fronteras, tanto en el plano local como en el nacional, en el bilateral y en el multilateral.

El hecho de que sea un territorio que miles de personas recorren para llegar a Estados Unidos y que crecientemente deciden quedarse en nuestro país, sumado a contextos que dificultan una mejor implementación de la política migratoria, como

son las violencias, el crimen organizado, la desaparición de personas migrantes y el tráfico ilícito de éstas, sin duda representa un gran reto para la gestión migratoria.

Por ello, y con base en los siete componentes mencionados, el Estado mexicano realiza acciones enmarcadas en cuatro objetivos que, a lo largo del sexenio, orientan la política migratoria:

El primero de ellos es la «integración de las hijas e hijos de personas mexicanas nacidas en otro país y de las personas extranjeras residentes en México», lo cual se está haciendo bajo un enfoque de interculturalidad, no discriminación, igualdad de género y con pleno respeto a sus derechos humanos.

Las cifras dan cuenta de que México se está convirtiendo en un país de destino. Por un lado, la expedición de trámites de regularización migratoria es un indicador que permite aproximarnos a conocer el número de personas que tramitan una residencia temporal o permanente en nuestro país. La emisión de Tarjetas de Residente Temporal (TRT) ha descendido de casi 63 000 en 2013 a poco más

de 55 000 en 2021, mientras que la emisión de Tarjetas de Residente Permanente (TRP) ha aumentado, pues para el mismo periodo pasaron de más de 33 000 a casi 40 000 en 2021 (UPMRIP, 2021). Ello implica que existe una importante cantidad de personas que ven a México como su hogar y el lugar donde reconstruirán vínculos y relaciones sociales y laborales, motivo por el cual se encuentran en procesos de integración al país, los cuales deben seguir teniendo un enfoque de largo plazo.

Por otro lado, datos estadísticos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR, 2021) dan cuenta del crecimiento exponencial en el número de solicitudes de refugio recibidas, al pasar de casi 1 300 en 2013 a más de 130 000 en 2021, ello a pesar de que 2020 y 2021 han sido años claramente marcados por la pandemia y por las restricciones a la movilidad. Esto representa un nuevo récord en materia de protección internacional en la historia reciente de nuestro país.

Ante este escenario, una de las acciones que ha impulsado el Gobierno de México es trabajar de manera coordinada con la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional —la GIZ— y con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en un proyecto que busca, a partir de la vinculación con el Sistema Nacional de Empleo de la Secretaría del Trabajo, acercar a las personas solicitantes de refugio en México a bolsas de empleo en diferentes estados del país, de modo que se facilite su integración e inserción laboral a partir del reconocimiento de competencias y del aprovechamiento de sus conocimientos y habilidades.

El segundo gran objetivo de la política migratoria es «la reintegración de las personas mexicanas que regresan al país, a fin de que puedan contribuir al desarrollo y bienestar nacionales».

La migración de retorno tuvo su auge en 2010, pero los datos censales reflejan una reducción de 2010 a 2020, al pasar de casi 351 000 a poco más de 178 000, respectivamente (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2021). Esto tiene que ver con que también el número de eventos de repatriaciones de connacionales se redujo a la mitad en 2021 con respecto a la cifra registrada en 2010, al pasar de casi 469 000 eventos a más de 225 000 (UPMRIP, 2021).<sup>2</sup>

2 Es importante puntualizar que las repatriaciones son solo una parte del retorno, y que este puede ser voluntario o involuntario.

En este sentido, el Gobierno de México ha impulsado diversas estrategias con el propósito de reintegrar a las personas que se encuentran en situación de retorno o repatriación, ello en el marco del Acuerdo por el que se establece la Estrategia Interinstitucional de Atención Integral a Familias Mexicanas Repatriadas y en Retorno, publicado el 24 de junio de 2021, con el objetivo de impulsar y fortalecer las acciones en cada una de las fases del ciclo de retorno y repatriación, así como para agilizar el acceso a programas y servicios que faciliten su reintegración.<sup>3</sup>

Algunas de estas acciones son la implementación de programas como Construye Aquí tu Futuro, México te da la Mano, Programa de Apoyo al Empleo, Herramientas para emprender y Debicuenta Migrantes, que tienen como objetivo la incorporación al mercado laboral y la capacitación de las personas para su reintegración económica y social. Además, es oportuno señalar que, dentro de la documentación solicitada en estos programas, son admitidos los documentos expedidos por el gobierno a las personas que han sido repatriadas, como la Clave Única de Registro de Población (CURP) temporal o la constancia de repatriación.<sup>4</sup>

Así, asegurar el acceso a documentos de identidad para personas retornadas y repatriadas es una de las acciones con mayor presencia, en tanto este se considera un derecho llave que permite ejercer plena y libremente otros derechos, y con ello puedan aplicar para este tipo de programas dirigidos a poblaciones específicas.

Asimismo, en 2021, el Gobierno de México a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), dio a conocer EDUCATEL Migrante y el sitio de internet MEXTERIOR, los cuales darán servicio a las y los mexicanos en el exterior y para aquellos que desean regresar al país, bajo la perspectiva de que podrán consultar información relevante y actualizada sobre la oferta y los servicios educativos vigentes.<sup>5</sup>

Aunado a ello, la certificación de competencias laborales para personas en retorno o repatriación es una vía para la reintegración al mercado laboral. Por ello, la experiencia, habilidades y conocimientos aprendidos por las y los migrantes repatriados serán reconocidos a través de la certificación

3 Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5622105&fecha=24/06/2021](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5622105&fecha=24/06/2021).

4 Recuperado de <https://www.gob.mx/segob/renapo>.

5 Recuperado de <https://sep.gob.mx/mexterior/>.

laboral en el marco del programa México Reconoce tu Experiencia, coordinado por el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) y el Instituto Nacional de Migración (INM). Con esta estrategia se busca reconocer las competencias, conocimientos y habilidades de las personas que retornan a México por medio de evaluaciones y la emisión de certificados y, con ello, contar con un documento oficial expedido por la Secretaría de Educación Pública que tendrá validez oficial en todo el país.<sup>6</sup>

El tercer objetivo del que se desprenden estrategias y acciones en materia migratoria es «dar cumplimiento al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular», lo cual incluye la generación de las condiciones necesarias para que las personas migren por decisión y no por necesidad, además de permitir que quienes transitan o llegan a nuestro país lo hagan por los medios regulares y tengan acceso a los derechos que la normatividad mexicana les reconoce.

La migración en tránsito es muy difícil de cuantificar en tanto se trata de un flujo compuesto por personas que migran de manera irregular y, por lo tanto, que suelen evitar los controles migratorios establecidos. Por ello, cualquier análisis al respecto solo se puede realizar a partir de aproximaciones que proporciona la estadística de los eventos de personas que han sido presentadas ante estaciones o estancias migratorias del Instituto Nacional de Migración, por no poder acreditar una estancia regular en el país.

Estos flujos son mixtos, es decir, se trata de personas con distintos perfiles de protección, razones para migrar y necesidades, que viajan por las mismas rutas y utilizan los mismos medios de transporte, a menudo en números considerables. El principal país de origen de las personas presentadas es Honduras, seguido de Guatemala y El Salvador<sup>7</sup> (UPMRIP, 2021).

Una de las estrategias que ha implementado el Gobierno de México para poder garantizar el ejercicio de derechos a las personas que llegan al país de manera irregular es la emisión de las Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH), las cuales les

permiten a las personas trabajar y permanecer en el país con una estancia regular. Además de que estas tarjetas son las que se emiten a todas las personas que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado, que son víctimas de delito en México o requieren apoyo por causas humanitarias.

Además, cabe resaltar que, en términos de regularización, el Estado mexicano cuenta con una gran trayectoria en la documentación de personas extranjeras nacionales de los países vecinos para permanecer en México por tiempo determinado. En 2021 se expidieron más de 64 000 Tarjetas de Visitante Regional (TVR) y más de 3 700 Tarjetas de Visitante Trabajador Fronterizo (TVTF), (UPMRIP, 2021).

A estas acciones se suman las estrategias de combate a los delitos asociados a la migración irregular, que se están desarrollando de la mano con instancias policiacas y de inteligencia financiera, con el propósito de prevenir los riesgos que enfrentan las personas cuando viajan de manera incierta.

Asimismo, durante 2020, se aprobaron reformas a la Ley de Migración y a la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político para garantizar los derechos y seguridad de la niñez y adolescencia migrantes.<sup>8</sup>

De igual forma, al reconocer los diversos retos que han surgido en relación con el incremento de NNA migrantes extranjeros en tránsito irregular por México con destino hacia Estados Unidos, en 2021 se presentó una Ruta de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Migración como parte del Grupo de Trabajo para Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados de la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria (CIAIMM).

Por otro lado, el impulso de estrategias a nivel regional<sup>9</sup> que México ha liderado para desincentivar los flujos masivos e irregulares también ha ido

6 Recuperado de <https://www.gob.mx/ime/articulos/mexico-reconoce-tu-experiencia>.

7 De las personas que fueron presentadas durante 2021 que no eran centroamericanas, un número importante provenía de Haití, seguido de Cuba, mientras que otras eran procedentes de Venezuela, Chile y Brasil.

8 Algunos de los elementos que incorporan estas reformas son los siguientes: reitera el no alojamiento —por ninguna razón— de niñas, niños, adolescentes y de sus familias en estaciones migratorias o lugares habilitados para ello por parte del Instituto Nacional de Migración; establece que, de manera inmediata, toda niña, niño o adolescente, ya sea que viaje solo o acompañado, debe ser canalizado a los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); coloca a las Procuradurías de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes como la institución encargada de determinar el interés superior de la niñez en contexto de migración, y contempla que todas las niñas, niños y adolescentes, así como sus familias, deben ser documentados como Visitantes por Razones Humanitarias.

9 Como el Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México y el programa Sembrando Oportunidades (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] 2021).

acompañado de acciones firmes a nivel nacional en torno a poblaciones vulnerables, como los <sup>NNA</sup> migrantes, con las cuales se ha buscado garantizar el ejercicio de sus derechos, en especial en términos de unidad familiar y protección de su interés superior.

Por último, el cuarto objetivo es «fortalecer las capacidades del Estado mexicano para atender a la población mexicana en contextos de movilidad dentro y fuera del país». Esto incluye la protección de personas mexicanas en el exterior y la atención de nuevas formas de movilidad al interior del país, como el desplazamiento forzado interno, que, marcando un hito, ha sido reconocido por este gobierno como una prioridad.

México se ha caracterizado por ser un país de origen de personas que han tenido como destino Estados Unidos, que es la principal nación receptora de personas migrantes en el mundo. Para 2020, había 11.5 millones de personas mexicanas de primera generación en Estados Unidos, 13.8 millones de segunda generación y 13.5 millones de tercera generación (Fundación <sup>BBVA</sup> Bancomer y Consejo Nacional de Población [CONAPO], 2020). Estas cifras dan cuenta de una presencia histórica de la migración mexicana en Estados Unidos y del volumen de los flujos que salen de México hacia otros países. Si bien los flujos migratorios de personas mexicanas hacia el exterior se caracterizan por ser mayoritariamente documentados, en México aún persisten condiciones estructurales que dan pie a esta emigración, como la falta de oportunidades, la pobreza y la desigualdad.

En este sentido, todas las acciones que el Gobierno de México ha desempeñado para atender esta problemática al combatir las causas estructurales de la migración se enmarcan en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, que establece «no más migración por hambre o por violencia» y «no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera».

De este instrumento se derivan otros programas relevantes para este tema: el primero es el Programa Sectorial de Gobernación 2020-2024, que en su Objetivo 4 establece garantizar el pleno ejercicio y goce de los derechos humanos de todas las personas que radiquen, ingresen, residan, transiten o retornen a México, a partir del diseño, coordinación e implementación de una política integral de población y movilidad humana (Secretaría de Gobernación, 2020a), así como el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores, que tiene entre sus obje-

tivos «proteger y apoyar a las personas mexicanas en el exterior para que desarrollen plenamente su potencial y contribuyan al desarrollo de México» (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2020) y, finalmente, el Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024 (Secretaría de Gobernación, 2020b). Estos instrumentos buscan garantizar el pleno ejercicio de derechos humanos para todas las personas en el territorio nacional, especialmente de las que se encuentran en situación de movilidad y en condiciones de vulnerabilidad.

En este marco es que surgen los programas de Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro.<sup>10</sup> La implementación de estos programas permite el combate a los factores estructurales que motivan la salida de connacionales, y su objetivo primordial es garantizar el libre ejercicio de derechos de las personas dentro de su país, así como prevenir la migración irregular hacia Estados Unidos y los riesgos que ello implica.

## Los retos de la movilidad humana en México

Es indispensable señalar que la región enfrenta una crisis migratoria y de personas refugiadas sin precedentes. Por ello, es fundamental el impulso al principio de la responsabilidad compartida, en el entendido de que el trabajo coordinado y conjunto fortalece a los países y, sobre todo, fomenta el desarrollo de la región como parte de una agenda permanente y necesaria para atender la movilidad humana de manera integral.

Por ello, se debe seguir trabajando en el diseño de estrategias que permitan generar acciones en materia de prevención de las violencias, las cuales también son una causa de movilidad forzada en la región. En este sentido, algo que ha quedado claro en el contexto actual es que tanto los desastres naturales como el cambio climático traerán consigo un gran número de personas migrantes y refugiadas en el corto y mediano plazos. Por su parte, la pandemia por la covid-19 ha mostrado que es necesario

10 Con Sembrando Vida se busca combatir la pobreza rural, rescatar el campo, reactivar las economías locales y la regeneración del tejido social en las comunidades. En tanto, Jóvenes Construyendo el Futuro busca vincular a personas de entre 18 y 29 años con empresas, talleres, instituciones o negocios, para fortalecer sus capacidades laborales y técnicas, al mismo tiempo de recibir un apoyo económico y seguro médico.

prestar atención tanto a los cambios sociales como a las emergencias sanitarias, y que los problemas globales deben ser gestionados tanto en el ámbito local como a través de estrategias regionales e internacionales de largo aliento. Del mismo modo, es necesario eliminar barreras y prejuicios que se asocian erróneamente a las personas migrantes, tales como el conflicto, la enfermedad, la delincuencia o el peligro, pues ello deriva en situaciones de discriminación y xenofobia que complejizan los procesos de integración y reintegración de las personas.

Si bien México reconoce los esfuerzos que cada uno de los países que conforman la región han llevado a cabo para la gestión de las fronteras, así como para el ordenamiento de los flujos migratorios, tanto regulares como irregulares, es pertinente continuar fortaleciendo la gobernanza migratoria a nivel regional mediante la generación de acuerdos bilaterales y multilaterales.

De cara a la segunda década del siglo **xxi**, es necesario definir prioridades comunes para atender los principales desafíos que enfrenta la región en materia migratoria; por ello, es de vital importancia continuar participando y promoviendo espacios de cooperación y negociación regionales, para que a través de ellos se trabaje de manera coordinada en la construcción de una visión regional para la atención del fenómeno migratorio, a partir de la cual sea posible tener líneas mínimas de entendimiento.

También es básico trabajar desde lo local, en tanto es en este ámbito donde se encuentran las y los primeros respondientes a las personas migrantes, es decir, las autoridades de primer contacto que son quienes están en posibilidades de identificar perfiles vulnerables o con necesidades de protección internacional, y ofrecer así la atención especializada y diferenciada que necesitan las personas. Asimismo, esta vinculación al interior de los países puede permitir fortalecer procesos y mecanismos de cooperación entre diferentes actores hacia el exterior.

Por lo tanto, evaluar las capacidades que se tienen para garantizar una migración segura, ordenada y regular —como la capacidad para identificar las necesidades particulares de cada uno de los grupos— permitirá brindar una atención especializada y efectiva que le permita a las personas el ejercicio de los derechos humanos que están reconocidos en los tratados internacionales y cuya garantía depende de cada uno de los países de la región.

En este ánimo, es vital seguir promoviendo convenios bilaterales y multilaterales para la migración laboral a partir del establecimiento de mecanismos que fomenten la migración regular con esquemas estacionales y temporales que vayan acompañados de estrategias de protección y de una correcta gestión de este tipo de migración. En el mismo sentido, se pueden pensar los programas de documentación que permite la entrada y salida de forma regular a la población que vive en zonas fronterizas.

Pensar en estrategias y acciones de prevención de la migración irregular basadas en un enfoque de derechos humanos, implica una comprometida visión de desarrollo a largo plazo que pueda poner fin a la migración forzada y que facilite el acceso de las personas a oportunidades laborales que les permitan mejorar su condición de vida y su integración a las sociedades en las que residen.

Por otro lado, continuar trabajando en el combate de los delitos asociados a la migración irregular —específicamente la trata y el tráfico ilícito de personas migrantes— debe ser una tarea compartida. Por ello, de manera paralela a las estrategias de inteligencia por parte de las fiscalías y los institutos de migración de los diferentes países, es importante sensibilizar en cada uno de ellos sobre los riesgos que representa la migración irregular en términos de afectación a la salud en un sentido amplio y los peligros que representa la exposición a las redes del crimen organizado.

## Conclusiones

Al haber analizado todo el panorama de la movilidad humana en nuestro país, queda claro que hay grandes retos para garantizar una migración segura, ordenada y regular. Y que eso, además, conlleva a su vez desafíos para la protección de los derechos humanos de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, como son las niñas, niños y adolescentes, entre otras.

Toda la información estadística es de suma importancia para identificar las necesidades de las personas migrantes. Y es a partir de esta evidencia que se buscará seguir generando acciones, programas y proyectos de política pública que pongan en el centro a estas personas.

El contexto sanitario actual ha traído grandes retos y lecciones para los gobiernos de los distintos

países. Los efectos de la pandemia por la covid-19 han evidenciado las enormes brechas de desigualdad que aún persisten en México y en la región. Además, la pandemia se ha traducido en inseguridad alimentaria, riesgos de distintas formas de violencia, abuso y explotación.

Es fundamental que cualquier estrategia dedicada a combatir estos fenómenos se dé de manera interinstitucional, como hasta ahora se ha hecho, incorporando diferentes voces y a partir de un plano multiactoral.

Los programas de desarrollo en la región que se han impulsado desde México representan esta misma visión de responsabilidad compartida, la cual es la base para promover un desarrollo más inclusivo y sostenible para que la migración sea una elección y para que, cuando así se decida, se opte por una migración segura y regular, en la que la vida y la integridad de las personas y de sus familias no esté en riesgo. Aun así, y sin importar la condición migratoria de las personas que se encuentran en contextos de movilidad, el respeto de sus derechos humanos debe seguir siendo el centro de toda estrategia, acción o política diseñada para su atención y protección.

Por último, es necesario pensar en dos vías de actuación: una nacional y otra regional. Es decir, todas las acciones generadas de manera desarticulada serán mínimas para atender la dimensión del problema migratorio.

## Referencias

- Acuerdo por el que se establece la Estrategia Interinstitucional de Atención Integral a Familias Mexicanas Repatriadas y en Retorno. (24 de junio de 2021) *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5622105&fecha=24/06/2021](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5622105&fecha=24/06/2021)
- Asamblea General de las Naciones Unidas (Ed.) (2018). Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (A/RES/73/195). s.l.: Editor. Documento electrónico disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/73/195>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). *Plan de Desarrollo Integral para el Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México*, vol. 2 (LC/TS.2021/8). Santiago: Autor. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47250/1/S2000527\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47250/1/S2000527_es.pdf)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Organización de los Estados Americanos (Coeds.) (2015). *Movilidad humana. Estándares interamericanos*. s.l.: Coeditores. Consultado el 3 de febrero de 2022 en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (2021). "Solicitudes de refugio por año". México: Autor. Disponible en <https://www.gob.mx/comar/articulos/solicitantes-por-ano?idiom=es>
- Fundación BBVA Bancomer y Consejo Nacional de Población (Coeds.) (2020). *Anuario de migración y remesas. México 2020*. México: Coeditores. Disponible en [https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2020/10/Anuario\\_Migracion\\_y\\_Remesas\\_2020.pdf](https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2020/10/Anuario_Migracion_y_Remesas_2020.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020. Resultados complementarios*. México: Autor. Documento electrónico disponible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020\\_Resultados\\_complementarios\\_EUM.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020_Resultados_complementarios_EUM.pdf)
- Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024. (10 de diciembre de 2020) *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en <https://www.gob.mx/segob/documentos/programa-nacional-de-derechos-humanos-2020-2024>
- Programa Sectorial de Gobernación 2020-2024. (25 de junio de 2020) *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en <https://www.gob.mx/segob/documentos/programa-sectorial-de-gobernacion-2020-2024>
- Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024. (2 de julio de 2020) *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596023&fecha=02/07/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596023&fecha=02/07/2020)
- Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (2021). "Documentación y condición de estancia en México" 2013-2021; "Repatriación de mexicanos" 2012-2020, y "Extranjeros presentados y devueltos" 2010-2021. En *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias*. México. Disponible en [http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines\\_Estadisticos](http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos)
- \_\_\_\_\_ (2019). *Nueva Política Migratoria del Gobierno de México*. México: Autor. Documento electrónico disponible en <https://www.gob.mx/comar/documentos/nueva-politica-migratoria-2018-2024>

# Identificación de agresores de mujeres solicitantes de protección internacional sobrevivientes de violencia de género en México (2020-2022)



Francisco J. Landeros Jaime

Doctor en Sociología por la Pontificia Universidad Católica de Chile (UC). Consultor del Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI).



Yessica Pamela Maas Pérez

Maestra en Migración Internacional por el Colegio de la Frontera Norte (COLEF). Coordinadora Administrativa de la Clínica Jurídica en el IMUMI.

36

## Introducción

EL CONTEXTO DE VIOLENCIA EN DISTINTOS PAÍSES DE AMÉRICA Latina y el Caribe propició en años recientes un aumento significativo en el número de personas que deciden dejar su lugar de origen para alejarse de la inseguridad, incertidumbre y miedo generado primordialmente por grupos delincuenciales y pandillas; asimismo por los problemas económicos, políticos y sociales que imperan en sus países y que apuntan a seguir propiciando el incremento de la migración (Moreno Villas, 2022). Lo anterior, se trata de un desplazamiento de personas que continuará en ascenso luego de la finalización

de las restricciones impuestas por los países en el contexto de la pandemia por covid-19 (González Arias y Araluce, 2021)

Ante este panorama, cruzar las fronteras para llegar a México, más allá de ser una solución a las problemáticas mencionadas, ha sido una continuación de ese sufrimiento, desesperación y ansiedad generada por la incertidumbre en el que algunas mujeres desarrollan sus trayectos migratorios (Cook Heffron, 2019; Landeros Jaime, 2021b), más para quienes en el interior del país deben continuar con su desplazamiento para evitar ser localizadas por sus agresores.

Sobre esto, diversas organizaciones de la sociedad civil (osc), la academia, y organismos internacionales advierten la peligrosidad en la que se desplazan las personas actualmente, donde la violencia constituye un problema que repercute y altera los trayectos migratorios (Romero, 2022), además que propicia un «impacto perjudicial en los aspectos físico, emocional y espiritual en las sobrevivientes, así como también afecta a quienes están a su alrededor» (Silva-Martínez, 2012, p. 110).

Particularmente en el caso de mujeres y niñas con necesidad de protección internacional, la estadística reciente muestra que entre 2019 y 2021 se registró un incremento sustancial en las solicitudes del reconocimiento de la condición de refugiada en México ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) (Aritsa, 2021b, 2021a; Castañeda, 2021; Escobar, 2021). Según los registros, para el año 2020 un total de 15 474 mujeres ingresaron su solicitud, mientras que un año después el registro fue de 53 972 (COMAR, 2022). Es importante mencionar que en estas cifras se incluyen niñas acompañadas y no acompañadas.

Las cifras de la COMAR en esos dos años reflejan el incremento de la violencia y persecución en contra de mujeres inicialmente en el país de origen por parte de distintos actores. Es precisamente en esto último en lo que se enfoca este artículo, cuyo objetivo es identificar los principales actores involucrados en la violencia ejercida en el país de origen, trayecto y sobre todo en el destino (México) en contra de mujeres con necesidad de protección internacional. Asimismo, cómo las barreras generadas a partir de esto propician situaciones que hacen más complejos los procesos donde la falta de protección por parte del Estado permite la reproducción de la violencia.

Este artículo se inserta en un conjunto de estudios en los que se muestra cómo la violencia hace más complejo el contexto para las usuarias del Instituto para las Mujeres en la Migración, AC (IMUMI) atendidas por su Clínica Jurídica.

Las osc son uno de los actores más relevantes en la atención a migrantes ante las deficiencias del Estado para atender a esta población. En ese sentido, desde hace más de una década el IMUMI enfoca su esfuerzo en asegurar el bienestar de las mujeres en movilidad y sobre todo que logren realizar de manera segura sus trayectos migratorios, en un contexto mexicano que resulta inseguro por la violencia que se vive en distintas zonas del país.

En este contexto, la atención brindada a las mujeres que aparecen en este artículo se efectuó mediante un modelo de atención diseñado por la Clínica Jurídica, principalmente para atender casos de mujeres con necesidad de protección internacional. En términos generales, la base de la atención que se brinda parte de un análisis profundo del escenario socioeconómico, político y social a fin de intervenir de manera efectiva siempre con apego a los derechos humanos y rechazando categóricamente los actos de violencia.

Es crucial puntualizar que desde el IMUMI la violencia es entendida como todo acto que perjudica la integridad e individualidad de las personas impidiendo el desarrollo y la toma de decisiones acertadas. De esta manera, se entiende que «la violencia se manifiesta de distintas formas, siendo la de carácter físico la más visible y de mayor frecuencia» (Landeros Jaime, 2021a, p. 25), no obstante, las violencias de tipo económico, patrimonial, psicológica y sexual también se hacen presentes en los trayectos migratorios de las mujeres. Esta conceptualización forma parte medular del trabajo de atención que se realiza en la Clínica Jurídica del IMUMI, lo que ha permitido mejorar el entendimiento de las situaciones de crisis por las que atraviesan las usuarias, ya sea en el lugar de origen, trayecto, o país de destino.

Cabe subrayar que como parte de un proyecto basado en la atención jurídica y psicológica a mujeres víctimas de violencia basada en género se han documentado alrededor de 100 casos en el periodo.

## Metodología y ruta de análisis

A partir de la revisión de los documentos generados por la atención que la Clínica Jurídica del IMUMI lleva a cabo, se diseñó una estrategia metodológica de corte cualitativo que se enfocó en el análisis documental de los expedientes de caso, la cual sirvió para conocer las principales problemáticas que han enfrentado las usuarias en el periodo de interés, lo que permitió identificar a los actores involucrados en el ejercicio de la violencia y las dificultades que generan en los trayectos migratorios y solicitudes de protección internacional.

La muestra está conformada por 100 casos de mujeres sobrevivientes de algún tipo de violencia, donde especialmente las de tipo físico y psicológico son las más frecuentes; son originarias principalmente de países centroamericanos y decidieron salir del país de origen producto del miedo, estrés y ansiedad que les generaba ser violentadas y perseguidas por parte de diferentes actores. La edad promedio de estas mujeres es de 34 años (Landeros Jaime, 2021a) y en su mayoría reportaron ser madres de al menos una hija o hijo. En gran medida las redes de apoyo con las que cuentan en el país de destino se conforman por familiares y amistades.

El análisis de los datos e información se enfocó prioritariamente en ahondar en las categorías temáticas de violencia y actores involucrados, en conjunto con las narrativas asociadas a estas, mismas que se analizaron en el software Maxqda2020 lo que permitió identificar de mejor manera los detalles del ejercicio de la violencia no solamente en el país de destino, en este caso México, sino también en el lugar de origen y en el trayecto que las mujeres migrantes recorren huyendo de la violencia y la persecución.

Es relevante mencionar que la posición que ha adoptado el IMUMI ante el fenómeno migratorio actual es similar a la de otras organizaciones en México que realizan labores no solamente de atención y seguimiento legal a quienes se encuentran con necesidades de protección internacional, sino también atención psicosocial en escenarios de crisis. Todo esto se presenta en un contexto en el que el flujo de personas migrantes rebasó las capacidades humanas e infraestructurales de los gobiernos locales, asimismo se anida en una ausencia sistemá-

tica de voluntad política entre las y los tomadores de decisiones en el país para mejorar la atención que se brinda, lo que perjudica e impide que los responsables del tema migratorio en México brinden una atención a las comunidades migrantes apegada a derechos humanos (Cervantes & Meraz Flores, 2021; Vega Villaseñor & Camus Bergareche, 2021). Es precisamente en este escenario en el que el IMUMI opera y realiza su trabajo de atención, particularmente de mujeres, niñas y adolescentes.

## La violencia en contra de mujeres en movilidad: identificación de principales agresores

La violencia que viven las mujeres en movilidad y con necesidad de protección internacional en México como país de destino, en el trayecto, y en el país de origen se intensificó en años recientes, generando escenarios de alta complejidad para quienes huyen de las agresiones y la persecución. Las crisis económicas, políticas, desastres naturales y las disputas en la estructura social que derivan en delincuencia, altos niveles de secuestros, asesinatos, violencia familiar y robos constituyen las causas principales por las que las mujeres atendidas por el IMUMI emprenden la búsqueda por mejorar su calidad de vida o resguardar la misma.

Aunque las motivaciones vinculadas al contexto socioeconómico y político son claras, es necesario identificar de manera puntual los principales actores que producen y reproducen a un nivel individual las prácticas de violencia. En ese sentido, a partir del análisis realizado se identifican que parejas, exparejas y familiares; pandillas (M13 y M18), policías y autoridades en el país de origen; agentes del Instituto Nacional de Migración (INM), policías municipales y delincuencia en general en México son, en mayor medida, los responsables de violentar a las mujeres con necesidades de protección internacional. En lo que sigue se recuperan algunas de las experiencias registradas a partir de la atención brindada desde la organización.

## Parejas, exparejas y familiares

Los estudios clásicos de la migración argumentan que las redes constituidas por las familias son un factor que impulsan y sostienen la migración de manera positiva. Para el caso de las mujeres sobrevivientes de violencia y con necesidades de protección internacional atendidas por el IMUMI son estos mismos actores los que determinan las decisiones vinculadas a emigrar del país de origen; sin embargo, es aquí donde se presenta un importante contraste, pues generalmente los principales ejecutores de los actos de violencia y persecución perpetrados en contra de las usuarias del IMUMI son parejas, exparejas y familiares. Es decir, para algunas personas estos constituyen un apoyo mientras que para otras representan el miedo y sufrimiento por el cual huyen de su país de origen.

En este sentido, alrededor del 42% de las usuarias atendidas en el último año reportaron haber sido violentadas por parejas, exparejas y familiares (suegra, suegros, cuñados), donde las agresiones de tipo físicas y psicológicas son las más frecuen-

tes. La historia de Daniela<sup>1</sup> ilustra lo compleja de la situación, pues vivió un intento de violación en el país de origen, además recibió golpes constantes de su pareja; la golpeó y la amenazó con sacarla de la casa. La usuaria reportó también que su pareja intentó ahogarla con una almohada, incluso la ha llegado a golpear en el vientre, poniendo en peligro su vida y embarazo.

La violencia se intensifica de manera constante, donde el peligro se hace latente para las niñas y los niños que acompañan a las mujeres migrantes. Adriana describió cómo su expareja no solamente la violentó a ella en los últimos años, sino que sospecha que él haya abusado sexualmente de su hija de cuatro años. Esto último motivó a que saliera de su hogar, por lo que tiene miedo de que la acusen de secuestro o le hagan daño a su familia, pues el exesposo, quien es pandillero, la ha amenazado con hacerle daño a ella y a su familia. Los casos de Isabel y Perla son similares, sin embargo, la diferencia se presenta en la carga emocional que ejercen los victimarios en su contra.

Por un lado, Isabel es perseguida por sus actividades como policía, aunado a ello el padre de sus

<sup>1</sup> Los nombres reales de las mujeres se omiten por temas de seguridad, pues se trata de mujeres que huyen de sus victimarios.

Fotografía: ©rawpixel.com | freepik



hijos no permite que mantenga comunicación con ellos, mientras que la pareja de Perla le limita el uso del teléfono, incluso tiene sus claves de acceso e instaló una aplicación para conocer los mensajes que ella envía. Asimismo, es amenazada constantemente; él menciona que le quitará a su hijo. La reproducción de estas prácticas violentas también se ve reflejada, ocasionalmente, en el actuar de los mismos hijos. Esto se presentó en un caso en donde incluso las agresiones han seguido en México por parte del hijo de una usuaria.

Si bien es clara la identificación de los actores para este rubro, misma que muestra a quienes han violentado a las mujeres desde lo individual; el escenario incrementa en su grado de complejidad cuando los victimarios agreden desde la colectividad o la pertenencia a distintos grupos, lo que les permite aumentar el alcance de sus agresiones y tener un respaldo ante las acciones violentas en contra de las mujeres.

## Pandillas (MS-13), policías y autoridades en el país de origen

La pertenencia de los victimarios a distintos grupos intensifica las agresiones que ejecutan en el lugar de origen, en el trayecto y el destino en contra de las mujeres. Así se refleja en el testimonio de Ana, quien relata que su pareja pertenece a una pandilla y que, además de agredirla de forma física, intentó agredir sexualmente a su hija. Por ello interpuso varias denuncias ante las autoridades sin obtener algún tipo de protección, hasta que en 2018 decidió dejarlo. «La policía guatemalteca la intenta extorsionar y la golpea. Antes en la frontera en Guatemala y Honduras la secuestraron, pero escapó», se describe en los expedientes de caso del IMUMI.

La relación entre un mismo individuo y la pertenencia a distintos grupos, junto con la intervención de autoridades policíacas, propicia un desencadenamiento de sucesos que agregan elementos



Fotografía: ©Chandler Cruttenden | Unsplash



Fotografía: ©Barbara Zandoval | Unsplash

importantes que permiten argumentar la necesidad de proteger a las mujeres en la migración, en un contexto en el que la violencia las alcanza desde distintas aristas que sumadas imposibilitan a las usuarias lograr la integración social y económica, regularizar su estatus migratorio y sobre todo mejorar la salud mental, principalmente cuando están en el país de destino. Cabe mencionar que esto dota de mayor fortaleza al victimario, pues cuenta con otros recursos y colaboradores, quienes pueden ubicar a los familiares o ejercer más amenazas hacia la víctima, lo que además implica una latente angustia por no sentirse seguras tampoco en México.

Otros ejemplos son las historias de vida de Dulce y Margarita: la primera, sufrió de violencia política, entendida a partir de las agresiones principalmente ejercidas por el Estado en su país de origen. Fue perseguida política producto de sus labores dentro del gobierno. Asimismo, recibió amenazas de muerte por parte de policías en Venezuela. La segunda, indicó que el padre de su hija pertenece a un grupo de delincuencia organizada. Además, que ha sufrido intentos de asesinato.

Para algunas usuarias como Marcela, quien huyó de Honduras luego de un ataque perpetrado por el crimen organizado y pandillas, motivado por abrir un negocio y solicitar ayuda al gobierno, llegar a

México representó una salida a la violencia, misma que duró poco tiempo debido a que sus perseguidores la buscaron más allá de la frontera como represalia a las denuncias interpuestas. Cabe subrayar que la policía y los tribunales hondureños le negaron la ayuda. Esta narrativa de hechos se presenta en la solicitud de asilo en los Estados Unidos.

Lo hasta aquí presentado refleja los alcances de los victimarios, en un contexto en el que la violencia en contra de las mujeres en movilidad en México perdura, se reproduce, se transforma, incluso adhiere nuevos elementos durante el trayecto migratorio. En esto se incluyen no solo problemáticas sociales, sino también las que provienen del actuar de autoridades en distintos niveles de gobierno.

## Agentes de migración, policías municipales y delincuencia en México

La ausencia de una política migratoria para atender a la población migrante y la falta de capacidad de la COMAR para recibir solicitudes y adjudicar casos de forma expedita ha generado desconfianza entre la población migrante en el periodo de interés (2020-2022). En ese sentido, durante el llenado de su

expediente de la Clínica Jurídica, Beatriz fue enfática en señalar la desconfianza en las autoridades mexicanas, particularmente en los agentes del Instituto Nacional de Migración (INM), en un contexto en el que no hay citas disponibles y el mismo INM no otorga Tarjetas de Visitantes por Razones Humanitarias.

Este sentimiento lo comparte Guadalupe, quien en 2020 llegó al Aeropuerto de la Ciudad de México donde agentes del INM, sin brindarle información detallada, la detuvieron y la enviaron a una estación migratoria donde permaneció por más de una semana. Todas sus pertenencias se extraviaron y sus documentos fueron retenidos por parte del mismo INM, por lo que no le fue posible trasladarse de forma inmediata a Saltillo, Coahuila para reunirse con su esposo. De esta manera, las mismas autoridades han representado un obstáculo constante para las mujeres en la migración, quienes deben esperar en un mismo sitio aumentando la probabilidad de ser alcanzadas por sus victimarios.

Por otro lado, las policías municipales también representan un obstáculo para las mujeres usuarias del IMUMI como lo relató Nicole, quien sufrió de discriminación por parte la policía local, misma que acudió a su vivienda a inspeccionar el lugar sin una orden de ningún tipo. Entraron súbitamente durante la noche, mientras dormían, rompieron la puerta; la usuaria mencionó que cuentan con grabaciones de este incidente. A todo esto, le anteceden los problemas con grupos delictivos ya que al cruzar la frontera sur de México unos hombres les llevaron para una bodega y les pidieron \$1 900 para salir, lo que evidentemente es un secuestro, sin embargo, en ningún momento la usuaria lo nombró de esta manera. No interpuso denuncia.

Todo esto se intensifica con el caso de Alejandra, donde la relación entre las distintas experiencias con diversos actores toma relevancia en un sentido negativo para su trayecto migratorio. Durante su estancia en Tapachula, Chiapas, fue agredida por un hombre en repetidas ocasiones, mismo que abusó sexualmente de su hija. Esto último fue el detonante para que Alejandra decidiera trasladarse a otro lugar; hasta el momento de la atención en el IMUMI la usuaria había estado en al menos tres estados de México y en cada uno de ellos había sido agredida: en Ciudad de México sufrió el intento de robo de su hija, en Tapachula el incidente ya mencionado,

y en Tijuana fue agredida por policías municipales. Aunque las afectaciones son severamente graves, la usuaria se rehusó a denunciar y señaló actos de discriminación por parte de los agentes policiacos por ser extranjera.

## Conclusiones

La presencia de los actores involucrados en la producción y reproducción de la violencia en contra de las mujeres migrantes atendidas por la Clínica Jurídica del IMUMI va más allá de las fronteras, su alcance se extiende de tal forma que las agresiones persisten y se acrecientan en el lugar de destino. Es decir, la acumulación de experiencias violentas, cuya carga física y emocional perjudica en gran medida a las usuarias, y se amplía en un contexto violento y de altos niveles de inseguridad e impunidad, misma que asciende a 94.9 % en México (Forbes, 2021).

De esta manera, una de las conclusiones de este artículo es que en la medida en que las mujeres deban de hacer más desplazamientos internos una vez que cruzaron la frontera hacia México, el número de actores que intervienen en sus trayectos migratorios también asciende, lo que a partir de los datos empíricos aquí presentados y para los casos que el IMUMI atendió en el periodo analizado, advierte sobre un incremento en la cantidad de personas que agreden a las mujeres sobrevivientes de violencia.

En ese sentido, los datos empíricos sustentan la urgencia de un seguimiento puntual a la agenda legislativa que el IMUMI y otras OSC han impulsado, particularmente en política migratoria y asilo, misma que debe priorizar la identificación de necesidades de protección, fomentar el respeto a la diversidad e interculturalidad mediante el enaltecimiento de los elementos y aportes culturales, económicos y sociales; eliminar las medidas discriminatorias, racistas y de discriminación; impulsar la regularización y eliminar la detención de personas (GTMP, 2021).

Desafortunadamente los mecanismos para asegurar el bienestar físico, emocional y económico para las mujeres en movilidad son pocas veces implementados o difíciles de alcanzar. Por todo esto desde el IMUMI se presentan tres recomendaciones urgentes:

1. Reformar la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político para permitir que las personas sigan su proceso de asilo desde diferentes partes del país donde tengan familia y redes comunitarias de apoyo, mejores oportunidades de empleo y condiciones más seguras de estancia.
2. Garantizar que las mujeres que hayan sufrido o que sigan en peligro de violencia en México tengan acceso a programas de reubicación y servicios donde puedan esperar, con seguridad, sus procesos de asilo.
3. Facilitar la emisión de tarjetas de visitante por razones humanitarias para las personas solicitantes de asilo, víctimas y testigos de crímenes, niñez migrante y otras poblaciones vulnerables (IMUMI y WRC, 2022).

## Fuentes de consulta

- Aritsa, L. (2021a). La COMAR solo ha dado asilo a 1 de cada 4 migrantes durante el 2021. *Expansión Política*. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/10/25/comar-solo-ha-dado-asilo-a-1-de-cada-4-migrantes-en-2021>.
- Aritsa, L. (2021b). Solicitudes de asilo en México crecen 119 % en un año: pasan de 41 059 a 90 314. *Expansión Política*. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/10/13/solicitudes-de-asilo-en-mexico-crecen>.
- Castañeda, M. J. (Noviembre 2, 2021). México alcanza un nuevo máximo histórico de solicitudes de asilo: más de 100.000 hasta octubre. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/mexico/2021-11-03/mexico-alcanza-un-nuevo-maximo-historico-de-solicitudes-de-asilo-mas-de-100000-hasta-octubre.html>.
- Cervantes, F. J. J., & Meraz Flores, J. (2021). Repatriations to Guadalajara: An Experience of Collaboration between a Faith-based Organization and the Government. *Journal of Poverty*, 25(7), 646–654. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/10875549.2021.1978610>.
- COMAR. (2022, February 9). *Mujeres y niñas | Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados | Gobierno | gob.mx*. Blog COMAR. Recuperado de <https://www.gob.mx/comar/articulos/mujeres-y-ninas?idiom=es>.
- Cook Heffron, L. (2019). Salía de uno y me metí en otro. Exploring the Migration-Violence Nexus Among Central American Women. *Violence Against Women*, 25(6), 677–702. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/1077801218797473>.
- Escobar, A. (2021). *Migrantes se manifiestan frente a garita en Nogales; piden que se reinicien procesos de asilo*. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/estados/migrantes-se-manifiestan-frente-garita-en-nogales-piden-que-se-reinicien-procesos-de-asilo>.
- Forbes. (Octubre 5, 2021). La impunidad en México es de 94.8 %, según un informe. *Forbes México*. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/politica-impunidad-en-mexico-es-de-94-8-segun-un-informe/>.
- González Arias, A., & Araluce, O. A. (2021). The Impact of the covid-19 Pandemic on Human Mobility among Vulnerable Groups: Global and Regional Trends. *Journal of Poverty*, 25(7), 567–581. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/10875549.2021.1985867>.
- GTMP. (2021). Agenda Política 2021. In GTPM.
- Landeros Jaime, F. (2021a). *Análisis de la violencia de género: mujeres solicitantes de protección internacional en México 1(1)*.
- Landeros Jaime, F. (2021b). Violencia de género y migración: Mujeres solicitantes de asilo y bajo protección internacional en México. *Revista Sapientiae*, 2(1).
- Moreno Villas, R. (2022). Migration in Situations of Vulnerability: Human Mobility in the Context of the COVID-19 Pandemic. *Journal of Poverty*, 25(7), 1–4. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/10875549.2021.1979709>.
- Romero, M. (2022). Experiencias de violencia de género en mujeres migrantes bolivianas residentes en Tarapacá, Chile Experiences of gender violence in Bolivian migrant women residing in Tarapacá. Chile. *Estudios Fronterizos*, 23, 1–24.
- Silva-Martínez, E. (2012). Retos para mujeres inmigrantes sobrevivientes de violencia doméstica en nuevos destinos migratorios en estados unidos. *Migraciones Internacionales*, 6(3), 109–138.
- Vega Villaseñor, H., & Camus Bergareche, M. (2021). Trapped in the Entrapment: The Challenge of the Pandemic in El Refugio Casa Del Migrante Shelter. *Journal of Poverty*, 25(7), 629–645. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/10875549.2021.1979163>.

# Frontera norte: Los migrantes muertos en el olvido



José Luis Pérez Canchola

Miembro de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C.

44

**C**ADA AÑO, CIENTOS DE MIGRANTES MUEREN AL CRUZAR ilegalmente la frontera con los Estados Unidos. Son aquellos que, por falta de documentos, lo hacen por desiertos y montañas y poniendo en riesgo sus vidas. En su mayoría son mexicanos, pero los hay de muy diversas nacionalidades. Unos se aventuran con la esperanza de encontrar mejores condiciones de trabajo, hay quienes van en busca de familiares y otros más lo hacen para escapar de la violencia criminal en sus lugares de origen.

De acuerdo con la base de datos de la Patrulla Fronteriza, en el año fiscal 2021 los agentes norteamericanos localizaron los restos de 557 migrantes.<sup>1</sup> Se trata del mayor número de migrantes muertos en toda la historia de la frontera entre México y los Estados Unidos. Por lo general las víctimas mortales llevan alguna identificación entre sus pertenencias.

Otros no traen ninguna y terminan en la morgue en calidad de no identificados. En estos casos los restos se depositan en almacenes refrigerados y después de un tiempo terminan en cementerios para indigentes. No hay manera de identificarlos por nombre ni nacionalidad. Por la misma razón resulta imposible localizar a sus familiares y retornarlos a su lugar de origen, a fin de garantizar por lo menos, su derecho a una digna sepultura cerca de los suyos.

El registro de migrantes muertos empezó con la llamada Operación Gatekeeper que propuso la administración del presidente Bill Clinton. La primera cifra documentada en 1995 fue de 63 migrantes muertos a lo largo de la frontera.<sup>2</sup> Aquella estrategia se anunció el 17 de septiembre de 1994, en la ciudad de Los Ángeles, California por parte de la fiscal general de los Estados Unidos, Janet Reno,

1 El año fiscal norteamericano inicia el 1.º de octubre y termina el día último de septiembre del siguiente año.

2 Fuente: us Border Patrol Southwest. Border deaths by Fiscal Year. 1995

## Migrantes muertos en espera de ser identificados



Fuente: USBP.

bajo el argumento de la necesidad de controlar la frontera con México.<sup>3</sup>

La orden de Washington era aumentar el número de agentes fronterizos y agregar tecnología más avanzada como fue la instalación de radares, lentes de visión nocturna y sensores. Adicionalmente se aumentó el presupuesto para la construcción de bardas metálicas que ya se habían iniciado en la región de San Diego y Tijuana.

A partir de estas medidas, el flujo de migrantes indocumentados se desplazó hacia regiones de alto riesgo; incluso se empezaron a utilizar túneles y drenajes. La consecuencia fue un aumento extraordinario de emigrantes muertos y desaparecidos.

Para el académico Noam Chomsky, los responsables de la política migratoria habían previsto un aumento de la migración ilegal como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio en enero de 1994. Por esta razón, el gobierno del presidente Clinton calificó aquella estrategia como una acción preventiva, mientras que para Chomsky más bien se trataba de una política orientada a «la militarización de la frontera con México».

A 27 años de distancia (de 1995 a 2021), el total de migrantes muertos de acuerdo con el registro de la Patrulla Fronteriza, es de 8 908, la mayoría de ellos de origen mexicano, según los documentos encontrados en sus pertenencias. Se puede observar que el primer migrante mexicano muerto de que se tiene registro, resultó ser un joven de 17 años de nombre Daniel Barrientos, originario del Distrito Federal. Su cuerpo fue encontrado el 23 de enero de 1995.

En este periodo fue la administración del presidente republicano George Bush la que acumuló el mayor número de víctimas mortales con un total de 3 055, lo que significa un promedio de 381 por año. Ahora lo que debe preocupar a ambos gobiernos es que en el primer año de la administración del presidente Joseph Biden, los migrantes muertos fueron 557; es decir, un aumento del 46 por ciento. A continuación, se presenta un cuadro comparativo por administración.

<sup>3</sup> La Fiscal Janet Reno declaró al *New York Times*: «Con esta iniciativa le vamos a cerrar la puerta a la inmigración ilegal».

## Migrantes muertos por administración

Periodo	Presidente	Migrantes muertos	
		Total	Por año
1993/2000	Bill Clinton	1,191	148
2001/2008	George Bush	3,055	381
2009/2016	Barak Obama	2,977	372
2017/2020	Donald Trump	1,128	282
2021	Joe Biden	557	557
	Total	8,908	

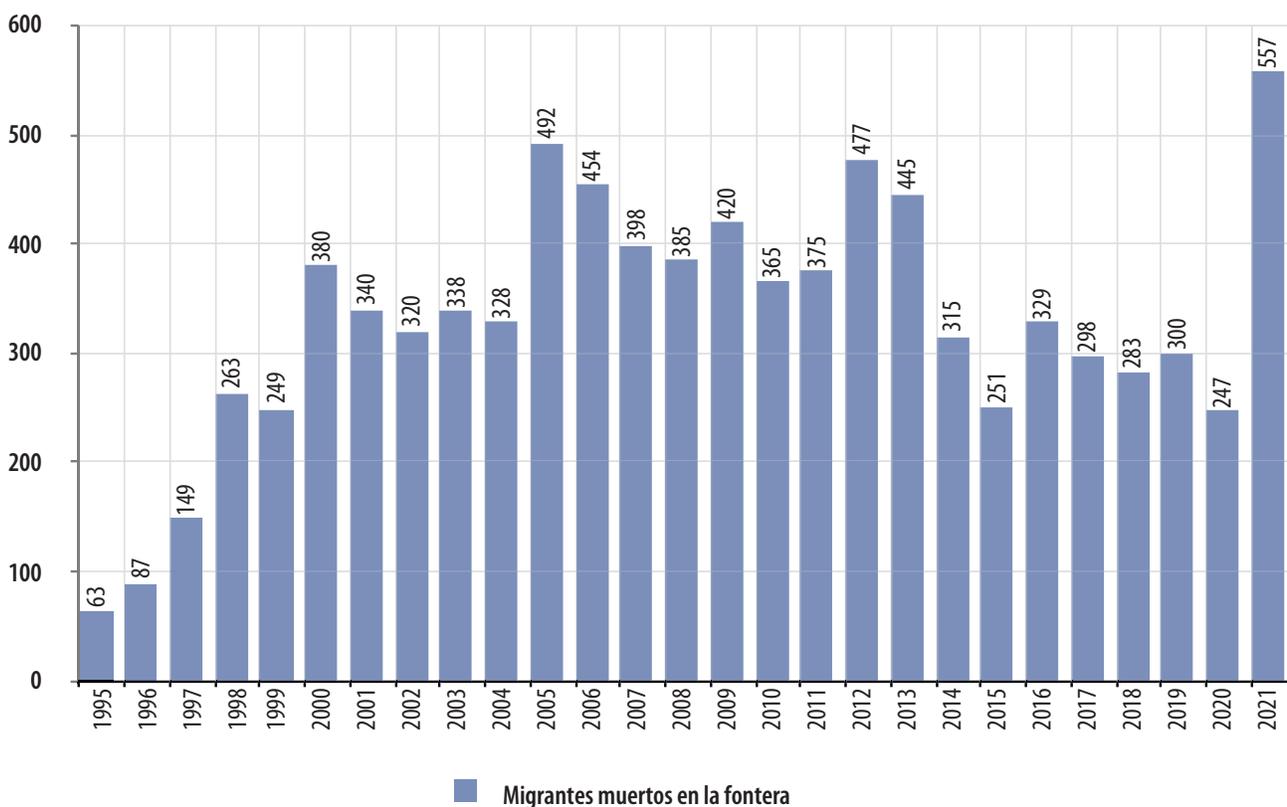
Nota: De acuerdo con la OIM en el periodo de 1996 a 2021 el total de migrantes muertos en el mundo fue de 75,000, de los cuales el 12 % corresponde a muertes que sucedieron en la frontera México/EE.UU.

El siguiente es un cuadro estadístico por año y solamente con base en los archivos de la Patrulla Fron-

teriza. Se trata de migrantes muertos y localizados en el lado norteamericano.

## Migrantes muertos en la frontera norte

46



Fuente: United States Border Patrol.

Lo que ha venido sucediendo en la frontera entre México y los Estados Unidos alcanza proporciones de crisis humanitaria. Más lamentable aun es el caso de aquellas víctimas cuyos restos mortales nunca son identificados y terminan en fosas comunes de California, Arizona, Nuevo México y Texas. Existen también aquellos cuerpos que nunca son recuperados y que desaparecen por la acción de animales carroñeros que habitan en montañas y desiertos. Todos ellos son los migrantes muertos en el olvido. Unos y otros quedan fuera de toda estadística.<sup>4</sup>

En la frontera de Texas tenemos el caso del cementerio de Falfurrias del condado de Brooks, que cuenta con una fosa común en la que se encuentran depositados cientos de cuerpos de migrantes no identificados. Tiempo atrás se ha denunciado por parte de activistas de derechos humanos, que los restos de los migrantes no identificados son depositados en bolsas para basura y en algunos casos los cuerpos simplemente son arrojados a la fosa común sin ninguna consideración.

Las autoridades del condado argumentan que el manejo de estos restos mortales ha estado a cargo de una agencia funeraria privada con un costo de 450 dólares por cada inhumación. El asunto es que esta empresa lo que hizo, durante décadas, fue amontonar los cuerpos en fosas comunes, sin ningún protocolo como lo indica la ciencia forense. En su publicidad se afirma que «nuestro personal bilingüe sirve a la comunidad hispana con respeto y dignidad». Lo que resulta una mentira. Para expertos en Antropología de la Universidad de Indiana, el trato que reciben los restos mortales de los migrantes resulta «escandaloso» y es indigno de cualquier ser humano.

No obstante que el problema de los indocumentados muertos o desaparecidos se agravó a partir de 1995, fue hasta 10 años después cuando el gobierno mexicano se propuso atender este grave asunto, diseñando lo que se llamó Sistema para la Identificación de Restos y Localización de Individuos (SIRLI), a cargo de la Cancillería.

4 La Agencia CNN en un reportaje sobre este tema publicado el 15 de mayo de 2018, asegura que la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos solamente incorpora a su base de datos a los migrantes muertos que ellos detectan, dejando fuera los restos mortales que quedan a cargo de otras autoridades estatales, municipales, policía de caminos, aduanas, etcétera.  
Fuente: Recuperado de <https://edition.cnn.com/2018/05/14/us/border-patrol-migrant-death>.

El 17 de octubre de 2005 con la intervención de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares (DGPAC), de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se concretó la firma de un acuerdo con la Universidad Baylor, con sede en Waco, estado de Texas, «para la realización de exámenes de ADN de tipo mitocondrial, a los restos humanos localizados en la franja fronteriza y de los que se presume son de origen mexicano».<sup>5</sup> Sin embargo, fue hasta el 24 de octubre de 2006, cuando se formalizó el Dictamen de Justificación emitido por la DGPAC, con el siguiente argumento:

Debido al continuo flujo de mexicanos que tratan de emigrar hacia Estados Unidos de forma indocumentada, la cifra de connacionales fallecidos en su intento por ingresar al vecino país a través de zonas consideradas de alto riesgo como ríos, canales y desiertos, sigue representando a cientos de víctimas. Un porcentaje importante de quienes pierden la vida bajo las citadas circunstancias, siguen sin portar documentos de identificación alguno que permita establecer su identidad de manera positiva para poder notificar a sus familias de la localización y llevar a cabo los trámites correspondientes para el traslado de sus restos.

De acuerdo con este dictamen, al 14 de septiembre de 2006, se tenía una muestra de restos de 2 350 migrantes muertos, de los cuales 657 de ellos no habían sido identificados. El compromiso de la Universidad Baylor fue realizar 200 análisis de ADN de tipo mitocondrial (con restos óseos), y cruzar el resultado con 50 muestras de sangre de posibles familiares relacionados con migrantes muertos sin identificar. El costo total del proyecto fue de 325 000.00 dólares. «Con estas pruebas de ADN —se dice en las conclusiones del Dictamen de Justificación— será posible continuar con la identificación de connacionales desaparecidos al cruzar la frontera y se incrementará el banco de datos genéticos en el SIRLI».

Por diversas razones, en diciembre de 2008 se decidió cancelar dicho acuerdo con la Universidad Baylor. Lo cierto es que después de dos años, del total de las 200 muestras de los migrantes muertos no identificados, solamente 14 habían resultado positivos y entregados a sus familias. Como consecuencia, la Secretaría de Relaciones Exteriores decidió que la localización e identificación de restos de

5 Dicho Acuerdo fue firmado por el director general de la DGPAC, Juan Miguel Gutiérrez Tinoco.

connacionales quedaría a cargo del Sistema Integral de Protección Consular; pero, de nueva cuenta, los resultados siguen siendo casi nulos.

La falta de profesionalismo y coordinación en esta materia ha llegado al extremo de confundir restos mortales que son enviados a familias equivocadas. Tal es el caso de Juan Medina Patiño, migrante muerto en 2009 por deshidratación en zona desértica, y cuyo cuerpo irreconocible fue enviado por error a una familia de Celaya, Guanajuato, que le celebró misa, lo veló y le dio cristiana sepultura, para luego recibir la notificación oficial de que aquel no era el cuerpo de su pariente y que la autoridad debía retirar los restos para entregarlo a su verdadera familia.

A fin de cuentas, lo que sucede con estos migrantes en la frontera entre México y los Estados Unidos, sucede en otras regiones del mundo. Según la Organización Internacional de las Migraciones, del año 2000 a la fecha han muerto en el Mar Mediterráneo decenas de miles de migrantes en su intento de internarse ilegalmente en la Unión Europea (UE).

Por cada cuerpo —de migrante muerto— que llega a tierra en la frontera de la Unión Europea, hay una familia que queda en la ambigüedad, sin saber si su ser querido está vivo o muerto.<sup>6</sup> **Para esas familias, sus seres queridos están desaparecidos, ya que se fueron de casa y nunca más se supo de ellos desde entonces.** Ante la ausencia de información sobre el destino de los seres queridos, las familias no pueden iniciar el proceso de duelo y quedan eternamente en la incertidumbre.<sup>7</sup>

Lo irónico de todo esto es que se trata de seres humanos que encuentran la muerte en busca de una mejor vida, trátense de mexicanos, centroamericanos, africanos, haitianos y de otros lugares del mundo.



Fotografía: ©Proporcionada por el autor

## Los derechos de los migrantes muertos

Son muy diversas las opiniones sobre los derechos de los migrantes que mueren en el trayecto hacia los Estados Unidos. Hay quienes promueven el debate sobre los derechos humanos de los migrantes muertos o desaparecidos. Otros califican esta idea como algo exagerado. A fin de cuentas, lo que procede en primer lugar es conocer las circunstancias en las que mueren o desaparecen los connacionales.

Por lo general no hay mayor problema cuando los restos de un migrante fallecido son localizados y la víctima es identificada. De esta manera se puede confirmar su lugar de origen y enviar los restos a su familia para proceder según sus usos y costumbres, reconociéndose así el derecho a un trato digno que le asiste a todo ser humano.

Pero ¿qué sucede con aquellos migrantes que mueren lejos de su familia, fuera de sus comunidades y sin ningún documento de identidad en sus pertenencias? Estas muertes suceden en ambos lados de la frontera con los Estados Unidos, sobre todo en desiertos, montañas, playas y ríos. Unos quedan para siempre como desconocidos, otros nunca son localizados.

6 Se trata de migrantes y refugiados que huyen de Afganistán, Pakistán, Irán, Irak y más recientemente de Siria. Fuente: Political Geography. 55, nov. de 2016, p. 41.

7 Fuente: Political Geography. 55, nov. de 2016. (Boss 2006), p. 41. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629816300233>.

De acuerdo con nuestro derecho constitucional existe una responsabilidad del Estado mexicano de cumplir con el pleno respeto a los derechos humanos de todos los mexicanos, incluyendo desde luego a los migrantes que mueren o desaparecen dentro o fuera del territorio nacional.<sup>8</sup>

El 17 de noviembre de 2017, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto con la nueva Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se anunció como principal herramienta para atender esta nueva responsabilidad un Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Dicho Protocolo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha el 6 de octubre de 2020.

8 La responsabilidad del Estado mexicano no solo obedece a lo que dispone nuestra Constitución sobre los derechos humanos de todos los mexicanos. En el caso particular de los migrantes hay que hacer referencia a las remesas que cada año ingresan a la economía nacional por decenas de miles de millones en dólares que envían a sus familias.

Es importante destacar que este Protocolo, en su Eje Rector Operativo n.º 11 hace referencia a la desaparición de personas como una violación a derechos humanos:

11. Los derechos humanos son inalienables, universales, indivisibles, interdependientes y progresivos. La desaparición de personas es una violación grave y múltiple a los derechos humanos, tanto de la persona desaparecida como de su familia. En estos términos, cada acción, medida o decisión, que se adopte en el marco de un proceso de búsqueda debe estar orientada al respeto y garantía de los derechos humanos de las personas desaparecidas o no localizadas y de sus familiares.

Por su parte el Eje Rector Operativo n.º 12 destaca la necesidad de identificar la actividad a la que estaba dedicada la persona desaparecida y enumera los siguientes casos, incluyendo desde luego a los migrantes.

Fotografía: © ya





Fotografía: ©Scott Griessel | AdobeStock

12. En los procesos de búsqueda, las autoridades deben considerar las circunstancias particulares de la persona desaparecida o no localizada y de sus familiares. El enfoque diferenciado tiene la finalidad de establecer si algún atributo de la persona de paradero desconocido constituye un factor de vulnerabilidad asociado a su desaparición y, de ser el caso, considerar dicho atributo como línea central de búsqueda... También debe aplicarse un enfoque diferenciado a la búsqueda de personas que se encuentran en particular vulnerabilidad ante una desaparición o no localización: personas con discapacidad, mujeres, mujeres embarazadas, niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y personas extranjeras y migrantes.

Un antecedente de gran importancia sobre los derechos de las personas muertas no identificadas o no localizadas, lo encontramos en los textos de la maestra Claire Moon<sup>9</sup> cuando afirma que «... la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, fue animada por los seis millones de muertos del Holocausto...» Es decir, aquellos que murieron

<sup>9</sup> Fuente: Los derechos humanos de los muertos y sus familiares. Claire Moon, profesora asociada del Departamento de Sociología. London School of Economics and Political Science. 22 de marzo de 2019.

en los hornos crematorios de la Alemania nazi sin identidad ni reconocimiento.

Esto fue declarado por el propio Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR), en la conmemoración para honrar a las víctimas del Holocausto mediante la defensa de sus derechos humanos:

«De hecho, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, fue concebida a raíz del Holocausto y de las dos guerras mundiales, impulsada por la necesidad urgente de prevenir para siempre semejante horror y destrucción». <sup>10</sup>

En opinión de la profesora Claire Moon, hay una gran reserva de textos legales internacionales y regionales sobre esta materia:

Hay muchos principios legales que se relacionan con el trato a los muertos. La forma como se trata a los muertos es central como actividad humanitaria. El Derecho Internacional Humanitario (DIH), el cuerpo legal más importante y relevante, proporciona varias reglas que regulan cómo se deben tratar los muertos (Reglas 112 a la 117). Específicamente regula la búsqueda, recolección, tratamiento, retorno, disposición y la identificación de los muertos... Las reglas tienen

<sup>10</sup> Fuente: Párrafo 4 del documento mencionado de fecha 27 de enero de 2018

un distinguido y establecido linaje. Derivan de la Convención de la Haya de 1907, de las Convenciones de Ginebra de 1929 y 1949, de los Protocolos Adicionales de 1977 y del Estatuto de Roma de 1998 que inauguró la Corte Penal Internacional.

Por su parte la Cruz Roja Internacional ha llamado la atención de los gobiernos sobre la migración de millones de personas en todo el mundo y el triste caso de aquellos que nunca regresan: «...Los migrantes desaparecidos es tema particularmente desgarrador. En el transcurso de los últimos años, miles de personas han desaparecido. Miles de cuerpos son enterrados sin que se intente siquiera identificarlos». <sup>11</sup>

Por todo esto resulta urgente y necesario que el Estado mexicano fortalezca su compromiso de pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes nacionales y extranjeros, en especial aquellos connacionales que mueren sin ser identificados en ambos lados de la frontera. Hoy en día son miles las familias que viven la angustia de no saber el destino de sus migrantes, violentándose el Protocolo Homologado ya mencionado.

Ante la dimensión del problema, cobran relevancia los principios internacionales de los derechos humanos, que reconocen los derechos *post mortem* de toda persona. Por ello resulta prudente

recordar lo que se dispone en los Convenios de Ginebra, tratándose de los muertos en guerra en cuanto a su derecho de identificación, a su traslado a su lugar de origen, a un trato honroso de sus restos y su derecho a un entierro digno.<sup>12</sup>

Pero ¿Cuáles son los derechos *post mortem* de los migrantes que pierden la vida en su intento de cruzar la frontera? ¿Cómo atender el derecho de las familias a conocer el destino final de sus seres queridos? ¿Cuál es la responsabilidad del gobierno mexicano ante el drama de estos migrantes?

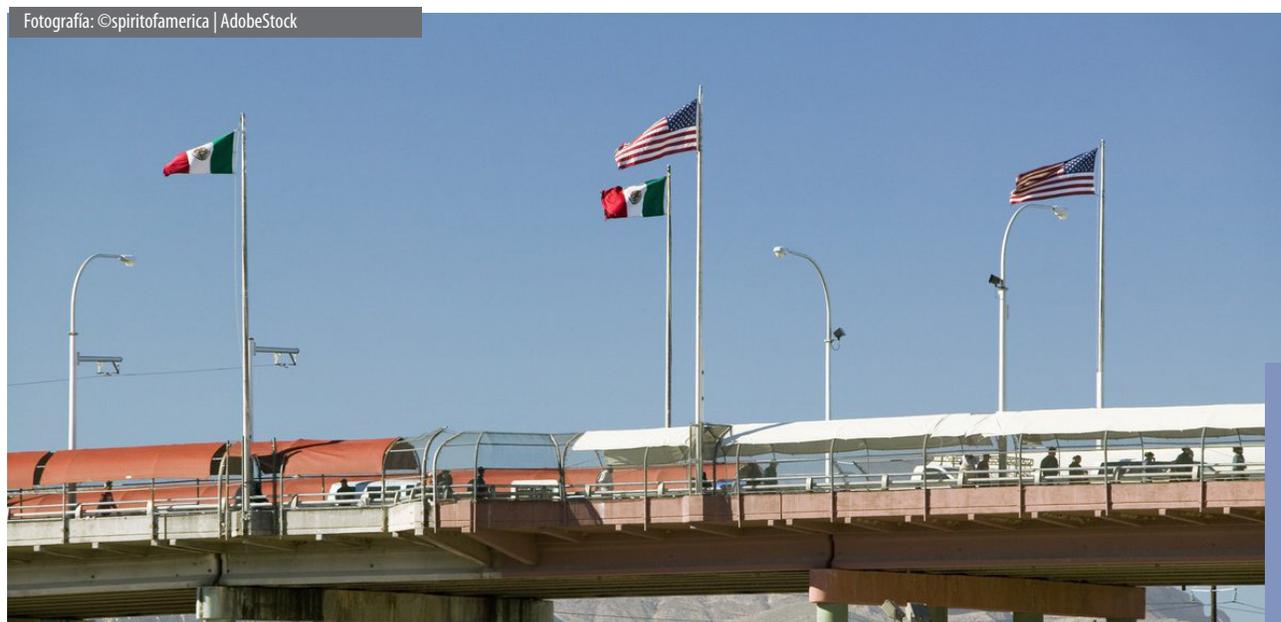
Resulta de la mayor importancia que los organismos públicos a cargo de esta responsabilidad, cuenten con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para atender a las familias con hijos, padres o hermanos muertos o desaparecidos en ambos lados de la frontera.

En los años por venir, los Estados Unidos seguirán siendo el destino de cientos de miles de mexicanos convertidos en migrantes. Muchos de ellos seguirán muriendo en el intento.

Y yo me pregunto ¿En México se tiene la voluntad para legislar en bien de estos migrantes y de sus familias? ¿Será posible disponer de la tecnología y de los equipos más avanzados para la identificación de los migrantes muertos que hoy se encuentran en el olvido? ¿Cuál es el compromiso del Poder Ejecutivo y del Legislativo ante esta tragedia?

11 Fuente: Revista Internacional de la Cruz Roja, n.º 904 del 9 de mayo del 2018.

12 Fuente: Artículo 17 de los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949.



Fotografía: ©spiritofamerica | AdobeStock

# Propuestas de escenarios y miradas interdisciplinarias para analizar la intersección entre política exterior y política migratoria



Claudia Masferrer

Profesora-Investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales y Coordinadora del Seminario Migración, Desigualdad y Políticas Públicas de El Colegio de México.

🐦 @cmasfl 🐦 @SeminarioMIGDEP 🐦 @elcolmex



Luicy Pedroza

Profesora-Investigadora y Coordinadora de la Maestría en Ciencia Política en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Investigadora Asociada del Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS) del German Institute of Global and Area Studies (GIGA).

🐦 @Luicy\_Pedroza

52

**A** FINALES DEL 2020, UN EQUIPO DE NUEVE INVESTIGADORES de El Colegio de México presentamos resultados de un proyecto de investigación que coordinamos durante casi un año en el reporte «La intersección de la política exterior y la política migratoria en el México de hoy». <sup>1</sup> En ese proyecto estudiamos la intersección entre política exterior y política migratoria en México con la meta de vislumbrar escenarios plausibles entre los plazos corto y mediano, más que ofrecer diagnósticos o emitir recomendaciones sueltas. La síntesis de esos

<sup>1</sup> El sitio del proyecto (<https://migdep.colmex.mx/politica-exterior-migratoria.html>) contiene tanto el reporte en español y en inglés, como grabaciones de las actividades realizadas.

escenarios es la siguiente: México puede perder oportunidades políticas, económicas y demográficas si no determina una política migratoria más amplia que la contención. En este breve texto para la revista *Pluralidad y Consenso*, reproducimos un extracto de la introducción de ese reporte (Masferrer, Pedroza, 2021), <sup>2</sup> en el cual proponemos un punto de partida para una política migratoria que no solo

<sup>2</sup> El texto ha sido modificado para cumplir con requisitos editoriales y que sea autocontenido. Para leer el texto original, ver Masferrer, Claudia y Luicy Pedroza. (2021). Propuestas de escenarios desde miradas interdisciplinarias, en Masferrer, Claudia y Luicy Pedroza (eds.), *La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy*. México: El Colegio de México.

guiaría la acción nacional, sino podría servir de base para la necesaria cooperación regional en este ámbito: un Acuerdo Nacional de Integración que permita crear agencias y vías institucionales adecuadas para la integración de los diversos colectivos que componen la realidad migratoria de México a largo plazo. Esperamos contribuir a la discusión en este número especial aportando un panorama prospectivo más allá de la contención migratoria que permitiría a México aprovechar las oportunidades que brinda la migración.

## 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 difícil es predecir datos concretos: ¿cuántas, cómo, desde y hacia dónde 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? Las teorías de la migración apuntadas en diversas disciplinas desde hace más de dos siglos nos permiten 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 autoras 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, lo cual conlleva 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 (esta 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 planearan lo mejor 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 a México en crisis en 2019 y cuyas consecuencias son palpables hasta hoy: bajo extraordinaria presión externa, el espacio de acción de México para desarrollar una política migratoria propia se redujo. En el afán de abatir el riesgo de que la migración perjudicara el plano comercial y económico, las líneas de intersección entre la política exterior y la migratoria, en buena medida naturales, se ensancharon como nunca y la primera se apoderó de la segunda. Considerando que el cambio de gobierno en Estados Unidos podría abrir escenarios distintos, nuestro objetivo fue entender, a partir de perspectivas multidisciplinares y datos actuales, cuáles de esos escenarios presentarían oportunidades para que México evite la repetición de una crisis así y, en un plano más promisorio, construya unas políticas exterior y migratoria más fuertes.

Quienes asocian a la migración con la idea de crisis piensan en términos de «catástrofes que se tienen que resolver de inmediato» o, falsamente, que «resuelta esta catástrofe, todo estará mejor». Para ir más allá de la coyuntura, nos propusimos 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 exige que las agencias de gobierno encargadas de asuntos internos y exteriores coordinen regulaciones, ordenen fronteras, emitan documentos que permitan la entrada y salida ordenada y regular de personas. Para países como México, con una cuantiosa diáspora (sobre todo, residente en Estados Unidos), la política exterior también busca 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 en las condiciones actuales de globalización e interdependencia es necesaria una proyección internacional que le permita negociar con otros Estados. Dadas las asimetrías de poder en el terreno internacional, es importante que la intersección de las políticas migratoria y exterior facilite el apoyo de una en la otra, más que una ocupación de una por la otra. Es decir, aunque la intersección de estos ámbitos de políticas públicas es natural y deseable, un empalme de las mismas puede debilitar a ambas al reducir el rango de los objetivos y la amplitud de las agendas que cada una debería tener.

A corto plazo, el ensanchamiento de esta intersección es perjudicial para la política migratoria mexicana porque pone en juego los planes fraguados al inicio del gobierno actual de postularse como un modelo de aplicación del Pacto Mundial para una Migración Regular, Segura y Ordenada (PMM); asimismo, perjudica la política exterior porque concentra demasiada atención en el tema migratorio, lo cual resta atención de otros que interesan a México y entorpece a su vez esto la relación con otros países, sobre todo en Centroamérica.

El replanteamiento de la intersección de las políticas migratoria y exterior en México interesa a Estados Unidos. Aunque centrar la relación bilateral en el tema migratorio convenía 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 solo 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. A los gobiernos de Estados Unidos les sirve que México y Guatemala asuman el papel de países reguladores de la migración, pero estos países harían bien en abstenerse de creer que tal papel los *asciende* con respecto al perfil de países expulsores; 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: ¿Tener una frontera *ordenada* implica cerrarla o abrirla? ¿En qué puntos coinciden una frontera ordenada y una frontera próspera? ¿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? ¿Se puede declarar un enfoque de derechos humanos en política migratoria al tiempo que se hace todo por contener la migración? Cada una de estas preguntas remite a discusiones complejas. 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 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 sociedades 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 oportunidad social para 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 contribuir a varias sociedades. La migración puede brindar a México oportunidades importantes en todos estos planos, 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, recibió en los últimos diez años a casi dos millones de venezolanos, de los cuales se estimaba que 50 % estaba en situación irregular hasta que en febrero de 2021 el gobierno los regularizó para mejorar su incorporación a la sociedad colombiana.

Aunque nuestra investigación se centró en México y en su contexto regional más inmediato —el norte de Centroamérica (NCA) y Norteamérica—, mencionamos aquí a países con perfiles migratorios y niveles de desarrollo diferentes para ilustrar lo que significa una visión amplia de los intereses de un país en materia migratoria: ver potencialidad en el desafío. 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

Elaboradas por Andrea Gil Méndez y Rodrigo del Río de Doncuak Animation (Guión de Claudia Masferrer, Luicy Pedroza y Andrea Gil Méndez)



política migratoria definida en concordancia con el interés nacional signifique reducir la inmigración. Entre la rendición ante una migración descontrolada y la contención hay un sinfín de posibles combinaciones de políticas migratorias. El control migratorio es apenas una de las dimensiones que un país requiere considerar para materializar las oportunidades de la migración mediante sus regulaciones, igualmente importantes son las políticas de selección, integración y vinculación. Por todo esto es preciso que los tomadores y tomadoras de decisiones eviten reducir la migración a una fuente de problemas y crisis.

## Datos y metodología

Coordinados por Claudia Masferrer y Luicy Pedroza, un equipo de 9 investigadoras e investigadores, pertenecientes a diferentes centros de estudios y programas de El Colegio de México, estudiamos la intersección actual entre política migratoria y política exterior en México, recolectamos y analizamos diferentes tipos de información. Asimismo, recogimos la opinión de sesenta y cuatro actores clave de México, Estados Unidos, Guatemala, Honduras y El Salvador, provenientes de la academia y *think tanks*, funcionarios de distintos órganos de gobierno, miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil, organismos internacionales y otros actores clave mediante entrevistas bajo reglas Chatham House, en las que participó el equipo entero o un subgrupo de investigadores que representaba la multidisciplinariedad del equipo. Como fundamento para las preguntas 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 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. También empleamos datos censales mexicanos, datos administrativos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, la Unidad de Política Migratoria, Transactional Records Access Clearinghouse, Department of Homeland Security, además de las estimaciones y proyecciones del World Population Prospects de la Organización de las Naciones Unidas.

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 2 semanas a lo largo de 7 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.

## Nuestro planteamiento: escenarios plausibles versus inacción

Varios trabajos históricos han aclarado cómo llegamos hasta donde estamos, pero nuestro proyecto partió 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. Vista desde otra perspectiva (por ejemplo, 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 provechosas. El gran reto es definir cuál de los varios escenarios delineados buscamos como sociedad.

Así, nuestro proyecto y el reporte emanado de él son únicos por varias razones: no solo por reflexionar sobre diferentes escenarios, sino porque para llegar a ellas combinamos dos perspectivas de las ciencias sociales que normalmente no dialogan: estudios de migración y relaciones internacionales. Con ello multiplicamos las interpretaciones de la evidencia conseguida, pues los estudios de migración ya combinan la geografía, la sociología, la demografía y la economía, y en las relaciones internacionales, a su vez, se combinan la historia diplomática, la política comparada y el estudio de las políticas públicas. Las varias interpretaciones que compartimos durante el proyecto nos permitieron observar las implicaciones de la intersección de políticas analizada de formas precisas y diferencia-

das. Además, aunque estudiamos esta intersección desde un plano científico, procuramos ceñirnos a un plano práctico.

## Estructura y hallazgos concatenados

En las secciones que cubre nuestro reporte combinamos, para la construcción de escenarios diferentes, lo que sabemos sobre el comportamiento de variables cruciales en el pasado y sobre casos comparables.

Comenzamos con un análisis de la dinámica demográfica regional. La primera sección del reporte plantea cómo 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 Norte de Centroamérica (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 un escenario de gestión institucional capaz de atenderlas. Después, el sexto apartado aclara los desafíos para México bajo varios posibles escenarios en la política interna de Estados Unidos, particularmente en el ámbito migratorio. 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 del reporte publicado, 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. Aquí, no obstante, presentamos reflexiones generales 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. 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,<sup>3</sup> la política migratoria mexicana tiene apenas una década. Sin embargo, la realidad exige acelerar el paso de su desarrollo hacia una estrategia coordinada y ambiciosa a largo plazo. En México es urgente eliminar el estigma de la migración, invertir en un cambio de narrativa sobre la migración. Urge comenzar a ver la migración de manera realista: como un fenómeno estructural, complejo, que 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 Mesa Interinstitucional para la Atención Integral a Familias Mexicanas en Retorno —MIFR—) y algunas agencias gubernamentales con agendas amplias (por ejemplo, la Unidad de Política Migratoria, Registro

<sup>3</sup> Estos 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 promoción de los derechos humanos, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.



Elaboradas por Andrea Gil Méndez y Rodrigo del Río de Doncuak Animation (Guión de Claudia Masferrer, Lucy Pedroza y Andrea Gil Méndez)

e Identidad de Personas —UPMRIP—), pero en el pasado reciente de las negociaciones internacionales en materia migratoria ese enfoque amplio se ha perdido y ha recaído 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 presión del presidente Trump provocó un fallo en la adopción de esa agenda y en su promoción 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. Hoy en día se presenta la oportunidad

de ampliar esos espacios, también en el plano de la política exterior, que requiere confianza para desarrollarse mediante una interpretación pragmática de sus principios (de manera que sirvan a los intereses de México).

Ahora bien, tanto la evidencia acumulada en las últimas dos décadas como la reflejada en los análisis de algunas secciones de nuestro 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 ese enfoque se ha desarrollado de forma 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, incluso un cambio en las formas será difícil.

México podría aprovechar los espacios, sin embargo, para aclarar su propio enfoque. El enfoque unidimensional en la contención y disuasión de la migración, en buena medida impulsados desde Estados Unidos, tienen efectos perversos para México. Al aumentar los costos de la migración y

cerrarse las vías legales, las redes que posibilitan migrar a las personas adquieren ramificaciones hacia negocios ilegales y buscan pactos corruptos. Al haber presionado a México a contener la migración como sea, sin tomar en cuenta que actualmente el Estado no puede garantizar siquiera la seguridad de sus propios ciudadanos residentes con las fuerzas de seguridad de las que dispone, el gobierno de Trump ha impulsado el desbordamiento de la militarización de la seguridad interna en México al control de la migración, un área que antes estaba institucionalmente acotada. 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 el tránsito irregular de personas, muchas organizaciones que habían dado refugio, alivio y consejo a personas migrantes desde una posición humanitaria quedaron envueltas en un clima enrarecido que las puso en la caja negra de actores y redes que emprenden actividades ilícitas. Al igual que en países como Italia y Grecia, la criminalización del trabajo humanitario tiene un costo enorme para las organizaciones activas en temas de migración y derechos humanos: pierden prestigio, confianza, capacidad de interlocución y, en última instancia, dificultar su trabajo conduce a más muertes de personas migrantes. En un escenario en el que Estados Unidos rechaza crear nuevos permisos de residencia, facilitar la reunificación familiar, aumentar las admisiones de solicitantes de PI y facilitar el acceso a más visas de trabajo temporal (agrícola o no), ese país es copartícipe de todas estas ramificaciones.

Por su parte, México también puede y debe pensar en cómo contribuir a ampliar el abanico de opciones de ingreso regular al país. La situación actual de traslape de las políticas migratoria y exterior presenta una oportunidad para fortalecer nuestra poderosa e inigualablemente extensa red de consulados en Estados Unidos 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 responder a estos escenarios, proponemos pensar en un Acuerdo Nacional de Integración que permita crear algo más que una estrategia dentro del alcance temporal del actual gobierno. 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 un gobierno a otro impliquen la ruptura de proyectos. Un acuerdo así requiere la voluntad política de crear canales de comunicación multinivel, pero también abrirse a la idea, más horizontal, de fomentar aprendizajes transversales entre diferentes agencias y de adoptar 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 el Legislativo y ser apoyado por el Ejecutivo en los diferentes niveles de gobierno.

Para lograr esto, México tiene a su favor su identidad, solo 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 de desplazamiento forzado interno, 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 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 adquiriera una posición de legitimidad en el plano internacional en el tema migratorio, por ejemplo, no solo para involucrarse sino para 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, aplicando la visión de 360° sobre la migración que México impulsó en el proceso de adopción del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM) y 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 antimigrante en Estados Unidos. En la coyuntura actual el gobierno estadounidense busca curar su imagen y reposicionarse en el mundo en un plano multilateral. Aunque las políticas no hayan dado el giro de 180° que se esperaba, el gobierno de Biden muestra ante México una intención de escuchar y consultar. Independientemente del gobierno en turno en Estados Unidos, para México es imposible negociar con ese país en condiciones de simetría, por ello, un fuerte compromiso interno mejoraría 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 potenciaría 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 permitiría replantear la relación con Centroamérica, que fue afectada por el derrame de la crisis 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 para países de origen y destino. Actores públicos y privados han articulado programas estatales para reubicar a las personas migrantes a fin de 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, cualquier acuerdo o estrategia para atender la migración debe contemplar que, aun cuando los programas de desarrollo económico, sobre todo desarrollo humano (es decir, un desarrollo que contemple construcción de capacidades), son importantes en sí mismos y porque *quizá, a largo plazo, contribuyan a reducir algunas* de las causas que impulsan la emigración, *siempre habrá otras razones para que las personas busquen emigrar*. 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 eviden-

cia 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 mejorar su calidad de vida ante realidades de inmensas desigualdades económicas que les excluyen 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 solo 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 coordinación 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 reconocer que su realidad migratoria había llegado para quedarse, 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 a partir de ello desarrollaron una estrategia coherente con sus necesidades y una infraestructura apta para aplicarla flexiblemente, distribuyendo costos de modo justo en el territorio.

## Limitaciones de nuestro proyecto y su 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. 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; nuestro análisis peca de incluir muy tenuemente la voz

de las personas de diferentes colectivos migrantes. Al mismo tiempo, no analizamos centralmente la pandemia como causa de cambio en la migración, cuestión que ameritaría una investigación aparte.

Nuestra investigación es un ejercicio localizado en un espacio y en un tiempo: propusimos escenarios plausibles a partir de la realidad observada entre finales de 2020 y mediados de 2021, pero será necesario adaptar los análisis hechos al acontecer altamente cambiante en México, Estados Unidos y Centroamérica, no solo en el plano legal, sino en el político, y en diferentes niveles. Este análisis está limitado, por último, 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. Empleando una metáfora deportiva, todas estas limitaciones nos obligan a proponer que los escenarios delineados son apenas un saque: una invitación a más personas que se sientan motivadas a participar en el ejercicio.

## Fuentes consultadas

Masferrer, C. y Pedroza, L. (2021). Propuestas de escenarios desde miradas interdisciplinarias. En C. Masferrer y L. Pedroza (eds.). *La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy*. México. El Colegio de México

Masferrer, C., Pedroza, L. y Pedroza, L. (2021) *La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy*. El Colegio de México. Recuperado de <https://migdep.colmex.mx/politica-externor-migratoria.html>.

Imágenes de las cápsulas 3 y 5 del proyecto, *La Intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy*. Elaboradas por Andrea Gil Méndez y Rodrigo del Río de Doncuak Animation (Guión de Claudia Masferrer, Luicy Pedroza y Andrea Gil Méndez).

# La complejidad actual de los flujos migratorios internacionales en México



María Eugenia Anguiano Téllez

Doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Es profesora investigadora titular en El Colegio de la Frontera Norte e integrante del Sistema Nacional de Investigadores (nivel 2). Forma parte del Grupo de trabajo Fronteras: movilidades, identidades y comercios del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y del Consejo Editorial del *International Journal of Migration and Border Studies* de la Universidad de Montreal.

## Introducción

**A** LO LARGO DEL SIGLO XX, LA EMIGRACIÓN DE TRABAJADORES mexicanos hacia Estados Unidos caracterizó la dinámica de la migración internacional entre los dos países. En el presente siglo XXI, se incrementó el retorno obligado (vía deportaciones) y voluntario de mexicanos procedentes de Estados Unidos tras una larga estancia, incluso de quienes habían establecido su residencia familiar en ese país con o sin autorización migratoria.

También durante el siglo XX, en coyunturas específicas, México recibió contingentes variados de inmigrantes extranjeros, cuya cifra acumulada no excede el 1% de la población total del país.

En las primeras dos décadas del este siglo XXI, se ha tornado visible la condición de México como país de tránsito migratorio de personas procedentes de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y

Honduras, principalmente), El Caribe (Cuba y Haití), Sudamérica (Venezuela), e incluso de migrantes extracontinentales,

y en los últimos 10 años se ha registrado un acelerado incremento de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado en México.

Esta descripción sucinta pretende destacar que México es hoy un país de origen, retorno, destino, tránsito y refugio de poblaciones migrantes internacionales; en consecuencia, las políticas públicas para su atención requieren considerar la diversidad y complejidad actual de los flujos migratorios internacionales en el país.

En este texto se resume la complejidad migratoria antes mencionada. En la primera sección se refiere la histórica emigración de mexicanos a Estados Unidos y el retorno reciente de amplios

contingentes y variados perfiles de connacionales. En la segunda se resume la situación de la inmigración extranjera en México. En la tercera sección, se hace referencia a la condición de México como país de tránsito y refugio. Se concluye perfilando los retos que enfrenta la política migratoria mexicana en la actualidad.

## La emigración mexicana a Estados Unidos y el retorno reciente

La emigración mexicana a Estados Unidos tiene una historia de más de 100 años, que ha pasado por distintas etapas (Durand, 2016). La etapa más reciente se ha caracterizado por un descenso notable en el número de mexicanos que emigran sin documentación al vecino país, y un crecimiento sostenido —aunque de menores dimensiones— de quienes lo hacen con documentos o autorización formal (Selee *et al.*, 2019). A la par, en esta etapa ha ocurrido un pronunciado incremento en el número de mexicanos que retornan de manera voluntaria y obligada, incluyendo familias tras una larga estancia en Estados Unidos (Masferrer, 2018), con descendientes nacidos en ambos países, entre quienes se encuentran los denominados *dreamers*.

Durante décadas, la emigración mexicana a Estados Unidos se caracterizó por lo que Bustamante (2002, pp. 117-125) denominó «circularidad migratoria», pues los trabajadores mexicanos, en su mayoría varones jóvenes en las edades más activas de su vida productiva, alternaban estancias entre los dos países. En la última década del siglo xx, esa circularidad empezó a modificarse como resultado de la política migratoria estadounidense crecientemente orientada a restringir el ingreso no autorizado o indocumentado, particularmente incrementando el presupuesto y número de agentes de la patrulla fronteriza y construyendo barreras físicas (el llamado «Muro») en áreas usualmente utilizadas para el cruce no autorizado de la frontera entre los dos países (Anguiano y Trejo, 2007, pp. 46-48).

Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 reforzaron esa política y su orientación hacia la seguridad nacional. La circularidad migratoria dejó de ser el patrón de movilidad, y el asentamiento y la reunificación familiar de mexicanos en Estados Unidos se incrementaron, incluso en forma

no autorizada. En este nuevo escenario, se redujo notablemente el número de migrantes mexicanos que intentaban ingresar a Estados Unidos sin documentación o autorización (Pew Research Center, 2021), y paralelamente se incrementaron las deportaciones, ya no solo llevadas a cabo por agentes de la Patrulla Fronteriza en las inmediaciones de la frontera con México, sino desde el interior de Estados Unidos y apoyadas por autoridades policíacas que efectuaron redadas en centros de trabajo, lugares públicos e incluso hogares (Golasch-Boza, 2015). La separación de familias con integrantes nacidos en alguno de los dos países obligó al retorno no planeado, forzado o involuntario. En muchos casos, estas familias habían perdido contacto con México porque la totalidad de sus integrantes habían emigrado a Estados Unidos, por lo que carecían de redes familiares en los lugares de los que originariamente emigraron desde México.

Si bien el gobierno mexicano ha reconocido ampliamente la aportación de las remesas que envían los mexicanos desde Estados Unidos, este reconocimiento no se corresponde con una política de apoyo al retorno voluntario o involuntario. Para las personas que retornan en edad productiva, integrarse o reintegrarse laboralmente en México resulta complicado; para quienes aún se encuentran en edad escolar, más complicado aún por el manejo del idioma y la diferencia en los sistemas escolares (El Colef, 2019).

En contraste con la enorme aportación que significan las remesas para la economía mexicana,<sup>1</sup> reconocida por sucesivas administraciones gubernamentales, el apoyo a los emigrantes mexicanos cuando retornan al país es insuficiente y en ocasiones inexistente.

Es justo reconocer que los consulados mexicanos en Estados Unidos han sido pieza clave para apoyar a los connacionales en ese país. Sin embargo, en México hace falta una política activa orientada a la integración o reintegración laboral y económica, social y escolar de quienes retornan de manera voluntaria u obligada después de años, incluso décadas, de trabajar y vivir en el vecino país y aportar remesas a la economía mexicana.

1 El Banco de México (2022, p. 11) reportó: «En los últimos doce meses (diciembre 2020 - noviembre 2021), el flujo acumulado de los ingresos por remesas fue de 50 484 millones de dólares, mayor al acumulado a doce meses de octubre previo de 49 206 millones de dólares (noviembre 2020 - octubre 2021).»

## La inmigración extranjera en México

Diversos estudios y autores han documentado la inmigración extranjera en México, han destacado que su número no ha excedido el 1 % del conjunto poblacional del país.

De acuerdo con el primer censo de extranjeros en México, en el año 1926 residían en el país 151 667 nacionales de otro país. De ellos, 32 % eran españoles, 16 % chinos, 10 % estadounidenses, 8.3 % sirio-libaneses, 4.5 % alemanes y 4.2 % canadienses. El 30 % residía en la capital del país, 9.5 % en Veracruz; 7.2 %, 7.1 % y 6 % en Chihuahua, Tamaulipas y Baja California, respectivamente (Rodríguez y Cobo, 2012, p.11).

Rodríguez y Cobo (2012) clasificaron a los residentes extranjeros en México de acuerdo al tipo de residencia y calidad migratoria, diferenciaron a los residentes temporales (no inmigrante con estancia de seis meses o más) de los residentes permanentes (inmigrante e inmigrado).<sup>2</sup> De esta forma, registra-

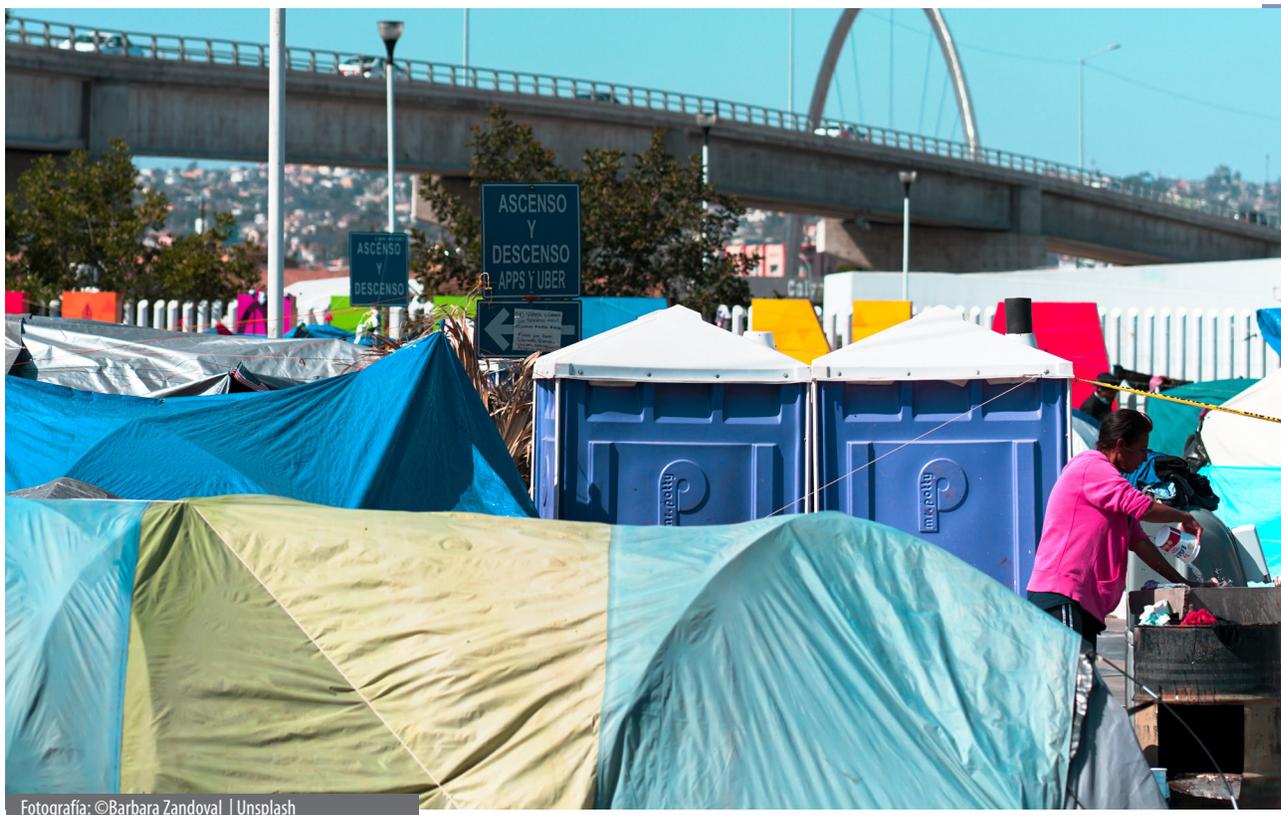
2 En un esfuerzo por cuantificar y caracterizar de manera más precisa a los extranjeros residentes en México, con base en los registros administrativos del Instituto Nacional de Migración, Rodríguez y Cobo (2012) analizaron las formas migratorias vigentes al 31 de octubre de 2009 otorgadas a los no inmigrantes, inmigrantes e

ron que en 2009 había 262 672 extranjeros residentes en México. De ellos, 22.8 % procedían de Estados Unidos, 7.1 % de España, 5.8 % y 5.6 % de Argentina y Colombia, respectivamente; 4.1 % de Canadá; de Cuba y China 3.9 % en cada caso; 3.8 % de Venezuela, seguidos por Francia 3.6 %, Alemania 3.4 % y Guatemala 3.2 por ciento. Su distribución en el país estaba mayoritariamente concentrada en la Ciudad de México (31.4 %), y en el conjunto de seis entidades: Jalisco (9.2 %), Estado de México (8.5 %), Baja California (5.3 %), Nuevo León (4.7 %), Quintana Roo (4 %) y Baja California Sur (3.2 por ciento).

En el año 2000 las estadísticas censales registraron 492 617 personas nacidas en otro país, cifra que en el año 2010 ascendió a 961 121; por lo que, si bien su número casi se duplicó, su participación porcentual en el conjunto poblacional seguía siendo menor al 1 % (CONAPO, 2021).

inmigrados. Además de este valioso esfuerzo, los autores analizan las distintas categorías mediante las cuales el Estado mexicano clasifica a los extranjeros que ingresan en forma temporal o permanente al país.





Fotografía: ©Barbara Zandoval | Unsplash

Con información de la Encuesta Intercensal de 2015, Pardo y Dávila (2016) estimaron que en ese año residían en el país poco más de un millón de extranjeros (1 007 063), con una participación del 73.4% nacidos en Estados Unidos, un amplio conjunto de ellos eran hijos de mexicanos nacidos en ese país. Guatemaltecos (42 872), hondureños (14 544) y salvadoreños (10 594) sumados representaban el 6.75%; los españoles el 2.25% (22 646), y se había registrado un incremento significativo respecto al año 2010 en el número de colombianos (18 735) y venezolanos (15 664). En cuatro estados fronterizos del norte mexicano (Baja California, Chihuahua, Tamaulipas y Sonora) y en la Ciudad de México y Jalisco se concentraba la mayor proporción de residentes extranjeros; concentración relacionada con la alta proporción de hijos de mexicanos nacidos en Estados Unidos, así como con la posición de la Ciudad de México como capital del país y de Jalisco como centenario lugar de origen de emigrantes hacia Estados Unidos (cuyos hijos pudieron haber nacido en ese país) y entidad de residencia de inmigrantes estadounidenses jubilados. En la Ciudad de México, los estados de México, Jalisco y Nuevo León, Quintana Roo y Puebla se concentraban sudamericanos y europeos.

Respecto al asentamiento de personas originarias de Centroamérica, Nájera Aguirre (2019a) identificó que en 2015 los guatemaltecos residían mayoritariamente en Chiapas y en dos estados del sureste mexicano (Quintana Roo y Campeche) y en menor proporción en Baja California. Aunque los hondureños también residían mayoritariamente en Chiapas, se dispersaban en Nuevo León y Tamaulipas; Baja California, Veracruz y Morelos; San Luis Potosí, Tabasco y Quintana Roo; en ese orden de participación relativa. Por su parte, los salvadoreños, igualmente con residencia mayoritaria en el estado de Chiapas, presentaban una mayor dispersión en el país, asentados en Baja California, Jalisco, Ciudad de México y Morelos, seguidos por Nuevo León, Guanajuato, Puebla, Tamaulipas, Veracruz y Quintana Roo.

En el año 2020, el Censo de Población registró a 1.2 millones de extranjeros (1 212 252). De ellos, casi dos de terceras partes (el 65.8%, esto es 797 266 personas) eran de nacionalidad estadounidense —como ya se mencionó una amplia proporción eran hijos de mexicanos nacidos en Estados Unidos—, lejanamente seguidos en número y participación proporcional por guatemaltecos (56 810), venezolanos (52 948), colombianos (36 234), hondureños

(35 361) y cubanos (25 976). La mayoría del conjunto de extranjeros residían en Baja California, Ciudad de México, Chihuahua y Jalisco. (CONAPO, 2021)

Este panorama nos muestra que a pesar de la reducida cifra porcentual que no excede el 1 % del conjunto poblacional de México, la diversidad de inmigrantes extranjeros está relacionada con su posición como país vecino de Estados Unidos y de las tres naciones del norte de Centroamérica, pero también como receptor de inmigrantes de diversos países que han llegado a México en coyunturas políticas y económicas específicas (conflictos armados y crisis económicas, principalmente).

Si bien la Ley de Migración de 2011 establece el marco normativo más reciente de la política migratoria mexicana, y en su artículo 15 postula promover «el acceso y la integración de los migrantes que obtengan la condición de estancia de residentes temporales y residentes permanentes, a los distintos ámbitos de la vida económica y social del país, garantizando el respeto a su identidad y a su diversidad étnica y cultural», dicho acceso e integración continúa siendo un desafío tanto para las autoridades gubernamentales como para la sociedad mexicana en su conjunto.

## México como país de tránsito y refugio

Entre los países de destino de las migraciones internacionales, Estados Unidos ocupa el primer sitio (OIM, 2019, p. 3). En el corredor migratorio que enlaza a América Latina y El Caribe con Estados Unidos, el territorio mexicano se sitúa geográficamente como espacio de tránsito para personas de diversas nacionalidades (incluso extracontinentales<sup>3</sup>) que pretenden entrar con o sin autorización a ese país. En la última década, migrantes de diversas nacionalidades han transitado por territorio mexicano con la intención de ingresar a Estados Unidos.

Tras el anuncio del restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba en diciembre de 2014, en los años 2015 y 2016 distintas fuentes periodísticas y estudios académicos dieron cuenta del incremento del flujo de migrantes cubanos que transitaban por países

3 Entre octubre de 2018 y septiembre de 2019, las autoridades mexicanas llevaron a cabo 6 641 detenciones de migrantes originarios de países africanos; cinco años antes su número alcanzó 634 detenciones (Yates y Bolter, 2021, p.16).



centroamericanos y por México con destino a Estados Unidos (Anguiano y Machado, 2015).

La emigración de personas haitianas ocasionada por el terremoto de 2010, en un primer momento con destino a Sudamérica —favorecida por un programa de visas humanitarias en Brasil, por la política migratoria de Ecuador y el acceso al mercado de trabajo en Chile y en otros países sudamericanos— y las posteriores dificultades que enfrentaron para permanecer en esos países (entre ellas: falta de empleo, carencia de documentación migratoria, discriminación y racismo), llevaron a amplios contingentes de personas haitianas a iniciar un largo periplo transitando por Centroamérica y México con destino a Estados Unidos y Canadá (Meroné y Castillo, 2020).

La situación reciente de Venezuela ha ocasionado un éxodo de alrededor de cinco millones de personas, entre ellos grupos familiares de distintos estratos sociales que emigraron hacia países vecinos como Colombia y Brasil, hacia otros países sudamericanos como Ecuador, Perú, Argentina, Uruguay y Paraguay, o bien hacia Norteamérica para quienes contaban con recursos y redes familiares y sociales en México, Estados Unidos o Canadá (Gandini *et al.*, 2019). Los venezolanos también han llegado a México, y de manera menos visible transitado por su territorio con destino a Estados Unidos.

Entre el otoño de 2018 y el invierno de 2019, el éxodo masivo de personas y familias que emigraron desde Honduras, El Salvador y Guatemala transitando por México con destino hacia Estados Unidos en las llamadas *caravanas* se convirtió en noticia a nivel mundial (Nájera Aguirre, 2019b). Posteriores contingentes masivos de personas desplazándose en *caravanas* fueron documentados por los medios de comunicación, apoyados por organizaciones no gubernamentales y obstaculizado por las autoridades migratorias y policíacas de esos tres países centroamericanos y de México, y por crecientes medidas restrictivas de ingreso y asilo en Estados Unidos.

En distintas localidades en México ha sido visible el tránsito de esta diversidad de migrantes extranjeros, particularmente para las autoridades migratorias, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil que apoyan a las personas migrantes. En la frontera sur, como sitio de ingreso al país, las autoridades han desplegado distintos operativos para facilitar los desplazamientos

(visas humanitarias) o impedir la internación no autorizada de extranjeros, como el despliegue de la Guardia Nacional durante la presente administración federal (Gómez Navarro, 2020). En el interior del país, gobiernos locales y estatales, así como organizaciones no gubernamentales han improvisado albergues para la recepción masiva, aunque temporal, de estas personas. En localidades mexicanas de la frontera norte, haitianos, hondureños y cubanos, en su mayoría, aunque también mexicanos desplazados por la violencia en sus lugares de origen, se encuentran asentados temporalmente en condiciones muy precarias, y conservan la esperanza de ingresar a Estados Unidos mediante la solicitud de asilo en ese país.

En la última década, también en México se han incrementado las solicitudes de asilo y refugio. Según los registros administrativos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), entre 2013 y 2019 ocurrió un incremento sin precedentes de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, que aumentaron de 1 296 a 70 609 en solo seis años, lo que significó un crecimiento del 5 348 por ciento. En 2021, su número se elevó a 131 448 solicitudes, principalmente de personas originarias de Haití (39.4%), Honduras (27.6%) y Cuba (6.3 por ciento). De acuerdo con ACNUR, actualmente México es el tercer país receptor de solicitudes de refugio, solo superado por Estados Unidos y Alemania (Pérez, 2002).

Un proceso paralelo ha sido la participación creciente de organizaciones no gubernamentales —tanto religiosas como de la sociedad civil— que brindan ayuda humanitaria a las poblaciones migrantes y refugiadas. Estas organizaciones proporcionan diversos apoyos, que van desde alimentación y hospedaje temporal hasta asistencia jurídica, psicológica y laboral. En años recientes no solamente se incrementó su número, sino también su presencia a lo largo y ancho del territorio mexicano. Su ubicación inicial en algunas localidades fronterizas del norte y sur del país se extendió a localidades y espacios estratégicos que utilizan las personas en sus itinerarios migratorios (Li Ng, 2020).

Aunque en materia legislativa, el Estado mexicano emitió la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria en 2011 (reformada en 2014), la reciente llegada masiva de personas de distintas nacionalidades en busca de refugio y asilo, además de su desplazamiento de sur a norte por

el territorio mexicano con destino a Estados Unidos, ha superado la capacidad de las autoridades mexicanas (particularmente del Instituto Nacional de Migración, de la Comisión Mexicana de Ayuda Refugiados y de gobiernos estatales y municipales) para atender las necesidades más apremiantes de tal cantidad y diversidad de personas. De igual forma, las posibilidades y recursos de las organizaciones no gubernamentales para proporcionar ayuda humanitaria se han visto rebasadas; representando también un desafío para organismos internacionales como ACNUR (el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados).

Sucesivas oleadas de migrantes cubanos, haitianos, venezolanos y caravanas conformadas por hondureños, salvadoreños y guatemaltecos, modificaron en años recientes la dinámica tradicional de los desplazamientos y los perfiles de la población migrante internacional, tanto en tránsito, como en situación irregular a través del territorio mexicano. Su incremento masivo en un muy corto periodo de tiempo conlleva diversos retos para prestar atención a estas poblaciones, pues se requiere contar con recursos humanos, técnicos y financieros suficientes, así como enfoques y estrategias de intervención acordes con sus necesidades más básicas en lo inmediato, pero también en el corto y mediano plazo.

## Reflexiones finales

68

En la actualidad, el Estado mexicano enfrenta nuevos retos en materia de política migratoria para atender la diversidad y complejidad de situaciones ocasionadas en años recientes por los flujos migratorios internacionales que se originan en el país y retornan a él, se desplazan por su territorio con destino a Estados Unidos, o llegan para asentarse en forma temporal o prolongada.

La extensa red de consulados de México en Estados Unidos ha prestado atención diligente y renovada a los connacionales en ese país a través de distintos programas, iniciativas y acciones exitosas, entre otros, las Ventanillas de Salud, el Programa Binacional de Educación Migrante o el Instituto de los Mexicanos en el Exterior. Sin embargo, el retorno masivo de mexicanos deportados registrado en los últimos tres lustros ha tenido una respuesta insuficiente en términos de una política de apoyo

al retorno de personas tanto en edades laborales como en edades escolares (El Colef, 2019).

Si bien la magnitud numérica de la población extranjera residente en México ha sido mínima en relación con el total poblacional, es innegable que su diversidad ha enriquecido al país. Una amplia proporción de personas registradas en los censos como extranjeros son hijos de mexicanos nacidos en Estados Unidos residentes en los estados fronterizos mexicanos del norte del país, hecho que da cuenta de una de las manifestaciones de la vida cotidiana en las localidades fronterizas de los dos países, a pesar de sus diferencias y asimetrías. Por otra parte, el registro de extranjeros en los Censos de Población en México puede mejorarse y precisarse, especialmente para captar distintas categorías de residencia (como lo propuesto por Rodríguez y Cobo, 2012).

Un nuevo y visible reto que ha enfrentado la política migratoria mexicana en años recientes es la atención a los flujos de personas extranjeras en tránsito por el territorio nacional, no solo porque su número se ha incrementado masivamente y su composición se ha diversificado al incluir familias (nucleares y extensas) y diversas nacionalidades, sino porque sus estrategias de desplazamiento han pasado de la invisibilidad a la notoriedad real y mediática (las denominadas *caravanas migrantes*), al igual que su presencia en asentamientos provisionales (en albergues y campamentos improvisados).

La política migratoria mexicana debe tener en cuenta la complejidad actual los flujos migratorios internacionales en el país con los retos que ello conlleva.

## Bibliografía

- Anguiano Téllez, M. E. y Trejo Peña A. P. (2007). Vigilancia y control en la frontera México-Estados Unidos: efectos en las rutas del flujo migratorio internacional. *Países de Población*, 13(51), 45-75.
- Anguiano Téllez, M. E. y Machado Cajide, L. (2015). Emigración cubana a Estados Unidos en un ambiente de restablecimiento de relaciones diplomáticas. *Migraciones Internacionales*, 8(29), 259-267.

- Banco de México. (2022). *Reporte analítico. Ingresos y Egresos por Remesas, noviembre de 2021*. 3 de enero de 2022. Recuperado de <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/remesas7BE0492F45-A30E-63EB-C050-A3FD1F984386%7D.pdf>.
- Bustamante, J. A. (2002). *Migración internacional y derechos humanos*. México. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CONAPO. (Marzo, 2021). La población nacida en el extranjero en el Censo de Población y Vivienda 2020. Blog, Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/articulos/la-poblacion-nacida-en-el-extranjero-en-el-censo-de-poblacion-y-vivienda-2020?idiom=es>.
- Durand, J. (2016). Historia mínima de la migración México-Estados Unidos. México. El Colegio de México.
- El Colef. (2019). *Informe especial: Políticas multinivel para el retorno y la (re)inserción de migrantes mexicanos y sus familias*. Tijuana: CNDH-El Colef. Recuperado de <https://www.colef.mx/wp-content/uploads/2019/04/Informe-Politicas-Multinivel.pdf>.
- Gandini, L., Lozano Ascencio, F. y Prieto V., (coords.). (2019). Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica. México. UNAM.
- Golasch-Boza, T. M. (2015). *Deported: Immigrant Policing, Disposable Labor and Global Capitalism*. New York. NYU Press.
- Gómez Navarro, L. Y. (2020). El desasosiego llamado México. Personas no nacidas en México, en tránsito dentro de México, hacia Estados Unidos y otros países. *Migraciones en México: fronteras, omisiones y transgresiones. Informe 2019*. México. REDODEM, pp. 19-37, Recuperado de [https://redodem.org/wp-content/uploads/2020/09/REDODEM\\_Informe\\_2019.pdf](https://redodem.org/wp-content/uploads/2020/09/REDODEM_Informe_2019.pdf).
- Li Ng, J. J. (2020). Mapa de casas del migrante, albergues y comedores en las principales rutas de migración por México, 2020. *Observatorio Migración México, BBVA Research*, Recuperado de <https://www.bbvaesearch.com/publicaciones/mapa-2020-de-casas-del-migrante-albergues-y-comedores-para-migrantes-en-mexico/>.
- Masferrer, C. (2018). Return Migration from the U.S. to Mexico: New Challenges of an Old Phenomenon. *Migration Challenges in North America: People, Labor, Borders & Security*. Montreal. Association for Canadian Studies.
- Méroné, S. C. y Castillo, M. A. (2020). Integración de los inmigrantes haitianos de la oleada a México del 2016. *Frontera Norte* 32, artículo 11. Recuperado de <https://doi.org/10.33679/rfn.v1i1.1964>.
- Nájera Aguirre, J. N. (Marzo, 2019a). Migración centroamericana y trabajo en México. En Seminario *Retos actuales de la política y la gestión migratoria de México frente a Centroamérica*. Tijuana: El Colef.
- Nájera Aguirre, J. N. (2019b). La Caravana migrante en México: origen, tránsito y destino deseado. *Coyuntura Demográfica* 15, pp. 67-74. Recuperado de <http://coyunturademografica.somede.org/wp-content/uploads/2019/10/najera.pdf>.
- Organización Internacional de las Migraciones. (2019). Informe sobre las migraciones en el mundo 2020. Ginebra: OIM. Recuperado de <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020>.
- Pardo Montaña, A. M. y Dávila Cervantes, C. A. (2016). Extranjeros residentes en México. Perfil sociodemográfico, ocupación y distribución geográfica en 2015. *Carta Económica Regional*, 28(17), 31-51. Recuperado de <http://www.cartaeconomicaregional.cucea.udg.mx/index.php/CER/article/view/7056>.
- Pérez, M. (2022) Solicitudes de refugio rompen récord. *El Economista*, enero 3, 2022. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/Mexico-cerro-2021-con-cifra-record-en-el-numero-de-solicitudes-de-refugio-Comar-20220103-0067.html>.
- Rodríguez Chávez, E. y Cobo, S. (2012). *Extranjeros residentes en México. Una aproximación cuantitativa con base en los registros administrativos de INM*. México. CEM-INM-Segob.
- Selee, A., Giorguli-Saucedo, S. E., Ruiz Soto, A.G. y Masferrer, C. (2019). *Invertir en el vecindario: Cambios en los patrones de migración entre México y Estados Unidos y oportunidades para una cooperación sostenible*. Washington, D.C. Migration Policy Institute. Recuperado de [https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPI-Migracion-Mexico-EstadosUnidos-SPANISH\\_Final.pdf](https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPI-Migracion-Mexico-EstadosUnidos-SPANISH_Final.pdf).
- Yates, C. y Bolter, J. (2021). *Migración africana a través del continente americano Impulsores, rutas y respuestas normativas*. Migration Policy Institute. Recuperado de [https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-african-migration-america-esp\\_final.pdf](https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-african-migration-america-esp_final.pdf).





ISSN 2395-8138



**REVISTA DEL INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ DEL SENADO DE LA REPÚBLICA**  
**NUEVA ÉPOCA      AÑO 12      NÚMERO 51      ENERO-MARZO 2022**