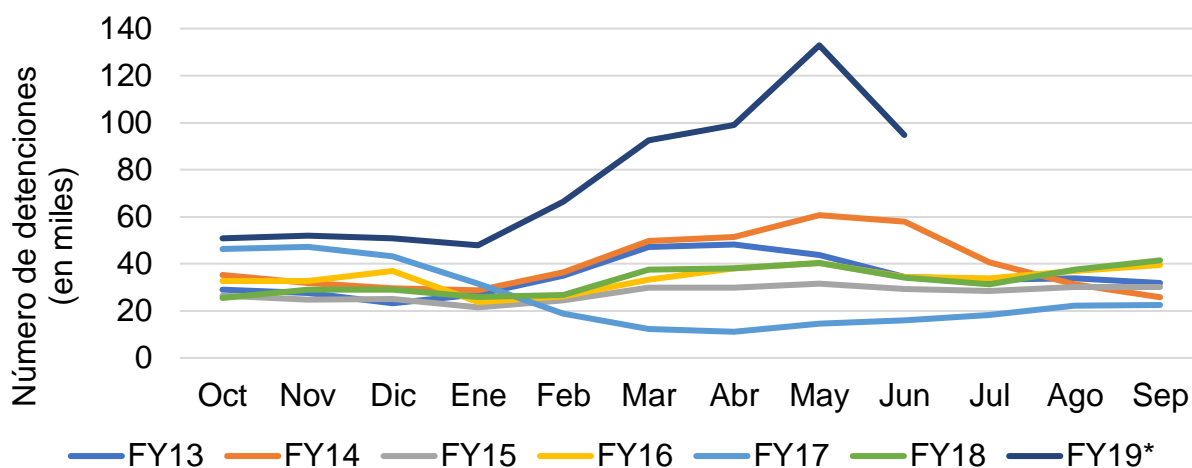


Soluciones estratégicas para afrontar la crisis migratoria en Estados Unidos y México

Por Andrew Selee, Silvia E. Giorguli-Saucedo, Claudia Masferrer, y Ariel G. Ruiz Soto

Durante los últimos seis meses, la migración de Centroamérica hacia México y Estados Unidos se ha disparado, al igual que las solicitudes de asilo en ambos países. Las detenciones, compuestas en su mayor parte por una mezcla de migrantes económicos y otros en búsqueda de refugio provenientes de Guatemala, Honduras y en menor escala, de El Salvador, se triplicaron en la frontera entre México y Estados Unidos durante el mes de mayo, comparado con cifras similares de un año atrás (ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Detenciones de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos en la frontera suroeste, años fiscales (FY) 2013-19*



*Los datos del año fiscal (FY, por sus siglas en inglés) 2019 abarcan los primeros nueve meses del año, hasta junio.

Fuentes: Compilación del Migration Policy Institute (MPI) basada en datos mensuales de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés), "Southwest Border Migration," consultado el 12 de julio de 2019 www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration; CBP, "Total Illegal Alien Apprehensions by Month," consultado el 12 de julio de 2019, www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2019-Mar/bp-total-monthly-apps-sector-area-fy2018.pdf.

El 7 de junio, los gobiernos de México y Estados Unidos acordaron una serie de medidas para reducir los flujos migratorios irregulares. Éstas incluyen:

- incrementar el control migratorio en México;
- llevar a cabo operaciones conjuntas contra el contrabando;
- expandir los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP por sus siglas en inglés y conocidos informalmente como “Quédate en México”), un programa que envía a los solicitantes de asilo a México mientras esperan por su audiencia de asilo en Estados Unidos; y
- comprometerse a abordar las causas fundamentales de la migración mediante inversión para el desarrollo en Guatemala, Honduras y El Salvador, los países del llamado Triángulo del Norte de Centroamérica.

Ambos gobiernos también pactaron considerar la negociación de un acuerdo de tercer país seguro en el futuro que requeriría que los solicitantes de asilo aplicaran en el primer país al que llegaran.

El gobierno mexicano aumentó las deportaciones en más de un 50 por ciento de mayo a junio (cifras preliminares indican un aumento de 14,000 a 22,000 aproximadamente), con la asistencia de la Guardia Nacional y del ejército al Instituto Nacional de Migración (INM). A su vez, las detenciones en la frontera estadounidense cayeron un 29 por ciento, de 133,000 en mayo a 95,000 en junio. Por tanto, en primera instancia, parece que el acuerdo está cumpliendo con lo que ambos gobiernos se propusieron llevar a cabo.

Sin embargo, ¿qué tan sostenibles son estos esfuerzos?

Creemos que estas medidas serán muy difíciles de mantener debido a una debilidad institucional crónica y a estructuras de política pública poco planificadas en ambos países. Como resultado, es probable que los flujos migratorios vuelvan a aumentar si no se replantean las políticas e instituciones migratorias en las dos naciones. Aunque el acuerdo bilateral de junio pudo haber disminuido la llegada de nuevos migrantes, las soluciones de mediano y largo plazo requerirán de nuevas herramientas.

Aquí planteamos cinco recomendaciones sobre cómo ambos países podrían abordar la migración en una forma más eficaz para disuadir la migración irregular y, al mismo tiempo, garantizar que aquellos que busquen protección tengan un proceso justo. Estas ideas provienen de un reporte que será publicado próximamente por un grupo de estudio convocado por El Colegio de México y Migration Policy Institute (MPI) sobre la migración México-Estados Unidos. Aunque no hay estrategia lineal que funcione por sí sola, estos planteamientos en conjunto podrían establecer las

condiciones para asegurar que los futuros patrones migratorios sean legales, seguros, ordenados y gestionables.

Recomendación número 1: Replantear la condición de asilo

No hay duda de que los flujos migratorios de Centroamérica son mixtos y están compuestos por migrantes que huyen de la violencia y otros que buscan mejores oportunidades socioeconómicas o reunirse con sus familiares. Muchos de ellos emigran debido a una combinación de estos motivos. Los sistemas de asilo de Estados Unidos y México se han vuelto escleróticos e incapaces de distinguir entre aquellos que buscan protección y aquellos que no, creando incentivos para la migración, pero ofreciendo poca protección.

A la fecha, los gobiernos de Estados Unidos y México han buscado abordar dicho problema con la implementación de los MPP, que obligan a los solicitantes de asilo a esperar en México, y los funcionarios estadounidenses han presionado a sus contrapartes mexicanas a aceptar un acuerdo de tercer país seguro que obligaría a los solicitantes de asilo a realizar su petición en México. (Los [gobiernos de Estados Unidos y Guatemala](#) están discutiendo medidas similares.)

Sin embargo, los MPP son una iniciativa que emplea un gran número de recursos, ya que proporciona transporte y notificaciones a través de una frontera internacional, además de que establece un proceso separado de asilo para aquellos dentro del programa. Adicionalmente, litigios pendientes en cortes estadounidenses podrían interrumpir el programa y su expansión en la frontera de México y Estados Unidos.

Aunque un acuerdo de tercer país seguro podría ser más fácil de ampliar en Estados Unidos, hay grandes dificultades de capacidad en México, debido al pequeño tamaño de la agencia de asilo en dicho país, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), y probablemente se enfrente a impugnaciones jurídicas similares que los MPP en las cortes estadounidenses. Un [análisis](#) reciente de Migration Policy Institute (MPI) muestra que acuerdos similares en otras partes del mundo rara vez ofrecen los resultados esperados debido a las dificultades legales y logísticas que conlleva implementarlos.

El 15 de julio, el gobierno de los Estados Unidos tomó la medida más significativa hasta el momento para impedir los flujos migratorios irregulares al restringir la elegibilidad de asilo, emitiendo [un reglamento](#) que obliga a que los migrantes busquen asilo en su primer país de tránsito y que su petición haya sido rechazada antes de poder solicitar asilo en los Estados Unidos. La norma fue [denunciada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados](#) (ACNUR) como una acción

que pondría en peligro a personas vulnerables y complicaría la coordinación de la política regional, y enfrentó rápidamente desafíos legales en Estados Unidos.

Un enfoque distinto y más efectivo que podría ser llevado a cabo inmediatamente consiste en reformar cómo las solicitudes de asilo se adjudican en ambos países y asegurar un proceso justo y más rápido – en meses en lugar de años. En Estados Unidos, esto podría hacerse dándole a los funcionarios de asilo la facultad de tomar decisiones finales sobre asilo, además de llevar a cabo investigaciones de miedo creíble, como lo sugería un reporte reciente de MPI. Esta reforma, que puede realizarse con un cambio de reglas y no de legislación, sería mucho más justa para aquellos con solicitudes de asilo legítimas, dándoles a sus casos una decisión oportuna, y crearía un elemento disuasorio para aquellos con solicitudes de protección débiles o inexistentes, ya que podrían ser rápidamente deportados a sus países de origen. En México, triplicar o cuadruplicar el presupuesto (actualmente alrededor de 1.3 millones de dólares) de la COMAR podría expandir de manera sustantiva la capacidad para dar abasto al crecimiento exponencial del número de solicitudes de asilo, con un efecto insignificante dentro de las finanzas públicas. Podría tomar varios años para que se alcance la capacidad plena y se reestructuren las operaciones, incluso con apoyo del ACNUR, pero es técnicamente realizable. De hecho, mientras que la mayoría de los migrantes centroamericanos probablemente prefieran buscar asilo en Estados Unidos – tanto porque es más seguro como porque muchos tienen familiares allí – algunos optarán por solicitar asilo en México, que es más cercano a sus hogares y tiene una definición más amplia del concepto de protección.

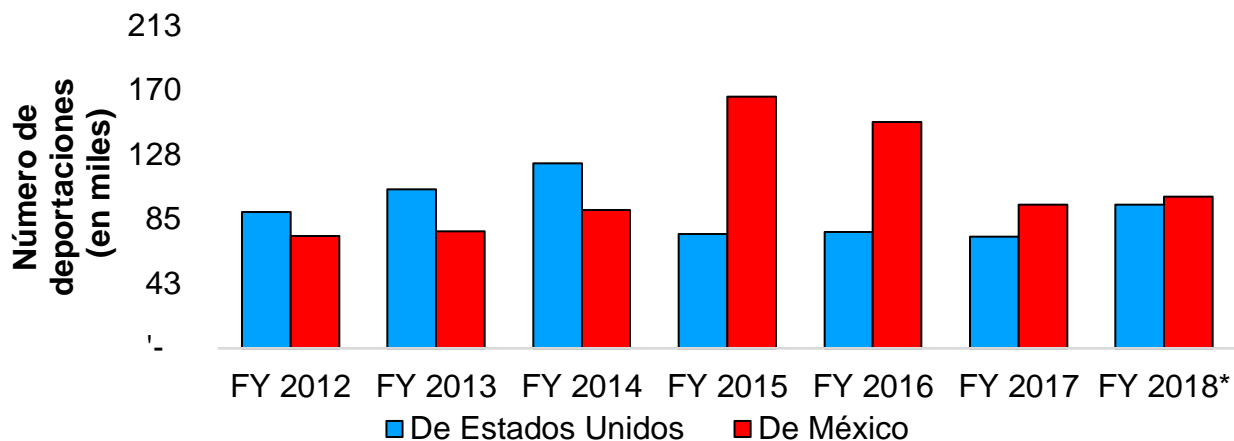
Estos dos cambios probablemente ofrecerán resultados más amplios – y rápidos – en términos de justicia y disuasión que cualquiera de los acuerdos bilaterales que están siendo considerados actualmente. Sin embargo, ambos gobiernos podrán también considerar los esfuerzos bilaterales como un complemento a estos cambios sistémicos unilaterales. Más allá de los MPP y el acuerdo de tercer país seguro, los dos países tienen otras opciones. Dentro de ellas se encuentran: establecer un proceso de asilo dentro de consulados de Estados Unidos y México en Centroamérica; o crear una zona segura en el sur de México para solicitudes de asilo bajo los auspicios de la ONU y con la participación de otros gobiernos regionales que acordarían aceptar solicitantes de asilo.

Recomendación número 2: Fortalecer las instituciones migratorias

Desde el año fiscal 2015, el gobierno mexicano ha deportado a más centroamericanos que Estados Unidos (ver Gráfica 2), y los actuales esfuerzos redoblados parecen tener un efecto palpable en el número de migrantes que llegan a la frontera de México y Estados Unidos. Sin embargo, los esfuerzos de control migratorio por parte de

México han sido siempre obstaculizados por la pobre institucionalización del INM y la habilidad de los traficantes para subvertir los mencionados esfuerzos mediante sobornos o confabulación con agentes migratorios. El apoyo al INM con elementos de la Guardia Nacional, la Policía Federal, el Ejército y la Marina es una medida provisional en lugar de una solución de largo plazo.

Gráfica 2. Deportaciones de Estados Unidos y México al Triángulo Norte de Centroamérica, años fiscales (FY) 2012-18



Notas: Los datos de deportaciones en México son reportados por año calendario, pero fueron ajustados para representar un año fiscal estadounidense para propósitos de comparación. Los números del año fiscal 2012 al año fiscal 2017 no incluyen los “regresos” de Estados Unidos, que son consideradas solicitudes voluntarias de migrantes para regresar, al contrario de las deportaciones, que son órdenes imperativas emitidas por autoridades migratorias estadounidenses. En espera de la publicación de datos consolidados de deportaciones del Departamento de Seguridad Nacional estadounidense (DHS, por sus siglas en inglés) para el año fiscal 2018, MPI aproximó las deportaciones de Estados Unidos para ese periodo basándose en datos proporcionados por la Oficina de Inmigración y Control de Aduanas estadounidense (ICE, por sus siglas en inglés), que incluye un número pequeño de regresos y no incluye las deportaciones llevadas a cabo por el Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza estadounidense (CBP, por sus siglas en inglés.)

Fuentes: Cálculos de MPI usando datos del Departamento de Seguridad Nacional estadounidense (DHS), *Yearbook of Immigration Statistics, 2017*, actualizado el 9 de abril de 2019; ICE, *Fiscal Year 2018 ICE Enforcement and Removal Operations Report* (Washington, DC: ICE, 2018); Secretaría de Gobernación, SEGOB, “Boletín mensual de estadísticas migratorias, 2011–19,” consultado el 12 de julio de 2019, www.politicamigratoria.gob.mx/es/SEGOB/Boletines_Estadisticos.

El gobierno mexicano necesita reestructurar su principal agencia de migración para abordar de manera efectiva el rango de funciones asociadas a la migración – aplicación de la ley, políticas de visados e integración de migrantes. Que estas funciones sean realizadas a través del INM de forma única o por medio de varias agencias sigue siendo una interrogante, pero, en la actualidad, el INM no realiza ninguna de estas funciones particularmente bien ni el gobierno mexicano ha invertido de forma significativa en ellas. En el futuro, México necesitará crear servicio profesional de carrera para agentes de migración, con altos estándares de reclutamiento, entrenamiento, remuneración y desarrollo profesional e invertir en fuertes controles

internos para prevenir la corrupción. Asimismo, tendrá que invertir en programas de integración tanto para los extranjeros que llegan al país como para aquellos mexicanos que regresan, sea dentro de la misma agencia gubernamental o una distinta.

Una inversión de esta escala es posible ya que el INM obtiene grandes ganancias para el gobierno federal a través de los costos de visas, y es posible incrementar ligeramente estos costos y así permitir que la agencia mantenga estas ganancias adicionales.

La crisis humanitaria actual [ha puesto de relieve las deficiencias](#) de la infraestructura fronteriza de las agencias migratorias estadounidenses, que tienen el objetivo de disuadir la llegada de adultos solteros y han tenido que responder a un aumento en familias y menores no acompañados. Rediseñar las instalaciones de detención fronteriza de manera que puedan adaptarse a estas nuevas realidades, así como priorizar la distribución de recursos a las agencias claves – no únicamente a la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés) sino también a la Oficina de Control y Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) y la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR, por sus siglas en inglés) – para atender las necesidades de familias y menores, debido a las condiciones insalubres actuales para alojar a estos grupos vulnerables.

Tanto Estados Unidos como México pueden beneficiarse de priorizar los planes de reintegración previos a la partida de los deportados. Mediante el trabajo con agencias gubernamentales y organizaciones internacionales para conectar a los deportados con programas de reintegración, por ejemplo, ICE y el INM pueden ayudar a algunos migrantes deportados a insertarse a sus países de origen e incrementar sus oportunidades de subsistencia para que sea menos probable que intenten migrar nuevamente.

Recomendación número 3: Desarrollar un enfoque regional para enfrentar las redes de contrabando

Históricamente, los gobiernos de Estados Unidos y México han prestado poca atención a las organizaciones de contrabando de migrantes, a excepción de los traficantes de seres humanos y aquellos que desplazan a migrantes de países de interés especial, pero el aumento migratorio actual finalmente ha mostrado la complejidad de estas redes.

Los gobiernos necesitan empezar a compartir información e inteligencia sobre estas redes y desarrollar un mapeo sofisticado que permita ir no sólo tras los traficantes sino tras las operaciones logísticas y financieras que los apoyan, así como los vínculos a

negocios legales, tales como compañías de autobuses y hoteles. Ha habido avances en semanas recientes, pero el esfuerzo requiere de aplicar herramientas similares que los gobiernos han utilizados para grupos de crimen transnacional que trafican narcóticos ilegales.

La atención prioritaria debe enfocarse en grupos de contrabando que realicen prácticas predatorias o aquellos que estén vinculados con grupos del crimen organizado. Los gobiernos deben, a todo costo, evitar perseguir a grupos de la sociedad civil que proporcionan asistencia humanitaria a migrantes.

En última instancia, este enfoque necesita ser regional, involucrar a los gobiernos de países claves en Centroamérica, así como a Brasil, Ecuador, Panamá y Costa Rica. Desde octubre de 2018, MPI calcula que alrededor de 7 por ciento de los migrantes detenidos en la frontera entre México y Estados Unidos y 16 por ciento de aquellos detenidos en México vienen de otros países además de México y el Triángulo Norte de Centroamérica. Esto incluye números crecientes de migrantes asiáticos y africanos que vienen a través de Brasil y Ecuador y luego a través del istmo centroamericano, así como a cubanos que llegan a través de Panamá y Nicaragua.

Muchos de estos gobiernos, sin embargo, carecen de la habilidad para repatriar a los migrantes interceptados debido a que no tienen acuerdos de retorno con sus países de origen. Así pues, será esencial encontrar maneras de impedir que un gran número de migrantes inicien un camino peligroso hacia el norte o que caigan en manos del crimen organizado, mediante el desmantelamiento de redes de contrabando. En esto, los gobiernos de México y Estados Unidos tienen una oportunidad de trabajar juntos para involucrar a distintos países en el hemisferio.

Recomendación número 4: Crear vías legales para la migración

Un conjunto sustancial de datos sugiere que proporcionar vías legales de migración reduce la inmigración irregular. Incluso cuando la demanda exceda el número de visas disponibles, abrir oportunidades para trabajar de forma legal en el extranjero o para la reunificación familiar podrán persuadir a muchos migrantes potenciales a esperar su turno para obtener una visa en lugar de emigrar de forma ilegal.

El presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, ha expresado su deseo de crear una visa temporal para centroamericanos que deseen trabajar en México. Un primer paso sería extenderle a los salvadoreños y hondureños la Tarjeta de Visitante Trabajador Fronterizo que ahora aplica para ciudadanos de Guatemala y Belice, así como expandir el número de estados en el sur de México donde puedan trabajar.

Estos pasos podrán reforzar un mercado laboral regional existente entre el sur mexicano y Centroamérica.

Sin embargo, la principal escasez de mano de obra en México está en zonas más alejadas, en el centro y norte del país, en particular en zonas de producción industrial y agricultura de exportación. México carece de una visa de empleo efectiva para trabajadores poco cualificados o un mecanismo para conectar a posibles trabajadores centroamericanos con empleadores dentro de la economía formal. Diseñar un programa de esta naturaleza requiere de un importante conocimiento y planeación, y puede proporcionar un área de cooperación entre los gobiernos de Estados Unidos y México, así como para empresas, grupos civiles y organizaciones internacionales.

En la actualidad, Estados Unidos tiene pocos mecanismos para la migración laboral de centroamericanos, particularmente trabajadores de baja calificación, además del programa de trabajadores temporales no-agrícolas H-2B, que tiene un cupo limitado, y el programa de trabajadores temporales agrícolas H-2A, que no tiene límite alguno, pero históricamente ha favorecido a migrantes mexicanos. Como estos programas son dirigidos por empleadores, no hay una forma clara para incentivar que las empresas desarrollen redes de reclutamiento en Centroamérica, pero ésta es un área para discutir con mayor profundidad entre legisladores estadounidenses y es esencial para emprender cualquier intento de cambiar las leyes migratorias en Estados Unidos.

Recomendación número 5: Inversión en desarrollo y seguridad pública

Reducir las presiones migratorias en Centroamérica de una manera permanente requerirá cambiar las condiciones en la región para que la gente pueda tener una mejor calidad de vida y, en consecuencia, haya menos motivos para emigrar. Mientras que las iniciativas de desarrollo toman un largo tiempo para tener un impacto en la migración, hay esfuerzos que pueden ayudar a abordar algunos de los factores impulsores de corto plazo proporcionando un grado de esperanza a aquellos que, de otra forma, emigrarían.

En Honduras y El Salvador, es esencial apoyar esfuerzos enfocados en mejorar la seguridad pública, mientras que inversiones en partes de Guatemala y Honduras que enfrentan sequías, escasez crítica de alimentos y pobreza profunda podrán tener un efecto de corto plazo de igual forma. Aunque la responsabilidad principal de estos esfuerzos es de estos tres países, los gobiernos de Estados Unidos y México pueden jugar un rol clave cooperando en algunas áreas. Para hacer esto, primero necesitan hacer un mapeo claro de las necesidades en la comunidades y regiones de donde parten los migrantes.

Estados Unidos y México también pueden jugar un rol importante en brindar apoyo a los esfuerzos enfocados en abordar la corrupción y empoderar a los ciudadanos centroamericanos para la rendición de cuentas a sus gobiernos. De hecho, la historia muestra que algunos de los cambios más trascendentales que generaron los planes de ayuda en el pasado, tales como el Plan Marshall o los Fondos de Cohesión de la Unión Europea, resultaron precisamente del mismo tipo de cambios estructurales propuestos por los donadores para [mejorar la gobernabilidad en la región](#).

Sin embargo, la suspensión de la ayuda de Estados Unidos a Centroamérica ha disminuido sustancialmente el apoyo que el gobierno estadounidense brinda a Guatemala y Honduras, y ha dejado al nuevo gobierno de El Salvador, que aparentemente tiene la intención de abordar las causas primordiales de la migración de forma proactiva, sin herramientas esenciales para llevarlo a cabo. El gobierno mexicano ha afrontado el asunto de forma retórica, con el Plan de Desarrollo Integral, pero aún no ha destinado los recursos necesarios para marcar la diferencia.

En un periodo de pocas posibilidades para grandes ayudas de desarrollo de cualquiera de ambos países, será mucho más importante el destinar recursos de manera efectiva, asociarlos a reformas de gobernabilidad, e involucrar a otros países en el mundo para que puedan contribuir con ayuda. Parece que hay una apertura de otros donadores potenciales de ayuda, incluyendo la Unión Europea y Canadá, así como bancas de desarrollo, para ser parte de una coalición de países que invierten en el futuro de Centroamérica. Es el momento de repensar la ayuda de manera que, aunque sea reducida, tenga un mejor alcance focalizado, tenga métricas claras de evaluación y abarque tanto las condiciones locales como los problemas estructurales que incentivan la migración.

Hacia una agenda migratoria de largo plazo

Es positivo que México y Estados Unidos discutan temas migratorios de forma conjunta, pero hay una urgente necesidad de ir más allá de las medidas de control migratorio y comenzar a diseñar medidas de largo plazo que permitan que ambos países realicen una transición de migración irregular a legal dentro de la región. De otra manera, los flujos irregulares a gran escala serán frecuentes en el futuro próximo, incluso si las cifras suben o bajan poco. Las medidas enfocadas sólo en el control migratorio probablemente traerán consigo consecuencias no previstas, tales como fortalecer el poder de los traficantes y reforzar sus vínculos con redes del crimen organizado.

Moverse hacia soluciones de largo plazo requerirá emplear distintas herramientas – cambiar procesos de asilo, invertir en agencias migratorias, enfrentar redes de

contrabando, crear vías legales para la migración, y enfocar la ayuda al desarrollo de forma más inteligente – en lugar de continuar con medidas de corto plazo. Para hacer esto, Estados Unidos y México deben romper con el ciclo de amenazas de la Casa Blanca seguidas de respuestas de corto plazo de la administración de López Obrador, y comenzar una conversación madura entre países, reconociendo que cada uno tiene interés en gestionar la migración de una manera que sea inteligente, efectiva, humana y, sobre todo, justa.