



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LA POLÍTICA DE
CONTENCIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO 2014-2023**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

MARÍA JOSÉ PADILLA SOBERÓN

DIRECTORA:

DRA. ANA COVARRUBIAS

EL COLEGIO DE MÉXICO, 2024.

Índice

I. INTRODUCCIÓN: BASES PARA ESTUDIAR LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LA POLÍTICA DE CONTENCIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO	6
HIPÓTESIS Y VARIABLES	10
MARCO TEÓRICO	11
<i>Sistema Migratorio: un marco para el estudio de la política migratoria mexicana</i>	11
<i>Análisis de Política exterior, el modelo burocrático y la construcción de un rol nacional</i>	14
<i>La cooperación internacional en la gestión y política migratoria</i>	20
EL CASO MEXICANO	22
A LA LUZ DE LAS TEORÍAS: EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS EN MÉXICO	24
SELECCIÓN DEL PERÍODO A ESTUDIAR	26
ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN	28
II. MÉXICO Y EL SISTEMA REGIONAL MIGRATORIO	30
MÉXICO Y LA MIGRACIÓN A ESTADOS UNIDOS: DE MEDIADOS DEL SIGLO XX HASTA EL ATAQUE CONTRA LAS TORRES GEMELAS.	31
MÉXICO Y LA RECEPCIÓN DE MIGRANTES: UNA POLÍTICA COMO PAÍS DE DESTINO	39
LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA REGIONAL MIGRATORIO	43
LA POSICIÓN DE CADA PAÍS: UNA CONSTRUCCIÓN DE IDENTIDAD DENTRO DEL SISTEMA MIGRATORIO	47
III. LA MIGRACIÓN DURANTE EL SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO: DEL PROGRAMA FRONTERA SUR HASTA LA LLEGADA DE TRUMP	51
LA POLÍTICA MIGRATORIA DE ESTADOS UNIDOS HACIA MÉXICO Y CENTROAMÉRICA DE 2014 A 2018: DOS PRESIDENTES Y ¿VISIONES SIMILARES?	53
LA SITUACIÓN POLÍTICA Y MIGRATORIA EN EL TRIÁNGULO NORTE DE CENTROAMÉRICA DE 2014 A 2018	58
LA SITUACIÓN MEXICANA: UN ANÁLISIS DE SU POLÍTICA EXTERIOR EN LO GENERAL	61
LA RELACIÓN DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS Y CENTROAMÉRICA: LA COOPERACIÓN INEVITABLE	63
ESQUEMA DE COOPERACIÓN Y SU IMPLEMENTACIÓN DURANTE EL SEXENIO DE EPN	67
LA POLÍTICA MIGRATORIA DE MÉXICO: DE LOS PLANES FORMALES A SU APLICACIÓN	69
LA IMPLEMENTACIÓN DEL PND Y EL PEM	73
PROGRAMA FRONTERA SUR	75
EL PAPEL DE LA SRE DE 2012 A 2018	79
CONCLUSIONES DEL SEXENIO DE EPN	82
IV. LA POLÍTICA MIGRATORIA DEL GOBIERNO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: ¿CAMBIO DE PARADIGMA?	86
LA POLÍTICA MIGRATORIA DEL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS: ENTRE AMENAZAS Y CAMBIOS DE GOBIERNO	89
<i>La política de Donald Trump</i>	89
<i>La política del presidente Joe Biden</i>	93
LA SITUACIÓN EN EL TRIÁNGULO NORTE: MIGRACIÓN E INESTABILIDAD POLÍTICA	97
POLÍTICA MIGRATORIA MEXICANA: ¿UN MODELO HUMANISTA?	100
LA LLEGADA DEL PRESIDENTE LÓPEZ OBRADOR: LA REORGANIZACIÓN BUROCRÁTICA Y LA LLEGADA DE NUEVOS FUNCIONARIOS	102
<i>Tonatiuh Guillén en el Instituto Nacional de Migración: una promesa y esperanza</i>	103
LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES: EL MANDATO DE LA GESTIÓN MIGRATORIA, MPP Y EL US-MEXICO AGREEMENT	107
EL PROGRAMA DE DESARROLLO INTEGRAL, SEMBRANDO VIDA Y JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO	113
LA TRAGEDIA DE JUÁREZ: LA FALTA DE COOPERACIÓN ENTRE AGENCIAS	114

LA LLEGADA DE ALICIA BÁRCENA A LA SRE: EL MODELO MEXICANO DE MOVILIDAD HUMANA Y UN REACOMODO EN LA GESTIÓN MIGRATORIA	117
CONCLUSIONES DEL SEXENIO DE AMLO	119
V. CONCLUSIONES	122
BIBLIOGRAFÍA	130

Agradecimientos

Este trabajo —y en general la conclusión de mi carrera universitaria— fue posible por el acompañamiento de mis profesores, familia y mis amigos. Me llena de alegría poder tomar algunas páginas para agradecerlo.

A la doctora Ana Covarrubias por su acompañamiento, paciencia y sugerencias a lo largo de este proceso, por compartirme su pasión por la política exterior de México, por enseñarme a estudiar el pasado para entender el presente.

A la doctora Luicy Pedroza por su paciencia y comentarios en el proceso de revisión de tesis, que sin duda me ayudaron a mejorar este texto. Gracias también por la oportunidad de aprender de usted durante el servicio social.

Al doctor Víctor Arriaga, porque aprender de política exterior de Estados Unidos con usted fue emocionante y ayudó a formar mi visión del sistema internacional contemporáneo. Gracias por su acompañamiento en este proceso y sus invaluable comentarios y sugerencias.

A la doctora Beatriz Zepeda, porque fue en su clase donde conocí mi pasión por las Relaciones Internacionales. Todo lo que aprendí de usted dentro y fuera del aula se ha quedado conmigo todos estos años.

Al doctor Nain Martínez, por su apoyo siempre. Porque sus clases despertaron en mí una curiosidad mucho más específica: entender cómo funciona el mundo y cómo lo podemos hacer un mejor lugar a través de ciencia. Por introducirme al estudio de la política climática y energética. Por todas las pláticas que me dejan siempre con ganas de aprender más.

A la profesora Erika Ruiz, por enseñarme el valor de un trabajo bien hecho, por introducirme a la Unión Europea. Por su apoyo siempre y por su genuina curiosidad en mí no solo como estudiante, sino también como persona.

A Adriana, mi mamá, quien me ha acompañado siempre: desde que tenía seis años y nos sentábamos juntas en la mesa del comedor a hacer tarea, hasta mi época universitaria, cuando me abrazabas cada vez que creía que ya no podía. Gracias por creer en mí incluso en momentos en los que yo dudaba, por enseñarme desde chica el valor de la educación y por ser mi primer ejemplo del trabajo duro, la lealtad y el amor incondicional. Todo lo bueno es gracias a ti.

A Antonio, mi papá. Por acompañarme todos estos años, por apoyarme en cada nueva idea, cada ilusión y cada oportunidad. Gracias por creer en mí siempre, por todo el amor y el apoyo para que mi etapa como estudiante fuera alegre y sin preocupaciones.

A Diego, mi hermano. Por escucharme y por ayudarme a ordenar mi cabeza cada vez que platicamos. Gracias por enseñarme a tomarme la vida menos en serio y a disfrutar más. No hay persona en el mundo que me entienda mejor que tú, ni tampoco una que me haga reír más. Te quiero siempre siempre.

A Pili, por acompañarme siempre, por tu cariño, por tu apoyo y por ser un ejemplo en mi vida. Gracias por tus consejos, que siguen conmigo en cada decisión que tomo.

A José y Ara. Gracias por elegir ser mis primos. Porque cada momento con ustedes es uno alegre, lleno de amor y confianza. Gracias por las risas, la paciencia y por ser mi lugar seguro.

A Azucena, Andreita y Memito. Gracias por enseñarme que la familia no siempre es de sangre, por todas las risas, las fiestas y los viajes.

A Uriel. Por enseñarme cómo se ve una amistad genuina y llena de amor. Agradezco cada momento que hemos compartido, cada risa, cada chiste y cada mirada con la que ya sabíamos que pensaba el otro, sin necesidad de hablar. Gracias por apoyarme en los momentos más difíciles y por compartir los momentos más felices. Gracias por ser mi compañero en París y en la vida.

A Alonso. Gracias porque llegaste a mi vida en el momento perfecto. Porque nuestra amistad me saca una sonrisa siempre, porque contigo puedo platicar lo que no me atrevo a decirle a nadie más y porque mi vida es mejor desde estás aquí. Espero que nos sigamos acompañando siempre.

A Isaac, Inés, Joss, Vale Ramirez, Vale Dua, Aarón, Bernardo Luis y Pepe. Gracias porque la universidad fue mejor por su compañía. Por todas las risas, los planes, las idas a comer sushi y las noches de juegos de mesa. Los quiero siempre.

Gracias al Colegio de México y a todas las personas que trabajan en la institución por su apoyo.

I. Introducción: bases para estudiar los factores explicativos de la política de contención migratoria en México

Además de un tema complejo, la política migratoria de México es un asunto urgente: tan sólo de 2010 a 2017, la Unidad de Política Migratoria del gobierno de México señaló que ha habido un aumento de 128,368 a 296,829 personas migrantes de tránsito irregular en México, de las cuales 91.1% son de origen centroamericano.¹ Más aún, el Instituto de Política Migratoria estima que de 2020 a 2022 el número de migrantes centroamericanos detenidos en la frontera sur de Estados Unidos ha aumentado siete veces, de 109,100 en 2020 a 705,500 en 2022.² De 2017 a 2023 los ciudadanos centroamericanos representaron un tercio del total de migrantes detenidos en la frontera sur de Estados Unidos.³ Entre el esfuerzo del gobierno estadounidense por detener la migración irregular a su país y el deseo de miles de ciudadanos de países de Centroamérica de huir de condiciones políticas, sociales y económicas adversas se encuentra México. Esta posición triangular es tanto figurativa como literal: la geografía es imposible de evitar, pero al mismo tiempo, Estados Unidos ha externalizado gran parte de su política migratoria a México.

En ocasiones, México ha respondido a la preocupación estadounidense por la migración mediante políticas de contención. A pesar de estos esfuerzos, la migración — especialmente proveniente del Triángulo Norte de Centroamérica (TNC)— se ha mantenido

¹ Unidad de Política Migratoria, “Nueva política migratoria del gobierno de México. 2018-2024.” Consultado el 10 de mayo de 2023, https://portales.segob.mx/es/PoliticaMigratoria/Panorama_de_la_migracion_en_Mexico

²Nicole Ward y Jeanne Batalova “Central American Immigrants in the United States” *Migration Policy Institute*, 10 de mayo de 2023, <https://www.migrationpolicy.org/article/central-american-immigrants-united-states-2021>

³ *Ibid.*

en niveles elevados.⁴ De las últimas cifras verificadas se ha establecido que el número de migrantes menores no acompañados de los países del TNC detenidos en la frontera sur se triplicó de 2011 a 2016. Al mismo tiempo, en México las detenciones también han aumentado: tan sólo en los primeros cinco meses del año 2015, se contuvieron a 6800 ciudadanos del TNC.

En este sentido, México parece ser parte no sólo de una dinámica regional, sino también de un sistema migratorio regional. Este sistema tiene características particulares: en primer lugar, la movilidad poblacional es alta y es de sur a norte; en segundo lugar, la situación económica y social de cada país involucrado define la posición, acciones y reacciones acerca de la movilidad y la migración.⁵ A pesar de que muchas órdenes provienen de Estados Unidos,⁶ la frontera entre México y Guatemala tiene particularidades que prueban la relevancia de la acción mexicana en el tema. La frontera sur de México representa el primer cruce fronterizo dentro de la dinámica migratoria; en ese sentido, México tiene un papel relevante respecto a la regulación y el control migratorio. Considerando esto y frente a la transformación de las instituciones y estructuras que habían definido las dinámicas regionales migratorias en los últimos años, es importante estudiar el papel del gobierno de México en el desarrollo de los flujos migratorios.

Dados los crecientes flujos migratorios que pasan por el territorio mexicano, y las presiones y esfuerzos del gobierno estadounidense por evitar el cruce por su frontera, la

⁴ Carla Pederzini, Fernando Riosmena, Claudia Masferrer y Noemy Molina, “Tres décadas de migración desde el triángulo norte centroamericano: Un panorama histórico y demográfico”: Policy Brief Series, CANADIM, 2015: 5, https://ri.ibero.mx/bitstream/handle/ibero/4261/PVC_Art_03.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁵ Jéssica Natalia Nájera Aguirre, “El complejo estudio de la actual migración en tránsito por México: Actores, temáticas y circunstancias”, *Migraciones Internacionales*, vol. 8, núm. 30 (2016): 255, <https://doi.org/10.17428/rmi.v8i3.622>

⁶ *Ibid.*

preocupación del gobierno mexicano por el tema ha aumentado.⁷ Lo que se observa de las decisiones del gobierno mexicano en los últimos años es un esfuerzo por articular una política de contención migratoria. Aunque hay autores que argumentan que esta modalidad de política –que busca limitar, en lugar de integrar– se ha implementado desde hace más de 25 años,⁸ es necesario notar que en los últimos años la tendencia se ha reforzado extensamente. Este fenómeno se ha explicado a través de factores externos como la presión del gobierno estadounidense a México para detener estos flujos⁹ o el aumento de ciudadanos centroamericanos que buscan salir de sus países.

Es cierto que los de factores externos ayuda a entender la implementación de la política de contención frente a la migración irregular de tránsito en México. Sin embargo, la construcción de la política migratoria supone también el ordenamiento de estructuras internas en México, como agencias burocráticas, las discusiones y preferencias de la sociedad civil, los perfiles encargados de administrar la política migratoria y el entendimiento del gobierno mexicano de las amenazas o requerimientos de Estados Unidos. Por esta razón, resulta fundamental explorar la posición de México sobre la contención migratoria en sus propios términos. Más aún, es importante entender cómo reacciona la estructura gubernamental de México frente a estos factores externos. Esta investigación propone un acercamiento que, si bien reconocerá los factores externos que inciden en la migración, buscará entender la

⁷ María Eugenia Anguiano Téllez y Chantal Lucero Vargas, “La construcción gradual de la política de contención migratoria en México”, en *Movilidad humana en tránsito*, editado por Daniel Villafuerte Solís y María Eugenia Anguiano Téllez, (Buenos Aires: CLACSO, 2020): 128-139.

⁸ Silvia Elena Garduño García, “La contención migratoria en México, una política de Estado, revisión histórica (1993-2014) y coyuntura reciente” (Tesis de Maestría, Colegio de la Frontera Norte, 2017) Consultado en: <https://www.colef.mx/posgrado/tesis/uec2016199/>: 6.

⁹ Ana Covarrubias, “La política exterior migratoria” en *La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy*, eds. Claudia Masferrer y Luicy Pedroza (Ciudad de México: El Colegio de México, 2022), 82.

interpretación del gobierno de México sobre ellos, y la interacción de las estructuras internas que permiten la articulación de una respuesta. El objetivo es descifrar las motivaciones, objetivos e interpretaciones del gobierno de México respecto a la migración y la creación de una política de contención migratoria.

La pregunta que conduce esta investigación es: ¿cuál es la relación entre factores externos e internos que ayuda a explicar el diseño e implementación de la política de contención migratoria del gobierno de México, de 2016 a 2023? Para situar el contexto de la respuesta es necesario notar que, si bien la gestión de la migración es una facultad de la Secretaría de Gobernación, las decisiones y el manejo de la migración estuvo en manos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, especialmente durante el sexenio de AMLO.¹⁰ Además, la gestión migratoria también se conforma por un conjunto de marcos regulatorios, programas, planes de desarrollo y acuerdos interinstitucionales, cuya implementación depende de una serie de factores como las capacidades, prioridades y visiones de las instituciones a cargo.

Así, estudiar la creación e implementación de la política de gestión migratoria en México permitirá descifrar los intereses de México en asuntos migratorios y sus motivaciones para poner en marcha una política de contención. Al mismo, tiempo permitirá discernir el proceso de toma de decisiones dentro de las distintas secretarías y agentes burocráticos involucrados y cómo es que la relación con el gobierno de Estados Unidos y los países centroamericanos son tomados en cuenta.

¹⁰ Luicy Pedroza, “Desplazamiento Institucional de la gestión migratoria”, en *La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy*, eds. Claudia Masferrer y Luicy Pedroza (Ciudad de México: El Colegio de México, 2022), 68-70.

Esta investigación supone una oportunidad académica importante: entender manera más profunda las motivaciones del gobierno mexicano en asuntos migratorios y la relación entre agentes gubernamentales, agencias burocráticas y marcos regulatorios. Al mismo tiempo, se trata de una investigación con una preocupación social. Cada decisión, política y preferencia tiene implicaciones en la vida de miles de personas que buscan huir de condiciones adversas y que, en ocasiones, se encuentran con caminos aún más peligrosos. Dentro del marco de análisis de política exterior, el esfuerzo por entender el proceso de toma de decisiones permite encontrar maneras de lograr mejores resultados, procesos y relaciones entre los actores involucrados.¹¹

Hipótesis y variables

La hipótesis que guía esta tesis es que la interacción de los factores externos e internos configuran el diseño e implementación de la política de contención migratoria. Aunque las presiones externas suelen detonar momentos de cambio, las condiciones internas son las que organizan y establecen el tipo de respuesta que adopta el gobierno mexicano. Lo que se busca no es entender qué factor importa más, sino cómo se relacionan y cómo el peso de cada uno se transforma a lo largo del tiempo, incluso cuando los resultados no.

Con esta hipótesis en mente y con los factores externos ya delimitados —la presión de Estados Unidos y los cambios en los flujos migratorios provenientes de Centroamérica— el objetivo de esta investigación será analizar los factores internos de manera detallada. Las variables analizadas a lo largo del estudio del sexenio de Peña Nieto y el de López Obrador serán la valoración de la política comercial de los funcionarios mexicanos, el papel de las secretarías y dependencias, como el Instituto Nacional de Migración, la capacidad de

¹¹ Chris Alden y Amnon Aran, *Foreign policy analysis: new approaches*, (Nueva York: Routledge, 2017), 3.

respuesta del gobierno mexicano y los marcos, reglamentos y acuerdos de cooperación adoptados por México relacionados con la migración y su interacción con Estados Unidos y el TNC.

Marco teórico

Sistema Migratorio: un marco para el estudio de la política migratoria mexicana

El concepto de sistema regional migratorio será relevante a lo largo de esta investigación, pues parte del supuesto de que México está inserto en un sistema conformado también por Estados Unidos, Canadá, y el TNC. Aunque las particularidades de este sistema se analizarán más adelante, conviene entender qué es un sistema migratorio, los elementos que lo conforman y en cuáles se enfocará este texto.

El concepto de sistema migratorio se popularizó primero en los años setenta¹² en gran medida a partir del marco teórico establecido por Akin Mabogunje en su artículo “Systems Approach to a Theory of Rural-Urban Migration”.¹³ El autor proponía definir a un sistema migratorio como un complejo de elementos que interactúan, en donde estos tendrán atributos particulares, van a interactuar entre ellos y a partir de ahí, surgirán relaciones. Su marco teórico también establece que el sistema estará inserto dentro de un ambiente más amplio. Así “el sistema dentro del ambiente constituye el universo del fenómeno que será de interés en un contexto específico”.¹⁴ Este marco permitió a Mabogunje entender la migración rural-urbana más allá de los flujos migratorios y analizar cómo la movilidad de los migrantes afecta

¹² Oliver Bakewell, “Relaunching migration systems”, *Migration Studies*, vol. 2, núm. 3, (2014): 301.

¹³ Akin Mabogunje, “Systems Approach to a Theory of Rural-Urban Migration”, *Geographical Analysis*, vol. 2, núm.1 (1970): 1-18.

¹⁴ *Ibid*, 3.

al lugar de destino y el de origen, así como explorar las instituciones o situaciones que alientan o impiden la migración.¹⁵

La propuesta de Mabogunje para entender los sistemas migratorios se considera fundacional en el campo de estudio de sistemas migratorios más allá de la migración rural-urbana.¹⁶ A partir de su marco se estableció el concepto contemporáneo de los sistemas migratorios internacionales, que se puede entender como un conjunto de países que comparten un flujo migratorio y que también comparten mecanismos de retroalimentación que conectan el movimiento de las personas con el flujo de bienes, capital, ideas e información.¹⁷ A pesar de ser un concepto sobre el cual no existe completo consenso,¹⁸ la idea de los sistemas migratorios ha sido utilizada en la academia para estudiar la migración, sus causas y consecuencias y los factores que inciden en el desarrollo o la transformación del mismo sistema. Además, señala que la interacción entre individuos, así como el contexto económico social y cultural establecerá patrones de migración que ayudarán en la conformación del sistema, que se transformará a partir de los vínculos establecidos dentro del mismo.¹⁹

Por supuesto, de los años setenta a la actualidad, la definición de un sistema migratorio se ha transformado. En su artículo “El enfoque de Sistemas Migratorios Revisitado. Una propuesta teórica para el Estudio del Sistema Migratorio de América Latina y el Caribe”, Marta Carballo de la Riva, Enara Echart Muñoz y María del Carmen Villarreal Villamar revisitaron la propuesta de Mabogunje y autores posteriores para señalar que los

¹⁵ *Ibid*, 4.

¹⁶ Oliver Bakewell, “Relaunching migration systems”, 303.

¹⁷ *Ibid*, 306.

¹⁸ *Ibid*.

¹⁹ James T. Fawcett, “Networks, Linkages, and Migration Systems”, *International Migration Review*, vol. 23, núm. 3 (1989): 679.

componentes que conforman un sistema son: los elementos, como las condiciones económicas, políticas, valores sociales y comunitarios, disponibilidad de transporte y comunicaciones; las personas migrantes; los subsistemas de control; los mecanismos de ajuste; los mecanismos de retroalimentación; y los atributos y las relaciones que interactúan en un entorno en cambio constante que reciben estímulos del medio.²⁰ De esta forma, propusieron definir el sistema migratorio “como una estructura geográfica identificable que persiste a través del espacio y el tiempo (sistema abierto de larga duración), constituida por elementos en constante interacción en un entorno determinado. La existencia, pervivencia y alteración del sistema va a estar vinculada a numerosos mecanismos de retroalimentación existentes en espacios de carácter transnacional (vínculos dinámicos entre contextos de origen y destino, decisiones, flujos de migración, instituciones, estrategias y políticas migratorias, experiencias migratorias, etc.), y a las relaciones entre estructura y agencia.”²¹

Dentro la configuración y transformación del sistema, entonces, interactuarán factores estructurales como el sistema económico y las relaciones entre Estados; factores intermedios como instituciones y políticas migratorias; y la agencia migrante, tanto individual como colectiva.²² Esta tesis se ubica conceptualmente dentro de un sistema regional migratorio; sin embargo, se enfoca principalmente en los factores intermedios (a través de exploración del establecimiento y gestión de la política migratoria mexicana); y los factores estructurales (a través del estudio de la relación de México con los países del TNC y Estados Unidos). Estos factores son relevantes porque no solamente explican la continuidad

²⁰ Marta Carballo de la Riva, Enara Echart Muñoz y María del Carmen Villareal Villamar, “El enfoque de sistemas migratorios revisitado. Una propuesta teórica para el estudio del sistema migratorio de América Latina y el Caribe”, *Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, vol. 27, núm. 57 (2019): 85.

²¹ *Ibid.*, 89.

²² *Ibid.* 91.

del sistema migratorio, sino también sus rupturas y los mecanismos de reajuste.²³ Como tal, el enfoque será en la construcción y desempeño de los factores intermedios y su relación con los factores estructurales. Para analizar a los factores intermedios se utilizará el análisis de política exterior (APE), el modelo burocrático y la construcción del rol nacional. Para los factores estructurales se analizará la cooperación entre Estados a través del establecimiento de acuerdos y establecimiento de políticas internas que involucran o afectan a otros países —casi siempre provenientes de Estados Unidos—. Para complementar el marco teórico, en las siguientes secciones se ofrecen precisiones sobre el análisis de política exterior (APE) y sobre la cooperación internacional en materia migratoria.

Análisis de Política exterior, el modelo burocrático y la construcción de un rol nacional

Existen muchas formas de investigar el diseño e implementación de una política pública: hay acercamientos desde la teoría de la administración pública, la teoría de la migración o el Análisis de Política Exterior (APE). Este texto propone investigarlo a través de las bases teóricas del análisis de política exterior. En los últimos años, las propuestas para integrar el análisis de la política migratoria con el estudio de la política exterior han aumentado. Aunque en un inicio las relaciones internacionales se interesaban en el estudio de la migración a partir del estudio de los factores estructurales (como movilidad laboral o la protección de migrantes dentro del sistema internacional), cada vez más APE ha propuesto entender la política migratoria como resultado de la interacción entre actores subestatales y como un reflejo de la relación de un Estado con el sistema internacional.²⁴

²³ *Ibid.* 93.

²⁴ Anna Oltman y Jonahtan Renson, “Immigration and foreign policy”, *Oxford Research Encyclopedia of Foreign Policy*, núm 52, (2017): 16-17, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.344>

La política migratoria, entonces, está inserta en dinámicas de política exterior e interactúa con la política doméstica en más de una forma. Howard Lentner señala que muchos funcionarios y sectores de la sociedad lidian simultáneamente con temas de política exterior y de política interna.²⁵ Esto lleva a que los tomadores de decisión que están involucrados en el nivel nacional e internacional tomen decisiones considerando ambos escenarios, incluso si no es conscientemente. Esto supone una oportunidad académica para hacer análisis de política exterior teniendo en cuenta factores domésticos.²⁶ Adicionalmente, Anna Oltman en su artículo “Immigration and foreign policy” señala que las causas y consecuencias de la migración se encuentran en distintos niveles de gobierno (sub-nacional, cortes nacionales e internacionales, distintas oficinas gubernamentales e incluso organismos internacionales). La política migratoria es un terreno fértil para el análisis de política exterior.²⁷

Para la integración de las herramientas del APE en la investigación de la política migratoria se han propuesto principalmente tres enfoques: el primero es la integración de seguridad a los estudios de migración; el segundo es a través del estudio de las preferencias públicas sobre la migración durante la creación de la política; y el tercero mediante un análisis entre los distintos actores que se localizan entre el dominio local y el internacional.²⁸ A continuación, señalaré las bases del análisis de política exterior.

El análisis de política exterior es una subdisciplina distinta al estudio general de las relaciones internacionales.²⁹ Se trata de un enfoque cercano a las teorías de medio alcance,³⁰

²⁵ Howard H. Lentner, “Public Policy and Foreign Policy: Divergences, intersections, exchange” *Review of Policy Research*, vol. 23, núm. 1, (2006): 171, <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2006.00191.x>

²⁶ *Ibid.*, 170.

²⁷ Anna Oltman y Jonahtan Renson, “Immigration and foreign policy”, *Oxford Research Encyclopedia of Foreign Policy*, núm 52, (2017): 16-17, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.344>

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Chris Alden y Amnon Aran, *Foreign policy analysis: new approaches*, 4.

³⁰ Anna Oltman y Jonahtan Renson, “Immigration and foreign policy”, 2.

cuyo enfoque principal es la investigación del proceso de toma de decisiones y “los procesos y condiciones que afectan a la política exterior, así como sus resultados”.³¹ Su enfoque de medio alcance y basado en actores individuales (o grupales, pero a nivel subnacional) responde a la preocupación de que las fronteras de lo nacional e internacional se difuminan cada vez más³² y de que las burocracias nacionales generalmente buscan su supervivencia, por lo que participarán en el proceso de toma de decisiones de manera competitiva con otros grupos burocráticos, mezclando o eliminando preferencias.³³

En el análisis de política exterior se busca examinar procesos complejos en los que regularmente hay múltiples actores involucrados a la luz de los objetivos particulares de cada gobierno en relación con otros.³⁴ Como tal, la toma de decisiones dentro de un Estado en relación con otros permite entender los determinantes ideológicos y materiales del comportamiento de un Estado a través de los tomadores de decisiones como punto referencial, y no a los Estados como unidades monolíticas.³⁵ Regularmente, esta identificación de factores se da mediante un proceso integrativo de distintos niveles de organización gubernamental y con ayuda de distintas disciplinas dentro de las ciencias sociales.³⁶

A pesar de las bases teóricas fundacionales, como el énfasis en las unidades tomadoras de decisiones y la comprensión de los líderes como canales mediante los cuales

³¹ Chris Alden y Amnon Aran, *Foreign policy analysis: new approaches*, 3.

³² Juliet Kaarbo, “A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics turn in IR Theory” *International Studies Review*, 17, núm. 2, (2015): 190. <https://doi.org/10.1111/misr.12213>

³³ Valerie M. Hudson, “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of international relations”, en *Foreign Policy Analysis*, vol. 1 (2005): 8.

³⁴ Juliet Kaarbo, “A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics turn in IR Theory” *International Studies Review*, 2015: 198.

³⁵ Valerie M. Hudson, “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of international relations”, 3.

³⁶ *Ibid.*

se expresan dinámicas y factores domésticos e internacionales,³⁷ el APE no ofrece una sola teoría para estudiar los procesos de política exterior. En el APE hay acercamientos enfocados en los factores psicológicos de individuos o grupos pequeños de tomadores de decisiones, la variación institucional en el proceso de toma de decisiones, la relación entre las élites y la ciudadanía, o la construcción de la identidad nacional.³⁸ De estos acercamientos, esta investigación se verá beneficiada por el modelo burocrático en el proceso toma de decisiones. Simultáneamente, este texto se centrará en la noción de la construcción del rol nacional y se alimentará de las propuestas específicas sobre cómo integrar el análisis de política exterior y migratorio.

El modelo burocrático dentro del APE nace de una preocupación por entender el contexto en el cual se toman las decisiones. Las primeras investigaciones de acuerdo con este modelo sugieren que la política exterior se construye no sólo a través de los valores fundamentales de un individuo o por la organización de sus preferencias, sino también por la posición de los tomadores de decisión dentro de la burocracia de su país.³⁹ El modelo tiene un interés especial en el proceso interno de cada Estado, y considera a los tomadores de decisiones como actores con objetivos en más de un tema político.⁴⁰ La base fundamental de este enfoque señala que la decisión final de un gobierno se puede entender a partir del estudio del proceso de negociación entre distintas agencias o instituciones del gobierno; así, las discusiones que se analizan son multinivel y se considera que los actores privilegian la victoria o supervivencia de su institución burocrática sobre otras.⁴¹

³⁷ Juliet Kaarbo, "A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics turn in IR Theory": 190-195.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Chris Alden y Amnon Aran, *Foreign policy analysis: new approaches*, 45.

⁴⁰ *Ibid.*, 47.

⁴¹ Graham T. Allison y Morton H. Halperin, "Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications", *World Politics*, Vol. 24, (1972): 41 -48. <https://doi.org/10.2307/2010559>

Con estas consideraciones, este paradigma buscará entender los resultados de una política mediante un análisis de los actores involucrados, los factores determinantes del papel de cada actor y su lugar dentro del esquema del gobierno en general.⁴² Las preferencias de los actores se van a estudiar desde sus características individuales, su percepción de una situación y su posición dentro del gobierno. Para hacer una investigación con este modelo es fundamental identificar todas las acciones de un gobierno que afectan un resultado en particular y éstas se deben tratar separadamente y para después considerar el resultado completo.⁴³

La construcción del rol nacional o la teoría de roles es el siguiente elemento para este marco conceptual. Este se enfoca en incluir al análisis de política exterior las “definiciones propias de los hacedores de política [...] los compromisos, reglas y acciones adecuadas para su Estado, sus funciones y lo que debería hacer dentro de un sistema internacional o sistemas regionales”.⁴⁴ El APE incluye la observación de la construcción roles pues permite incluir la identidad y las ideas en el estudio del proceso de toma de decisión, y así lidiar de manera eficiente con la relación entre agente y estructura.⁴⁵

Para entender la construcción y concepción de un rol nacional se examinan a las élites tomadoras de decisiones, la opinión pública y el margen de acción que tienen las élites frente a la sociedad para crear o modificar un rol determinado.⁴⁶ Pero dentro del estudio de la creación de roles nacionales existe un debate sobre su utilidad debido a la discrepancia entre ciudadanía y élites. APE sugiere que es posible lograr un consenso sobre el rol nacional y

⁴² *Ibid* 41-45.

⁴³ *Ibid*, 45.

⁴⁴ Cristian Cantir y Juliet Kaarbo, “Contested Roles and Domestic Politics: reflections on role theory in foreign policy analysis and IR Theory”, en *Foreign Policy Analysis*, vol. 8, núm. 1, (2012): 5.

⁴⁵ *Ibid*, 6-7.

⁴⁶ *Ibid*, 6-9.

que la opinión pública no es necesariamente determinante para las élites. Esto significa que la relación entre el APE y la teoría de roles permite entender a las élites como agentes “no aislados” del contexto político interno y, al mismo tiempo, conceptualizar la flexibilidad de la relación entre estos dos agentes.⁴⁷

La propuesta de integrar estos enfoques responde a la necesidad de construir un marco conceptual más consolidado y específico para el caso analizado. Como tal, se integrarán los postulados del modelo burocrático de APE, para así estudiar las decisiones políticamente inviables o complicadas en términos de la competencia burocrática. La noción de construcción de rol nacional se va a integrar para entender la manera en la que la construcción de rol nacional en un contexto en el que México está literal y figurativamente en medio de Centroamérica y Estados Unidos.

Además de la base de política exterior que este texto adopta, es importante considerar los fundamentos del estudio de política migratoria general. Al respecto, será conveniente notar también la propuesta de Eytan Meyers sobre cómo entender a la migración internacional.⁴⁸ Meyers señala que existen –a grandes rasgos– seis teorías que han buscado explicar por qué los Estados deciden establecer una política migratoria y los factores que inciden en esta decisión. La primera forma de entender a la migración es la perspectiva marxista, que argumenta que son los factores económicos y la clase lo que determina el desarrollo de las políticas migratorias. En ese sentido, en la medida en la que sea necesaria mano de obra barata, los Estados alentarán la migración. Los migrantes se convierten entonces en un grupo fundamental para sustentar el desarrollo capitalista.

⁴⁷ *Ibid*, 17.

⁴⁸ Eytan Meyers, “Theories of International Immigration Policy – A comparative Analysis”, en *International Migration Review*, vol. 34, num. 4, (2000): 1245-1283.

El siguiente enfoque es el de identidad nacional. Este propone que es la historia de cada país, su concepción de ciudadanía y nacionalidad lo que determina las políticas migratorias en específico. En tercer lugar, y con base en la política doméstica, se propone que el Estado es una arena neutra para la consecución de intereses particulares. En esa medida, toda política pública es resultado del compromiso y la negociación entre distintos grupos. El enfoque institucional y burocrático entiende al Estado como un actor, pero también entiende a las instituciones dentro del Estado como autónomas y representantes de los intereses de Estado y alejados de los grupos de interés. El grado de cohesión del Estado es algo debatido. Aunque considero pertinente esta discusión, es posible que el grado de cohesión dependa del Estado particular que se estudie. Finalmente, Meyers reconoce al realismo y al liberalismo como teorías que también son importantes para entender la determinación de las políticas migratorias. El primero, por la seguridad del Estado y, el segundo, enfocado por la interdependencia económica transnacional y las interacciones entre instituciones internacionales. Así, como Meyers lo señala, este trabajo propone que las investigaciones sobre implementación de política migratoria se podrían beneficiar de un enfoque integral que contemple las decisiones de un Estado.

La cooperación internacional en la gestión y política migratoria

Como se ha mencionado, resulta relevante entender la cooperación dentro de un sistema regional o internacional para gestionar la migración. Al respecto, Annick Pijenburg, Thoman Gammeltoft-Hansen y Conny Rinken señalan que la cooperación entre Estados ha sido una “característica definitoria” en el desarrollo de la política migratoria desde los años

ochenta.⁴⁹ Esta cooperación se entiende como una medida de control que actualmente se manifiesta con el involucramiento de los Estados de tránsito y origen con el país de destino para detener o mitigar la movilidad entre sus territorios. Se puede manifestar de distintas maneras: permitiendo el acceso de autoridades migratorias de un Estado dentro de otro, creando operaciones de protección de la frontera conjuntas, o estableciendo de delegaciones técnico-operativas que determinan políticas más específicas.⁵⁰

Los autores señalan que en el pasado era común que la cooperación se limitaba a que los países de tránsito otorgaban a acceso a autoridades del país de destino a su territorio para llevar a cabo medidas de control dentro del mismo, con un involucramiento menor de las autoridades del país de tránsito. Actualmente es cada vez más común observar que los Estados de tránsito y origen se involucren de manera más directa en la tarea de limitar y ordenar la migración. Esto se debe en parte a que los países de destino —casi siempre pertenecientes al Norte Global— buscan establecer medidas que les permitan limitar su participación otorgando equipo, fondos económicos y acompañamiento, asegurando que las autoridades de ese país lleven a cabo las medidas de control más intensivas.⁵¹ Como se verá más adelante, esta fue la intención del gobierno de Estados Unidos con México y con los países del TNC⁵² y explica por qué se transformó el papel de México dentro del sistema regional migratorio a uno más activo.

⁴⁹ Annick Pijenburg, Thoman Gammeltoft-Hansen y Conny Rincken, “Controlling Migration through International Cooperation, *European Journal of Migration*, núm. 20, (2018): 364. doi:10.1163/15718166-12340034

⁵⁰ *Ibid*, 364-367.

⁵¹ *Ibid*.

⁵² Estados Unidos dio fondos económicos y entrenamiento a las autoridades de Honduras y Guatemala para evitar que los ciudadanos salieran del país para establecerse en Estados Unidos.

El caso mexicano

Mario Ojeda señalaba que para México la construcción de su política exterior se daba dentro de un dilema particular: mantener una línea anti-intervencionista y no contravenir demasiado a Estados Unidos.⁵³ En política migratoria reciente esta disyuntiva es muy relevante, especialmente considerando el interés histórico de recepción de refugiados, la afinidad con países del Sur Global y la constante importancia de la relación de México con Estados Unidos. De la misma forma, aspirar a estudiar la política migratoria mexicana alejada de otras relaciones de poder internacional no es adecuado porque la historia de México nos enseña que dada su posición dentro del sistema internacional siempre existe una dinámica que busca crear convergencia entre los intereses nacionales, la realidad política internacional y la vecindad con Estados Unidos.⁵⁴ Entonces, las particularidades del caso mexicano y la reciente transformación de las dinámicas de movilidad regional hacen que una investigación que integra APE y teoría migratoria sea especialmente útil.

Por mucho tiempo, la política migratoria mexicana se encargó primordialmente de los mexicanos que se trasladaban a Estados Unidos: el gobierno impulsó programas de protección para los migrantes y acuerdos con el gobierno estadounidense para lograr movilizaciones ordenadas y seguras. Respecto a la inmigración de ciudadanos provenientes de terceros países hacia México existieron algunas iniciativas con poca institucionalización formal. Se podía asumir, en ese momento, que la migración se trataba mayoritariamente dentro de la agenda bilateral con Estados Unidos —siempre bajo la regla de no permitir que

⁵³ Mario Ojeda, “La política exterior de México: Objetivos, principios e instrumentos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Vol. 1, núm. 2 (1985): 6.

⁵⁴ *Ibid.*

este tema nublara otros— y respecto a países terceros como un tema de obligación humanitaria para México que raramente suponía costos políticos o económicos muy altos.⁵⁵

Como lo mencionaba, en los últimos años sería difícil asumir que los objetivos del gobierno de México son los mismos porque el sistema migratorio ha cambiado principalmente por dos razones: en primer lugar, porque los costos de la migración, especialmente de recepción, son más altos de lo que eran antes. La migración, especialmente de Centroamérica y países del Caribe, ha incrementado notablemente en los últimos años y esto supone un reto tanto políticamente —la recepción de extranjeros es cada vez menos popular— como económicamente —los migrantes muchas veces buscan refugio y esto supone costos para su inserción—. En segundo lugar, Estados Unidos ha buscado la participación de México en la contención de los migrantes centroamericanos que cruzan por su territorio para llegar a Estados Unidos. Esto quiere decir que, en los últimos años, muchas personas provenientes de Centroamérica deben esperar en México mientras se tramitan sus solicitudes de refugio y también que, especialmente durante la presidencia de Donald Trump, la migración se convirtió en un tema que amenazó la cooperación en otros asuntos de la agenda bilateral, al amenazar con aranceles, por ejemplo, si la colaboración en migración era insuficiente. La transformación de las dinámicas de movilidad regionales y el cambio de paradigma dentro de la agenda bilateral con Estados Unidos supone, necesariamente, la transformación de los objetivos mexicanos al respecto.

⁵⁵ En “Revolución e Inmigración en México (1908-1940)”, *Anuario de la Escuela de Historia*, no. 24, (febrero 2013), Pablo Yankelevich menciona que la recepción de migrantes europeos atendía a una lógica racista y que desde la revolución se patrocinó (desde el gobierno) una política de colonización extranjera que debía “promover tanto la explotación de recursos naturales como la hibridación que se pensaba necesaria para elevar el umbral biológico y cultural de poblaciones atrasadas.”

A la luz de las teorías: el estudio de las políticas migratorias en México

Entender las perspectivas teóricas que se han adoptado respecto a la migración permitirá establecer el acercamiento teórico más conveniente para la investigación. Para esta sección se seleccionaron dos trabajos que, dada su relevancia y calidad académica, se consideran como representativos de las teorías generales. El primer texto “Política migratoria mexicana”, de Genoveva Roldán Dávila, representa un esfuerzo por alejarse de una descripción simple de la política migratoria en México durante el siglo XX. Desde una visión que parece ser liberal o neoliberal, Roldán intenta explicar la implementación de una política exterior activa a partir de finales de la década de los setenta y principios de los ochenta. La autora pone énfasis en la creciente conexión económica entre México y otros países como un factor que impulsó la adopción de una política activa en temas migratorios. Se enfoca en la política interna en la medida en la que muestra la importancia de la migración dentro de las campañas presidenciales como un factor muy relevante para el partido gobernante para evitar la instrumentalización del tema por sus adversarios.⁵⁶ A pesar de que la autora estudia las agencias establecidas para el control de la migración dentro de México, hay poco énfasis en la autonomía de las agencias, o, en su defecto, de su relación con otros poderes más allá del ejecutivo.

El artículo “La construcción gradual de la política de contención migratoria en México” de María Eugenia Anguiano y Chantal Lucero Vargas, analiza exhaustivamente la política migratoria de México del siglo pasado. Similar a otros textos que estudian el tema, las autoras se enfocan en la política migratoria de México a partir de los años ochenta —que es cuando comienza a ser más activa— pero el estudio de las autoras parece enfocarse

⁵⁶ Genoveva Roldán Dávila, “Política migratoria mexicana”, en *Nuevas Tendencias y desafíos de la migración internacional México- Estados Unidos*, editado por CIICH, (Ciudad de México: UNAM, 2004):260-265.

especialmente en las decisiones del ejecutivo al respecto. En la primera parte del argumento se establece el interés del gobierno de Salinas de Gortari en crear programas de protección a migrantes mexicanos en Estados Unidos, el establecimiento el Instituto Nacional de Migración (INM) y el deseo del presidente de Zedillo de continuar con esa tendencia mediante la suscripción del memorándum de entendimiento sobre protección consular de nacionales de México en Estados Unidos.

Posteriormente, las autoras destacan la transformación de esta manera de gestionar la migración de cara a la transición democrática en el país. El presidente Fox enfatizó el maltrato que experimentaban los migrantes dentro de México y se volcó —al menos discursivamente— a la protección de los derechos de los migrantes como sustento de la política de protección de trabajadores mexicanos en Estados Unidos. Esto llevó al acercamiento con Guatemala y la firma de acuerdos para la protección de derechos humanos. Después, las autoras señalan la securitización de la política de migración durante el sexenio del presidente Calderón y los desafíos de mantener esta posición a la par del discurso de protección de derechos humanos. Finalmente, las autoras exponen la urgencia y la agresividad de la contención migratoria a partir del sexenio del presidente Peña Nieto. Posteriormente, describen también los esfuerzos de la administración del presidente López Obrador por continuar con una política de este tipo y por implementar cambios en la retórica y práctica hacia la protección a migrantes de tránsito.⁵⁷

El texto expone la evolución de la política migratoria de México y la transformación a la contención. La investigación parte del nivel interno en la medida en la que considera que el Estado es monolítico y establece políticas de acuerdo con sus intereses. Sin embargo, al

⁵⁷ María Eugenia Anguiano y Chantal Lucero Vargas, “La construcción gradual de la política de contención migratoria en México”, 130-134.

igual que en el primer texto estudiado, no tiene un análisis de las instituciones y grupos de interés dentro de México que llevaron a la adopción de esta política. Sin embargo, es fundamental poseer un entendimiento completo de los intereses mexicanos. Para ello, resulta conveniente acercarse a las teorías de establecimiento de políticas migratorias. Esto permite encontrar factores adicionales —sin desestimar a Estados Unidos— y entender los intereses y la capacidad de agencia del Estado mexicano.

Selección del período a estudiar

El objetivo de esta tesis es encontrar variables explicativas del diseño y la implementación de la política de contención migratoria en México desde 2016 hasta 2023. Ésta no es una política particular que se encuentre en una ley y que se haya aplicado. La política de contención ha sido un cúmulo de mecanismos formales e informales que responden al flujo migratorio centroamericano.

En este sentido, investigo un solo fenómeno: la política de contención migratoria en México. Ésta se debe estudiar a partir de muchos casos particulares que me permitirán encontrar factores políticos, económicos o sociales que han incidido en su construcción.

La investigación comprende un período de 7 años, de 2016 a 2023, lo que significa que evaluaré la política de contención migratoria en México en dos sexenios diferentes. Estos períodos han sido encabezados por ejecutivos de partidos diferentes, con distintas composiciones partidarias en el congreso y flujos migratorios cambiantes. Además, los planes generales respecto a la migración también han cambiado. Ejemplo de esto es que por un tiempo se adoptó el Plan Frontera Sur y hubo cooperación —quizá forzada— con el plan estadounidense *Remain in Mexico*. Durante el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador se adoptaron políticas de recepción de migrantes y entrega de visas humanitarias,

pero también hubo ejercicios represivos en la frontera sur. Esto significa que hubo variación en la política de contención migratoria a pesar de que la línea general ha sido la misma. Es decir, aunque se puede entender la política de contención migratoria como una política de Estado, hay diferencias en las formas de la contención y en la retórica asociada.

Comparar casos de creación e implementación de la contención migratoria me permitirá dos cosas: entender la política de Estado de contención migratoria mexicana de forma precisa y completa. Encontrar los factores presentes en las variaciones de la política y, finalmente, identificar cuáles son relevantes, en qué sentido y bajo qué condiciones.

Como ya lo mencionaba, la comparación de las variaciones o cambios en la política migratoria en México a lo largo de 7 años será representativa del fenómeno en general: la construcción de una política de contención migratoria. Este argumento se inserta en una tradición académica que entiende por qué la política migratoria mexicana ha pasado por distintas etapas a lo largo de la historia, cada una caracterizada por el contexto nacional, la agenda del presidente a cargo, y la presión y la relación con el gobierno de Estados Unidos. Tellez y Vargas⁵⁸ identifican tres períodos (hasta antes del sexenio de Andrés Manuel López Obrador) de la política migratoria. La primera se dio a inicios de los años ochenta, cuando el gobierno prestaba más atención a las personas mexicanas que iban a trabajar a Estados Unidos de manera irregular. Esta primera etapa se transformó cuando la Dirección General de Servicios Migratorios en el Instituto Nacional de Migración “sent[ó] las bases de un nuevo y complejo entramado institucional de control y verificación migratoria.” Esta etapa, comenzó con el gobierno de Salinas de Gortari y terminó con el gobierno de Zedillo.

⁵⁸ María Eugenia Anguiano Téllez y Chantal Lucero Vargas, “La construcción gradual de la política de contención migratoria en México”, 128-139.

La segunda etapa en la construcción de la política migratoria comenzó en el sexenio de Vicente Fox y siguió hasta el sexenio de Calderón. Destaca por una securitización de la migración. La última etapa de la política migratoria mexicana está representada por el gobierno de Enrique Peña Nieto. Este sexenio se caracterizó por la implementación de la Ley de Migración y su reglamento. Además, durante su sexenio se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo un programa especial de migración, lo que representa un esfuerzo destacable por parte del Estado para dar una respuesta coherente y respetuosa a la migración. No obstante, estos esfuerzos, esta última etapa en la política migratoria mexicana destaca también por la “inseguridad humana” con numerosos casos de violaciones de derechos humanos.

La investigación propone entender parte del sexenio de Enrique Peña Nieto y parte del sexenio AMLO como un período caracterizado por la contención migratoria para evitar que los migrantes lleguen a la frontera norte o que crucen la frontera sur.

Estructura de la investigación

Esta investigación se estructura en tres capítulos. El primer capítulo “México y el sistema regional migratorio” hace un recuento histórico de las políticas y la relación de México con la migración de mediados del siglo XX hasta el ataque contra las torres gemelas. El objetivo de ese recuento es entender las bases históricas de la política migratoria y su relación con factores externos, como los flujos migratorios provenientes de Europa y el norte de África, y factores internos, como la consolidación del gobierno mexicano y el establecimiento de sus objetivos de política interna y externa. Posteriormente el capítulo analiza la posición de México como país de destino y receptor de ciudadanos de diferentes nacionalidades. A continuación, se estudia el sistema regional migratorio del que México es parte y su papel dentro de él.

Posteriormente, el siguiente capítulo analiza la política migratoria durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. Para hacerlo, se estudian las posiciones de los presidentes de Estados Unidos (Obama y Trump) así como los objetivos y los cambios de la política migratoria estadounidense. Después se examina la situación política y migratoria en Centroamérica. En las siguientes secciones se estudia la política mexicana de manera profunda: primero la política exterior en lo general, después los acuerdos y la construcción de una política migratoria frente a Estados Unidos y Centroamérica. Posteriormente se comparan el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Especial de Migración (PEM) y Programa Frontera Sur y el contexto de implementación de estos programas. En el último capítulo se hace un estudio similar del sexenio de López Obrador para encontrar cambios y continuidades en la política migratoria. Finalmente se ofrecen algunas conclusiones.

II. México y el sistema regional migratorio

Para entender la política migratoria de México en sus propios términos es importante analizar el sistema dentro del que se inserta. La migración y las solicitudes de refugio y asilo están determinadas por una serie de factores económicos, sociales y políticos. De la misma forma, la migración y la política migratoria a menudo se utilizan como chivo expiatorio¹ para impulsar alguna agenda particular o externalizar las causas de otros problemas internos. En Estados Unidos, se utiliza la migración como factor explicativo para un mal desempeño económico, aunque este no sea el caso.

Este capítulo tiene como objetivo mostrar la posición mexicana frente a la migración y el refugio desde el siglo pasado hasta poco después de 2001, luego de que el atentado contra las torres gemelas dificultara un acuerdo migratorio entre México y EEUU debido a un cambio en la agenda de este último y una mayor preocupación por la seguridad nacional. En este apartado buscaré entender cómo es que en México la política migratoria es muy cercana a la política social y económica. De la misma forma, mostraré algunos episodios en los que distintas secretarías y organismos entraron en conflicto o cooperaron en momentos de crisis, que es uno de los principales enfoques de este texto de acuerdo con el modelo burocrático dentro de la APE. Posterior a este recuento, detallaré las características demográficas, políticas y económicas de la movilización humana en los últimos años. Esa sección dará cuenta de lo que Claudia Masferrer y Silvia Giorguli llaman un “sistema regional

¹ Silvia E. Giorguli, Claudia Masferrer, Víctor M. García Guerrero, y Enrique G de la G. “¿Cómo llegamos al sistema actual de migración entre México y Estados Unidos, y cómo podría ser en el futuro próximo?” En *La Paradoja de Trump. Migración, Comercio y Política Racial En La Integración México-Estados Unidos*, ed. Raúl Hinojosa-Ojeda y Edward Telles, (Ciudad de México; El Colegio de México, 2022), 73. <https://doi.org/10.2307/jj.1823140.7>,

migratorio”, que comprende a los tres países de América del Norte y a los países del TNC. Finalmente, detallaré las características de gestión migratoria que ayudan a entender la noción del rol nacional de México dentro del sistema internacional.

México y la migración a Estados Unidos: de mediados del siglo XX hasta el ataque contra las torres gemelas.

La historia de la migración y el refugio en México durante el siglo pasado se puede entender en dos elementos: la migración mexicana hacia Estados Unidos, y la recepción de refugiados y migrantes en México. La política migratoria no es comúnmente detallada o planeada a largo plazo. Esto se debe principalmente a que, a lo largo del tiempo, México se ha entendido a sí mismo mucho más como un país de emigración,² que además, en su mayor parte, reaccionaba a situaciones políticas, sociales, y económicas específicas.³

Respecto a la migración mexicana hacia Estados Unidos, México se ha caracterizado por políticas de protección consular a la diáspora mexicana, que ha sido reconocida como una buena práctica a nivel internacional y replicada por cancillerías alrededor del mundo.⁴ En algunas ocasiones, el gobierno ha intervenido en el proceso de contratación de migrantes, como lo hizo en el Programa Bracero o el PTAT (Programa de trabajadores agrícolas temporales).⁵ En este sentido, aunque los principios que rigen el proceso de toma de decisiones del gobierno hacia los mexicanos en el exterior se basan en la protección de los derechos humanos, muchas veces las políticas están limitadas a la naturaleza de los flujos; es

² Silvia Giorguli-Saucedo, Víctor M. García-Guerrero, y Claudia Masferrer, “A migration system in the making. Demographic dynamics and migration policies in North America and the Northern Triangle of Central America”, (Ciudad de México: Colegio de México, 2016), 21.

³ *Ibid.*

⁴ Jorge A. Schiavon y Nuty Cárdenas Alaminos, “La protección consular de la diáspora mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, (núm. 101) mayo-agosto de 2014: 44-47.

⁵ *Ibid.*

decir, si es migración temporal, circular o permanente, y a las políticas de los países de destino. Por ejemplo, si Estados Unidos o Canadá impulsan medidas restrictivas en su frontera, o si están más dispuestos a promover políticas que permitan la participación de trabajadores extranjeros en el mercado laboral.

Especialmente durante el siglo pasado, México se enorgulleció de su tradición de recibir a personas desplazadas.⁶ Ejemplo de esto fue el asilo otorgado a perseguidos políticos españoles durante la guerra civil, o la recepción de judíos provenientes de Turquía.⁷ A pesar de esta tradición, la relación con los refugiados provenientes de Guatemala ha sido complicada: lo es ahora y lo fue el siglo pasado. En la siguiente sección explicaré la gestión mexicana de la migración con Estados Unidos y, posteriormente, voy a explorar la diferencia de trato entre casos de refugiados centroamericanos y de otros países. Este análisis histórico permitirá entender de manera más completa la consolidación del sistema migratorio.

La cooperación entre México y Estados Unidos respecto a temas migratorios comprende más que el control legal de flujos migratorios. Dado el estado de la relación entre México y Estados Unidos, en ocasiones el tema migratorio es un tema cultural, de soberanía, económico o de derechos humanos.⁸ Como tal, las necesidades estadounidenses en cualquiera de estos rubros y la identidad y objetivos del gobierno mexicano terminarán condicionando la gestión de la migración. El programa Bracero, el punto de partida de este apartado, es un ejemplo de la necesidad laboral y económica de Estados Unidos que se transformó en un programa de trabajadores temporales. Para México este programa

⁶ María Cristina García, “Designing a refugee policy: Mexico as Country of First Asylum.” en *Seeking Refuge: Central American Migration to Mexico, the United States, and Canada* (California: University of California Press, 2006), 44.

⁷ *Ibid.*

⁸ Octavio Herrera y Arturo Santa Cruz, “La cotidianidad política y social de la soberanía” en *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010, Norteamérica*, editado por Mercedes de Vega, (Ciudad de México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011), 363.

significaba, de cierta forma, un “indicio de las falencias de la economía nacional y, en general, del Estado posrevolucionario”.⁹

La actitud del gobierno mexicano frente a esta iniciativa se explica por un número de factores. En primer lugar, las fallas en el desempeño de la economía de México, que fueron asumidas como responsabilidad del gobierno mexicano, la naturaleza cordial de las relaciones México-Estados Unidos durante la presidencia de Ávila Camacho, y la preocupación del gobierno mexicano de evitar la intervención excesiva del gobierno estadounidense en asuntos mexicanos.¹⁰ Algunos autores sugieren que los objetivos plasmados en el inicio de las negociaciones de este acuerdo fueron las que rigieron la actitud mexicana respecto a migración en las siguientes décadas: la protección de mexicanos en el exterior, la promoción de este tipo de acuerdos para el desarrollo económico mexicano y el “acotamiento” del asunto frente a otros de la relación bilateral.¹¹

El Programa Bracero duró 22 años y puede entenderse como un éxito. Hay que reconocer que, en la medida en la que las necesidades económicas de Estados Unidos cambiaban, el poder de negociación mexicano incrementaba o disminuía, y que el acuerdo no estuvo libre de momentos de tensión.¹² Sin embargo, fue una manera adecuada de gestionar la migración y la movilidad con beneficios claros tanto para México como para su vecino del norte. El programa fue un esfuerzo para mejorar la relación de México con Estados Unidos en el tema, una forma de organizar de manera diferente la migración y evitar las deportaciones masivas —como sucedieron en 1921, 1929 a 1933 y 1939—¹³ y también, del

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, 365-366.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, 368.

¹³ Jorge Durand, “El programa bracero (1942-1964)”, en *Migración y Desarrollo*, núm. 9, (2007): 27.

lado mexicano, una forma de solventar algunos problemas económicos. Jorge Durand señala que este acuerdo logró, al menos tácitamente, reconocer la existencia de un mercado laboral binacional, y también poner en la discusión la migración temporal como un tipo de movilidad ideal para México y para Estados Unidos.¹⁴

Aunque la actitud de México frente a este programa podría calificarse como reactiva en la medida en la que fue una política propuesta por Estados Unidos, este episodio nos habla también de la delimitación de objetivos mexicanos en la materia, de la intervención de distintos agentes en diferentes niveles –Ejecutivo y secretarías– y de la importancia de una buena relación con Estados Unidos de manera general para poder gestionar el asunto.

Aunque el programa se acabó oficialmente el 1964, la migración México-Estados Unidos no terminó. A pesar de los esfuerzos del gobierno mexicano por impulsar la cooperación bilateral y enfatizar que los acuerdos que buscaran la restricción no limitarían la movilización¹⁵, el tema se volvió para Estados Unidos uno interno. Por un lado, el gobierno estadounidense aprobó leyes que permitieron que muchos mexicanos legalizaran su residencia en Estados Unidos; por otro lado, dada la naturaleza circular de la migración mexicana en los siguientes 21 años la gran mayoría de los mexicanos que emigraban a Estados Unidos terminaban regresando a México.¹⁶ La naturaleza circular de la migración y las condiciones económicas y políticas permitieron el establecimiento de un acuerdo tácito entre los dos países. La migración circular fue poco controlada y se creó un “camino convergente” de intereses entre Estados Unidos y México.¹⁷ Dado el bajo nivel de control

¹⁴ *Ibid.*, 22.

¹⁵ Octavio Herrera y Arturo Santa Cruz, “La cotidianidad política y social de la soberanía”, 371.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Francisco Alba, “Evolving migration responses in Mexico and the United States: Diverging Paths?” En *Mexican migration to the United States*, editado por Harriet D Romo y Olivia Mogollon-López, (Texas: University of Texas Press, 2016), 21.

de parte de Estados Unidos y la tendencia de retorno de los mexicanos, el gobierno mexicano no tuvo que pelear o entrar en conflicto con su vecino del norte.

En 1964, el gobierno estadounidense canceló el Programa Bracero, y tácitamente permitió la migración circular. México se benefició con esta decisión, aunque no fue un proceso inmediato. Los congresistas mexicanos a lo largo de todos esos años tuvieron reuniones con sus contrapartes estadounidense en las que les invitaban a continuar con los programas de trabajadores temporales remarcando la importancia de elementos jurídicos para la regulación de la movilidad.¹⁸ Francisco Alba señala que de 1965 a 1974 el gobierno mexicano impulsaba sus objetivos de establecer acuerdos, sin embargo, en los años posteriores se adoptó una posición que parecía más segura para México: una política de no tener política.¹⁹ El autor señala que se trataba de una estrategia efectiva en la medida en la que prevenía la intervención estadounidense en asuntos mexicanos internos, además de que la no participación permitía manejar de manera menos politizada la migración.²⁰ Distintas secretarías y el congreso llegaron a la conclusión de que dejar de impulsar los acuerdos de trabajadores temporales no tenía efectos negativos graves respecto a la movilidad de trabajadores y la protección de sus derechos humanos.

Esta convergencia fortuita de objetivos se terminó luego de que el congreso de Estados Unidos aprobó IRCA (Immigration Reform and Control Act), en 1986. Esta ley de migración tuvo como resultado la regularización de cerca de 3.2 millones de inmigrantes indocumentados, pero al mismo tiempo fortaleció el control en la frontera por lo que la

¹⁸ Francisco Alba, "La Política Migratoria Mexicana Después de IRCA." *Estudios Demográficos y Urbanos* vol 14, no. 1, 40, (1999): 16. <http://www.jstor.org/stable/43163066>.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

migración de retorno se convirtió en migración permanente.²¹ Los costos de los trabajadores de regresar a México y quizá no poder volver a Estados Unidos una siguiente temporada fue una de las causas para que decidieran quedarse en Estados Unidos.

Frente a IRCA, el gobierno mexicano adoptó una posición de promover el diálogo, dejando de lado la idea de no tener una política.²² Pareciera que la aplicación de esta nueva ley rompía con un acuerdo tácito de convergencia de caminos que la relación bilateral arrastraba hasta hacía algunos años.²³ Francisco Alba señala que el gobierno mexicano fue básicamente obligado a reaccionar frente a medidas que imponían y comprometían a México, con poco margen de acción para solucionar la situación.²⁴

Para 1990 el número de inmigrantes mexicanos²⁵ en Estados Unidos alcanzaba ya cerca de los 4.3 millones de personas.²⁶ En esos años, también, el número de reuniones bilaterales y promoción de diálogo entre ambos países era impulsado con mucho interés, especialmente por parte del gobierno mexicano. El comienzo de la negociación del TLCAN y la transformación de la identidad de México, así como sus objetivos, crearon nuevas expectativas para promover la negociación migratoria de una forma distinta. Sentando los objetivos de reconocer la contribución económica de los migrantes, la importancia geopolítica de México y la imposibilidad de continuar con flujos migratorios tan irregulares, se buscó crear las bases para un acuerdo migratorio efectivo.²⁷ Además de estos

²¹Francisco Alba, “Evolving migration responses in Mexico and the United States: Diverging Paths?”,26.

²² Francisco Alba, “La Política Migratoria Mexicana Después de IRCA.”, 20.

²³*Ibid.*, 21.

²⁴*Ibid.*

²⁵ Las estadísticas del Migration Policy Institute consideran a personas residiendo en Estados Unidos que no eran ciudadanos estadounidenses a su nacimiento. Estos números incluye ciudadanos naturalizados, residentes permanentes, refugiados y personas con vistas de estudio o trabajo y personas residiendo en Estados Unidos de manera ilegal.

²⁶Migration Policy Institute, “Mexican-Born Population Over Time, 1850-Present”: <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/mexican-born-population-over-time>

²⁷Francisco Alba, “Evolving migration responses in Mexico and the United States: Diverging Paths?”, 22-23.

elementos, México promocionaba su interés por exportar bienes y no personas. La promesa de crecimiento económico del TLCAN hacía creer a mexicanos y estadounidenses que la migración podría gestionarse fácilmente, por esto el ánimo para negociar era mucho más grande y productivo.²⁸

Aunque el tema migratorio no fue parte de las discusiones formales del TLCAN y la situación económica de México en 1994 en adelante frustró las expectativas que generó, el gobierno de Zedillo promovió una política de diálogo que buscaba redefinir los objetivos de migración mexicana hacia EEUU²⁹ y, en general, transformar los esquemas de cooperación —en ocasiones inexistentes— entre México y EEUU en materia migratoria. El gobierno de México no promovía la emigración, pero sí buscaba encontrar formas de gestionarla y llegar a acuerdos en dos sentidos: primero para lograr coherencia entre la migración y los objetivos del TLCAN; y segundo para asegurar la protección de sus connacionales.³⁰

Posterior a la implementación del TLCAN, Estados Unidos adoptó una política en la que buscaba facilitar el comercio en la frontera, pero continuaba siendo exigente en el paso de personas migrantes a través de la misma.³¹ Durante la gestión de Fox, y con el objetivo de fortalecer la relación México-EEUU, el presidente propuso fortalecer la cooperación en temas de narcotráfico y seguridad a cambio de que se negociara un acuerdo migratorio y de movilidad de personas a partir de una relación estratégica y no solo comercial.³² Luego del ataque terrorista a las torres gemelas, a pesar de la voluntad de las dos partes de llegar a un acuerdo, el tema dejó de ser prioritario.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, 31- 32

³⁰ *Ibid.*, 33-35

³¹ Francisco Alba y Paula Leite, “Políticas migratorias después del 11 de septiembre: los casos del TLCAN y la UE”, *Migración y Desarrollo*, núm 2, (2004,): 12 <https://www.redalyc.org/pdf/660/66000202.pdf>

³² *Ibid.*, 13.

Aunque este ejercicio falló en contribuir a un resultado tangible respecto a la migración, sí logró el reconocimiento tácito del gobierno estadounidense de la importancia cultural y económica de los migrantes mexicanos en Estados Unidos. Además, obligó al gobierno mexicano a ser mucho más explícito en sus intereses y objetivos respecto a la migración en el contexto de su relación con Estados Unidos. Buscar la protección de los derechos humanos de migrantes y trabajadores dejó de ser suficiente frente a la posibilidad de un acuerdo migratorio amplio y explícito.³³

Este es el escenario en el que posteriormente se va a consolidar el sistema migratorio regional. En el siglo pasado, la presión de Estados Unidos hacia México respecto al control de la migración centroamericana no era algo preocupante. Las condiciones económicas de México, la identidad del gobierno mexicano —que años atrás se caracterizó por la recepción de refugiados—, su responsabilidad frente a la inestabilidad económica del país, el temor de la intervención estadounidense en asuntos internos y la falta de objetivos y políticas detalladas respecto a la migración mexicana hacia Estados Unidos son elementos que condicionaron la naturaleza reactiva o inactiva del gobierno mexicano. La transformación de la realidad económica tanto en México como en Estados Unidos, el cambio en la dinámica de relaciones entre ambos países, así como la integración de otros actores alterará la estructura de acuerdos y negociación. Todos estos elementos serán analizados a profundidad en el apartado del estudio de un sistema migratorio regional.

³³ *Ibid.*, 14.

México y la recepción de migrantes: una política como país de destino

México tenía poco margen de maniobra frente a Estados Unidos; sin embargo, en el caso de recepción de migrantes y refugiados su capacidad era mayor. Esto no necesariamente se traduce en una política de recepción absoluta de refugiados e inmigrantes, pero sí permite entender de manera más completa la capacidad de acción de México. Dos factores importantes que los tomadores deben considerar al establecer políticas de recepción de migrantes y refugiados son el desarrollo económico y social de un país, y su postura ideológica. Aunque a principios del siglo pasado había cierto reconocimiento en la idea de que la inmigración era una fuente de crecimiento económico, aumento demográfico y población de zonas necesitadas así como el desarrollo de la agricultura, para la década de los cuarenta esta idea era cada vez menos aceptada.³⁴ En su lugar, el gobierno mexicano entendía el progreso económico como un proceso que debía estar en manos de los mexicanos.³⁵

Según la Ley General de Población (1936) que se reafirmó en de la ley de 1947, la presencia de extranjeros se permitía en la medida en la que estos no perjudicaran a los mexicanos y que contaran con capacidades para resolver problemas de distinta índole en el país.³⁶ La legislación mexicana, entonces, creó un escenario para recibir inmigrantes, rentistas primordialmente, de origen estadounidense, y también inmigrantes inversionistas.³⁷

El segundo tipo de recepción de extranjeros en México que fue muy importante a lo largo del siglo pasado es el de asilo y refugio. El asilo político y el refugio en México se entienden como dos categorías legales distintas. En la actualidad el asilo político se entiende

³⁴Mónica Palma, “Refugiados y rentistas. Dos migraciones contemporáneas”, *Revista INAH*, (1995):111. https://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/revistaHistorias/wp-content/uploads/historias_33_pdf,

³⁵ *Ibid.*, 112-113.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*, 113 - 114.

como la “protección que el Estado Mexicano otorga a un extranjero considerado perseguido por motivos de carácter político o por aquellos delitos (...) que tengan conexión con motivos políticos”.³⁸ El refugio, en cambio, es una figura que refiere a personas extranjeras que debido a temores de persecución por motivos sociales, o que han huido de su país por una amenaza relacionada con su vida, seguridad o libertad mediante métodos violentos han llegado a México solicitando su estadía permanente o temporal.³⁹

Aunque México tiene una tradición de recepción de extranjeros que han sido perseguidos por motivos políticos, económicos, ideológicos o étnicos, el siglo pasado el gobierno no había suscrito la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 ni el Protocolo de 1967.⁴⁰ A principios de los años cincuenta era la Secretaría de Gobernación la que se encargaba de aceptar y gestionar el asilo y el refugio. En los años treinta y cuarenta México recibió a republicanos españoles, en línea con la identidad y afinidades políticas del Estado posrevolucionario. Pero este no fue el único esfuerzo humanitario de México. También se recibieron refugiados políticos latinoamericanos: a partir de 1954 a guatemaltecos simpatizantes del régimen de Arbenz y haitianos opositores al régimen de Duvalier, y más adelante a partir de 1973 – y también con mayor relevancia política– la llegada de refugiados chilenos, uruguayos y argentinos debido a las dictaduras militares comunes en la época.⁴¹ Esta recepción no trajo problemas graves para México en términos económicos o políticos. Por un lado, la llegada de los extranjeros funcionaba para posicionar la identidad ideológica del gobierno mexicano hacia el exterior; por otro lado,

³⁸ Ley sobre refugiados, protección complementaria y asilo político, artículo 2.

³⁹ Ley sobre refugiados, protección complementaria y asilo político, artículo 13.

⁴⁰ Mónica Palma, “Refugiados y rentistas. Dos migraciones contemporáneas”, 115.

⁴¹ *Ibid.*

muchos de los migrantes eran personas cualificadas que encontraban empleo fácilmente y que se integraron a la academia, el periodismo o el ámbito cultural.⁴²

Durante muchos años la recepción de refugiados fue “estable”, en la medida en que no significaba un problema real para el gobierno mexicano. Cerca de 20,000 trabajadores temporales provenientes especialmente de Guatemala ingresaban a México de manera regular. Esto jamás representó un reto para el gobierno mexicano. Esto cambió en los años setenta y ochenta en tanto un gran número de personas provenientes de Guatemala, El Salvador y, en menor medida, Honduras, buscaban ingresar a México.

En los años setenta, y ochenta el número de migrantes que buscaban entrar a México era difícil de regular. La cantidad de personas ingresando a México era grande, y el gobierno no contaba con las capacidades burocráticas, administrativas y económicas para recibirlos.⁴³ México no estaba sujeto a los lineamientos internacionales de recepción de refugiados, pero sí a la Convención de San José que prohibía retornar a refugiados.⁴⁴ La situación política en la región era compleja debido a las guerras civiles en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Simultáneo a la gestión de recepción de refugiados, México se involucró en esfuerzos diplomáticos mediante el Grupo Contadora para ayudar a la solución del conflicto en la región. La situación era delicada para México porque era un problema muy cercano a su territorio, pero también le daba la posibilidad de potenciar su liderazgo dentro de la región. La gestión diplomática del conflicto y de la recepción de refugiados eran eventos inseparables para consolidar los objetivos mexicanos.

⁴²*Ibid.*

⁴³ María Cristina García, “Designing a refugee policy: Mexico as Country of First Asylum.”, 46.

⁴⁴*Ibid.*

La estrategia de México respecto a la recepción de refugiados centroamericanos en los años ochenta fue multifacética. Durante el gobierno de López Portillo, el ejecutivo estableció la COMAR (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados) que buscaba proveer atención a los migrantes centroamericanos y diseñar planes temporales de empleo.⁴⁵ Aunque el objetivo de la COMAR era representar los intereses de la Secretaría de Gobernación, la de Relaciones Exteriores, y la de Defensa, la realidad es que cada secretaría tenía su propia agenda y forma de entender la movilización centroamericana hacia México. Mientras que la Secretaría de Gobernación encontraba indeseable la migración centroamericana, e impulsó a la prensa nacional a retratarlos como migrantes económicos, la Secretaría de Relaciones Exteriores se preocupaba por la responsabilidad internacional de México. El debate intersecretarial complicó aún más la gestión de la situación y, a pesar de ciertas reservas, el gobierno mexicano optó por cooperar con la Agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR).⁴⁶

Los casos de México como expulsor de migrantes a Estados Unidos y como receptor de migrantes y refugiados de diferentes lugares del mundo ofrece luz sobre sus objetivos respecto a la migración. Por un lado, la relación con Estados Unidos parecía prioritaria, pero México tenía claro que también iba a buscar el control absoluto de sus asuntos internos. En la medida en la que estos estuvieran protegidos, México no tenía problema con adoptar una “política de no política”. Cuando la actitud de Estados Unidos cambió, el gobierno mexicano, a través del ejecutivo, intentó negociar una estrategia bilateral para la migración mexicana. Estos esfuerzos fueron aceptables solamente hasta la negociación del TLCAN, que permitió que Estados Unidos viera en México no sólo un vecino, sino también un socio. El TLCAN

⁴⁵*Ibid.*, 49.

⁴⁶*Ibid.*

también sugería que el desarrollo económico estabilizaría los flujos migratorios en la región. La transformación de la relación con Estados Unidos en temas migratorios estuvo cerca de materializarse en un acuerdo formal; sin embargo, los ataques terroristas del 11 de septiembre provocaron un cambio en las prioridades de nuestro vecino del norte.

Para México, la recepción de migrantes y refugiados funcionó para proyectar una identidad política e ideológica internacional, de brazos abiertos y cercana a la política de los refugiados que recibía. Los costos de recibir a refugiados políticos no eran muy altos ni política ni económicamente. Además, los migrantes rentistas e inversionistas tampoco suponían un esfuerzo económico ni de gestión para México. En los años ochenta, cuando la movilización de migrantes y refugiados se incrementó de manera importante, el gobierno se fragmentó y distintas secretarías crearon agendas propias. Además, el gobierno no destinó los recursos adecuados para la recepción de migrantes. La política de México en ambos sentidos puede caracterizarse como una que priorizaba las políticas con bajo costo político y económico; y la búsqueda de baja intervención de Estados Unidos y organismos internacionales en los asuntos mexicanos.

La consolidación del sistema regional migratorio

Ya en el marco teórico de esta investigación se adelantaba la definición y las características de un sistema migratorio: “como una estructura geográfica identificable que persiste a través del espacio y el tiempo (sistema abierto de larga duración), constituida por elementos en constante interacción en un entorno determinado. La existencia, pervivencia y alteración del sistema va a estar vinculada a numerosos mecanismos de retroalimentación existentes en espacios de carácter transnacional (vínculos dinámicos entre contextos de origen y destino, decisiones, flujos de migración, instituciones, estrategias y políticas

migratorias, experiencias migratorias, etc.), y a las relaciones entre estructura y agencia.”⁴⁷ En este texto, el principal foco será en los vínculos dinámicos de instituciones, estrategias y políticas migratorias. Uno de los beneficios del uso de sistemas migratorios como marcos teóricos es que se trata de un enfoque que reconoce que la interacción entre los elementos del sistema a partir de los vínculos establecidos conduce a que el sistema sea cambiante. En ese sentido, el cambio del sistema dependerá de los mecanismos de interacción y los cambios del ambiente más allá de las condiciones iniciales del sistema.⁴⁸ Conviene entonces analizar la transformación del sistema a lo largo del tiempo.

La política migratoria de México del siglo pasado estuvo condicionada por eventos políticos internacionales, la postura estadounidense y el pragmatismo mexicano. Sin embargo, en cualquier política migratoria es importante considerar también que el proceso de toma de decisión de los migrantes, como la búsqueda de movilidad temporal o permanente, la planificación para la reunificación familiar, los planes de retiro o el retorno al país de origen son elementos que condicionan el estado de la migración y delimitan el margen de acción de los gobiernos al diseñar una política migratoria. Bajo el marco de los sistemas migratorios, entonces, se podría decir que mientras que los flujos migratorios del pasado y las políticas y reacciones permitieron la construcción del sistema mismo, los cambios y la interacción de los vínculos son lo que alimenta su dinamismo.

Conviene recordar que aquello que conforma a un sistema migratorio es —a grandes rasgos— la suma de los elementos, como las condiciones económicas, políticas, valores sociales y comunitarios, disponibilidad de transporte y comunicaciones; las personas

⁴⁷ Marta Carballo de la Riva, Enara Echart Muñoz y María del Carmen Villareal Villamar, “El enfoque de sistemas migratorios revisitado. Una propuesta teórica para el estudio del sistema migratorio de América Latina y el Caribe”, *Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, vol. 27, núm. 57 (2019): 89.

⁴⁸ Oliver Bakewell, “Relaunching migration systems”, *Migration Studies*, vol. 2, núm. 3, (2014): 301.

migrantes; los subsistemas de control; los mecanismos de ajuste; los mecanismos de retroalimentación; y los atributos y las relaciones que interactúan en un entorno en cambio constante que reciben estímulos del medio.⁴⁹ Veamos ahora cómo se ve un sistema migratorio regional de manera empírica.

Dentro de la región de América del Norte y la del TNC existe una nueva narrativa y un nuevo esquema de movilidad que nos obligan a pensar en un sistema en el que México está sujeto a más responsabilidades, no solamente hacia los mexicanos en el exterior, sino también hacia los extranjeros que buscan pasar por o residir en su territorio. En la región, “la proximidad geográfica, los vínculos históricos, los lazos sociales sostenidos y la construcción de grandes comunidades de nacidos en el extranjero en los principales países de destino apoyan la idea de un sistema migratorio emergente que incluye a seis países en Norteamérica y Centroamérica”.⁵⁰

De acuerdo con algunas investigaciones actuales, hay ahora una “clara participación de nuevos actores en los flujos compartidos.”⁵¹ Las personas principalmente provenientes de Centroamérica han provocado una transformación en lo que hasta antes era –casi únicamente– un flujo de mexicanos buscando moverse hacia el norte. La integración de nuevos actores (Canadá, Guatemala, Honduras y El Salvador) invitó a un cambio en la narrativa de Estados Unidos y de México respecto a la cuestión migratoria, y obliga a los políticos a cuestionar cuál es la mejor estrategia de gestión de la migración. Ya no son

⁴⁹ Marta Carballo de la Riva, Enara Echart Muñoz y María del Carmen Villareal Villamar, “El enfoque de sistemas migratorios revisitado. Una propuesta teórica para el estudio del sistema migratorio de América Latina y el Caribe”:85.

⁵⁰ Silvia E. Giorguli, Claudia Masferrer, Víctor M. García Guerrero, y Enrique de la G. “¿Cómo llegamos al sistema actual de migración entre México y Estados Unidos, y cómo podría ser en el futuro próximo?”, 78.

⁵¹ *Ibid.*, 79.

solamente los mexicanos buscando migrar hacia Estados Unidos los que suponen un reto para la gestión migratoria.

Esta primera conceptualización del sistema regional migratorio logra encapsular lo que la teoría de sistemas migratorios establece desde un inicio: el dinámismo de los elementos que interactúan y se retroalimentan. Mientras que los migrantes centroamericanos decidieron migrar más hacia Estados Unidos, dos Estados dentro del sistema (México y Estados Unidos) tuvieron que establecer y gestionar una respuesta a través de establecimiento de políticas y controles migratorios.

Tradicionalmente el sistema de migración se ha manifestado en la movilidad del sur al norte, Canadá y Estados Unidos como países de destino, y los países del sur como países emisores. En la actualidad, sin embargo, el sistema de movilidad incluye nuevos lugares de destino y de origen.⁵² Silvia Giorguli, Víctor Guerrero y Claudia Masferrer, quienes proponen el esquema de un nuevo sistema migratorio, enuncian algunas características de este sistema: un declive de migración de México hacia Estados Unidos desde 2007; un aumento de flujos de movilidad del norte al sur, incluyendo un millón de personas nacidas en Estados Unidos que se mueven principalmente a México, en este grupo muchos son ciudadanos binacionales (personas con padres mexicanos nacidos en Estados Unidos, con retos para integrarse a la sociedad mexicana); el surgimiento de México como un país de destino, tanto para Estados Unidos como para Centroamérica; y la transformación del perfil del migrante en tanto que hay más flujos de población urbana con estudios superiores

⁵²Silvia Giorguli-Saucedo, Víctor M. García-Guerrero y Claudia Masferrer, "A migration system in the making. Demographic dynamics and migration policies in North America and the Northern Triangle of Central America", 4.

provenientes de México y el Triángulo Norte que buscan moverse hacia Estados Unidos y Canadá.⁵³

A pesar de la transformación de los perfiles demográficos y de las dinámicas de flujo dentro del sistema, los gobiernos de Norteamérica parecían promover políticas disonantes frente a la realidad —es decir, mecanismos de retroalimentación y de ajuste—. ⁵⁴ Además, el asunto de migración ha ganado creciente relevancia dentro de la agenda bilateral México-Estados Unidos. La migración ha sido utilizada como un tema de intercambio en las negociaciones comerciales entre los dos países —vínculo Estado-Estado tangible—. Debido a que históricamente los flujos migratorios entre ambos países se habían gestionando considerando únicamente a nacionales mexicanos y estadounidenses, el control de flujos de tránsito a través de México y la crisis en la respuesta hacia las solicitudes de asilo dentro de México han recibido respuestas poco eficientes y, generalmente, sin los recursos económicos necesarios para articular una respuesta clara.

La posición de cada país: una construcción de identidad dentro del sistema migratorio

Dentro del sistema de movilidad regional, aunque ha habido cambios respecto a las dinámicas migratorias, Estados Unidos continúa siendo el país que más recibe migrantes de todos los países que integran el sistema. Distintos indicadores sociodemográficos muestran que hay una gran diferencia entre el volumen de personas que Estados Unidos recibe de manera regular y quienes son irregulares. El Migration Policy Institute calcula que al año 2023, había 10.9 millones de mexicanos, 800,00 canadienses y 1.2 millones de guatemaltecos, 1.4 salvadoreños y cerca de un millón de hondureños viviendo en Estados Unidos.⁵⁵ Esto

⁵³ *Ibid.*, 4.

⁵⁴ *Ibid.*, 10.

⁵⁵ Migration Policy Institute, “Countries of Birth for U.S. Immigrants, 1960-Present”: <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/immigrants-countries-birth-over-time?width=1000&height=850&iframe=true>

compone casi un 33% de la proporción de todos los migrantes⁵⁶ en Estados Unidos y parece casi incomparable con los 1.6 millones⁵⁷ de inmigrantes estadounidenses que viven en México.

A pesar del desequilibrio en la recepción de migrantes entre Estados Unidos y el resto del sistema, es importante notar que desde 2009 la población de inmigrantes en Estados Unidos ha sido relativamente estable, incluso considerando las caravanas migrantes. Además, la población de mexicanos en Estados Unidos ha disminuido en cerca de un millón de personas en los últimos años.⁵⁸ El flujo más complicado de gestionar dentro del sistema es de migrantes menores de edad no acompañados. La población de centroamericanos es, en promedio, más joven que el resto de la población migrante en Estados Unidos, lo que supone un reto para la posible integración al mercado laboral.⁵⁹

De manera general y unilateral, el gobierno estadounidense ha implementado programas de ayuda económica hacia los países de Centroamérica. Aunque estos esquemas de cooperación económica se transformaron durante gestión de Donald Trump (que será explicado a mayor profundidad más adelante), esto fue evidente durante la presidencia de Biden, cuya administración dirigió miles de millones de dólares en inversión privada y gubernamental hacia la región.⁶⁰ Con todo esto, Estados Unidos enfrenta retos importantes:

⁵⁶ El MPI define inmigrantes como personas que residen en Estados Unidos y que no eran ciudadanos estadounidenses al nacer. Esta población incluye a los ciudadanos naturalizados, los residentes permanentes legales, ciertos no inmigrantes legales (como personas con visas de estudiante o de trabajo), personas admitidas bajo la condición de refugiado o asilado, y personas que residen ilegalmente en Estados Unidos.

⁵⁷ Department of State, “Integrated country strategy: Mexico”, *Department of state*, 29 de marzo de 2022: 19 https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/06/ICS_WHA_Mexico_Public.pdf

⁵⁸ Silvia Giorguli-Saucedo, Víctor M. García-Guerrero y Claudia Masferrer, “A migration system in the making. Demographic dynamics and migration policies in North America and the Northern Triangle of Central America”, 4.

⁵⁹ Nicole Ward y Jeanne Batalova, “Central American Immigrants in the United States”, *MPI*, 10 de mayo de 2023, <https://www.migrationpolicy.org/article/central-american-immigrants-united-states-2021#:~:text=On%20the%20other%2C%20the%20administration,Salvadorans%20under%20age%2021%20with>

⁶⁰ *Ibid.*

el rechazo de gran parte de la ciudadanía estadounidense al aumento de la migración; la gestión de población extranjera irregular que ha trabajado por más de diez años en el país; y las incompatibilidades del TLCAN y sus objetivos de integración económica con la limitación excesiva de movilidad regional.

La movilidad regional de y hacia Canadá es la menos problemática dentro de este sistema. Los esquemas legales y la “barrera” que proporciona Estados Unidos han traído como resultado que la migración irregular hacia Canadá sea casi mínima. Las condiciones económicas permiten a los ciudadanos canadienses no entender la migración como una alternativa mejor a mantenerse en su país.

A la luz del TLCAN, y luego TMEC, Canadá ha mantenido algunos programas de cooperación para trabajadores temporales con México. Estos han sido poco controversiales y altamente organizados. Actualmente, Canadá ha impuesto una serie de políticas más restrictivas respecto a la migración y el asentamiento en su territorio. Esto podría suponer un reto para estudiantes de grado mexicanos que regularmente buscan quedarse ahí para trabajar. Aun así, las consecuencias apuntan a ser marginales, ya que Canadá es también un destino de migración para ciudadanos de países asiáticos.

La movilidad centroamericana es de las más complicadas en el sistema. A pesar de que la migración hacia Estados Unidos ha sido relativamente estable desde 2008, un gran factor que contribuye a esto es la desaceleración de la migración mexicana. La migración irregular de los países del TNC ha sido persistente.⁶¹ Los migrantes centroamericanos se han enfrentado a un aumento en los controles migratorios tanto de Estados Unidos como de

⁶¹ Carla, Pederzini, Fernando Riosmena, Claudia Masferrer y Noemy Molina. *Tres Décadas De Migración Desde El Triángulo Norte Centroamericano Un Panorama Histórico Y Demográfico*. (Guadalajara: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Comité Editorial, 2015): 3.

México. A diferencia de la política mexicana del siglo pasado respecto a la protección de sus migrantes, los gobiernos del TNC no han emprendido campañas muy contundentes para la protección de sus connacionales en México.

En México se ha observado que el número de menores no acompañados se triplicó del año 2000 al año 2015.⁶² La política mexicana frente a este fenómeno ha sido restrictiva, ha destinado pocos recursos económicos y tampoco ha dotado de capacidades suficientes a sus dependencias para gestionar de manera adecuada la movilización.⁶³

⁶²*Ibid.*, 15.

⁶³*Ibid.*, 21.

III. La migración durante el sexenio de Enrique Peña Nieto: del Programa Frontera Sur hasta la llegada de Trump

El sexenio del presidente Enrique Peña Nieto fue complejo. El presidente comenzó su mandato con una aprobación del 55% y terminó con 18% ¹. En ocasiones, acontecimientos internos —como los escándalos de corrupción o la violencia generalizada hacia grupos vulnerables— afectó la capacidad de maniobra del gobierno para la construcción de una política externa coherente y provechosa. Hay un tema, sin embargo, interno e internacional con gran relevancia para el sexenio: la migración centroamericana. El aumento de las caravanas migrantes; los menores no acompañados que buscaban cruzar el territorio mexicano para llegar a Estados Unidos; el interés de Obama por “proteger” su frontera sur; y la campaña y presidencia de Donald Trump, que se caracterizó por ataques constantes hacia los mexicanos y hacia la capacidad del gobierno por “controlar” la frontera norte, obligaron al México a voltear a ver a sus vecinos del norte y del sur para articular una respuesta efectiva. El gobierno mexicano no podía ignorar su papel como país de tránsito migratorio y, quisiera o no, tuvo que diseñar políticas para atender la migración centroamericana.

No hay lugar para matices: en términos de protección de derechos humanos y de una gestión segura de la migración, el gobierno mexicano falló. Diversas organizaciones de la sociedad civil señalan que, en los estados del sur de México, que son la puerta de entrada a la migración centroamericana, los delitos contra migrantes aumentaron hasta 900% en

¹ Jimena González, “En la recta final de su gobierno, Peña alcanza solo 18% de aprobación: encuesta”, *Expansión Política*, 2 de septiembre de 2018, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/09/02/en-la-recta-final-de-su-gobierno-pena-alcanza-solo-18-de-aprobacion-encuesta>

comparación con años anteriores.² Además de esto, durante el sexenio de EPN, casi la mitad de los delitos cometidos contra migrantes fueron perpetrados por funcionarios públicos.³ La política hacia los migrantes centroamericanos estuvo lejos de ser abierta: las detenciones y deportaciones de personas de origen centroamericano en México fueron tantas que en 2015 México detuvo más migrantes que el propio gobierno de Estados Unidos.⁴

Como ya adelantaba, las acciones del gobierno mexicano no se dieron en un vacío. Dentro del sistema regional migratorio, las acciones de uno de los Estados afectan y transforman las acciones de los otros, a través de vínculos dinámicos como políticas migratorias, acuerdos de cooperación o contextos sociales y económicos.⁵ En este capítulo busco entender la política migratoria mexicana a partir de 2014, que es cuando el paso de menores no acompañados alcanzó un máximo de 46,000 detenidos y el presidente Obama declaró una crisis humanitaria⁶ para la que ningún gobierno estaba preparado. Esta crisis fue la principal propulsora de la creación e implementación del Programa Frontera Sur en México, y del aumento de proyectos de cooperación entre México, Estados Unidos y los países del Triángulo Norte.

² Ernesto Aroche Aguilar, “EPN dice que respeta los derechos humanos de los migrantes, ¿cierto?”, *Animal Político*, 12 de junio de 2017, <https://animalpolitico.com/verificacion-de-hechos/fact-checking/migrantes-derechos-epn-sabueso>

³ Rita Marcela Robles Benítez, “Migración en Tránsito por México: rostro de una crisis humanitaria internacional”, (Ciudad de México, *Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes*, 2015), 120, https://www.entreculturas.org/wp-content/uploads/2024/04/Informe_REDODEM.pdf

⁴ Comunicado de Prensa WOLA, “México detiene ahora más migrantes centroamericanos que Estados Unidos”, *WOLA*, 11 de junio de 2015, <https://www.wola.org/es/2015/06/mexico-ahora-detiene-mas-migrantes-centroamericanos-que-los-estado-unidos/>

⁵ Marta Carballo de la Riva, Enara Echart Muñoz y María del Carmen Villareal Villamar, “El enfoque de sistemas migratorios revisitado. Una propuesta teórica para el estudio del sistema migratorio de América Latina y el Caribe”, *Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, vol. 27, núm. 57 (2019): 85.

⁶ Jaime González, “EE.UU. desbordado por la crisis humanitaria de los niños sin papeles”, *BBC Mundo*, 21 de junio de 2014, https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/06/140620_eeuu_crisis_humanitaria_menores_indocumentados_jg

Para explorar la política migratoria de México de 2014 a 2018 se establece la siguiente estructura: primero analizaré la política migratoria de Estados Unidos durante este período y también las condiciones de movilidad del Triángulo Norte. Posteriormente, estudiaré la política mexicana relacionada con el manejo de la migración; este análisis será primero general y después me enfocaré en la legislación y planes de migración específicos. Después, examinaré la implementación de la política migratoria en México de 2014 a 2018. Para finalizar, trataré el manejo de las tres caravanas migrantes más importantes en este período: viacrucis del migrante; la caravana de migrantes desaparecidos y la caravana hondureña o éxodo centroamericano.

Antes de comenzar el análisis, conviene recordar la definición de cooperación internacional en materia migratoria, señalada anteriormente en el marco teórico. La cooperación se manifestará con el involucramiento de los Estados de tránsito y de origen con el país de destino para detener o mitigar la movilidad dentro de sus territorios. Por los períodos temporales que se estudian se esperaría observar medidas en las que el país de destino, que generalmente es del norte global, otorgue equipo, fondos económicos y acompañamiento, para lograr que los países de tránsito y origen lleven a cabo medidas de control intensivas.⁷

La política migratoria de Estados Unidos hacia México y Centroamérica de 2014 a 2018: dos presidentes y ¿visiones similares?

Dentro del sistema regional migratorio Estados Unidos es el país con mayor atractivo como país de destino final. Durante décadas, para ciudadanos de América Latina, Centroamérica,

⁷ Annick Pijenburg, Thoman Gammeltoft-Hansen y Conny Rinken, "Controlling Migration through International Cooperation, *European Journal of Migration*, núm. 20, (2018): 364.-367 doi:10.1163/15718166-12340034

o el Sudeste asiático, el sueño de entrar a Estados Unidos para trabajar y convertirse en residentes permanentes ha sido constante. De la misma forma, las políticas que permiten o restringen el acceso a ese país son fundamentales para entender la posición estadounidense sobre la migración en un momento en particular y también el contexto en el que México — que es uno de los caminos más comunes para entrar a Estados Unidos— construye su política migratoria. Dicho esto, el período de 2014 a 2018 es uno de los más complejos en el estudio de política migratoria de Estados Unidos.

En el período que estudia este capítulo dos presidentes con personalidades sorprendentemente contrastantes gobernaron Estados Unidos. Se trata de los últimos años del mandato del Barack Obama y de los primeros años de la administración de Donald Trump. A pesar de que es común asociar a Donald Trump con un discurso profundamente antiinmigrante y políticas extremas en su frontera sur, en realidad el gobierno de Barack Obama fue el más duro en el control de la frontera sur y el que más deportaciones ha realizado en la historia de Estados Unidos.⁸ Así, aunque el cambio del discurso oficial del gobierno estadounidense podría llevarnos a la conclusión de que la política se transformó en la misma medida, la realidad en la creación e implementación de la política migratoria es más compleja.

Diversos autores coinciden en que la administración de Obama en términos migratorios fue desordenada.⁹ El presidente tenía un discurso que enfatizaba en lo “roto” que estaba el sistema migratorio de su país y planeaba enmendarlo mediante la regularización de

⁸ Alex Nowrasteh, “Obama’s mixed legacy on migration”, *CATO Institute*, 25 de enero de 2017, <https://www.cato.org/publications/commentary/obamas-mixed-legacy-immigration>

⁹ *Ibid.*

residentes en el país, pero también con medidas para proteger la frontera sur.¹⁰ Para el presidente, la migración era un tema de seguridad nacional.¹¹ Este diagnóstico lo llevó a implementar DACA (Deferred Action for Childhood Arrivals), que protegió jurídicamente a cerca de 800,000 jóvenes que habían llegado a Estados Unidos de niños y que habían trabajado y vivido en el país durante toda su vida.¹² Al mismo tiempo, Obama incrementó la presencia de agentes fronterizos en la frontera sur de Estados Unidos, recurrió a la idea de “capas de seguridad”¹³ y duplicó el presupuesto de la patrulla fronteriza.¹⁴

Aunque la administración del presidente Obama tuvo una postura fuerte en contra de la migración, hubo algunos factores externos que le obligaron a crear políticas reactivas. Casi al inicio del período estudiado, en 2014, Estados Unidos experimentó una crisis migratoria debido al incremento de llegadas de menores no acompañados provenientes de Centroamérica que buscaban entrar a su territorio, en gran medida debido al crecimiento de situaciones violentas en sus países de origen y el riesgo de verse obligados a unirse a una pandilla. El incremento fue sorprendente: de 38,756 registradas en 2013, el número creció 80% en 2014 con cerca de 68,541.¹⁵ Frente a esta realidad, el gobierno estadounidense

¹⁰ Barack Obama, “Continuing to Strengthen Border Security”, *The White House. Barack Obama Archive*, 20 de noviembre de 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/immigration/border-security>

¹¹ Daniel Villafuerte Solís y María del Carmen García, “La política antiimigrante de Barack Obama y el programa Frontera Sur: consecuencias para la migración centroamericana”, *Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 4, vol. 1 (2017): 41.

¹² Laurence Benenson, “Fact Sheet: Deferred Action for Childhood Arrivals”, *National Immigration Forum*, 21 de mayo de 2024, <https://immigrationforum.org/article/fact-sheet-on-deferred-action-for-childhood-arrivalsdaca/#:~:text=There%20are%20as%20many%20as,are%20currently%20protected%20under%20DAC A.>

¹³ Rafael Velázquez Flores y Jessica Lilian de Alba Ulloa, “Cambios y continuidades en la política exterior de Enrique Peña Nieto (2012-2018)” en *Fundamentos internos y externos de la política exterior de México (2012-2018)*, editado por Ana Covarrubias Velasco, Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores, (Ciudad de México: El Colegio de México, CIDE: 2020), 88.

¹⁴ Daniel Villafuerte Solís, “La política migratoria en tiempos de Obama: implicaciones en la frontera sur de México”, *Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 4, vol. 1, (2017): 33.

¹⁵ Lori Robertson, “Illegal Immigration Statistics”, *FactCheck.org*, 28 de junio de 2018, <https://www.factcheck.org/2018/06/illegal-immigration-statistics/>

declaró una crisis en la frontera sur y gestionó proyectos para “remediarla”. El presidente Obama se caracterizó por la implementación de medidas y políticas centralizadas.¹⁶ Internamente, instauró la Southern Border and Approaches Campaign Plan para crear una frontera todavía más segura.¹⁷ Sin embargo, su respuesta no se limitó a lo doméstico. Aunque analizaré en detalle estos programas más adelante, conviene notar que la implementación del Programa Frontera Sur y la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte fueron esfuerzos en los que Estados Unidos participó para intentar contener la migración y la llegada irregular a su frontera sur.¹⁸ Cabe destacar que la población estadounidense no estuvo del todo de acuerdo con el fortalecimiento tan visible de la seguridad fronteriza, especialmente en el marco de la llegada de menores no acompañados: para finales de 2014 al menos 80 ciudades estadounidenses documentaron protestas en contra de la política migratoria de Obama.¹⁹ Después de 2014, que registró el número más alto de aprehensiones durante la segunda parte de la presidencia de Obama, los números de deportaciones decrecieron. Sin embargo, durante su segundo mandato —especialmente después de 2014— las detenciones en la frontera sur alcanzaron los números más altos considerando todo el periodo en el que gobernó Obama.²⁰

Los esfuerzos de la gestión de la migración se vieron interrumpidos por la llegada de Donald Trump al escenario político. Durante su campaña, el candidato a la presidencia utilizó la migración como herramienta política. El candidato hablaba de “migrantes criminales que

¹⁶ Boundless, “Immigration Policies Under Barack Obama”, *Boundless*, 21 de mayo de 2017, <https://www.boundless.com/blog/obama/>.

¹⁷ Barack Obama, “Continuing to Strengthen Border Security.” *The White House. Barack Obama Archive*, 20 de noviembre de 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/immigration/border-security>

¹⁸ Daniel Villafuerte Solís, “La política migratoria en tiempos de Obama: implicaciones en la frontera sur de México”, 37.

¹⁹ Daniel Villafuerte Solís y María del Carmen García, “La política antiinmigrante de Barack Obama y el programa Frontera Sur: consecuencias para la migración centroamericana”, 50.

²⁰ Muzzafar Chihsti, Sarah Pierce y Jessica Bolter, “The Obama Record on Deportations: Deporter in Chief or not?” *Migration Policy Institute*, 26 de enero de 2017, <https://www.migrationpolicy.org/article/obama-record-deportations-deporter-chief-or-not>

robaban empleos a los estadounidenses”, insultaba a los mexicanos e incluso habló de construir un muro entre Estados Unidos y México, que este último debía pagar.²¹ En su discurso, Trump puso en una misma categoría a todos los migrantes provenientes de Latinoamérica y los llamaba a todos mexicanos, pero el propósito era el mismo: promover una agenda con menor tolerancia a la migración.

A pesar de este discurso, en términos reales se registraron 41% más entradas irregulares a Estados Unidos en 2019 que en 2016, además de que las personas que lograron escapar de la detención, conocidos como “getaways” incrementaron de 100,653 en 2015 a 127,000 en 2018.²²

En términos más concretos, autores apuntan que la política migratoria del presidente Trump se puede entender como más severa que la del presidente Obama, más agresiva en contra del gobierno mexicano y que buscaba implementar un orden jurídico que le permitiera más control en la frontera.²³ Como parte de esa misma política, declaró la frontera sur de Estados Unidos en estado de emergencia y destinó cerca de diez mil millones de dólares para construir un muro físico, anunció una política de tolerancia cero a la migración, y ordenó llevar todos los casos de migración y solicitud de asilo al Departamento de Justicia.²⁴ Además, más allá de la contención de la migración que llegaba por la frontera sur, durante

²¹ BBC News, “Mexico: we will not pay for Trump border wall”, *BBC News*, 26 de enero de 2017, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-38753826>

²² David J. Bier, “Trump’s Border Policies Let More Immigrants In”, *CATO Institute*, 10 de marzo de 2021, <https://www.cato.org/blog/trumps-border-policies-let-more-immigrants-sneak>

²³ Jessica Bolter, Emma Israel y Sarah Pierce, “Four Years of Profound Change: Immigration Policy during the Trump presidency”, *Migration Policy Institute*, febrero de 2022, <https://www.migrationpolicy.org/research/four-years-change-immigration-trump>

²⁴ Megan Hogan, “Trump vs. Biden on immigration: A side-by-side policy comparison”, *Peterson Institute for International Economics*, 24 de junio de 2024, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2024/trump-vs-biden-immigration-side-side-policy-comparison>

su administración intentó eliminar completamente DACA, que fue uno de los más grandes aciertos de la administración de Obama en temas migratorios y de ciudadanía.²⁵

La política de los dos presidentes de Estados Unidos fue agresiva en contra de la migración. A pesar de que el discurso acerca del tema no se traduce directamente en un manejo más severo de la frontera, sí incidió en la cooperación con otros países del sistema migratorio regional. En las siguientes secciones analizaré más a detalle la cooperación entre los Estados del sistema y cómo es que México construyó una respuesta frente a la crisis migratoria que comenzó en 2014.

La situación política y migratoria en el Triángulo Norte de Centroamérica de 2014 a 2018

Dentro del sistema regional migratorio el Triángulo Norte de Centroamérica (TNC) representa a los países con mayor número de migrantes que buscan oportunidades laborales y de seguridad en Estados Unidos, Canadá y, en ocasiones, México. La movilidad de la región hacia el norte es compleja. De forma oficial, no se trata únicamente de migrantes económicos; datos del ACNUR señalan que, de hecho, cerca de 164,000 refugiados y solicitantes de asilo intentaron llegar a Estados Unidos en 2016, cifras que fueron más altas que en los diez años anteriores.²⁶ Más aún, tan solo en Honduras, cerca de 175,000 personas fueron desplazadas de su hogar por cuestiones económicas o de violencia.²⁷ Del alto número de personas que buscaron migrar hacia el norte, 214,000 fueron detenidas en México o en Estados Unidos y se estima que cerca de 450,000 ingresaron a México de forma irregular.²⁸ Frente a estos

²⁵ Diana Roy, Claire Klobucista y Amelia Cheatham, “The U.S. Immigration Debate”, *Council of Foreign Relations*, 7 de agosto de 2024, <https://www.cfr.org/backgrounder/us-immigration-debate-0>

²⁶ ACNUR, “Situación del triángulo norte en Centroamérica”, *ACNUR*, febrero de 2017, 1.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

números, además, es importante considerar que hubo un aumento de 80% en comparación a 2013 de menores no acompañados, principalmente provenientes del TNC, que intentaron ingresar a Estados Unidos y que cruzaron México en condiciones adversas.

No es posible ignorar la evidencia: desde 2014 hasta 2018 el número de migrantes que intentaban ingresar a Estados Unidos de manera irregular aumentó. El ACNUR y la CEPAL apuntan a que este repunte de movilidad se explica por varios factores: cambio climático, lazos familiares —reunificación familiar—, la violencia en sus países de origen, el reclutamiento forzado por parte de organizaciones criminales o la falta de oportunidades laborales, o modelos de desarrollo asimétricos. Todos estos factores resultaron en que, en 2016, de las 8781 solicitudes de refugio que recibió México, 7990 fueron de países del TNC, un 91%.²⁹

La posición general de los tres gobiernos del TNC fue una de cooperación con México y Estados Unidos para impulsar el desarrollo económico y social de sus países y también mejorar las condiciones de seguridad dentro de sus territorios, esta cooperación es consistente con la que se mencionaba al inicio de este capítulo: al inicio especialmente el gobierno de Estados Unidos otorgó a los países del TNC recursos e información para potenciar el desarrollo económico de la región y desanimar a la migración. Además de esto, los tres gobiernos buscaron trabajar con organismos como ACNUR para mejorar las condiciones de los ciudadanos que decidieran migrar o solicitar refugio en Estados Unidos o en México.³⁰ De manera conjunta, los países del TNC adoptaron el plan Alianza Para la Prosperidad del Triángulo Norte, del cual hablaré más adelante.

²⁹ ACNUR, “Situación del triángulo norte en Centroamérica”, 3.

³⁰ Alejandro Cerón Canales, Juan Alberto de León Escribano y Carmen Rosa, “Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades de los países del norte de Centroamérica”, (Ciudad de México: FAO, 2019), 30.

Individualmente los Estados del TNC también crearon estrategias internas para proteger a sus ciudadanos. En Honduras, el gobierno se acercó a organismos internacionales para recibir conocimiento técnico sobre la construcción de marcos legales y políticas para proteger a las personas que fueron desplazadas internamente; también estableció asociaciones con la sociedad civil para construir redes de protección a migrantes que buscaban salir del país. En El Salvador se incrementaron los esfuerzos para implementar el Plan Salvador Seguro para fortalecer sus respuestas en términos de protección a personas desplazadas por violencia. Por su parte, Guatemala se dedicó al fortalecimiento de albergues para personas desplazadas.³¹

Además de la cooperación con el ACNUR y sus gestiones internas, cabe notar que los gobiernos del Triángulo Norte participaron activamente en las conversaciones del establecimiento del Plan de Acción de Brasil, que buscaba orientar a los países en Latinoamérica sobre la gestión migratoria y las políticas de refugio y desplazamiento forzado. Durante la elaboración del plan, países latinoamericanos se reunieron para discutir el tema de refugio y asilo. En estas discusiones los países del TNC se comprometieron a proteger a sus ciudadanos que buscarían refugio por cuestiones de seguridad.³²

Resulta interesante notar que los esfuerzos de protección consular por parte de los países del TNC, —que son un elemento insignia en la política exterior de México— no fueron tan visibles. El interés de los países del TNC fue mejorar sus condiciones internas en términos de seguridad, gestionar proyectos de desarrollo junto con Estados Unidos para aliviar las

³¹ ACNUR, “Situación del Triángulo Norte en Centroamérica”, 5.

³² ACNUR, “Declaración y Plan de Acción de Brasil”, 3 de diciembre de 2012, <https://www.acnur.org/mx/declaracion-y-plan-de-accion-de-brasil>

asimetrías de desarrollo en sus países, y promover la cooperación multilateral y con organismos internacionales.

La situación mexicana: un análisis de su política exterior en lo general

Después de estudiar la posición de los otros integrantes del sistema regional migratorio, es muy importante entender la de México. Para entender las razones de la construcción de la política migratoria mexicana es necesario dar un paso atrás y analizar no solamente qué política implementó México, sino en qué contexto. El primer paso para hacerlo es notar la política exterior durante el sexenio que estuvo condicionada por los problemas internos del período. En la medida en la que el gobierno se volvió inestable, su política exterior se fue transformando y debilitando. Si un presidente tiene la situación nacional bajo control, puede enfocar sus esfuerzos a la creación de una agenda política en el escenario internacional, pero la inestabilidad local obliga a que los únicos esfuerzos se destinen allí.

De acuerdo con Olga Pellicer, la política exterior del gobierno de Peña Nieto puede entenderse en tres etapas. La primera comienza en el inicio de su sexenio y llega hasta septiembre de 2014 con las reformas que “abrirán paso a la modernización de México”.³³ Esta etapa, también conocida como el “Mexican moment” se caracterizó por un alto grado de presencia en el extranjero y la promoción de la agenda de México en el mundo. En este período — y quizá a lo largo del sexenio, pero con menor fuerza— el gobierno se alejó de temas de la política exterior de los gobiernos panistas anteriores como el de seguridad, la migración y los derechos humanos. En su lugar, el gobierno buscó posicionarse como un

³³ Olga Pellicer, “México, el derrumbe de un régimen y la política exterior”, en *Fundamentos internos y externos de la política exterior de México (2012-2018)*, editado por Ana Covarrubias Velasco, Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores, (Ciudad de México: El Colegio de México, CIDE: 2020), 18.

“actor global responsable,”³⁴ en el sentido de reconocer e impulsar la importancia geográfica y económica de México y construir una agenda coherente con estas características.³⁵

En el Plan Nacional de Desarrollo el gobierno mostraba gran interés en impulsar “un diálogo político para fortalecer la presencia de México en el mundo, promover el valor de México mediante la difusión económica, turística y cultural y también reafirmar los principios del libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva”.³⁶ Todos estos objetivos eran más del ámbito económico y comercial de la política exterior. Esto se vio reflejado también en la relación con Estados Unidos y Centroamérica, que analizaré más adelante.

La segunda etapa del sexenio de Peña Nieto estuvo caracterizada por escándalos de corrupción y de violencia.³⁷ Para empezar, la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa se convirtió en una prioridad tanto nacional como internacionalmente. En lo inmediato, el presidente viajó fuera del país unos días después de que la noticia de la desaparición de los estudiantes saliera a la luz. El presidente viajaba a China y a Australia, en donde uno de los principales eventos sería asistir a la XXII Reunión de Líderes Económicos en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, en línea con los objetivos económicos del gobierno.³⁸ Su gira fue ampliamente criticada a nivel nacional y el presidente tuvo que acortarla para regresar a México y manejar la crisis. Otros escándalos de corrupción

³⁴ Rafael Velázquez Flores y Jessica Lilian de Alba Ulloa, “Cambios y continuidades en la política exterior de Enrique Peña Nieto (2012-2018)”, 85.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, 85.

³⁷ *Ibid.*, 94.

³⁸ INFOBAE, “La polémica gira a China y Australia de Peña Nieto en 2014 en medio de la crisis por Ayotzinapa”, *INFOBAE*, 26 de agosto de 2020, <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/08/26/la-polemica-gira-a-china-y-australia-de-pena-nieto-en-2014-en-medio-de-la-crisis-por-ayotzinapa/>

comprometieron la capacidad de acción del gobierno mexicano tanto internamente como en el exterior.

Esta segunda etapa se distingue por la campaña del que sería presidente en Estados Unidos, Donald Trump, que se caracterizó por ataques constantes al gobierno mexicano y sus ciudadanos. Muchos autores coinciden en que el manejo de la campaña de Donald Trump por parte de las autoridades mexicanas fue deficiente y desordenada pues el candidato no cambió su posición ni ofreció disculpas por sus comentarios.³⁹

La tercera etapa de la política exterior del gobierno de Enrique Peña Nieto se caracterizó por la victoria del presidente Trump y el manejo de las constantes amenazas hacia México. En este sentido, el gobierno mexicano se enfocó en el fortalecimiento de los consulados de México en Estados Unidos para proteger a su población,⁴⁰ pero también en proteger el comercio y los acuerdos económicos.⁴¹ Además de estos elementos, conviene notar que el triunfo de Andrés Manuel López Obrador y su visibilidad mediática también limitaron el campo de acción del presidente Peña Nieto —incluso cuando seguía en funciones—.

La relación de México con Estados Unidos y Centroamérica: la cooperación inevitable

Las secciones anteriores se encargaron de explorar, a grandes rasgos, la situación política y migratoria entre los países que conforman el sistema regional migratorio de 2014 a 2018. Aunque mencioné brevemente algunos programas de cooperación, esta sección busca

³⁹ J. M Ahrens, “Peña Nieto Admite su error con la visita de Trump”, *El País*, 24 de octubre de 2016, https://elpais.com/internacional/2016/10/24/mexico/1477325533_963229.html

⁴⁰ Olga Pellicer, “México, el derrumbe de un régimen y la política exterior”, 20.

⁴¹ Rafael Velázquez Flores y Jessica Lilian de Alba Ulloa, “Cambios y continuidades en la política exterior de Enrique Peña Nieto (2012-2018)”, 94.

entenderlos a mayor profundidad. Además, se busca investigar la relación bilateral de México con EE. UU. y Centroamérica.

Para comenzar, resulta pertinente analizar la relación bilateral de México con su socio más importante: Estados Unidos. El gran interés del gobierno de Peña Nieto por el desarrollo económico se vio reflejado en sus interacciones con su vecino del norte. Para entender la relación entre México y Estados Unidos al inicio del sexenio de Peña Nieto hay que reconocer que muchas de las interacciones —más allá de lo económico— entre los dos países se construían en la base de la Iniciativa Mérida. Esta iniciativa, que se diseñó a semejanza de las iniciativas de cooperación entre Colombia y Estados Unidos unos años antes, fue implementada durante el sexenio del presidente Felipe Calderón y buscaba generar una alianza de cooperación en términos de seguridad. La iniciativa involucraba la transferencia de recursos y materiales al gobierno de México para fortalecer, especialmente, el combate al narcotráfico.

Para finales del sexenio de Felipe Calderón el combate al narcotráfico había perdido popularidad y credibilidad; además, México era ampliamente reconocido en la prensa internacional por la violencia dentro de su territorio. Como había mencionado, el gobierno de Peña Nieto buscaba que su administración se enfocara menos en temas de seguridad y más en intereses económicos. El 16 de abril de 2009 en Ciudad de México, durante la primera visita del presidente Obama al país⁴², aunque se discutió la idea de hacer de Norteamérica la región más competitiva del mundo en términos económicos y de fortalecer el

⁴² BBC News Mundo, “Obama llega a México”, *BBC News*, 9 de agosto de 2009 https://www.bbc.com/mundo/internacional/2009/08/090809_cumbre_aspan_mf

emprendimiento, también se habló de continuar con la Iniciativa Mérida y concentrarse en la migración.⁴³

La postura de México frente a estos últimos objetivos fue ambivalente: por un lado, parece evidente que no se tenía mucho interés en ampliar la agenda de migración y seguridad. Frente a la discusión de una reforma migratoria en Estados Unidos, el gobierno mexicano decidió no cabildear ni intervenir en las discusiones,⁴⁴ incluso considerando la importancia de una reforma de ese tipo para México. Además, aunque la Iniciativa Mérida se podría haber utilizado como un canal efectivo para manejar la crisis migratoria en esos años por la integración de distintas dependencias de ambos lados, la posición del gobierno mexicano fue crear una “ventanilla única” en la Secretaría de Gobernación para tener más control sobre la situación. Además, tiempo después, el secretario de gobernación Mario Osorio Chong, declaró a la iniciativa en su “fase terminal”.⁴⁵ El Programa Frontera Sur, que fue más importante para México en el manejo de la crisis migratoria, no tuvo una relación directa con la Iniciativa Mérida.⁴⁶

La relación entre México y Estados Unidos durante los primeros años de la presidencia de Donald Trump fue más compleja. Frente a las constantes demandas de parte del presidente Trump para que México pagara el muro, el gobierno de México siempre reaccionó con negativas y favoreció la cooperación frente al manejo de las caravanas

⁴³ *Ibid.*, 88.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Arturo Santa Cruz, “La política de Enrique Peña Nieto hacia América del Norte: Normalización y defensa de fronteras de políticas públicas”, en *Fundamentos internos y externos de la política exterior de México (2012-2018)*, editado por Ana Covarrubias Velasco, Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores, (Ciudad de México: El Colegio de México, CIDE: 2020), 103.

⁴⁶Stephanie Leuret, “La implementación y el Legado del Programa Frontera Sur de México”, (Texas: Robert Strauss Center for International Security and Law: 2019), 16. https://www.strauscenter.org/wp-content/uploads/prp_208-LA-IMPLEMENTACION%CC%81N-Y-EL-LEGADO-DEL-PROGRAMA-FRONTERA-SUR-DE-ME%CC%81XICO.pdf

migrantes. La acción del gobierno mexicano fue distinta dependiendo de las circunstancias, voy a ahondar en ello más adelante. Conviene notar, también, que muchas de las propuestas más agresivas de parte de Estados Unidos en términos de migración se dieron con la llegada del presidente López Obrador al poder, por lo que serán analizadas en el siguiente capítulo.

Sobre la cooperación de México con los países del TNC se debe mencionar que el Programa Frontera Sur sí incluyó la participación de los Estados vecinos al sur de México para la gestión de la frontera.⁴⁷ Además, México firmó cerca de 23 acuerdos bilaterales con Guatemala entre 2014 y 2019 para impulsar el desarrollo especialmente en las regiones colindantes y atender el fenómeno migratorio.⁴⁸ El gobierno mexicano, de igual manera, tuvo reuniones bilaterales con los países del TNC para fortalecer las estrategias de gestión bilateral.⁴⁹ En noviembre de 2016 en Guatemala, durante el encuentro de los Cancilleres de México y del TNC, México enfatizó su interés de crear una región próspera para atender a las causas estructurales de la migración y afirmó que en ninguna circunstancia —en relación con las declaraciones del presidente Donald Trump— el gobierno mexicano abandonaría su responsabilidad relacionada con la protección de los derechos humanos de los migrantes.⁵⁰

Respecto a los países en la región conviene notar que, en la Alianza para la Prosperidad del TNC, aunque México no fue un promotor directo, sí participó activamente para impulsar el desarrollo y fomentar el crecimiento económico de la región. Todos estos

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Relación Bilateral México-Guatemala”, Consultado en: <https://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php/relacion-mexico-guatemala/relacion-bilateral#:~:text=M%C3%A9xico%20y%20Guatemala%20han%20firmado,y%20seguridad%2C%20particularmente%20para%20las>

⁴⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Comunicado No. 533. México y los países del Triángulo Norte de Centroamérica acuerdan colaborar en atención de migrantes en EEUU”, Consultado en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-los-paises-del-triangulo-del-norte-de-centroamerica-acuerdan-colaborar-en-atencion-de-migrantes-en-eeuu?idiom=es-MX>

⁵⁰ *Ibid.*

programas y acuerdos, aunque algunos fueron realizados unilateralmente, bilateralmente y unos pocos multilateralmente, comprenden las acciones conjuntas del sistema migratorio para atender la crisis migratoria que comenzó en 2014. La figura 1 muestra un esquema con los programas y acontecimientos importantes durante este período. En la siguiente sección analizaré los planes en los que México estuvo involucrado y las acciones de México en contextos específicos.

Esquema de cooperación y su implementación durante el sexenio de EPN

Año	Programas e implementación	Tipo de programa	Descripción
2013	Plan Nacional de Desarrollo de México	Nacional	El plan del presidente Enrique Peña Nieto reconoce a México como un país fundamental en el contexto de migración de tránsito, especialmente relacionado con la migración de Centroamérica.
2013	Plan de Acción de Brasil	Regional	Plan que reunió a países de Latinoamérica para acordar formas efectivas de gestionar el desplazamiento interno y refugio dentro de la región.
2014	Programa Especial de Migración		Plan derivado del PND para gestionar la migración en México reconociendo su

	(México)	Nacional	naturaleza como país de retorno, destino y tránsito.
2014	Programa Frontera Sur	Nacional	Plan que buscaba gestionar la migración de Centroamérica y la protección de la frontera sur.
2014	Construcción de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte	Regional	Programa que involucra reformas institucionales para mejorar el Estado de derecho y el desarrollo económico en la región con ayuda de Estados Unidos.
2017	Implementación del programa de menores centroamericanos (CAM)	Nacional (EE. UU.)	Programa que permitía la reunificación de menores provenientes de Centroamérica con padres o tutores que legalmente residían en Estados Unidos.
2017	Implementación del plan El Salvador Seguro	Nacional (El Salvador)	Plan para fortalecer la estructura de seguridad de la región y reducir el desplazamiento interno
2017	Implementación de medidas de protección fronteriza de	Nacional (EE. UU.)	Aumento de presupuesto y medidas de control fronterizo en Estados Unidos.

	Estados Unidos		
2017	Anuncio de política de tolerancia cero del presidente Donald Trump	Nacional (EE. UU.)	El presidente endurece las medidas de gestión migratoria.
2017	Firma de acuerdos bilaterales entre México y Guatemala en temas de migración y seguridad	Regional	México y Guatemala continúan con sus esfuerzos para colaborar en términos de control fronterizo y seguridad.
2018	Programa Estás en tu casa	Nacional	Estrategia para gestionar las solicitudes de refugio en México

La política migratoria de México: de los planes formales a su aplicación

Las secciones anteriores muestran que tanto los países del Triángulo Norte como Estados Unidos tenían una agenda que se enfocaba a restringir o limitar la migración de sur a norte. México participó en esta configuración regulatoria mediante esquemas de cooperación bilaterales o multilaterales, pero su actitud fue más compleja de lo que los acuerdos pueden mostrar. Jorge Durand, en su artículo “Política migratoria: entre el discurso, la práctica y la

coyuntura”, demostró que esos años fueron especialmente fértiles para la discusión de la gestión migratoria nacional. Las organizaciones civiles, académicos y medios de comunicación alimentaron la discusión derivada de Ley de Migración de 2011 y la integración del Programa Especial de Migración (PEM) dentro del Plan Nacional de Desarrollo, analizando el papel y el deber de México en esta situación. La discusión era importante para el público interno. Simultáneamente, el gobierno mexicano trató de mantener un perfil bajo hacia el exterior. Un ejemplo notable de esta actitud fue el poco interés en incidir durante las discusiones senado estadounidense sobre migración en 2013. Durand remarca que esta intención de establecer una “política sin estridencias” fue posible solamente hasta que la realidad forzó una reacción, inicialmente durante la crisis de niños y familias centroamericanas en 2014, que impulsó la creación del Plan Frontera Sur.⁵¹

En esta sección estudiaré los programas y posturas más importantes del gobierno mexicano respecto a migración de 2014 a 2018. Los programas específicos serán: el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Especial de Migración, el Programa Frontera Sur, y el programa Estás en tu casa. El análisis de estos programas permitirá entender la posición oficial del gobierno respecto a la crisis migratoria de la época.

El Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018⁵² presentado por el gobierno del presidente Peña Nieto buscaba delinear los objetivos y prioridades del gobierno en distintas áreas de la política nacional e internacional. El texto menciona el asunto migratorio en varias ocasiones. Uno de sus temas principales fue, como es tradición de México, la protección de los mexicanos en el exterior. Sin embargo, el plan menciona que, además de ser un país

⁵¹ Jorge Durand Arp-Nisen, “Política migratoria: entre el discurso, la práctica y la coyuntura” *Foro Internacional*, núm. 3 -4, (2019): 1026-1028.

⁵² Diario Oficial de la Nación, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, Publicado el 20 de mayo de 2013. Consultado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013#gsc.tab=0

expulsor, México recibía al menos 140,000 extranjeros al año, principalmente provenientes de Centroamérica, que buscaban llegar a Estados Unidos. El plan reconoce que diversos factores como la falta de la cultura de la legalidad, o los grupos delictivos, resultaban en que los derechos humanos de los extranjeros no se protegieran de manera adecuada. A pesar del foco en Centroamérica, el plan menciona que la gestión de la migración se trata de un tema que afecta a toda la región de América Latina y el Caribe.

El PND propuso elaborar un programa en materia migratoria transversal e interseccional, que reconocía la migración como un fenómeno multifacético que debía ser atendido por múltiples instancias gubernamentales. Señalaba que el diseño, la implementación y evaluación de políticas públicas de gestión migratoria sería una prioridad, y que se buscarían alianzas con la sociedad civil y el sector privado para llevar a cabo los proyectos. Además, se mencionaban alianzas —previas y a construir en un futuro— intergubernamentales entre México y países de Centroamérica para facilitar la movilidad regional regular y promover la seguridad humana y el desarrollo económico. En varias secciones el PND enfatiza el objetivo de generar mecanismos que aseguren la protección de los derechos humanos de cualquier extranjero que busque entrar al país, tanto de paso como buscando la residencia en el país.

El Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018⁵³ es una extensión del PND y parte de los convenios y acuerdos internacionales firmados por México en la materia.⁵⁴ El PEM considera a México como un “país de origen, tránsito y destino y retorno de migrantes”. Con esta responsabilidad, propone un plan de observancia obligatoria en el que el Estado se

⁵³ Gobierno de la República, “Programa especial de Migración 2014-2018”, Consultado en: https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/UPM/PEM/PEM_2014-2018.pdf

⁵⁴ Jorge Durand Arp-Nisen, “Política migratoria: entre el discurso, la práctica y la coyuntura”, 1025.

vuelve garante del bienestar del migrante y un actor con responsabilidad de promover el desarrollo. Además, se proponía el establecimiento de una política migratoria de Estado, que además de proteger el bienestar del migrante, buscaba promover el desarrollo en la región.⁵⁵

El plan delimita una serie de objetivos respecto a la gestión migratoria de entre los cuales destacan mantener la identidad de México como un actor con responsabilidad internacional; adecuar y armonizar los marcos normativos en materia migratoria; promover la coordinación de la participación corresponsable nacional e internacional; promover el respeto a los derechos humanos de los migrantes; planear y monitorear la evaluación, transparencia y rendición de cuentas en materia de política migratoria; integrar la migración y sus potenciales beneficios a las estrategias nacionales y regionales de desarrollo; y fortalecer el acceso a la justicia y seguridad de personas migrantes.⁵⁶ El plan de migración considera la participación de al menos 19 dependencias gubernamentales en las que sobresalen la Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público y Economía.⁵⁷ De todas las dependencias involucradas, la Secretaría de Gobernación sería la encargada de gestionar el PEM, por medio de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos y la Unidad de Política Migratoria y el Instituto Nacional de Migración.⁵⁸

Lo que destaca de estos dos planes, que formalmente sentaron las bases para la política migratoria en México, es que se enfocaban en (1) promover la protección de los derechos humanos de personas extranjeras que entraran a México; (2) aprovechar el potencial de crecimiento económico de la migración a México; y (3) promover alianzas estratégicas

⁵⁵ *Ibid.*, 1026

⁵⁶ Gobierno de la República, “Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018. Programa Especial de Migración 2014 – 2018”, 61-71, Consultado en: https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/UPM/PEM/PEM_2014-2018.pdf

⁵⁷ *Ibid.*, 91.

⁵⁸ Jorge Durand Arp-Nisen, “Política migratoria: entre el discurso, la práctica y la coyuntura”, 1028.

con países de Centroamérica para generar prosperidad económica y condiciones de seguridad en la región. Aunque quizá este último busca la contención migratoria, el objetivo de México en estos planes no era implementar políticas estrictas para reducir la entrada de extranjeros a México. En su lugar, se establecía una propuesta de gobernanza basada en la interlocución de los actores involucrados (públicos, privados, organizados, no organizados, individuales o colectivos). Esta visión proponía fortalecer la atención integral del fenómeno en un ambiente de responsabilidad nacional e internacional.⁵⁹

Es cierto que estos objetivos no fueron promovidos cuando Donald Trump era presidente. Sin embargo, el análisis en las secciones anteriores mostró que para la administración de Barack Obama la contención migratoria era una prioridad y sus esfuerzos por limitar la migración a menudo buscaban involucrar a otros países dentro de la región. En esta línea, el PEM proponía un involucramiento integral, ordenado y basado en marcos legales nacionales e internacionales. Conviene notar también que en general el acercamiento en estos dos programas parece entender a la migración como un problema en el que México debía involucrarse, pero en el que el principio de corresponsabilidad era fundamental. El gobierno parecía entender que la geografía e importancia de México le hacían imposible ignorar la condición de la migración en su país, pero estaba consciente de que la participación de los otros Estados era fundamental para crear un sistema de gestión migratoria adecuado.

La implementación del PND y el PEM

Como lo mencionaba anteriormente, la coordinación del Programa Especial de Migración (PEM) recaía sobre la SEGOB y la Subsecretaría de Población, Migración y

⁵⁹ Gobierno de México, Plan Especial de Migración 2014-2018 (Ciudad de México: Secretaría de Gobernación, 2014) consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/44579/Plan_Especial_de_Migracion.pdf, 4.

Asuntos Religiosos junto con la Unidad de Política Migratoria y el Instituto Nacional de Migración. A lo largo del sexenio, la subsecretaría estuvo a cargo de tres personas diferentes: María del Carmen Guillén Vicente de 2012 a 2015, que antes había fungido como diputada local del PRI y había trabajado en el gobierno de Tamaulipas; luego Humberto Roque Villanueva de 2017 a 2018, que era un operador político del PRI; y finalmente —luego de la salida de Miguel Ángel Osorio Chong de la secretaría— Patricia Martínez Cranns, parte del equipo del nuevo secretario, Alfonso Navarrete Prida. Ninguno de estos individuos contaba con una formación sólida sobre gestión de la migración.

De acuerdo con Jorge Durand, las tres designaciones fueron reacomodos de carácter político, más que una estrategia para involucrar a ciudadanos que tuvieran conocimiento de migración.⁶⁰ El legado más importante de la subsecretaría es el Programa Frontera Sur (por su labor de coordinación). La realidad es que la labor de la subsecretaría había sido deficiente en la implementación de los valores y objetivos del PEM y, también, en mantener controles de vigilancia sobre Instituto Nacional de Migración y todas las denuncias por violaciones a derechos humanos que recibió.

En el caso específico del Instituto Nacional de Migración, se designó a Ardelio Vargas Fosado, quien tenía experiencia en temas de seguridad nacional derivado de su trabajo en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y la Secretaría de Seguridad Pública en Puebla. Su designación fue muy criticada desde un inicio ya que Vargas tenía denuncias de represión y violencia cuando trabajó en la SSP de Puebla. Distintos grupos que promovían la protección de los derechos humanos calificaron su designación como una ofensa. Estos

⁶⁰ Jorge Durand Arp-Nisen, “Política migratoria: entre el discurso, la práctica y la coyuntura”, 1028.

grupos señalaban que lo que se necesitaba en ese momento era “una persona versada en derechos humanos [...], pero jamás un policía”.⁶¹

Jorge Durand explica que su gestión —que duró cinco años— se caracterizó por la opacidad y una política enfocada en principios de seguridad nacional—. ⁶² Se contrataban empresas privadas para detener a migrantes, y los abusos de derechos humanos incrementaron. ⁶³ La designación de Vargas también parece contrastante a los acuerdos y marcos establecidos en el PND y el PEM. Aunque no existe una justificación explícita de parte del gobierno mexicano sobre el nombramiento de Vargas, es posible que éste respondiera a intereses similares a los de los nombramientos en la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos: una visión política de mantener a perfiles cercanos a EPN y el PRI, y no a expertos en la materia. Al final, el Programa Frontera Sur fue el plan más relevante durante la presidencia de Peña Nieto tanto por su alcance como por su implementación —también en gran medida a manos del INM.

Programa Frontera Sur

En 2014, cuando la crisis migratoria alcanzó uno de sus períodos más altos, el gobierno mexicano anunció el Programa Frontera Sur.⁶⁴ El programa fue presentado en julio de 2014 y tenía por objeto crear acciones para propiciar el desarrollo social y económico de la región y proteger los derechos de los migrantes. La Secretaría de Gobernación lo explicó como un plan con dos frentes: el primero, ordenar los flujos migratorios y garantizar su

⁶¹ Yadira Llaven, “Ardelio Vargas en el INM, ‘bofetada a defensores de derechos’: Solalinde”, *La Jornada*, 17 de enero de 2013, <https://www.jornada.com.mx/2013/01/17/politica/007n1pol>.

⁶² Jorge Durand Arp-Nisen, “Política migratoria: entre el discurso, la práctica y la coyuntura”, 1029.

⁶³ *Ibid.*, 1030.

⁶⁴ Gobierno de México, “Programa Frontera Sur”, 7 de julio de 2014, Consultado en: <https://www.gob.mx/agricultura%7Cdgsiap/prensa/programa-frontera-sur-38330#:~:text=Dicho%20Programa%2C%20es%20una%20estrategia,legalidad%20a%20los%20derechos%20humanos>.

integridad y la seguridad en la región y el respeto de los derechos humanos de los migrantes; el segundo, organizar los puntos de entrada a México de manera que se promoviera la seguridad y prosperidad en la región.

El programa contaba con cinco componentes importantes: lograr migración regular y ordenada; mejorar la infraestructura para garantizar la seguridad fronteriza; proteger a los migrantes; promover la responsabilidad regional compartida; y gestionar la coordinación entre agencias gubernamentales.⁶⁵ Además, el programa contempló la creación de la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur (CAIMFS). Este organismo obtuvo un presupuesto de 102 millones de pesos (6.9 millones de dólares) y se encargaba “atender al trabajo de desarrollo en los cuatro estados que constituyen la frontera sur de México”.⁶⁶

El plan también buscaba evitar que La Bestia, el tren que cruza por gran parte de México y tradicionalmente se utilizaba para que los migrantes llegaran a la frontera sur de Estados Unidos, fuera un medio de transporte para ellos. También buscó generar estrategias para incrementar la seguridad de las personas en tránsito en el país y eliminar la injerencia de grupos delictivos en el paso de los migrantes. En línea con esto, el gobierno mexicano emitía tarjetas de “visitante regional” a personas de Guatemala y Belice con el objetivo de que pudieran pasar por el país por vías regulares.⁶⁷ El programa pretendía asimismo integrar a personas provenientes de El Salvador y Belice.⁶⁸

⁶⁵ Christopher Wilson y Pedro Valenzuela, “Mexico’s Southern Border Strategy: *Programa Frontera Sur*”, *Wilson Center*, 11 de julio de 2014, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/Mexico_Southern_Border_Strategy.pdf

⁶⁶ Stephanie Leuret, “La implementación y el Legado del Programa Frontera Sur de México”, 14.

⁶⁷ Estas tarjetas tenían una cobertura geográfica limitada y no tenían validez en todo el territorio.

⁶⁸ Secretaría de Gobernación, “Programa Frontera Sur: proteger la vida de las personas migrantes y fortalecer el desarrollo regional”, 11 de mayo de 2015, Consultado en: <https://www.gob.mx/segob/articulos/programa-frontera-sur-protoger-la-vida-de-las-personas-migrantes-y-fortalecer-el-desarrollo-regional>

Para Erick Olson, el lanzamiento del Programa Frontera Sur tuvo “influencia obvia de Estados Unidos.”⁶⁹ A pesar de ser un proyecto nacional, hubo cooperación con distintas dependencias del gobierno de Estados Unidos. A manera de ejemplo conviene mencionar que el Departamento de Estado proporcionó 32 millones de dólares en equipo de adiestramiento y equipo para detección de datos biométricos. Además, el gobierno mexicano aumentó el número de agentes del Instituto Nacional de Migración en la frontera sur y realizó una serie de operativos para dar cumplimiento al programa en los estados del sur de México.⁷⁰

Es difícil determinar el éxito del programa analizando únicamente datos brutos porque, aunque disminuyó la llegada de migrantes provenientes de Centroamérica, las desapariciones incrementaron también lo hicieron, lo cual habla de un problema de violencia importante.⁷¹ Algunos analistas señalan que a pesar de que el programa tenía dos objetivos, en la práctica la protección de los migrantes que entraron al territorio fue un elemento relegado. El uso de La Bestia como medio de transporte decreció y algunos datos apuntan a que los migrantes optaron por buscar rutas todavía más remotas y peligrosas.⁷² El programa no duró mucho: aunque formalmente siguió por muchos años, fue efectivo únicamente uno o dos años. Desde 2015 los operativos y detenciones bajaron para regresar a números previos a la implementación del programa.⁷³ Además, organismos como la CAIMFS también vieron reducido su presupuesto después de 2015, así como el total de aprehensiones en la frontera sur que alcanzó los niveles más bajos de todo el sexenio de Enrique Peña Nieto en 2017 y 2018.⁷⁴

⁶⁹ Jorge Durand Arp-Nisen, “Política migratoria: entre el discurso, la práctica y la coyuntura”, 1031.

⁷⁰ Stephanie Leuret, “La implementación y el Legado del Programa Frontera Sur de México”, 22.

⁷¹ *Ibid.*, xiv.Christp

⁷² *Ibid.*, 35.

⁷³ *Ibid.*, 37.

⁷⁴ *Ibid.*, 40.

Las detenciones por parte de los operativos del INM sí incrementaron en 2014 y 2015, y esto llevó a que las detenciones en la frontera sur de Estados Unidos de centroamericanos disminuyeran casi 45%. Como consecuencia, en México las detenciones incrementaron, junto con crímenes contra migrantes en la frontera sur. El máximo de crímenes contra migrantes durante el sexenio fue en 2015, y a pesar de la disminución en los años siguientes, el número continuó siendo más alto que al inicio del sexenio.⁷⁵

El año 2015 representó el punto más alto de detenciones de migrantes centroamericanos en México. Los tres planes analizados enfatizaban en que la protección de los migrantes era una prioridad, pero la realidad es que se lograron pocas mejoras en ese aspecto. Los resultados se vieron reflejados casi exclusivamente en términos de detenciones y contención en la frontera sur de México. Jorge Urbano, director del programa de migración en la Universidad Iberoamericana, señala que este tipo de programas y esfuerzos rara vez logran los resultados esperados si no hay profesionales calificados y especializados.⁷⁶ Frontera Sur se unió al PEM como un marco que no se pudo implementar íntegramente, tanto por su cobertura geográfica —como lo mencionaba, consideraba solamente a Guatemala y Belice— como por las capacidades del gobierno y la urgencia de una respuesta eficaz con Estados Unidos.

El Plan “Estás en tu casa”, representa el último esfuerzo del gobierno de México para gestionar la crisis migratoria de esos años. Este buscaba ayudar a los ciudadanos extranjeros que se encontraban en los estados del sur de México y que no podían llegar a la frontera norte. El objetivo del programa era agilizar los procesos de solicitud de asilo en el país y

⁷⁵ *Ibid.*, 43.

⁷⁶ Citado en Christopher Wilson y Pedro Valenzuela, “Mexico’s Southern Border Strategy: *Programa Frontera Sur*.”

aliviar la carga en la frontera norte. Este programa fue desestimado por las caravanas migrantes debido a que servía solo para los extranjeros que se encontraban en Chiapas o Oaxaca.⁷⁷

El papel de la SRE de 2012 a 2018

El lugar de la SRE en la gestión de la migración en México y el manejo de la relación con Estados Unidos ha estado presente a lo largo de todo el período. Por ejemplo, en el establecimiento de acuerdos nacionales y bilaterales o en la decisión de mantener una posición neutral frente a las discusiones del senado estadounidense sobre la migración. Aunque la importancia de la SRE en la gestión de la migración creció considerablemente en el sexenio de López Obrador, conviene hacer aquí algunas anotaciones.

En la primera etapa del sexenio de Peña Nieto en términos de la política exterior, descrita anteriormente, José Antonio Meade encabezaba la secretaría. Jorge Durand caracteriza a este período como uno que priorizaba la distensión de la relación México-Estados Unidos.⁷⁸ El objetivo del gobierno en ese momento era consolidar a México como un actor internacional responsable —más allá de la migración— y resultaba poco conveniente desestabilizar la relación con EE. UU. En la medida en la que las caravanas aumentaban y Obama ponía el foco en la agenda migratoria bilateral la SRE respondió débilmente. Sin embargo, frente a la amenaza Trump como candidato a la presidencia que

⁷⁷ DW News, “México Lanza plan de ayuda “Estás en tu casa” para migrantes”, *DW News*. 26 de octubre de 2018, <https://www.dw.com/es/m%C3%A9xico-lanza-plan-de-ayuda-est%C3%A1s-en-tu-casa-para-migrantes/a-46060170#:~:text=Caravana%20migrante%20desestima%20plan%20de%20regularizaci%C3%B3n&text=%20No%20queremos%20m%C3%A1s%20ciudades%20ni,sido%20m%C3%A1s%20represiva%20que%20humanitaria%22>.

⁷⁸ Jorge Durand Arp-Nisen, “Política migratoria: entre el discurso, la práctica y la coyuntura”, 1030.

crecía considerablemente, la secretaría se vio obligada a diseñar una estrategia más estructurada y en línea con los intereses de México.

En uno de los momentos de más tensión en la relación entre México y Estados Unidos, Meade dejó la SRE y tomó su lugar Claudia Ruiz Massieu. En ese momento, el discurso de Trump sobre la construcción del muro en la frontera sur —que México debería pagar— y el movimiento “Make America Great Again” suponían una amenaza importante para México, no solo en términos discursivos, sino también como una señal de la posible transformación de la relación con su vecino del norte. Una funcionaria de la SRE entrevistada para este trabajo señaló que la estrategia de la secretaría en ese período fue construir una “marca positiva” de México, con el objetivo de desvirtuar los comentarios de Trump sobre el país.⁷⁹ En ese momento, dada la urgencia de una respuesta a Estados Unidos, la relación de México con los países del TNC no recibió mucha atención.

La idea de proyectar una “marca positiva” de México perdió credibilidad en la secretaría luego de la victoria de Trump. Fue en ese momento en el que entró el último titular de la secretaria en el período de EPN: Luis Videgaray. El período de Videgaray se caracterizó por la renegociación del TLCAN (después TMEC). Con una estrategia ágil para mantener convenios que beneficiarían a México, y con un discurso que enfatizaba la necesidad de promover acuerdos integrales, que no se enfocaran en un solo tema, como la migración.⁸⁰ Durante su gestión, se integró también a la SRE el equipo que lo había acompañado en la SCHP. Se trataba de individuos con gran especialización en economía y finanzas. Este equipo

⁷⁹ Entrevista a exfuncionaria de la SRE.

⁸⁰ La Política Online, “Videgaray sugirió ante los diputados que negociación del TLC podría llevar a una disputa de territorio”, *La política Online*, 25 de abril de 2017, consultado en: <https://www.lapoliticaonline.com/mexico/politica-mx/n-99673-videgaray-sugirio-ante-los-diputados-que-negociacion-del-tlc-podria-llevar-a-una-disputa-de-territorio/>

se enfocó en la renegociación del TLC y el personal de la SRE de carrera se encargó de gestionar los temas migratorios que le competían a la secretaría.⁸¹ En esta división de funciones el TLC era la prioridad número uno, y los recursos y capacidad de acción de la secretaría para temas migratorios quedó relegada a un segundo plano. Es decir, los funcionarios encargados de manejar la relación con el TNC y gestionar las actividades relacionadas con la migración estaban subordinados a los funcionarios que estaban renegociando el TLC.⁸²

El APE resulta especialmente útil al analizar las diferencias de gestión entre los tres cancilleres durante el sexenio de EPN. Como se mencionaba al inicio de esta investigación, Howard Lenter señalaba que es común observar cómo es que muchos funcionarios lidian simultáneamente con temas de política exterior e interior.⁸³ En este sentido los funcionarios deberán considerar ambos escenarios y diseñar estrategias para la supervivencia de la burocracia a la que pertenecen.⁸⁴ Para la gestión de José Antonio Meade conviene analizar la construcción del rol nacional: el gobierno de México buscaba posicionar a su país como un actor internacional, alejado de temas comunes en las administraciones pasadas —como la migración— y buscaba también evitar enfrentamientos innecesarios con Estados Unidos. En este sentido, la definición de Meade como hacedor de política pública busco acciones adecuadas para integrarse dentro del sistema internacional como un actor moderno.⁸⁵

⁸¹ Entrevista a exfuncionaria de la SRE.

⁸² Entrevista a exfuncionaria de la SRE.

⁸³ Howard H. Lentner, “Public Policy and Foreign Policy: Divergences, intersections, exchange” *Review of Policy Research*, vol. 23, núm. 1, (2006): 171, <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2006.00191.x>

⁸⁴ Valerie M. Hudson, “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of international relations”, en *Foreign Policy Analysis*, vol. 1 (2005): 8.

⁸⁵ Cristian Cantir y Juliet Kaarbo, “Contested Roles and Domestic Politics: reflections on role theory in foreign policy analysis and IR Theory”, en *Foreign Policy Analysis*, vol. 8, núm. 1, (2012): 5.

La construcción del rol nacional siguió siendo importante durante la gestión de Ruiz Massieu, pero de manera distinta. El gobierno mexicano ya no se enfocaba en la construcción de un rol nacional propositivo —a través de la construcción de una nueva identidad— y más bien tenía una estrategia reactiva frente a los comentarios y amenazas de Donald Trump. La pregunta no era entonces cómo proyectar el “Mexican Moment” hacia afuera, sino más bien cómo contrarrestar los comentarios de Trump internacionalmente y frente a Estados Unidos.

La gestión de Videgaray se enfrentó a una amenaza quizá todavía más urgente: el bienestar comercial y económico de México. A pesar de ser dentro de una misma secretaria, se dividieron las funciones de protección migrante y la negociación del tratado de libre comercio. Relegando la política migratoria a la comercial. Aquí, se trató tanto de una manifestación de la competencia burocrática como del imperativo de buscar lo mejor —en visión de los funcionarios— para el bienestar de México.

Conclusiones del sexenio de EPN

El análisis de la situación dentro del TNC y de la gestión de Barack Obama y Donald Trump permitieron entender las transformaciones a través de los vínculos dinámicos del sistema migratorio, que después dieron lugar a las políticas migratorias mexicanas. Dentro de la definición del sistema regional migratorio, la agencia de los migrantes se considera como uno de los principales elementos que inciden en su transformación.⁸⁶ En este caso, el aumento de migrantes centroamericanos —muchos de ellos menores— tratando de llegar a Estados Unidos fueron sin duda un detonante de transformación, pues obligó a los Estados a

⁸⁶ Marta Carballo de la Riva, Enara Echart Muñoz y María del Carmen Villareal Villamar, “El enfoque de sistemas migratorios revisitado. Una propuesta teórica para el estudio del sistema migratorio de América Latina y el Caribe”, *Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, vol. 27, núm. 57 (2019): 85.

articular una respuesta en forma de establecimiento de políticas y de búsqueda de acuerdos de cooperación.

Los países del TNC buscaron establecer una agenda para responder al aumento de la migración: la cooperación con México y Estados Unidos en temas relacionados con el desarrollo económico y social; el acercamiento con el ACNUR para proteger a migrantes que estuvieran ya fuera de su territorio; la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte; y el involucramiento en las discusiones del Plan de Acción de Brasil. Además, de forma individual los países del TNC interactuaron con otros elementos dentro del sistema. Por ejemplo, a través de los acuerdos bilaterales entre México y Guatemala; o incluso de manera interna, como es el caso de El Salvador.

Fue interesante analizar la creación de política migratoria de Estados Unidos en este sexenio. Casi siempre, la política estadounidense dentro de la región se puede considerar estructural por su fuerza frente a los otros elementos del sistema. Es posible que el interés de Obama en promover la cooperación regional fue el elemento que alimentó algunos de los acuerdos y planes analizados. Sin embargo, de la misma forma la llegada de Donald Trump supuso una transformación del sistema —debido a las amenazas discursivas, el decreto de su frontera sur en estado de emergencia, y la creación de un “muro” entre las fronteras— y la manera en la que se relacionaban los Estados en el sistema.

En lo general Peña Nieto buscaba alejar la migración y la seguridad de los temas más públicamente discutidos nacional e internacionalmente. Se buscaba proyectar, más bien, un discurso de México como un país en búsqueda de desarrollo económico y social, e innovación. Las propuestas del PND y el PEM —e incluso el Programa Frontera Sur— que priorizaban una gestión integral, y promovían al Estado como un actor responsable y

promotor del desarrollo se alineaban con esta idea, sin ser el foco más importante. Esta imagen, forzosamente se transformó debido a los cambios dentro del sistema.

Así, los programas del gobierno mexicano para aliviar la crisis migratoria se enfocaron en dos objetivos: el formal, que era proteger los derechos humanos de los migrantes y promover el desarrollo en el TNC; en la práctica, especialmente mediante el Plan Frontera Sur, aumentaron las detenciones en la frontera sur y limitaron el paso de los migrantes por el país. El primer objetivo, parece haber sido alimentado por la discusión interna de la gestión migratoria y los compromisos internacionales que ayudaron a consolidar el PEM y el PND. Por otro lado, la contención derivada del Plan Frontera Sur atendía a una realidad material: el aumento de las caravanas migrantes y la presión estadounidense.

La política migratoria entonces se puede entender por algunos elementos del sistema como el aumento de flujos migratorios, los cambios de política estadounidense y los esfuerzos intermitentes de cooperación dentro de la región, pero también a través de la política burocrática mexicana y la construcción de un rol nacional. Hubo gran interés en manejar la relación con Estados Unidos de manera adecuada, el presidente y los cancilleres establecieron su plan de acción a partir de esto y de la situación interna en México.

En la medida en la relación con Estados Unidos se transformó, la estrategia del gobierno mexicano para gestionarla también lo hizo.⁸⁷ Esto, aunado a la posición del gobierno mexicano internamente, fueron los elementos que incidieron en la articulación de la política migratoria mexicana. Así podemos entender los cambios en los estilos de gestión de los tres cancilleres, como se vio en la sección anterior de este capítulo.

⁸⁷ Howard H. Lentner, "Public Policy and Foreign Policy: Divergences, intersections, exchange" *Review of Policy Research*, vol. 23, núm, 1, (2006): 171, <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2006.00191.x>

El modelo burocrático fue también relevante al analizar el PND, el PEM y el Programa Frontera Sur. Los secretarios de gobernación y su reacomodo parecían atender más a preocupaciones políticas. Los funcionarios consideraban su posición dentro del sistema, que era una cercana al presidente y al PRI y actuaron en consecuencia. Sin lugar a duda, las designaciones en el Instituto Nacional de Migración fueron un factor importante en este último aspecto. Todos los titulares de la agencia durante el sexenio de Peña Nieto tenían experiencia en temas de seguridad relacionada al narcotráfico y no tanto en la gestión humanitaria de la migración.

Una estrategia regionalmente integrada, implementada con la colaboración de Estados Unidos y el TNC y con funcionarios con las habilidades correctas podría haber ayudado a obtener resultados positivos en términos de protección de los derechos humanos de los migrantes. El siguiente capítulo analizará la transformación en la administración burocrática de la gestión migratoria durante el sexenio del presidente López Obrador y estudiará los cambios y continuidades de los factores que explican la política migratoria mexicana.

IV. La política migratoria del gobierno de Andrés Manuel López Obrador: ¿cambio de paradigma?

El gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador comenzó su mandato con el discurso de una transformación de la vida política de México. Para hacerlo, el presidente promocionó una política en contra de las élites, la corrupción y los vínculos del gobierno con el narcotráfico. Otro tema que el presidente López Obrador prometió transformar durante su administración fue precisamente la migración. Esta seguía siendo fundamental para la agenda nacional: en los últimos meses de 2018 al menos tres caravanas migrantes de origen centroamericano cruzaron por México para llegar a Estados Unidos y las denuncias sobre violaciones de derechos humanos seguían creciendo. Además, el presidente Donald Trump continuaba declarando que México tenía responsabilidad en la gestión migratoria. En 2019 ya amenazaba con imponer aranceles a las exportaciones mexicanas si el gobierno no la contenía.

DE 2018 a 2024, entonces, veremos tres factores disruptivos dentro del sistema migratorio: el primero fue el propio discurso de la Cuarta Transformación, que incluía una gestión migratoria que protegiera los derechos humanos; el segundo fue un cambio en la dinámica del flujo migratorio en México, en la que cada vez más unidades familiares y agrupaciones como las caravanas cruzaban el territorio mexicano; y el tercero fue la presión de Estados Unidos hacia México para detener el flujo de migrantes.¹ Con estos factores en mente, durante su campaña y su primer año de gobierno, el presidente López Obrador

¹ Luis Enrique Calva Sánchez y Eduardo Torre Cantalapedra, “Cambios y continuidades en la política durante el primer año de gobierno de López Obrador”, *Norteamérica*, núm. 2, (2020): 158, DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2020.2.415>

estableció un plan con dos directrices: la protección de los derechos humanos de los migrantes en tránsito y la promoción del desarrollo económico y social de los países del TNC para atender las causas estructurales del desplazamiento de sus ciudadanos. En diversos discursos y declaraciones, el presidente fue enfático en su interés por alejarse de la gestión de la migración del sexenio anterior, que había estado caracterizada por violaciones a los derechos humanos de los migrantes y por una falta de compromiso con la comunidad centroamericana. López Obrador también habló de que una de sus prioridades en política exterior sería precisamente su relación con América Latina y el Caribe.² De manera más específica, anunció el establecimiento de programas de cooperación integral con Centroamérica para impulsar el desarrollo en la región y atender directamente las causas de la migración.³ Más aún, la designación de Tonatiuh Guillén López en el Instituto Nacional de Migración (INM) evidenciaba un compromiso importante con una gestión ordenada y protectora de los derechos humanos. Guillén López es un académico que se ha dedicado a estudiar la migración en El Colegio de la Frontera Norte y tiene un entendimiento completo sobre las causas de la migración y el papel del gobierno mexicano en una gestión exitosa.

Lamentablemente, el plan del gobierno para gestionar la migración de manera ordenada, segura y en cooperación con los países del Triángulo Norte y de Estados Unidos se vició rápidamente. El 14 de junio de 2019, ni siquiera un año después del comienzo de la administración del López Obrador, Tonatiuh Guillén González renunció a su puesto como comisionado en el INM en el marco de las negociaciones entre México y Estados Unidos

² Guadalupe González y Rafael Velázquez Rojas, “Cambios y continuidades en la política exterior de México hacia América Latina: Acciones deliberadas”, en *La política exterior de México 2024- 2030: Diagnóstico y propuestas*, editado por Rafael Velázquez Flores, Jorge A. Schiavon y Adriana Sletza Ortega Ramírez, (Ciudad de México, AMEI y Universidad Iberoamericana: 2024): 68.

³ *Ibid.*

sobre un acuerdo de gestión migratoria, bajo la amenaza estadounidense de imponer aranceles si México no atendía las demandas del presidente Trump.⁴ Posterior a este suceso, el gobierno mexicano envió casi inmediatamente a seis mil elementos de la guardia nacional hacia la frontera sur y permitió que personas que quisieran solicitar asilo en Estados Unidos lo hicieran desde México.⁵ Más aún, cinco años más tarde, la canciller Alicia Bárcena, anunciaría como uno de los logros más importantes de la administración la reducción de llegadas de migrantes a México.⁶

La descripción de estos acontecimientos y el cambio tan abrupto del paradigma migratorio podría orillar a una conclusión que parece evidente: Estados Unidos presionó a México con sanciones comerciales que dañarían su economía y actuó en consecuencia. Sin embargo, para entender de forma más específica qué fue lo que sucedió se debe analizar las otras áreas de cooperación entre México y Estados Unidos, como el narcotráfico o el comercio. Además, es importante estudiar de qué forma se implementaron los esquemas de cooperación entre México y el TNC. La hipótesis de este capítulo es que la presión de Estados Unidos, junto con otros factores como la política interna, las capacidades del gobierno, y las facultades de las dependencias encargadas de gestionar la migración explican esa política.

El capítulo va a analizar los programas, acuerdos y declaraciones clave respecto a la gestión migratoria del sistema regional migratorio, para después entender las motivaciones del gobierno mexicano respecto a sus propias decisiones. Para hacerlo, la estructura será la siguiente: primero, estudiaré la política migratoria de Estados Unidos, que fue dirigida por

⁴Stephanie Cuevas, “Renuncia Tonatiuh Guillén, titular del Instituto Nacional de Migración”, *El Financiero*, 14 de junio de 2019. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/renuncia-tonatiuh-guillen-titular-del-instituto-nacional-de-migracion/>

⁵ *Ibid.*

⁶ Redacción Proceso, “Alicia Bárcena presume una reducción en las llegadas de migrantes a México”, *Proceso*, 25 de junio de 2024. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2024/6/25/alicia-barcena-presume-una-reduccion-en-las-llegadas-de-migrantes-mexico-331704.html>

dos presidentes de partidos diferentes en este periodo: Donald Trump y Joe Biden. Posteriormente, analizaré la situación en el TNC, con especial atención a la posición política de los líderes de estos países y su posición respecto a la gestión migratoria. Finalmente, revisaré el contexto del gobierno mexicano al respecto y, además, esta visión se complementará con una serie de entrevistas a funcionarios que trabajaban en áreas clave para la gestión de la migración.

La política migratoria del gobierno de Estados Unidos: entre amenazas y cambios de gobierno

La política de Donald Trump

Como ya se ha visto en el capítulo pasado, la gestión del presidente Donald Trump estuvo fuertemente orientada hacia la contención de la migración. La población mexicana y centroamericana se convirtió en su enemigo insignia y el presidente impulsó una serie de medidas para limitar la entrada de migrantes económicos y disminuir la presencia de solicitantes de asilo y refugio en su país mientras esperaban la respuesta a estas solicitudes. La mayoría de las políticas migratorias fueron implementadas mediante órdenes ejecutivas, con un total de 472.⁷ Esta forma de gestionar la política migratoria es contrastante con la tradición del gobierno estadounidense, que hasta ese momento se gestionaba mediante grupos de trabajo o delegando el mandato de la seguridad fronteriza a funcionarios cercanos al presidente.⁸

⁷ Muzaffar Chishti, Kathleen Bush-Joseph y Collen Putzel-Kavanaugh, “Biden and the three-year mark: The Most Active Immigration Presidency Yet Is Mired in Border Crisis Narrative”, *Migration Policy Institute*, 19 de enero de 2024, <https://www.migrationpolicy.org/article/biden-three-immigration-record>

⁸ Michele Waslin, “The Use of Executive Orders and Proclamations to Create Immigration Policy: Trump in Historical Perspective”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 8, núm. 1, (2020): 55, <https://doi.org/10.1177/2331502420906404>

La política de cero tolerancia que implementó el gobierno de Donald Trump — mencionada también en el capítulo anterior— tuvo efectos devastadores para miles de familias casi inmediatamente. Para desincentivar la llegada de familias completas a la frontera sur, el gobierno estadounidense optó por separar a los niños de sus familias a su llegada. Al final, cerca de 2500 familias fueron separadas hasta que un juez federal en California pausó la política y ordenó su reunificación.⁹ El presidente también limitó las condiciones bajo las cuales se podía solicitar asilo, y excluyó la posibilidad de hacerlo si los solicitantes requerían protección de crímenes diferentes al crimen organizado. El presidente también eliminó el Programa de refugio para juventudes en peligro (Central American Minors Refugee and Parole Program, CAM)¹⁰ y el programa de protección humanitaria en forma de estatus temporal protegido.¹¹ Estas políticas resultaron en una disminución del 50% de solicitudes de asilo concedidas en 2018. Es importante notar que, en varias ocasiones, la política de Donald Trump enfrentó límites provenientes del poder judicial, que suspendía sus órdenes ejecutivas. De manera similar, el Congreso se rehusó a implementar legislación, especialmente orientada a criminalizar —todavía más— a migrantes que buscaban reingresar a Estados Unidos.¹² Sin esos controles, es probable que las políticas hubiesen sido más duras todavía.

Una de las políticas más controversiales de la gestión del presidente Trump en el marco del sistema regional migratorio fue el Migrant Protection Protocol (MPP), también conocido como *Quédate en México*. En pocas palabras, el programa adoptado

⁹ Sarah Pierce, Jessica Bolter y Andrew Selee, “U.S. Immigration Policy Under Trump: Deep Changes and Lasting Impacts” (Washington: *Transatlantic Council on Migration*, 2018): 5.

¹⁰ El programa permitía que ciertos menores del TNC se reunieran con sus padres en EE. UU. con un estatus migratorio similar al de la libertad condicional.

¹¹ Sarah Pierce, Jessica Bolter y Andrew Selee, “U.S. Immigration Policy Under Trump: Deep Changes and Lasting Impacts”: 5-6.

¹² *Ibid.*, 14.

unilateralmente por el gobierno de Estados Unidos, vigente desde enero de 2019, dictaba que, sin importar cómo habían entrado al país, aquellas personas que buscaban pedir asilo serían regresadas a México para esperar la resolución de su caso en las cortes estadounidenses. Esta medida fue controversial porque convertía a México en un Tercer País Seguro¹³, a pesar de que el gobierno mexicano rechazaba ese tipo de cooperación dentro del sistema regional migratorio. Esta medida se suma a otras que el gobierno estadounidense impulsó para asegurar la cooperación del gobierno mexicano respecto a la migración.

Quizá como resultado de este tipo de políticas, y de las amenazas del presidente Trump de imponer aranceles sobre las exportaciones mexicanas, en junio de 2019 se firmó el Acuerdo Estados Unidos-México (U.S. Mexico Agreement) que enlista cinco compromisos clave entre los dos países para gestionar la migración: México accedía a fortalecer los controles migratorios en la frontera México-Guatemala con el apoyo de la Guardia Nacional y el incremento de agentes del INM; México también aceptó recibir a más personas que solicitaban asilo a Estados Unidos, es decir, ampliar el MPP. Por su parte, Estados Unidos se comprometía a acelerar las solicitudes de asilo en su territorio; México y Estados Unidos colaborarían para dismantelar las redes de tráfico de personas y para promover el desarrollo en Centroamérica mediante programas como el Plan de Desarrollo Integral.¹⁴

La relación entre México y Estados Unidos durante el mandato de Donald Trump fue problemática y la cooperación parecía obligada, al menos para México. Pero la agresividad

¹³ Un tercer país seguro es un país distinto al del origen del solicitante de asilo y al que solicita en el que debe esperar a que su solicitud sea atendida.

¹⁴Ariel G. Ruiz Soto, "One Year after the U.S.-Mexico Agreement", *Migration Policy Institute*, (2020) 2-5, <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/OneYearAfterUS-MexAgreement-EN-FINAL.pdf>

no fue solamente en contra del gobierno mexicano. La administración estadounidense también impuso medidas graves contra los gobiernos del TNC. En Guatemala, el presidente canceló programas de transferencia monetaria, y cuando se cuestionó esta medida al gobierno estadounidense, la única declaración que hubo fue que “se esperaba que los gobiernos del Triángulo Norte mantuvieran sus compromisos para limitar la migración ilegal hacia Estados Unidos”.¹⁵ Las medidas no fueron únicamente en contra de Guatemala. Desde marzo de 2019 el gobierno del presidente Trump también suspendió la ayuda económica a los gobiernos de El Salvador y Honduras.

Cerca del 80% de los proyectos de USAID en la región sufrieron por esta medida. La ayuda humanitaria en la región continuó suspendida durante 14 meses, hasta que los gobiernos del TNC y Estados Unidos firmaron los Acuerdos de Cooperación en Asilo (Asylum Cooperative Agreements).¹⁶ Estos acuerdos, similares a *Quédate en México*, buscaban regresar a los solicitantes de asilo provenientes del TNC a la región mientras esperaban el procesamiento de sus solicitudes.¹⁷ Posterior a la firma de estos acuerdos, se reinstauraron los fondos para el TNC, pero la mayoría de ellos eran únicamente para limitar la migración a Estados Unidos.¹⁸

Casi al final de la presidencia de Donald Trump, en marzo de 2020, su gobierno implementó el Título 42. Esta medida permitía la restricción para conceder asilo justificada por situaciones de emergencia sanitaria, dada la pandemia de Covid-19. Aplicaba a cualquier

¹⁵ Jasmine Garsd, “In attempting to curtail immigration, the U.S. looks for allies in Latin America”, *NPR National*, 10 de junio de 2024, <https://www.npr.org/2024/06/10/g-s1-3467/asylum-immigration-biden-sheinbaum-bukele-border>

¹⁶ Lesley Wroughton y Patricia Zengerle, “As promised, Trump slashes aid to Central America over migrants”, *Reuters*, 17 de junio de 2019, <https://www.reuters.com/article/world/as-promised-trump-slashes-aid-to-central-america-over-migrants-idUSKCN1T12DS/>

¹⁷ Luis Hernandez, “Asylum Cooperative Agreement Background”, *Justice for Immigrants*, Consultado en: <https://justiceforimmigrants.org/wp-content/uploads/2020/02/ACA-Final-1-24-2020.pdf>

¹⁸ Lesley Wroughton y Patricia Zengerle, “As promised, Trump slashes aid to Central America over migrants.”

persona extranjera que buscara entrar a Estados Unidos desde México o Canadá que normalmente estarían sujetas a una inspección por la patrulla fronteriza al llegar a la frontera, así como a solicitantes de asilo, menores no acompañados y personas que intentarán llegar a Estados Unidos sin inspección.¹⁹ Bajo esta política, los migrantes irregulares y personas que solicitaban refugio eran expulsados de territorio estadounidense y se les negaba el derecho a buscar asilo en Estados Unidos. El Partido Republicano y el gobierno estadounidense argumentaban que era una medida no solamente sanitaria, sino también un asunto de seguridad. Cerca de 2.8 millones de familias fueron rechazadas debido a esta medida.²⁰ De nuevo, esta política ponía en una situación desventajosa para México, pues en ocasiones se veía obligado a recibir a personas no mexicanas dentro de su territorio.

La política del presidente Joe Biden

De manera sorpresiva, porque normalmente los presidentes en Estados Unidos obtienen la reelección y sirven dos periodos consecutivos, Donald Trump perdió las elecciones de 2020 y Joe Biden asumió el poder el 20 de enero de 2021. En términos retóricos, Biden, como candidato y después como presidente, rechazaba las medidas que había adoptado Trump. Sorprende que, si Trump destacó por su uso de órdenes ejecutivas para gestionar la migración, Biden superó ese número para cambiar la estructura de la migración.²¹

¹⁹ American Immigration Council, “A Guide to Title 42 Expulsions at the Border” *American Immigration Council*, 25 de mayo de 2022. <https://www.americanimmigrationcouncil.org/fact-sheet/guide-title-42-expulsions-border/>

²⁰ Colleen Long, “Title 42 has ended. Here’s what it did, and how immigration policy is changing”, *AP News*, 6 de mayo de 2023. <https://apnews.com/article/immigration-biden-border-title-42-mexico-asylum-be4e0b15b27adb9bede87b9bbebf798d>

²¹ Muzaffar Chishti, Kathleen Bush-Joseph y Colleen Putzel-Kavanaugh “Biden at the Three-Year Mark: The Most Active Immigration Presidency Yet is Mired in Border Crisis”, *Migration Policy Institute*, 19 de enero de 2024, <https://www.migrationpolicy.org/article/biden-three-immigration-record>

Durante el primer año de su presidencia, Biden estableció estrategias que evidenciaban sus objetivos en términos de gestión migratoria: seguridad fronteriza, incrementar el acceso al asilo y cooperación regional para atender a las causas estructurales de la migración y el fortalecimiento de leyes en la materia.

El presidente Biden no implementó un número importante de políticas para gestionar la migración de una manera distinta a Trump.²² Es cierto que la administración de Biden suspendió y después eliminó el MPP en 2021; eliminó el Título 42, en 2023; y suspendió la construcción del muro entre México y Estados Unidos.²³ Aunque la eliminación de estos programas evidentemente se tradujo en un mayor número de solicitudes de asilo y de llegadas de migrantes a la frontera sur estadounidense, esto no significó que el presidente buscó implementar una política migratoria flexible,²⁴ o de “puertas abiertas” como el partido republicano denunció a lo largo de su gestión.²⁵ El gobierno de Biden implementó políticas para gestionar la llegada de familias a la frontera sur y ofrecer una respuesta más rápida a las solicitudes de asilo, sin embargo, los límites presupuestarios y la capacidad de este tipo de programas impidieron la implementación de un cambio sustantivo en la dinámica migratoria.²⁶

Como parte del compromiso más amplio de la administración de Biden con la democracia y la cooperación en la región, el presidente amplió el Programa Temporal de

²² Muzaffar Chishti, Kathleen Bush-Joseph y Colleen Putzel-Kavanaugh “Biden at the Three-Year Mark: The Most Active Immigration Presidency Yet is Mired in Border Crisis”.

²³ WOLA Staff, “Biden first year policies Toward Latin America”, *WOLA*, 18 de enero de 2022, <https://www.wola.org/analysis/bidens-first-year-policies-toward-latin-america/>

²⁴ Muzaffar Chishti, Kathleen Bush-Joseph, y Colleen Putzel-Kavanaugh “Biden at the Three-Year Mark: The Most Active Immigration Presidency Yet is Mired in Border Crisis.”

²⁵ Republican National Committee, “Resolution Condemning Biden’s open border policy deliberately inviting a massive and systematic illegal invasion of the United States”, *Republican National Committee*, <https://prod-static.gop.com/media/RESOLUTION-CONDEMNING-BIDEN-S-OPEN-BORDER-POLICY-.pdf>

²⁶ Muzaffar Chishti, Kathleen Bush-Joseph, y Colleen Putzel-Kavanaugh “Biden at the Three-Year Mark: The Most Active Immigration Presidency Yet is Mired in Border Crisis.”

Estatus Protegido y también donó recursos para la gestión de la pandemia a los países en la región. Además, buscó la adopción de nuevos acuerdos de cooperación con el gobierno mexicano y los del TNC. Respecto a México, en octubre de 2021, los gobiernos establecieron el Entendimiento Bicentenario sobre Seguridad, Salud Pública y Comunidades Seguras entre México y Los Estados Unidos.²⁷ A diferencia del acuerdo Estados Unidos-México que se creó durante la presidencia de Trump este señalaba que México era un socio de Estados Unidos, no una pared para detener a los migrantes; el acuerdo también establecía el objetivo de incrementar el apoyo a organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil para apoyar a las personas que habían solicitado asilo y se encontraban en México; a su vez, Estados Unidos subrayó su interés en apoyar a las instituciones mexicanas en términos de seguridad.²⁸

Respecto a la cooperación con el TNC, el gobierno estadounidense regresó su foco al desarrollo de la región, que había sido eliminado por el presidente Trump. La administración decidió cancelar acuerdos de cooperación que no prestaban atención a las denuncias de corrupción y violaciones a derechos humanos.²⁹ En 2021, el gobierno de Biden también anunció la eliminación de los Acuerdos de Cooperación en Asilo con el TNC y señaló que buscaría establecer acuerdos en un marco de cooperación y de respeto de los gobiernos de la región.³⁰ Si bien esta fue una acción simbólica porque el acuerdo de cooperación en Asilo

²⁷ Gobierno de México, “HOJA INFORMATIVA. Entendimiento Bicentenario sobre Seguridad, Salud Pública y Comunidades Seguras entre México y los Estados Unidos”, Gobierno de México, 8 de octubre de 2021: <https://www.gob.mx/sre/documentos/hoja-informativa-entendimiento-bicentenario>

²⁸ WOLA Staff, “Biden First Year Policies Toward Latin America”, *WOLA*, 18 de enero de 2022, <https://www.wola.org/analysis/bidens-first-year-policies-toward-latin-america/>

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Anthony J. Blinken, “Suspending and Terminating the Asylum Cooperative Agreements with the Governments El Salvador, Guatemala y Honduras”, Declaración de Prensa, 6 de enero de 2021, <https://www.state.gov/suspending-and-terminating-the-asylum-cooperative-agreements-with-the-governments-el-salvador-guatemala-and-honduras/>

con Guatemala había estado en pausa desde que comenzó la pandemia por el COVID y los mecanismos asociados nunca se implementaron con El Salvador y con Honduras, sí es importante para entender la narrativa de la administración de Biden hacia la región.

En términos de cooperación para el desarrollo con los gobiernos del TNC, la vicepresidenta Kamala Harris se encargó de la implementación de la Estrategia de las causas de raíz (Root Causes Strategy) que buscaba mejorar las condiciones de vida en la región para desincentivar la migración mediante el combate a la corrupción, la promoción de los derechos humanos y laborales, la prevención de la violencia, el combate a la violencia sexual y en razón de género, y la promoción del desarrollo económico.³¹ Algunos otros esfuerzos para la promoción del desarrollo económico fueron limitados debido a la preocupación de oficiales estadounidenses sobre la corrupción y el estado de derecho en la región; sin embargo, la cooperación para el desarrollo dejó de estar condicionada a la contención migratoria.

Gran parte de la política de Biden durante su administración estuvo enfocada en eliminar los precedentes del presidente Trump y de cambiar la narrativa de la relación entre México y los países del TNC con Estados Unidos. A pesar de los esfuerzos de la administración de Biden por una gestión más humanitaria de la migración, su administración tuvo casi el mismo número de deportaciones en la frontera que su antecesor. De hecho, durante su gestión expulsó más personas bajo el Título 42 que el presidente Trump.³² Por ejemplo, las estadísticas del Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos muestran

³¹ White House Statement, “FACT SHEET: Update on the U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America” *White House Press*, 25 de marzo de 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/03/25/fact-sheet-update-on-the-u-s-strategy-for-addressing-the-root-causes-of-migration-in-central-america-3/>

³² Muzaffar Chishti y Kathleen Bush-Joseph, “The Biden Administration IS on Pace to Match Trump Deportation Numbers — Focusing on the Border, Not the U.S. Interior,” Migration Policy Institute, 27 de junio de 2024, <https://www.migrationpolicy.org/article/biden-deportation-record>

que su gobierno ha sido el que menos ha deportado migrantes cuando ya se encontraban dentro de territorio estadounidense (la similitud con la política de Trump con el Título 42 era más respecto a solicitudes de asilo rechazadas).³³ Sin embargo, algunos órganos como la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos, o los gobernadores y las cortes de los estados fronterizos llevaban más de 4 años operando bajo una lógica antiinmigrante que complicaba transformar la narrativa general de la gestión migratoria.³⁴

La diferencia entre la gestión de Donald Trump y Joe Biden se puede explicar a través de muchos factores. Lo que la teoría de rol nacional dentro del APE señala es que muchas veces, las decisiones de los formadores de política pública —en este caso, los presidentes— se definirán considerando los compromisos, reglas y acciones adecuadas para su Estado, y el lugar que deberían tener o procurar dentro del sistema internacional.³⁵ En la medida en la que los dos presidentes consideraban que el papel de Estados Unidos dentro del sistema regional debía ser diferente, sus políticas se transformaron y incidieron en todo el sistema. Adicionalmente, el análisis de las dos gestiones nos ayuda a rechazar la noción de los Estados como meras unidades monolíticas, en la medida en la que las decisiones de Estados Unidos en relación con México se vieron afectadas por factores ideológicos que se hacen evidentes a través de los propios tomadores de decisiones.³⁶

La situación en el Triángulo Norte: migración e inestabilidad política

El análisis de la situación política, económica y social de los países del TNC es complejo. Sustantivamente, hubo pocos cambios respecto a la situación en el período anterior. Los

³³ *Ibid.*

³⁴ WOLA Staff, “Biden First Year Policies Toward Latin America.”

³⁵ Cristian Cantir y Juliet Kaarbo, “Contested Roles and Domestic Politics: reflections on role theory in foreign policy analysis and IR Theory”, en *Foreign Policy Analysis*, vol. 8, núm. 1, (2012): 5.

³⁶ Valerie M. Hudson, “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”, en *Foreign Policy Analysis*, vol. 1 (2005): 3.

países de la región mantuvieron altos niveles de inseguridad y de violencia, y sus indicadores económicos tampoco mejoraron de manera importante.³⁷ Además, la falta de acceso a servicios de salud, educación y de seguridad siguió forzando a miles de ciudadanos a abandonar su país y buscar mejores oportunidades en Estados Unidos.

Un factor relevante en estos años es que la agenda de Centroamérica con Estados Unidos se convirtió en una exclusivamente dedicada a la migración. Como ya lo mencionaba anteriormente, los programas de asistencia por parte de Estados Unidos estuvieron condicionados al manejo de la migración durante la administración de Trump y luego a la cooperación en temas de corrupción y estado de derecho durante la administración de Biden. Conviene notar que, sorprendentemente, los gobiernos del TNC no articularon una respuesta fuerte frente a los ataques e insultos de Donald Trump, y, en su lugar, buscaron respuestas de negociación tras bambalinas.³⁸ Esto resultó, por ejemplo, en la implementación de un acuerdo de Tercer País seguro con Guatemala, que tomó por sorpresa a personas de la sociedad civil guatemalteca.³⁹

La pandemia limitó un poco la posibilidad de migrar a los ciudadanos del TNC. Aunque durante el año fiscal 2020 Estados Unidos reportó 109,000 encuentros con ciudadanos centroamericanos, luego de la eliminación y suspensión de los programas que limitaban la posibilidad de solicitar asilo y refugio, y de la reducción de restricciones sanitarias por el Covid-19, en 2022 Estados Unidos reportó 705,000 encuentros en su frontera

³⁷ Felipe Pueta Cuartas, Julia Aikman Cifuentes y Maureen Meyer, “Monitor Centroamericano revela desafíos y oportunidades para el Estado de derecho, la seguridad ciudadana y la protección de derechos humanos en el Triángulo Norte”, *WOLA*, 18 de noviembre de 2021, <https://www.wola.org/es/analisis/monitor-centroamericano-desafios-estado-derecho-seguridad-ciudadana/>

³⁸ Manuel Orozco, “Migración centroamericana en la era de Donald Trump”, *The Dialogue Leadership for the Americas*, 12 de julio de 2019, <https://thedialogue.org/analysis/migracion-centroamericana-en-la-era-de-donald-trump/>

³⁹ *Ibid.*

sur y durante los primeros seis meses de 2023, 287,000 encuentros.⁴⁰ De igual manera, el INM reportó una reducción de detenciones de migrantes centroamericanos en 2020, con tan solo 81,000 detenciones reportadas.⁴¹ Asimismo, en 2022 el número de detenciones incrementó un 44% respecto al año anterior y luego un 4% adicional en 2023.⁴²

Quizá lo más notable de la región durante estos años es que, frente a Donald Trump, los gobiernos del TNC decidieron quedarse callados. Fue hasta el cambio de gobierno en de Estados Unidos al iniciar el mandato de Joe Biden y la transformación de los gobiernos en el TNC que las relaciones se tensaron de nuevo. Con la llegada de Nayib Bukele al poder en El Salvador, y gracias a los esquemas condicionados de asistencia económica de parte Estados Unidos, las relaciones entre Estados Unidos y El Salvador se dificultaron. En alguna ocasión, frente a las denuncias de corrupción por parte del gobierno de Estados Unidos, el presidente Bukele declaró que “no eran el patio trasero de nadie” y desestimó las acusaciones.⁴³ El gobierno de Guatemala y el de Honduras tampoco mostraron gran entusiasmo en términos de cooperación para el fortalecimiento de instituciones y el estado de derecho en la región. Más allá de la fragmentación en la relación entre Estados Unidos y esos países después de Trump, la región no parece haber sido una prioridad para Estados Unidos en términos que no involucraran la migración (por ejemplo, desarrollo económico y bienestar social).

⁴⁰ Nicole Ward, y Jeanne Batalova, “Central American Immigrants in the United States” *Migration Policy Institute*, 10 de mayo de 2023, consultado en: <https://www.migrationpolicy.org/article/central-american-immigrants-united-states-2021>

⁴¹ Angie Merca Escobar, “Migración desde el Triángulo Norte, su paso por México hacia Estados Unidos: un análisis situacional”, *Escenarios Actuales*, no. 1 (2023): 30.

⁴² Jorge Vaquero Simancas, “México, el muro de los migrantes que quieren llegar a Estados Unidos”, *El País*, 3 de marzo de 2024, <https://elpais.com/mexico/2024-03-04/mexico-el-muro-de-los-migrantes-que-quieren-llegar-a-estadosunidos.html#:~:text=Este%20aumento%20se%20not%C3%B3%20en,seg%C3%BAn%20los%20datos%20del%20INM.>

⁴³ WOLA Staff, “Biden First Year Policies Toward Latin America.”

La cooperación entre México y el TNC en estos años fue más fuerte que la del período anterior. Aunque en un inicio hubo buenas relaciones entre AMLO y Bukele, a la larga el gobierno mexicano decidió mantener distancia con el gobierno de El Salvador. La relación de México con Guatemala estuvo marcada por las afinidades ideológicas. Algunos programas de desarrollo mexicanos, como Sembrado Vida, son evidencia del esfuerzo por la promoción del desarrollo en la región para así atender las causas estructurales de la migración. En el siguiente apartado analizaré la política migratoria de México con más detalle y examinaré qué tipo de programas de cooperación se incluyeron.

Política migratoria mexicana: ¿un modelo humanista?

Estudiar la política migratoria mexicana de 2018 a 2023 es un reto por las contradicciones entre el proyecto y el discurso respecto a la migración. Para empezar, la candidatura y la presidencia de López Obrador operaban bajo la premisa de transformar la manera de gestionar la migración. Incluso antes de asumir la presidencia, López Obrador declaraba que a los “hermanos migrantes centroamericanos” se les otorgarían todas las facilidades y mecanismos de protección para llegar a Estados Unidos, además de visas para que estuvieran en el país de manera regular.⁴⁴ Más aún, como parte durante los primeros meses de su gestión, el presidente señalaba que su política migratoria estaba cambiando drásticamente hacia una dimensión humana⁴⁵ y propuso iniciar una “Nueva Política Migratoria 2018-2024”.⁴⁶

⁴⁴ Ariadna Ortega, “AMLO abre la puerta a migrantes: “Donde come uno, comen dos”, *Expansión Política*, 21 octubre 2018, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/10/21/amlo-abre-la-puerta-a-migrantes-donde-come-uno-comen-dos>

⁴⁵ Gobierno de México, “Presidente López Obrador reitera deseo de mantener buena relación con EEUU, conservando el respeto a derechos de los migrantes”, Conferencia de prensa, 24 de diciembre de 2018, <https://www.gob.mx/amlo/prensa/presidente-lopez-obrador-reitera-deseo-de-mantener-buena-relacion-con-eeuu-conservando-respeto-a-derechos-humanos-de-migrantes>

⁴⁶ Stephanie Leutert, “Las políticas migratorias de Andrés Manuel López Obrador en México”, (Texas: Strauss Center, 2020): 22.

En el documento “Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024”,⁴⁷ que detallaba esta nueva política, el presidente proponía entender a la migración desde una visión centrada en derechos humanos y enfocada en el desarrollo social y económico del TNC. Los siete objetivos de la Nueva Política Migratoria eran: promover la responsabilidad compartida en la gestión migratoria; establecer una migración segura, ordenada y regular; abordar la migración irregular; fortalecer las instituciones de migración; proteger a la diáspora mexicana; reintegrar a los ciudadanos mexicanos que eran migrantes de retorno e integrar a los migrantes extranjeros a la sociedad mexicana; y fomentar el desarrollo sostenible.⁴⁸

Todos estos elementos apuntaban a un necesario cambio frente a la gestión migratoria el sexenio anterior; sin embargo, poco se logró en términos de mejoramiento de esta política. El gobierno mexicano se trasladó de la retórica de puertas abiertas y del uso del “humanismo mexicano” a un plan que incluía la movilización de la Guardia Nacional a la frontera sur, y la detención de migrantes, que aumentó 200% en 2023 respecto a las reportadas por el INM el año anterior.⁴⁹ La presentación de estas detenciones y la consecuente reducción de la migración se consideran como un éxito en la política de la SRE.⁵⁰

Esta sección tiene el objetivo de entender la discrepancia entre el discurso inicial y la práctica en la gestión migratoria. ¿Cómo es que una política de puertas abiertas se convierte en una de detención y contención? ¿Cómo es que una política que parecía priorizar la

⁴⁷ Secretaría de Gobernación, *Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024*, (Ciudad de México: Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, 2019).

⁴⁸ *Ibid*, 23.

⁴⁹ Jorge Vaquero Simancas, “México acelera más de un 200% la detención”, *El País*, 8 de julio de 2024, <https://elpais.com/mexico/2024-07-09/mexico-acelera-mas-de-un-200-la-detencion-de-migrantes.html>

⁵⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, “La canciller comparte la política exterior de México en el presente sexenio en la conferencia matutina del presidente López Obrador”, Comunicado. Consultado en: <https://www.gob.mx/sre/articulos/la-canciller-comparte-la-politica-exterior-de-mexico-en-el-presente-sexenio-en-la-conferencia-matutina-del-presidente-lopez-obrador>

protección de los derechos humanos de los migrantes terminó con una tragedia como la de Ciudad Juárez en 2023? ⁵¹ El argumento que se sostiene es que en el sexenio de López Obrador hubo tres factores principales que explican la política migratoria de contención: las amenazas del presidente Donald Trump hacia México; la reorganización burocrática de la gestión migratoria; y la búsqueda de resultados inmediatos para controlar la migración de Centroamérica. Los siguientes apartados analizarán de manera más específica todos estos factores.

La llegada del presidente López Obrador: la reorganización burocrática y la llegada de nuevos funcionarios.

La política migratoria sufrió cambios importantes desde el inicio del sexenio del presidente López Obrador. El capítulo anterior señalaba que la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación —junto con el Instituto Nacional de Migración— son esenciales para entender la política migratoria en México en el contexto del sistema regional migratorio. En este período lo fueron también. Sin embargo, las funciones y los objetivos de las secretarías fueron diferentes en comparación al sexenio anterior.

En el pasado, la SEGOB era la secretaría que encabezaba la visión de protección de los derechos humanos de los migrantes en tránsito en México, pero en este período esa no fue su visión ni el objetivo principal. La SRE se convirtió en el órgano con más poder en la gestión migratoria proveniente de Centroamérica dado que también se encargaba de dirigir gran parte de la relación con Estados Unidos; los límites entre esos dos objetivos se fueron eliminado poco a poco. Respecto a la Secretaría de Gobernación, su papel protagónico en la

⁵¹ El incidente en Juárez se explica más adelante.

política migratoria se desdibujó y perdió presencia frente a la SRE. Si bien en un inicio, con la designación de Tonatiuh Guillén, parecía que la SEGOB se acercaría más a una visión protectora de derechos, esto duró poco tiempo.

Para entender esta transformación dentro de la burocracia mexicana en el primer periodo del sexenio del presidente López Obrador hay que analizar dos factores: el nombramiento de Tonatiuh Guillén como titular del INM y su posterior renuncia; y la reorganización de las facultades de control migratorio en México, con la creciente participación de la SRE.

Tonatiuh Guillén en el Instituto Nacional de Migración: una promesa y esperanza

En el capítulo anterior se discutió ya el Instituto Nacional de Migración y la designación de personal poco capacitado y con experiencia en temas más bien relacionados con la seguridad. El inicio del sexenio de López Obrador fue muy distinto en ese aspecto. El primer titular de la agencia fue Tonatiuh Guillén. Su llegada conmovió a las personas entusiastas por la protección de derechos humanos de los migrantes. El doctor Guillén es un investigador que ha dedicado gran parte de su carrera al estudio de la migración internacional, política regional, desarrollo y federalismo. Además, es doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de México y también fue presidente de El Colegio de la Frontera Norte, destacado por sus investigaciones en estudios migratorios.

Tonatiuh Guillén llegó al Instituto Nacional de Migración con una visión que buscaba la protección de los derechos humanos. Guillén argumentaba que era imperante generar mecanismos de protección de los migrantes, que casi siempre provenían del TNC, y aunque su periodo como comisionado fue corto, su gestión se enfocó en facilitar el tránsito de los migrantes y asegurar la protección de sus derechos humanos. El comisionado rechazaba las

medidas punitivas y de fuerza para controlar la migración porque consideraba que el diagnóstico sobre las causas de migración proveniente del TNC era incorrecto y que por eso las respuestas a la política migratoria, tanto de Estados Unidos como de México, también lo eran.⁵²

En diversas ocasiones Guillén enfatizó que, a diferencia de la migración en otras regiones, la migración centroamericana respondía a un conjunto de factores estructurales — en especial la inseguridad y la violencia— que obligaban a las personas del TNC a desplazarse hacia el norte del continente.⁵³ Al alejarse de la narrativa que adoptó el gobierno de Estados Unidos (que la migración centroamericana era una elección), argüía que las alternativas para gestionar la migración debían orientarse al desarrollo del TNC y del sureste de México, y a pensar en una zona de desarrollo económico más allá de las fronteras.⁵⁴

Durante su gestión, el gobierno de México promocionaba ampliamente el Plan de Desarrollo Integral, que el gobierno de México encargó a la CEPAL, y también implementó una política de recepción de las caravanas a inicios del 2019.⁵⁵ El plan del gobierno mexicano —en cierta medida influenciado por Guillén— era promover el desarrollo económico en el TNC, facilitar el acceso de los migrantes centroamericanos a México, permitir su permanencia mediante permisos de residencia por razones humanitarias, equipar albergues

⁵² León Krauze, “Tonatiuh Guillén propone abordar el problema migratorio desde otra óptica (Entrevista)”, *Letras Libres*, 21 de abril de 2021, <https://letraslibres.com/politica/tonatiuh-guillen-propone-abordar-el-problema-migratorio-desde-otra-optica/>

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Secretaría de Gobernación, “Agradece y reconoce Secretaría de Gobernación, Trabajo del Dr. Tonatiuh Guillén López”, 14 de junio de 2019, <https://www.gob.mx/segob/prensa/agradece-y-reconoce-secretaria-de-gobernacion-trabajo-del-dr-tonatiuh-guillen-lopez-204610?idiom=es-MX>

⁵⁵ Jacobo García y Elena Reina, “México abre las puertas a la caravana migrante”, *El País*, 18 de enero de 2019, https://elpais.com/internacional/2019/01/18/mexico/1547778900_886071.html

para todos los migrantes que llegaban y, para aquellos que así lo decidieran, asegurar su seguridad en su camino hacia la frontera norte.⁵⁶

Para algunos funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, esta era una política admirable, y quizá una que habían deseado desde el sexenio anterior.⁵⁷ Sin embargo, al mismo tiempo la SRE estaba negociando con el gobierno de Estados Unidos un programa de gestión de la migración y la formalización del MPP, que mencioné antes. La presión de Estados Unidos era fuerte y preocupante: las amenazas del presidente Donald Trump no era solamente un discurso: amenazaba con imponer aranceles en todas las exportaciones si el gobierno mexicano no contenía la migración.

Tan solo unos meses después de la política de puertas abiertas a las caravanas migrantes y del otorgamiento de permisos de residencia por razones humanitarias, el comisionado Guillén renunció a su cargo. Su renuncia se dio unos días después de que el gobierno de México y el de Estados Unidos anunciaran un acuerdo que impediría la imposición de aranceles sobre productos mexicanos y que también implicaba la movilización de seis mil elementos de la Guardia Nacional a la frontera sur, así como la implementación de MPP.⁵⁸

En la decisión de llegar a un acuerdo con Estados Unidos y la renuncia de Guillén conviene retomar uno de los puntos nodales del marco teórico de esta investigación: la competencia entre burocracias. En una entrevista para esta tesis, una funcionaria de la SRE, que trabajó en la subsecretaría para América del Norte declaró que “Tonatiuh no estaba

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Entrevista a ex funcionaria de la subsecretaría para asuntos de América del Norte.

⁵⁸ Elías Camhaji, “El encargado de migración en México dimite tras el acuerdo con Trump”, *El País*, 14 de junio de 2019, https://elpais.com/internacional/2019/06/14/mexico/1560538540_216134.html

pensando para nada en Estados Unidos”.⁵⁹ Quizá esta pequeña frase resume por qué la gestión de Tonatiuh Guillén duró tan poco tiempo y por qué había descontento en la SRE. La SRE no consultó al órgano encargado de la gestión de la migración en México sobre la implementación de este nuevo acuerdo.⁶⁰ Predominó la SRE y su titular Marcelo Ebrard quien había recibido una encomienda de manejo migratorio de parte de AMLO.

Pero el descontento no provenía solamente de la SRE, sino también desde otras dependencias o incluso de la presidencia. En una entrevista años después de su gestión, Guillén declaró que le parecían lamentables los acuerdos de contención migratoria por medio de la violencia, pero también criticó la decisión del gobierno mexicano de responder a las amenazas de aranceles y, en general, de que México no tuviera una visión coordinada sobre la gestión de la migración de tránsito. Sobre lo primero, señaló que él realmente no estaba seguro de que Estados Unidos estuviera dispuesto a imponer aranceles; desde su punto de vista, nadie más dentro de Estados Unidos, además de Trump, apoyaba esa política. Respecto a la gestión en general, mencionó que desde el inicio del mandato del presidente López Obrador competían dos visiones hacia Centroamérica y la migración: el Plan de Desarrollo Integral, por un lado; y las negociaciones con Estados Unidos por el otro. “Caminamos paralelos en dos visiones que se enfrentaban y al final predominó una sobre otra”.⁶¹

Queda claro que, efectivamente, el resto del sexenio predominó la visión que priorizaba la relación comercial con Estados Unidos y el interés en lidiar de mejor manera con la agresiva política estadounidense. Más todavía si se considera que el sucesor de Guillén fue Francisco Garduño Yañez, con un perfil cercano y leal al presidente López Obrador y

⁵⁹ Entrevista a ex funcionaria de la SRE.

⁶⁰ Entrevista a ex funcionaria de SRE.

⁶¹ León Krauze, “Tonatiuh Guillén propone abordar el problema migratorio desde otra óptica (Entrevista)”,

con experiencia en reclusorios y el sistema penitenciario, quien implementó medidas más estrictas e incluso violentas en su labor de gestión migratoria. Este nombramiento siguió la tendencia de perfiles ya vista el sexenio anterior. La competencia —quizá injusta por lo que estaba en riesgo— entre las burocracias es un primer factor importante para entender la implementación de una política de contención, aunque también lo fueron las presiones externas y la amenaza de imposición de aranceles. Después de analizar el paso de Tonatiuh Guillén por el INM conviene analizar la organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La Secretaría de Relaciones Exteriores: el mandato de la gestión migratoria, MPP y el US-Mexico Agreement

Desde el inicio del sexenio, la Secretaría de Relaciones Exteriores tuvo un papel clave en la gestión migratoria. A través de la representación de Marcelo Ebrard, México negoció con Estados Unidos los mecanismos de control migratorio desde México, la implementación del MPP y el rechazo a la denominación de Tercer País Seguro, y la imposición de aranceles. Respecto a la discusión sobre la competencia burocrática, en este período es evidente que la competencia la ganó, en gran medida, la SRE. Existen varios factores que explican esta “victoria”: uno de ellos era el interés del secretario Ebrard por consolidar más poder y más visibilidad en el escenario nacional. En una entrevista para esta tesis, una exfuncionaria de la cancillería mencionaba que la migración era un tema que le permitía a Ebrard adentrarse en temas que normalmente gestionaba SEGOB, “era una puerta de poder y no la iba a desaprovechar”.⁶² Este enfrentamiento entre burocracias se relaciona con el postulado del APE mencionado en el marco teórico.

⁶² Entrevista a ex funcionaria de SRE.

De acuerdo con Chris Alden y Amnon Aran, las burocracias nacionales buscarán su supervivencia —quizá en este caso la expansión de sus funciones— por lo que participarán en el proceso de toma de decisiones de manera competitiva.⁶³ Evidentemente, y como se ha mencionado anteriormente, en estos procesos de construcción de política migratoria desde una perspectiva de análisis de política exterior, el papel de los funcionarios también es fundamental. En este sentido, no son solo los “valores fundamentales”⁶⁴ de Marcelo Ebrard los que determinaron cómo se comportó la SRE, sino también su posición dentro del sistema.⁶⁵ Quizá sus aspiraciones presidenciales —que más adelante lo llevaron a dejar su puesto como canciller— lo llevaron a buscar esta expansión de funciones.

Formalmente, la organización sobre las políticas migratorias en México durante el sexenio del presidente López Obrador se dividía entre la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y la Guardia Nacional, Adicionalmente participaban respectivas subsecretarías y agencias dependientes como la subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, el Instituto Nacional de Migración, la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria, y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Pero como ya adelantaba —y como se verá en el análisis de la tragedia de Juárez— la cooperación entre SEGOB y la SRE era endeble. Solamente la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria proveía un espacio para la coordinación entre los dos órganos; y aun así, la cooperación era informal

⁶³ Chris Alden y Amnon Aran, *Foreign policy analysis: new approaches*, (Nueva York: Routledge, 2017), 45.

⁶⁴ Chris Alden y Amnon Aran, *Foreign policy analysis: new approaches*, 45.

⁶⁵ Graham T. Allison y Morton H. Halperin, “Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications”, *World Politics*, Vol. 24, (1972): 41 -48. <https://doi.org/10.2307/2010559>

e intermitente.⁶⁶ La Guardia Nacional tuvo un papel de creciente importancia en la implementación de política migratoria en la frontera norte y sur, y esto lo hizo en cooperación con el INM, pero la colaboración también era informal.

A pesar de la existencia de todas estas agencias para la gestión migratoria, uno de los programas más controversiales dentro de la administración del presidente López Obrador, frente a la medida unilateral que representó el MPP, la cancillería fue casi la única contraparte burocrática mexicana. El MPP, también conocido como “Quédate en México”, y los acuerdos siguientes relacionados, fueron implementados para que el gobierno de Estados Unidos enviara a las personas que solicitaran asilo en ese país a esperar en la frontera de México la resolución de sus casos. El programa MPP se anunció en diciembre de 2018, pero las negociaciones sobre su implementación comenzaron desde noviembre de 2018. Comenzó formalmente en enero de 2019 y se fue expandiendo al paso de los meses. En un inicio, el programa aplicaba solamente para los puertos de entrada de Calexico, El Paso, Laredo, Brownsville e Eagle Pass, pero en septiembre de 2019, se amplió para retornar a la mayoría de las personas solicitantes de asilo a México, sin distinción de a dónde llegaran en la frontera.⁶⁷ Esta ampliación se dio luego de que en junio de 2019 se firmó un acuerdo de cooperación (el US-México Agreement, ya mencionado en la sección de Estados Unidos) y de las constantes presiones de Estados Unidos y la amenaza de aranceles.⁶⁸

Las negociaciones sobre la implementación del MPP y en general las negociaciones de política migratoria durante la presidencia de Trump fue un asunto que el gobierno de

⁶⁶ Entrevista a ex funcionaria de SRE.

⁶⁷ Instituto para las Mujeres en la Migración, “Recursos para entender el protocolo Quédate en México”, (Ciudad de México: IMUMI, 2019): 3-4. <https://imumi.org/attachments/2019/Recursos-para-entender-el-Protocolo2019.pdf>

⁶⁸ Ariel G. Ruiz Soto, “One Year after the U.S.-Mexico Agreement”, *Migration Policy Institute*, 1.

México buscó mantener oculto —o lo más oculto posible—. En su libro, *Never Give an Inch*, Mike Pompeo, quien se encargó de las negociaciones en materia migratoria con México, declaró que el canciller Ebrard pidió mantener oculto el acuerdo que se comenzaba a negociar en noviembre. Pompeo escribió que el gobierno estadounidense estaba dispuesto a cerrar sus fronteras completamente si México no aceptaba la recepción de solicitantes de asilo en su territorio.⁶⁹ De acuerdo con Pompeo, Ebrard trató de impedir la implementación de un plan así, pero también pidió que el resultado de la negociación no fuera público y que se evitara la firma de algún documento.⁷⁰ Ebrard logró su cometido y en ese caso no se firmó ningún documento formal.

La negociación de un acuerdo migratorio no se mantuvo solamente oculta para la sociedad mexicana, a la embajadora de México en Estados Unidos, Martha Bárcena, tampoco se le compartieron detalles de este.⁷¹ Para la embajadora un acuerdo del tipo que se estableció con Estados Unidos fue una “traición a los principios que siempre México había mantenido en materia de migración.” Además, la embajadora confirmó que no se le informó sobre la implementación de un programa así y que, además, el secretario siempre la “engañó” puesto que, incluso después de la adopción formal del programa, jamás compartió los detalles del acuerdo entre México y Estados Unidos con ella.⁷²

El descontento por la adopción de un programa así no provenía solamente de parte de la embajadora. Dos funcionarias de la SRE entrevistadas para esta tesis compartieron

⁶⁹ Proceso, “Ebrard pidió ocultar el acuerdo migratorio con Trump “Quédate en México”, revela Mike Pompeo”, *Proceso*, 26 de enero de 2023, <https://www.proceso.com.mx/nacional/2023/1/26/ebrard-pidio-ocultar-el-acuerdo-migratorio-con-trump-quedate-en-mexico-revela-mike-pompeo-301018.html>

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ León Krauze, “Martha Bárcena confirma lo dicho por Pompeo sobre Ebrard y Quédate en México”, *El Universal*, 9 de febrero de 2023, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/siempre-se-me-engano-martha-barcena-confirma-lo-dicho-por-pompeo-sobre-ebrard-y-quedate-en-mexico/>

⁷² *Ibid.*

experiencias similares. Una de ellas ya no trabajaba en la Dirección General para América del Norte cuando se anunció la decisión, pero confirma que llamó a sus compañeros funcionarios para cuestionar sobre la implementación de MPP. La funcionaria recordaba que, durante su gestión, la dirección para asuntos de América del Norte enviaba notas constantemente sobre las implicaciones de aceptar un acuerdo tipo “Tercer País Seguro”: había implicaciones de derechos humanos, de la protección de la soberanía nacional y también era una imagen que México no deseaba proyectar internacionalmente, “este tipo de acuerdos se dan en países como Turquía con la Unión Europea, esta no era la imagen que queríamos proyectar”.⁷³ En las conversaciones con colegas que fueron parte de la negociación, la razón de la implementación del acuerdo era clara: “uno de ellos me decía que tenía que haber estado ahí. Fueron horas de negociación con funcionarios estadounidenses agresivos. Estaba además la amenaza de las tarifas [sic] y a pesar de la dificultad tenía que hacer lo mejor para México”.⁷⁴

El descontento también provino de otras oficinas dentro de SRE. Una funcionaria que trabajaba asuntos de Centroamérica recuerda todas las notas que enviaban sobre las implicaciones de recibir refugiados en términos económicos, sociales y humanitarios. Debían existir consideraciones de presupuesto, capacidad y orden. “Nunca nos hicieron caso. Había dos preocupaciones: la de la relación con Estados Unidos y la de la migración; la de la relación era más importante”.⁷⁵

Con la evidencia disponible, parece que la decisión de aceptar MPP fue controversial, oscura y no hubo muchas consultas con otros funcionarios y dependencias respecto a la

⁷³ Entrevista a ex funcionaria de SRE.

⁷⁴ Entrevista a ex funcionaria de SRE.

⁷⁵ Entrevista a ex funcionaria de SRE.

aceptación del programa, quizá por la necesidad urgente de evitar los aranceles. Este es otro ejemplo de la importancia de incorporar el estudio del proceso de toma de decisión de los funcionarios y la construcción de un rol nacional. Se trataba de una situación imposible. Quizá muchas reglas o compromisos comunes⁷⁶ —como el de llevar a cabo más consultas a otras dependencias— tuvieron que relegadas por la preocupación del bienestar nacional. Es importante considerar también, que de acuerdo con Chris Alden y Amnon Aran, los funcionarios tomarán decisiones a partir de la posición de los tomadores de decisiones dentro de la burocracia de su país.⁷⁷ Si su rol —explícito o como un mandato extraoficial— exigía un resultado determinado, el funcionario debía actuar en ese sentido.

Unos meses después, durante la implementación del acuerdo Estados Unidos-México sobre migración (US- Mexico Agreement), las condiciones mejoraron un poco y Estados Unidos reconocía a la migración como un asunto de corresponsabilidad. Sin embargo, no hubo cambios sustantivos hasta la llegada del presidente de Joe Biden al poder, cuando se desechó MPP.⁷⁸ México celebró la decisión de que Estados Unidos comenzara a procesar las solicitudes de asilo dentro de su propio territorio, pero las declaraciones al respecto también fueron limitadas. Otras organizaciones, como WOLA, señalaron que el acuerdo migratorio entre Estados Unidos y México “generó un desastre humanitario” y que los migrantes que esperaban en México la respuesta a sus solicitudes de asilo se vieron expuestos a condiciones

⁷⁶ Cristian Cantir y Juliet Kaarbo, “Contested Roles and Domestic Politics: reflections on role theory in foreign policy analysis and IR Theory”, en *Foreign Policy Analysis*, vol. 8, núm. 1, (2012): 5.

⁷⁷ Chris Alden y Amnon Aran, *Foreign policy analysis: new approaches*, 47.

⁷⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Información sobre cambios al programa “Protocolo de Protección al Migrante” anunciados por EE.UU.”, 12 de febrero de 2021, <https://www.gob.mx/sre/prensa/informacion-sobre-cambios-al-programa-protocolo-de-proteccion-al-migrante-mpp-por-sus-siglas-en-ingles-anunciados-por-ee-uu?state=published>

riesgosas de seguridad y de salud, además de que empujaron al sistema de asilo en México al borde del colapso, reflejado en un aumento de denuncias.⁷⁹

El Programa de Desarrollo Integral, Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro

Más allá de la contención migratoria derivada del MPP y el US-Mexico Agreement, el gobierno de México también estuvo involucrado en la creación e implementación de programas para el desarrollo en países centroamericanos. Como lo mencionaba anteriormente, el gobierno de López Obrador inició con la discusión del Plan de Desarrollo Integral (PDI). El PDI se creó en cooperación con la CEPAL y su objetivo principal era “dinamizar el proceso y elaborar una agenda de implementación basada en propuestas a partir de las necesidades de los países [...] de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos [...] con miras a influir en la implementación de los ODS y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular”.⁸⁰ El plan contenía cuatro pilares: el desarrollo económico; el bienestar social; la sostenibilidad ambiental, cambio climático y adaptación, y reducción del riesgo de desastres; y la gestión integral del ciclo migratorio.⁸¹

El plan parecía cumplir con los objetivos iniciales de la administración y fue anunciado en distintos foros internacionales, como la ONU.⁸² Pero el reto principal en la implementación era la obtención de fondos. Alicia Bárcena, que en ese momento era la

⁷⁹ Maureen Meyer, “Un año después del acuerdo migratorio entre los Estados Unidos y México, es claro que generó un desastre humanitario”, WOLA, 6 de junio de 2020, <https://www.wola.org/es/analysis/acuerdo-migratorio-estados-unidos-mexico-genero-desastre-humanitario/>.

⁸⁰ CEPAL, “Acerca del Plan de Desarrollo Integral” Consultado en: <https://www.cepal.org/es/acerca-plan-desarrollo-integral>

⁸¹ Ibid.

⁸² Secretaría de Relaciones Exteriores, “El secretario de Relaciones Exteriores anuncia en Naciones Unidas el lanzamiento del Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica”, 19 de julio de 2019. Consultado en: <https://www.gob.mx/sre/es/articulos/el-secretario-de-relaciones-exteriores-anuncia-en-naciones-unidas-el-lanzamiento-del-plan-de-desarrollo-integral-con-centroamerica>

secretaría ejecutiva de la CEPAL, señaló que aunque dentro del plan existían programas de aplicación inmediata, algunos otros necesitaban una inversión de cuatro mil millones de dólares.⁸³ Hay poca información sobre el despliegue del PDI, una funcionaria de la SRE señala que el gobierno perdió interés en la implementación del plan, a pesar de que prometía desarrollo a largo plazo, para enfocarse en su lugar en el programa Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro.⁸⁴ La funcionaria argumentaba que los dos programas insignia del gobierno de México ofrecían “soluciones” a corto plazo, la presentación de resultados sería inmediata. La funcionaria también declaró que parecía que como los dos proyectos eran una prioridad general para el gobierno, fue más fácil trasladarlos también al tema de la migración.⁸⁵

La tragedia de Juárez: la falta de cooperación entre agencias

Quizá uno de los casos que mejor ilustran la conducción de la política migratoria en México de 2018 a 2023 es la muerte de 39 migrantes en Ciudad Juárez el 27 de marzo de 2023. En un incendio dentro de las instalaciones del gobierno que albergaba migrantes murieron 39 personas y 27 quedaron heridas. Las declaraciones oficiales respecto a la tragedia fueron insuficientes: aunque lamentó la muerte de los migrantes en una mañana, el presidente López Obrador señalaba que algunas de las personas que estaban en el centro de detención

⁸³ Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Guatemala, “Presentan Resultados del Proyecto de Apoyo al Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica”; Consultado en: <https://guatemala.gob.gt/presentan-resultados-del-proyecto-de-apoyo-al-plan-de-desarrollo-integral-pdi-para-centroamerica/>

⁸⁴ Entrevista a ex funcionaria de SRE.

⁸⁵ Entrevista a ex funcionaria de SRE.

recibieron la noticia de que serían deportados por lo que “a manera de protesta” pusieron colchonetas en la puerta del albergue y prendieron fuego.⁸⁶

Como muchos analistas señalaron, esa explicación fallaba en mencionar por qué había personas encerradas en celdas y por qué no se les liberó una vez que inició el fuego. Menciono que este caso es representativo de la gestión migratoria en México por varias razones: en primer lugar, porque hace evidente la detención y quizá criminalización de migrantes — algunos de ellos habían sido deportados de Estados Unidos días antes—; evidencia también la presión sobre el sistema de recepción de migrantes a raíz de los acuerdos migratorios con Estados Unidos y la falta de fondos destinados a una infraestructura adecuada para recibir a migrantes y solicitantes de asilo y refugio; muestra la opacidad sobre la gestión migratoria en la frontera norte de México, pues aunque es más fácil conocer lo que sucede en la frontera sur y el gobierno en general es más abierto respecto a sus políticas migratorias ahí, lo que sucede en el norte es menos transparente y generalmente público solamente frente a situaciones escandalosas;⁸⁷ y por último, muestra también la falta de cooperación entre secretarías encargadas de la gestión migratoria.

Luego de la tragedia en Juárez, el periódico *El País* encontró que la Comisión Intersecretarial de Atención en Materia Migratoria (CIAIMM) hasta ese momento se había reunido solamente ocho veces y en ninguna de estas reuniones estuvo Adán Augusto López Hernández, secretario de Gobernación, y Francisco Garduño Yáñez, el titular del INM después de la renuncia de Guillén. La Comisión Intersecretarial para gestionar la migración fue casi inoperante. De hecho, la última reunión previa a los sucesos en el centro de detención

⁸⁶ Gobierno de México, “Presidente López Obrador lamenta fallecimiento de 39 migrantes en Ciudad Juárez”, 28 de marzo de 2023, Conferencia matutina, <https://www.gob.mx/amlo/prensa/presidente-lopez-obrador-lamenta-fallecimiento-de-39-migrantes-en-ciudad-juarez>

⁸⁷ Entrevista a ex funcionaria de SRE.

en Juárez había sido más de un año antes, en 2022.⁸⁸ A pesar de la importancia de la SRE en la gestión migratoria en el sexenio de López Obrador, la SRE comunicó que la responsabilidad de la conducción de la política migratoria era la SEGOB y que la función del canciller era solamente “coordinar e informar”.⁸⁹ Frente a estas declaraciones la SEGOB comenzó un proceso de investigación del caso y la implementación de procesos y controles para la supervisión de la gestión migratoria.

Es difícil asignar responsabilidad completa a una sola secretaría —o incluso al INM— respecto a la tragedia de Juárez. Es cierto que constitucionalmente la máxima autoridad migratoria en México era la SEGOB; sin embargo, también es cierto que la SRE tomó control sin precedentes de la política migratoria en México, que muchos acuerdos los hizo sin consultar a otros funcionarios que debían ser parte del proceso de negociación con Estados Unidos. Un ejemplo de esto es que a pesar de las declaraciones de la SER sobre su función de coordinar e informar, fue la cancelería la que convocó a todas las reuniones de la CIAIMM. La falta de coordinación y el creciente desinterés por una política migratoria coordinada (como se puede inferir a partir de cómo se detuvieron las reuniones de la CIAIMM) refleja el problema estructural que al que el gobierno de México se enfrentaba y también alimentaba. Por supuesto, la ausencia de reuniones de la comisión intersecretarial es el causante directo o único del incendio, sin embargo, en la medida en la que la ausencia de procesos y controles sí incide en cómo se desempeñan los programas y proyectos dentro de

⁸⁸ Las sesiones de la Comisión fueron llevadas a cabo en estas fechas: la primera el 25 de septiembre de 2019, la segunda el 16 de octubre de 2019, la tercera el 21 de noviembre de 2019, la cuarta el 10 de diciembre de 2020 (este año fue la única), la quinta el 8 de abril de 2021, la sexta el 11 de noviembre de 2021, la séptima el 16 de diciembre de 2021, la octava el 7 de abril de 2022 (esta fue la última antes del suceso en Juárez). Al inicio del sexenio estas reuniones habían sido más periódicas.

⁸⁹ Elías Camhaji e Isabella González, “Sin Adán Augusto ni Garduño y solo ocho sesiones en cuatro años: así operó la comisión migratoria de México”, *El País*, 6 de abril de 2023 <https://elpais.com/mexico/2023-04-06/sin-adan-augusto-ni-garduno-y-solo-ocho-sesiones-en-cuatro-anos-asi-opero-la-comision-migratoria-de-mexico.html>

la administración federal, se puede entender como un error que se debía haber buscado evitar con más intención.

La llegada de Alicia Bárcena a la SRE: el Modelo mexicano de movilidad humana y un reacomodo en la gestión migratoria

Casi al final del sexenio de López Obrador el secretario Marcelo Ebrard abandonó la SRE por sus aspiraciones presidenciales. Posterior a su renuncia, en junio de 2023 el presidente López Obrador nombró a Alicia Bárcena como secretaria de Relaciones Exteriores⁹⁰, quien tenía gran experiencia en desarrollo económico vinculado a la migración gracias a su trabajo en la CEPAL. Vale la pena notar que, durante su gestión, la secretaria reestructuró la CIAIMM con base en los nuevos pilares de la Estrategia Integral de Migración del Gobierno de México, lo que implicó reorganizar la coordinación entre las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública en la materia.⁹¹ Se establecieron cinco grupos de trabajo, en donde destaca que la “Gestión humanitaria de la migración irregular” sería encabezado por la secretaria de Gobernación, Luisa María Alcalde Luján, y la “Atención a comunidades mexicanas en el exterior” sería encabezado por la secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena Ibarra.

Se llevaron a cabo tres sesiones de la CIAIMM a partir del ingreso de Alicia Bárcena a la SRE: la primera el 19 de diciembre de 2023,⁹² la segunda el 15 de mayo de 2024,⁹³ y la

⁹⁰ Gobierno de México, “Presidente de la República nombra a Alicia Bárcena secretaria de Relaciones Exteriores”, Gobierno de México, 13 de junio de 2023: <https://www.gob.mx/amlo/prensa/presidente-de-la-republica-nombra-a-alicia-barcena-secretaria-de-relaciones-exteriores>

⁹¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Gobierno de México lleva a cabo la novena sesión de la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria”, 19 de diciembre de 2023, <https://www.gob.mx/sre/prensa/gobierno-de-mexico-lleva-a-cabo-la-novena-sesion-de-la-comision-intersecretarial-de-atencion-integral-en-materia-migratoria>

⁹² *Ibid.*

⁹³ Secretaría de Relaciones Exteriores, “La Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria adopta el Modelo de Movilidad Humana”, 15 de mayo de 2024, <https://www.gob.mx/sre/prensa/la-comision-intersecretarial-de-atencion-integral-en-materia-migratoria-adopta-el-modelo-mexicano-de-movilidad-humana?idiom=es>

tercera el 5 de septiembre de 2024.⁹⁴ En las tres reuniones, la secretaria Bárcena y la secretaria Alcalde estuvieron presentes. Esto fue un evidente contraste a las reuniones anteriores en donde solamente en la segunda reunión habían estado presentes tanto el secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, como la secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero.⁹⁵

Otro cambio relevante fue que se publicó también el documento del Modelo Mexicano de Movilidad Humana.⁹⁶ El documento⁹⁷ muestra los objetivos respecto a migración y el diseño de la política migratoria, que buscaba atender a la migración con una visión regional priorizando “las causas estructurales de la migración para que ésta sea una decisión y no una obligación”.⁹⁸ Se establecieron los cuatro pilares del modelo: la regularización y empoderamiento a comunidades mexicanas en el exterior; la cooperación de México para programas económicos y sociales en comunidades de origen y retorno de la migración y factores políticos y económicos externos que inhiben el desarrollo: sanciones de deuda y menos acceso a cooperación; vías de movilidad laboral; y acciones coordinadas para la gestión humanitaria de flujos migratorios irregulares. Pareciera que el documento sin

⁹⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores, “La canciller Alicia Bárcena presenta libro del Modelo mexicano de movilidad humana en la XI sesión ordinaria de la Ciaimm”, 5 de septiembre de 2024: <https://www.gob.mx/sre/es/articulos/la-canciller-alicia-barcena-presenta-libro-del-modelo-mexicano-de-movilidad-humana-en-la-xi-sesion-ordinaria-de-laciaimm?idiom=es#:~:text=%20La%20Comisi%C3%B3n%20Intersecretarial%20de%20Atenci%C3%B3n%20Integral,acciones%20implementadas%20para%20atender%20el%20fen%C3%B3meno%20migratorio.>

⁹⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Se celebra la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria (CIAIMM), 16 de octubre de 2019, <https://www.gob.mx/sre/prensa/se-celebra-la-segunda-sesion-ordinaria-de-la-comision-intersecretarial-de-atencion-integral-en-materia-migratoria-ciaimm-223630?idiom=es-MX>

⁹⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, “La canciller Alicia Bárcena presenta libro del Modelo mexicano de movilidad humana en la XI sesión ordinaria de la Ciaimm”, 5 de septiembre de 2024: <https://www.gob.mx/sre/es/articulos/la-canciller-alicia-barcena-presenta-libro-del-modelo-mexicano-de-movilidad-humana-en-la-xi-sesion-ordinaria-de-laciaimm?idiom=es#:~:text=%20La%20Comisi%C3%B3n%20Intersecretarial%20de%20Atenci%C3%B3n%20Integral,acciones%20implementadas%20para%20atender%20el%20fen%C3%B3meno%20migratorio.>

⁹⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Modelo Mexicano de Movilidad Humana*, (Ciudad de México, Secretaría de Relaciones Exteriores, AMEXCID, 2024).

⁹⁸ *Ibid.*

replicó lo que se vio al inicio del sexenio; una aspiración y un discurso enfocado en derechos humanos y desarrollo, que no se aplicó. En la misma reunión en la que se promovía una política migratoria enfocada en promover el desarrollo y atender las causas estructurales de la migración, la Comisión Intersecretarial celebraba la reducción de flujos migratorios de manera casi inmediata.⁹⁹

Conclusiones del sexenio de AMLO

En sexenio de López Obrador se vio afectado por algunos elementos que habían supuesto una transformación en el sistema migratorio desde el sexenio anterior. Los flujos provenientes de Centroamérica, ahora en forma de caravanas, fueron un reto importante en el momento de crear propuestas de política migratoria. Adicionalmente, la postura de Estados Unidos fue todavía más disruptiva, con el presidente Trump amenazando con la imposición de aranceles y con la promulgación de más de 472 órdenes ejecutivas.

Vimos entonces cuatro elementos internos y externos que afectaron en la creación de la política migratoria mexicana: el discurso de la Cuarta Transformación y su relación con la protección de los derechos humanos de los migrantes, la transformación de los flujos migratorios, la presión de Estados Unidos y la gestión burocrática dentro de México. De nueva cuenta, la gestión migratoria quedó atrapada entre el deber ser —mediante discursos y programas que promovían el desarrollo regional y la gestión de la migración organizada— y la realidad, de un aumento de flujos migratorios, una transformación en la relación con los países del TNC y de un vecino fuerte y con gran capacidad de coerción, especialmente en

⁹⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores, “La Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria adopta el Modelo de Movilidad Humana”, 15 de mayo de 2024, <https://www.gob.mx/sre/prensa/la-comision-intersecretarial-de-atencion-integral-en-materia-migratoria-adopta-el-modelo-mexicano-de-movilidad-humana?idiom=es>

materia comercial, que exigía a México a detener el paso de migrantes del TNC por su territorio y evitar su llegada a la frontera norte de México.

Bajo la gestión de Donald Trump la implementación de MPP, la suspensión de ayuda a Honduras y el Salvador y los Asylum Cooperative Agreements fueron elementos disruptivos en el sistema. El TNC reaccionó evitando el enfrentamiento con Estados Unidos y buscó acuerdos menos visibles que pudieran mejorar o estabilizar la relación bilateral, un ejemplo de esto fue Guatemala. México también buscó establecer una política materialmente cooperativa, mientras gestionaba el discurso gubernamental interno y el rol nacional que buscaba proyectar.

Incluso después de la llegada de Biden al poder, no existió una transformación efectiva respecto a los objetivos y la implementación de la política migratoria. Aunque es cierto que Biden sí buscó retomar acuerdos de cooperación más justos entre los países del TNC y México, fue difícil transformar la relación de manera profunda. Además, algunos factores estructurales, como la ausencia de desarrollo en el TNC, fueron persistentes e imposibilitaron una transformación profunda en el sistema.

En México, el APE, el modelo burocrático, y la teoría de rol nacional continuaron siendo herramientas útiles para analizar la formulación de una política migratoria. El análisis comparativo entre la gestión de Ebrard y Bárcena mostraron cómo es que la posición dentro del sistema político en general junto con las preferencias y valores individuales de los tomadores de decisiones inciden en las decisiones de creación e implementación de política. En el caso de Ebrard, es posible que sus aspiraciones presidenciales y su interés en proteger el bienestar comercial y México lo llevaran a tomar decisiones sin consultas y a relegar el aspecto de protección de derechos humanos. Por otro lado, es posible que la trayectoria

profesional de Bárcena y los antecedentes de la política migratoria la llevarán a buscar un reacomodo en la organización institucional migratoria.

El mandato de Tonatiuh Guillén, aunque corto, fue un período esperanzador para las personas encargadas de la política migratoria en México y la ciudadanía preocupada por la protección de los derechos humanos de los migrantes centroamericanos. Sin embargo, después de su renuncia, el nombramiento de Francisco Garduño sugería la continuación a la política del sexenio pasado respecto al Instituto Nacional de Migración, que priorizaba perfiles con experiencia en temas de seguridad y no tanto en gestión humanitaria. Resulta evidente que se buscaba construir una respuesta efectiva frente a los ojos de Estados Unidos. Las declaraciones de Guillén después de abandonar su puesto confirman lo analizado a lo largo del capítulo: las amenazas arancelarias y el bienestar comercial de México desplazaron a la migración ordenada en la jerarquía de prioridades.

Durante la gestión de López Obrador, entonces, el control de la Secretaría de Relaciones Exteriores se convirtió en un factor especialmente importante. El mandato del presidente a Marcelo Ebrard para la gestión de la política migratoria ofrece luz también sobre la urgencia de mantener una buena relación con Estados Unidos en la medida de lo posible. Además, supuso nuevos retos, como la coordinación entre secretarías y el manejo del descontento de funcionarios que no percibían que sus prioridades estaban siendo atendidas.

V. Conclusiones

El análisis en este texto fue, en gran medida, el resultado de la investigación de la historia de la política migratoria en México dentro del sistema regional migratorio. Era importante realizarlo de esa forma porque la política migratoria de México jamás se ha construido en un vacío. Aunque no se trata de una política exclusivamente reactiva, las decisiones de los vecinos al sur y al norte fueron relevantes al determinar las decisiones de México, así como el contexto social, político y económico dentro del que se tomaron. La incorporación de sistemas migratorios al marco teórico permitió entender al sistema a través de atributos claramente identificables como la geografía y la transformación de este sistema a partir de mecanismos de retroalimentación y vínculos dinámicos como las instituciones dedicadas a gestionar la migración, o las políticas y estrategias migratorias. El concepto de una vinculación dinámica dentro del sistema migratorio fue especialmente útil ya que permitió observar cómo es que las decisiones y políticas de los otros países que comprenden el sistema regional migratorio también estaban afectadas por las decisiones del gobierno mexicano.

La política de contención migratoria en México, entonces, respondía a un sistema complejo, en donde los factores intermedios y los factores estructurales interactuaban. Las dependencias burocráticas del gobierno mexicano intentaban establecer una política pública e implementar planes como el PND, el PEM, el Programa Frontera Sur, el PDI, o Sembrando Vida, en un contexto cambiante. Este se transformaba con rapidez no solamente por a la presión estadounidense —casi siempre un factor estructural dentro del sistema—, sino también debido a los flujos migratorios, la presión interna de la sociedad civil, el cambio de facultades entre secretarías, la competencia burocrática —por ejemplo, en el sexenio de AMLO—, la preocupación por mantener una política comercial para México, los cambios en

la relación con el TNC —y los esquemas de cooperación—, las políticas de desarrollo regional y los estilos de gestión que fueron explorados especialmente a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

De manera más específica, durante el sexenio de EPN la Secretaría de Relaciones Exteriores fue posible observar la importancia del establecimiento de un rol nacional, y la posición de los funcionarios dentro del sistema junto con sus interpretaciones de la situación política interna. En un inicio, bajo la gestión de Meade, se intentó mantener una política “sin estridencias” con Estados Unidos para avanzar con otros objetivos de política exterior, considerando el “Mexican Moment” y el rol nacional que se buscaba proyectar hacia el exterior. Después, bajo Ruiz Massieu se buscó crear una marca positiva de México frente a los ataques de Trump. Frente a la victoria de Trump, la secretaría a manos de Videgaray se enfocó en establecer una buena relación con Estados Unidos y proteger los intereses mexicanos en la inminente renegociación del TLCAN. Como se mostró en el capítulo tres, estos cambios en el estilo de gestión se explican gracias a más de un factor: por un lado, las exigencias y políticas de Estados Unidos dentro del sistema regional migratorio y por otro debido a reacomodos en la política interna, la competencia burocrática y la construcción del rol nacional.

La incidencia de la política interna se volvió evidente ya que en la medida en la que la administración de EPN se enfrentaba a más escándalos pues era más difícil proyectar una imagen de un país modernizado. La proyección del rol nacional fue especialmente evidente bajo la gestión de Meade, que trataba de alejarse de la agenda panista de años anteriores y proyecta un México moderno y la de Ruiz Massieu que trataba de proyectar una identidad distinta a la que Trump declaraba. La competencia burocrática fue más evidente bajo la gestión de Videgaray, que por su perfil y la situación decidió que la gente con la que trabajaba

desde la SHCP se encargaría de la gestión comercial con EE. UU. y que los otros funcionarios de la SRE estarían bajo este mandato. Resulta interesante que esta competencia burocrática se dio dentro de una misma secretaría.

Los planes durante el sexenio de Peña Nieto parecían prometedores: el PND y el PEM proponían una gestión integral de la migración y proteger los derechos humanos de los migrantes. La implementación sería difícil por el perfil del titular del Instituto Nacional de Migración, las denuncias que tenía y su enfoque en seguridad. Finalmente, la propuesta del Programa Frontera Sur que surgió a partir de la transformación de los flujos migratorios provenientes de Centroamérica puso en pausa al PEM. La propuesta del Programa Frontera Sur seguía siendo buena en términos de la búsqueda de una gestión integral y organizada — aun considerando la ausencia de cobertura de todos los países de Centroamérica—. Sin embargo, la urgencia de obtener resultados y los operadores encargados de implementar el programa solamente llevaron a más violaciones a derechos humanos y más detenciones.

Este primer sexenio apunta a lo que se sugería desde el inicio de esta investigación: la presión estadounidense importa mucho, pero también otros elementos dentro del sistema, como la manera en la que se transforman los sistemas de cooperación, la volubilidad de los flujos migratorios y cómo es que México articula una respuesta e interactúan distintas estructuras gubernamentales internas. Al inicio del sexenio, el gobierno integró objetivos más generales a su política exterior, que se vieron afectados cuando los flujos de Centroamérica y la posición estadounidense cambiaron. Esto obligó a transformar la jerarquía de prioridades para México y llevó también a la implementación del Programa Frontera Sur. A pesar de que había vicios desde el inicio en la política migratoria —notoriamente la ausencia de perfiles especializados— también es cierto que es imposible implementar un plan integral cuando la

presión externa es tan poco predecible, cuando necesita de una respuesta inmediata y cuando el bienestar económico de todo el país se pone en riesgo.

El sexenio de López Obrador confirma esta tendencia, con algunas diferencias. En principio, el discurso de protección de los derechos humanos de los migrantes y de acercarse a Latinoamérica fue más evidente durante este sexenio. La asociación con la CEPAL para crear el PDI iba en línea con estos esfuerzos. Se trataba de una intención de atender las causas de la migración de raíz y de promover el desarrollo en la región. Más aún, la llegada de Tonatiuh Guillén indicaba que los objetivos del INM y la SEGOB se transformarían para por fin implementar lo que todos los planes de desarrollo y gestión de la migración habían dictado por años, y así fue, pero solamente por un período de tiempo muy limitado.

Después de la renuncia de Guillén, la designación del siguiente comisionado, Francisco Garduño, indicó un cambio importante en la visión del Instituto Nacional de Migración y de la SEGOB. Garduño tenía experiencia en el sistema penitenciario en México, que es un perfil similar al que habían tenido los comisionados anteriores durante el sexenio de EPN. La renuncia se dio además en el contexto de una creciente presión de Estados Unidos. Los planes y las estrategias de desarrollo de México perdieron relevancia frente a una amenaza más urgente: la política comercial y el bienestar económico de México. Este fenómeno es similar a lo que sucedió el sexenio anterior con el Programa Frontera Sur, aunque quizá de manera más contundente por el inicio de un gobierno cuyo discurso prometía una política diferente y la designación inicial de un perfil tan prometedor.

Un factor que también afectó la conducción de la política migratoria fue la importancia que adquirió la SRE en la política migratoria. La encomienda del presidente López Obrador a Marcelo Ebrard evidenció la confianza que tenía al funcionario y la relación que el gobierno de México percibía entre tratar con Estados Unidos y proveer resultados

adecuados en la gestión de la migración. Como se mencionó en el capítulo 4, durante este sexenio se evidenció también el concepto de competencia burocrática y cómo el papel de los funcionarios dentro del sistema político incidirá en sus decisiones.

Incluso después de haber llegado a un acuerdo con Estados Unidos, y después de la llegada de Joe Biden al poder, la SRE mantuvo una política de contención, poco cooperativa con otras dependencias. La llegada de Bárcena como canciller sí implicó cambios en la manera de gestionar la política migratoria, y se priorizó de nuevo la cooperación con la SEGOB. Sin embargo, el Modelo mexicano de movilidad humana, que fue el proyecto más importante durante su gestión respecto a la migración, fue insuficiente y parecía más un deseo que una realidad de implementación de política pública.

La política y agenda interna del gobierno también es importante para entender la política migratoria. Durante el sexenio de Peña Nieto el objetivo era la transformación de México frente a los ojos del mundo mediante la modernización del país. Esto relegó la discusión de la migración hasta que las circunstancias lo impidieron. Por otro lado, durante el sexenio de López Obrador, programas como Sembrando Vida, muy cercanos a la estrategia y el discurso central del gobierno, se utilizaron para responder a la urgencia de la migración proveniente de Centroamérica, incluso cuando había alternativas con mayor fortaleza estructural y que prometían resultados positivos a largo plazo, como el PDI. Este es un claro ejemplo de la relación entre la presión externa (en este caso de parte de Estados Unidos), la transformación de flujos migratorios de Centroamérica y su interacción con los factores internos, como la lectura de la situación por parte de México y el interés simultáneo de impulsar su propia agenda interna.

Un factor poco analizado en este texto fue la creciente participación de la Guardia Nacional en la gestión de la migración. Aunque en un inicio su involucramiento estaba

subordinado a los acuerdos entre México y Estados Unidos, a lo largo del sexenio de AMLO su presencia fue cada vez más notoria. En un inicio, la presencia de la Guardia Nacional fue parte de los acuerdos bilaterales, pero terminó siendo un factor decisivo en el control de la frontera sur, en los controles migratorios dentro del territorio mexicano y en la organización de los centros de detención dentro de México. En investigaciones futuras será pertinente estudiar la identidad de este grupo y su relación con otras dependencias.

No está de más recalcar que a lo largo de la investigación, un factor persistente fue la importancia de los perfiles a cargo de la SRE en la gestión de la política migratoria y la relación con Estados Unidos. El estilo personal de los cancilleres interactuó con la creación del rol nacional, la competencia burocrática y la posición del funcionario dentro del sistema político. Este fenómeno no se tradujo exactamente igual en el INM. A excepción de Tonatiuh Guillen, los perfiles a cargo eran similares y su estilo de gestión también lo era. En investigaciones futuras sería interesante investigar esta divergencia con ayuda de un marco teórico diferente.

El APE, aunque fue utilizado especialmente para analizar la política mexicana interna, fue también útil al investigar la política exterior migratoria de EE. UU. La divergencia en la gestión de Trump y Biden ayudó a fortalecer la noción de que los Estados no son unidades monolíticas y que los factores ideológicos que conducen la política migratoria se reflejan a partir del proceso de toma de decisión de los funcionarios.

En los últimos años, la política migratoria de México vio afectada por la relación con Estados Unidos, el incremento de personas provenientes del TNC que tratan de llegar a Estados Unidos y los objetivos, interpretaciones e implementación de políticas del gobierno mexicano en turno, y las políticas de cooperación y desarrollo en la región. Evidentemente, los dos sexenios analizados en este texto poseían una visión de México y de la

implementación de políticas muy diferentes. Sin embargo, se enfrentaron a retos similares. La amenaza de los aranceles fue sin lugar a duda un factor fundamental que transformó la forma en la que México atiende la migración y los cálculos de política que debe hacer.

Es difícil implementar una política migratoria integral cuando hay tantas transformaciones al exterior, especialmente para México como país de tránsito. En un nuevo acuerdo bilateral con EE. UU. en el que ningún tema está fuera de la discusión y en donde se deben producir resultados efectivos, el gobierno y los funcionarios de México deberán aprender a crear estrategias que contemplen la rapidez de la transformación del contexto migratorio. México no puede volver a darse el lujo de relegar la política migratoria. Es imperativo consolidar un plan que logre proteger el bienestar comercial y económico de México, mientras que asegure la integridad de los migrantes y provea a los funcionarios en México de herramientas y estructuras que les permitan adoptar marcos regulatorios eficientes.

Al momento en el que finalizo esta tesis, Donald Trump ha sido elegido de nuevo presidente de Estados Unidos, y asumió su cargo en enero de 2025. Las amenazas de imponer aranceles a las exportaciones mexicanas para obligar el compromiso de México en la contención migratoria han sido casi realidad. Es posible que de nuevo el gobierno colabore con EE. UU para evitar los aranceles, sin embargo, este texto muestra que, a pesar de los factores externos, México sí puede cambiar su política migratoria –al menos en lo interno– mediante el establecimiento de la política migratoria como una prioridad propia, designando funcionarios capaces y especializados en la protección de derechos humanos y construyendo una agenda más proactiva y menos reactiva. El trabajo que México debe hacer interiormente no asegura que la presión de Estados Unidos se acabe, ni tampoco que los flujos migratorios

se transformen permanentemente, pero sí permitiría crear una mejor política, más ordenada y justa.

Bibliografía

- ACNUR. “Declaración y Plan de Acción de Brasil”, 3 de diciembre de 2012.
<https://www.acnur.org/mx/declaracion-y-plan-de-accion-de-brasil>
- ACNUR. “Situación del triángulo norte en Centroamérica”, *ACNUR*, Febrero de 2017, 1-9.
- Ahrens, J. M. “Peña Nieto admite su error con la visita de Trump”, *El País*, 24 de octubre de 2016.
https://elpais.com/internacional/2016/10/24/mexico/1477325533_963229.html
- Alba, Francisco. “Evolving migration responses in Mexico and the United States: Diverging Paths? En *Mexican migration to the United States*, editado por Harriet D Romo y Olivia Mogollon-López, 17-36. Texas: University of Texas Press, 2016.
- Alba, Francisco. “La Política Migratoria Mexicana Después de IRCA.” *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 14, no. 1, 40, (1999): 11-36.
<http://www.jstor.org/stable/43163066>.
- Alba, Francisco y Paula Leite. “Políticas migratorias después del 11 de septiembre: los casos del TLCAN y la UE”, *Migración y Desarrollo*, núm 2, (2004,): 4-20.
<https://www.redalyc.org/pdf/660/66000202.pdf>
- Alden, Chris y Amnon Aran. *Foreign policy analysis: new approaches*, Nueva York: Routledge, 2017.
- Allison, Graham T. y Morton H. Halperin. “Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications”, *World Politics*, vol. 24, (1972): 40- 79.
<https://doi.org/10.2307/2010559>
- American Immigration Council. “A Guide to Title 42 Expulsions at the Border” *American Immigration Council*, 25 de mayo de 2022.
<https://www.americanimmigrationcouncil.org/fact-sheet/guide-title-42-expulsions-border/>
- Anguiano Téllez, María Eugenia y Lucero Vargas Chantal. “La construcción gradual de la política de contención migratoria en México”, en *Movilidad humana en tránsito. Retos de la Cuarta Transformación en política migratoria*, editado por Daniel Villafuerte Solís y María Eugenia Anguiano Téllez, 123- 158. Buenos Aires: CLACSO, 2020.

- Aroche Aguilar, Ernesto. “EPN dice que respeta los derechos humanos de los migrantes, ¿cierto?”, *Animal Político*, 12 de junio de 2017. <https://animalpolitico.com/verificacion-de-hechos/fact-checking/migrantes-derechos-epn-sabueso>
- BBC News. “Mexico: we will not pay for Trump border wall”, *BBC News*, 26 de enero de 2017. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-38753826>
- BBC News Mundo. “Obama llega a México”, *BBC News*, 9 de agosto de 2009 https://www.bbc.com/mundo/internacional/2009/08/090809_cumbre_aspan_mf
- Benenson, Laurence. “Fact Sheet: Deferred Action for Childhood Arrivals”, *National Immigration Forum*, 21 de mayo de 2024. <https://immigrationforum.org/article/fact-sheet-on-deferred-action-for-childhood-arrivals->
- Bier, David J. “Trump’s Border Policies Let More Immigrants In”, CATO Institute, 10 de marzo de 2021. <https://www.cato.org/blog/trumps-border-policies-let-more-immigrants-sneak>
- Bakewell, Oliver. “Relaunching migration systems”, *Migration Studies*, vol. 2, núm. 3, (2014): 300-318.
- Blinken, Anthony J. “Suspending and Terminating the Asylum Cooperative Agreements with the Governments El Salvador, Guatemala and Honduras”, Declaración de Prensa, 6 de enero de 2021, <https://www.state.gov/suspending-and-terminating-the-asylum-cooperative-agreements-with-the-governments-el-salvador-guatemala-and-honduras/>
- Boundless. “Immigration Policies Under Barack Obama”, *Boundless*, 21 de mayo de 2017, <https://www.boundless.com/blog/obama/>.
- Bolter, Jessica, Emma Israel y Sarah Pierce. “Four Years of Profound Change: Immigration Policy during the Trump presidency”, *Migration Policy Institute*, febrero de 2022. <https://www.migrationpolicy.org/research/four-years-change-immigration-trump>
- Calva Sánchez, Luis Enrique y Eduardo Torre Cantalapiedra. “Cambios y continuidades en la política durante el primer año de gobierno de López Obrador”, *Norteamérica*, núm. 2, (2020): 157-181, DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2020.2.415>
- Camhaji, Elías e Isabella González. “Sin Adán Augusto ni Garduño y solo ocho sesiones en cuatro años: así operó la comisión migratoria de México”, *El País*, 6 de abril de 2023.

<https://elpais.com/mexico/2023-04-06/sin-adan-augusto-ni-garduno-y-solo-ocho-sesiones-en-cuatro-anos-asi-opero-la-comision-migratoria-de-mexico.html>

Camhaji, Elías. “El encargado de migración en México dimite tras el acuerdo con Trump”, *El País*, 14 de junio de 2019,

https://elpais.com/internacional/2019/06/14/mexico/1560538540_216134.html

Canales, Alejandro Ceróm, Juan Alberto De León Escribiano y Carmen Rosa. “Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades de los países del norte Centroamérica.” Ciudad de México, FAO, 2019.

Cantir, Cristian y Juliet Kaarbo. “Contested Roles and Domestic Politics: reflections on role theory in foreign policy analysis and IR Theory”, en *Foreign Policy Analysis*, vol. 8, núm. 1, (2012): 5-24.

CEPAL. “Acerca del Plan de Desarrollo Integral” Consultado en: <https://www.cepal.org/es/acerca-plan-desarrollo-integral>

Carballo de la Riva, Marta, Enara Echart Muñoz y María del Carmen Villareal Villamar. “El enfoque de sistemas migratorios revisitado. Una propuesta teórica para el estudio del sistema migratorio de América Latina y el Caribe”, *Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, vol. 27, núm. 57 (2019): 79-100.

Chihsti, Muzaffar, Sarah Pierce y Jessica Bolter. “The Obama Record on Deportations: Deporter in Chief or not?” *Migration Policy Institute*, 26 de enero de 2017. <https://www.migrationpolicy.org/article/obama-record-deportations-deporter-chief-or-not>

Chishti, Muzaffar, Kathleen Bush-Joseph y Colleen Putzel-Kavanaugh. “Biden art the three-year mark: The Most Active Immigration Presidency Yet Is Mired in Border Crisis Narrative”, *Migration Policy Institute*, 19 de enero de 2024. <https://www.migrationpolicy.org/article/biden-three-immigration-record>

Chishti, Muzaffar, Kathleen Bush-Joseph y Colleen Putzel-Kavanaugh. “Biden at the Three-Year Mark: The Most Active Immigration Presidency Yet is Mired in Border Crisis”, *Migration Policy Institute*, 19 de enero de 2024. <https://www.migrationpolicy.org/article/biden-three-immigration-record>

Chishti, Muzaffar y Kathleen Bush-Joseph. “The Biden Administration IS on Pace to Match Trump Deportation Numbers — Focusing on the Border, Not the U.S. Interior,”

- Migration Policy Institute*, 27 de junio de 2024.
<https://www.migrationpolicy.org/article/biden-deportation-record>
- Covarrubias, Ana. “La política exterior migratoria” en *La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy*, eds. Claudia Masferrer y Luicy Pedroza, 84- 90. Ciudad de México: El Colegio de México, 2022.
- Comunicado de Prensa WOLA. “México detiene ahora más migrantes centroamericanos que Estados Unidos”, *WOLA*, 11 de junio de 2015.
<https://www.wola.org/es/2015/06/mexico-ahora-detiene-mas-migrantes-centroamericanos-que-los-estado-unidos/>
- Cuevas, Stephanie. “Renuncia Tonatiuh Guillén, titular del Instituto Nacional de Migración”, *El Financiero*, 14 de junio de 2019.
<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/renuncia-tonatiuh-guillen-titular-del-instituto-nacional-de-migracion/>
- Department of State, “Integrated country strategy: Mexico”, *Department of state*, 29 de marzo de 2022: 19 https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/06/ICS_WHA_Mexico_Public.pdf
- Diario Oficial de la Nación. “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, Publicado el 20 de mayo de 2013. Consultado en:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013#gs.c.tab=0
- Durand, Jorge. “El programa bracero (1942-1964)”, en *Migración y Desarrollo*, núm. 9, (2007): 27-43.
- Durand Arp-Nisen, Jorge. “Política migratoria: entre el discurso, la práctica y la coyuntura” *Foro Internacional*, núm. 3 -4, (2019): 1021-1047.
- DW News. “México Lanza plan de ayuda “Estás en tu casa” para migrantes”, *DW News*. 26 de octubre de 2018, <https://www.dw.com/es/m%C3%A9xico-lanza-plan-de-ayuda-est%C3%A1s-en-tu-casa-para-migrantes/a-46060170#:~:text=Caravana%20migrante%20desestima%20plan%20de%20regularizaci%C3%B3n&text=%22No%20queremos%20m%C3%A1s%20ciudades%20ni,sido%20m%C3%A1s%20represiva%20que%20humanitaria%22>.

- Fawcett, James T. "Networks, Linkages, and Migration Systems", *International Migration Review*, vol. 23, núm. 3 (1989): 671-680.
- García, Jacobo y Elena Reina. "México abre las puertas a la caravana migrante", *El País*, 18 de enero de 2019. https://elpais.com/internacional/2019/01/18/mexico/1547778900_886071.html
- García, María Cristina. "Designing a refugee policy: Mexico as Country of First Asylum" en *Seeking Refuge: Central American Migration to Mexico, the United States, and Canada*, 44-88. California: University of California Press, 2006.
- Garsd, Jasmine. "In attempting to curtail immigration, the U.S. looks for allies in Latin America", *NPR National*, 10 de junio de 2024. <https://www.npr.org/2024/06/10/g-s1-3467/asylum-immigration-biden-sheinbaum-bukele-border>
- Garduño García, Silvia Elena. "La contención migratoria en México, una política de Estado, revisión histórica (1993-2014) y coyuntura reciente." Tesis de Maestría, Colegio de la Frontera Norte, 2017. Consultado en: <https://www.colef.mx/posgrado/tesis/uec2016199/>,
- Giorguli, Silvia E., Claudia Masferrer, Víctor M. García Guerrero y Enrique G de la G. "¿Cómo llegamos al sistema actual de migración entre México y Estados Unidos, y cómo podría ser en el futuro próximo?" En *La Paradoja de Trump. Migración, Comercio y Política Racial En La Integración México-Estados Unidos*, ed. Raúl Hinojosa-Ojeda y Edward Telles. Ciudad de México; El Colegio de Mexico, 2022, 73-88. <https://doi.org/10.2307/jj.1823140.7>
- Giorguli-Saucedo, Silvia, Víctor M. García-Guerrero y Claudia Masferrer. "A migration system in the making. Demographic dynamics and migration policies in North America and the Northern Triangle of Central America." Policy Paper. Ciudad de México: El Colegio de México, 2016, 1-31.
- Gobierno de México. "HOJA INFORMATIVA. Entendimiento Bicentenario sobre Seguridad, Salud Pública y Comunidades Seguras entre México y los Estados Unidos", Gobierno de México, 8 de octubre de 2021: <https://www.gob.mx/sre/documentos/hoja-informativa-entendimiento-bicentenario>
- Gobierno de México, "Presidente López Obrador lamenta fallecimiento de 39 migrantes en Ciudad Juárez", 28 de marzo de 2023, Conferencia matutina,

<https://www.gob.mx/amlo/prensa/presidente-lopez-obrador-lamenta-fallecimiento-de-39-migrantes-en-ciudad-juarez>

Gobierno de México. “Presidente López Obrador reitera deseo de mantener buena relación con EEUU, conservando el respeto a derechos de los migrantes”, Conferencia de prensa, 24 de diciembre de 2018, <https://www.gob.mx/amlo/prensa/presidente-lopez-obrador-reitera-deseo-de-mantener-buena-relacion-con-eeuu-conservando-respeto-a-derechos-humanos-de-migrantes>

Gobierno de México. “Presidente de la República nombra a Alicia Bárcena secretaria de Relaciones Exteriores”, Gobierno de México, 13 de junio de 2023: <https://www.gob.mx/amlo/prensa/presidente-de-la-republica-nombra-a-alicia-barcena-secretaria-de-relaciones-exteriores>

Gobierno de la República. “Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018. Programa Especial de Migración 2014 – 2018.” Consultado en: https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/UPM/PEM/PEM_2014-2018.pdf

Gobierno de la República. “Programa especial de Migración 2014-2018”: Consultado en: https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/UPM/PEM/PEM_2014-2018.pdf

Gobierno de México. “Programa Frontera Sur”, 7 de julio de 2014, Consultado en: <https://www.gob.mx/agricultura%7Cdgsiap/prensa/programa-frontera-sur-38330#:~:text=Dicho%20Programa%2C%20es%20una%20estrategia,legalidad%20a%20los%20derechos%20humanos.>

González, Jaime. “EE.UU. desbordado por la crisis humanitaria de los niños sin papeles”, *BBC Mundo*, 21 de junio de 2014. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/06/140620_eeuu_crisis_humanitaria_menores_indocumentados_jg

González, Jimena. “En la recta final de su gobierno, Peña alcanza solo 18% de aprobación: encuesta.” *Expansión Política*, 2 de septiembre de 2018. <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/09/02/en-la-recta-final-de-su-gobierno-pena-alcanza-solo-18-de-aprobacion-encuesta>

- González, Guadalupe y Rafael Velázquez Rojas. “Cambios y continuidades en la política exterior de México hacia América Latina: Acciones deliberadas.”, en *La política exterior de México 2024- 2030: Diagnóstico y propuestas*, editado por Rafael Velázquez Flores, Jorge A. Schiavon y Adriana Sletza Ortega Ramírez, 67-75. Ciudad de México, AMEI y Universidad Iberoamericana: 2024.
- Herrera, Octavio y Arturo Santa Cruz. “La cotidianidad política y social de la soberanía” en *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010, Norteamérica*, editado por Mercedes de Vega, 341-405. Ciudad de México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011.
- Hernández, Luis. “Asylum Cooperative Agreement Background”, *Justice for Immigrants*, Consultado en: <https://justiceforimmigrants.org/wp-content/uploads/2020/02/ACA-Final-1-24-2020.pdf>
- Hogan, Megan. “Trump vs. Biden on immigration: A side-by-side policy comparison”, *Peterson Institute for International Economics*, 24 de junio de 2024. <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2024/trump-vs-biden-immigration-side-side-policy-comparison>
- Hudson, Valerie M. “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”, en *Foreign Policy Analysis*, vol. 1 (2005): 1-30. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x>
- INFOBAE. “La polémica gira a China y Australia de Peña Nieto en 2014 en medio de la crisis por Ayotzinapa”, *INFOBAE*, 26 de agosto de 2020. <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/08/26/la-polemica-gira-a-china-y-australia-de-pena-nieto-en-2014-en-medio-de-la-crisis-por-ayotzinapa/>
- Instituto para las Mujeres en la Migración. “Recursos para entender el protocolo Quédate en México”. Ciudad de México: IMUMI, 2019. Consultado en: <https://imumi.org/attachments/2019/Recursos-para-entender-el-Protocolo2019.pdf>
- Kaarbo, Juliet. “A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics turn in IR Theory” *International Studies Review*, 17, núm. 2, (2015): 189- 216. <https://doi.org/10.1111/misr.12213>
- Krauze, León. “Martha Bárcena confirma lo dicho por Pompeo sobre Ebrard y Quédate en México”, *El Universal*, 9 de febrero de 2023,

<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/siempre-se-me-engano-martha-barcelona-confirma-lo-dicho-por-pompeo-sobre-ebrard-y-quedate-en-mexico/>

Krauze, León. “Tonatiuh Guillén propone abordar el problema migratorio desde otra óptica (Entrevista)”, *Letras Libres*, 21 de abril de 2021.

<https://letraslibres.com/politica/tonatiuh-guillen-propone-abordar-el-problema-migratorio-desde-otra-optica/>

La Política Online, “Videgaray sugirió ante los diputados que negociación del TLC podría llevar a una disputa de territorio”, *La Política Online*, 25 de abril de 2017, consultado en: <https://www.lapoliticaonline.com/mexico/politica-mx/n-99673-videgaray-sugirio-ante-los-diputados-que-negociacion-del-tlc-podria-llevar-a-una-disputa-de-territorio/>

Lentner, Howard H. “Public Policy and Foreign Policy: Divergences, intersections, exchange” *Review of Policy Research*, vol. 23, núm, 1, (2006): 169-181. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2006.00191.x>

Leutert, Stephanie. “La implementación y el Legado del Programa Frontera Sur de México”, Texas: Robert Strauss Center for International Security and Law, 2019. https://www.strausscenter.org/wp-content/uploads/prp_208-LA-IMPLEMENTACIO%CC%81N-Y-EL-LEGADO-DEL-PROGRAMA-FRONTERA-SUR-DE-ME%CC%81XICO.pdf

Leutert, Stephanie. “Las políticas migratorias de Andrés Manuel López Obrador en México.” Texas: Strauss Center, 2020.

Ley sobre refugiados, protección complementaria y asilo político. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP.pdf>

Long, Colleen. “Title 42 has ended. Here’s what it did, and how immigration policy is changing”, *AP News*, 6 de mayo de 2023. <https://apnews.com/article/immigration-biden-border-title-42-mexico-asylum-be4e0b15b27adb9bede87b9bbefb798d>

Llaven, Yadira. “Ardelio Vargas en el INM, ‘bofetada a defensores de derechos’: Solalinde”, *La Jornada*, 17 de enero de 2013, <https://www.jornada.com.mx/2013/01/17/politica/007n1pol>.

Mabogunje, Akin. “Systems Approach to a Theory of Rural-Urban Migration, *Geographical Analysis*, vol. 2, núm.1 (1970): 1-18.

- Meyer, Maureen. “Un año después del acuerdo migratorio entre los Estados Unidos y México, es claro que generó un desastre humanitario”, WOLA, 6 de junio de 2020, <https://www.wola.org/es/analysis/acuerdo-migratorio-estados-unidos-mexico-genero-desastre-humanitario/>.
- Meyers, Eytan. “Theories of International Immigration Policy – A comparative Analysis”, en *International Migration Review*, Vol. 34, num. 4, (2000): 1245-1282.
- Merca Escobar, Angie. “Migración desde el Triángulo Norte, su paso por México hacia Estados Unidos: un análisis situacional”, *Escenarios Actuales*, no. 1 (2023): 29-40.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Guatemala. “Presentan Resultados del Proyecto de Apoyo al Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica”; Consultado en: <https://guatemala.gob.gt/presentan-resultados-del-proyecto-de-apoyo-al-plan-de-desarrollo-integral-pdi-para-centroamerica/>
- Migration Policy Institute. “Countries of Birth for U.S. Immigrants, 1960-Present”: <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/immigrants-countries-birth-over-time?width=1000&height=850&iframe=true>
- Migration Policy Institute. “Mexican-Born Population Over Time, 1850-Present”, <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/mexican-born-population-over-time>
- Nájera Aguirre, Jéssica Natalia. “El complejo estudio de la actual migración en tránsito por México: Actores, temáticas y circunstancias”, *Migraciones Internacionales*, vol. 8, núm. 30 (2016): 255-266. <https://doi.org/10.17428/rmi.v8i3.622>
- Nowrasteh, Alex. “Obama’s mixed legacy on migration”, *CATO Institute*, 25 de enero de 2017. <https://www.cato.org/publications/commentary/obamas-mixed-legacy-immigration>
- Obama, Barack. “Continuing to Strengthen Border Security”, *The White House. Barack Obama Archive*, 20 de noviembre de 2014. <https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/immigration/border-security>
- Ojeda, Mario. “La política exterior de México: Objetivos, principios e instrumentos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Vol. 1, núm. 2 (1985): 6-10.

- Oltman, Anna y Jonahtan Renson. “Immigration and foreign policy”, *Oxford Research Encyclopedia of Foreign Policy*, núm 52, (2017): 1 – 24. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.344>
- Orozco, Manuel. “Migración centroamericana en la era de Donald Trump”, *The Dialogue Leadership for the Americas*, 12 de julio de 2019, <https://thediologue.org/analysis/migracion-centroamericana-en-la-era-de-donald-trump/>
- Ortega, Ariadna. “AMLO abre la puerta a migrantes: “Donde come uno, comen dos”, *Expansión Política*, 21 octubre 2018, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/10/21/amlo-abre-la-puerta-a-migrantes-donde-come-uno-comen-dos>
- Palma, Mónica. “Refugiados y rentistas. Dos migraciones contemporáneas”, *Revista INAH*, (1995):111-118. https://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/revistaHistorias/wp-content/uploads/historias_33_pdf,
- Pederzini, Carla, Fernando Riosmena, Claudia Masferrer y Noemy Molina. *Tres Décadas De Migración Desde El Triángulo Norte Centroamericano Un Panorama Histórico Y Demográfico*. Guadalajara: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Comité Editorial, 2015.
- Pedroza, Luicy. “Desplazamiento Institucional de la gestión migratoria”, en *La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy*, eds. Claudia Masferrer y Luicy Pedroza, 67 – 74. Ciudad de México: El Colegio de México, 2022.
- Pellicer, Olga. “México, el derrumbe de un régimen y la política exterior”, en *Fundamentos internos y externos de la política exterior de México (2012-2018)*, 19-38, editado por Ana Covarrubias Velasco, Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores. Ciudad de México: El Colegio de México, CIDE: 2020.
- Pierce, Sarah, Jessica Bolter y Andrew Selee. “U.S. Immigration Policy Under Trump: Deep Changes and Lasting Impacts” Washington: *Transatlantic Council on Migration*, 2018.
- Pijenburg, Annick, Thoman Gammeltoft-Hansen y Conny Rincken, “Controlling Migration through International Cooperation, *European Journal of Migration*, núm. 20, (2018): 364-371. doi:10.1163/15718166-12340034

- Proceso, “Ebrard pidió ocultar el acuerdo migratorio con Trump “Quédate en México”, revela Mike Pompeo”, *Proceso*, 26 de enero de 2023, <https://www.proceso.com.mx/nacional/2023/1/26/ebrard-pidio-ocultar-el-acuerdo-migratorio-con-trump-quedate-en-mexico-revela-mike-pompeo-301018.html>
- Pueta Cuartas, Felipe, Julia Aikman Cifuentes y Maureen Meyer. “Monitor Centroamericano revela desafíos y oportunidades para el Estado de derecho, la seguridad ciudadana y la protección de derechos humanos en el Triángulo Norte”, *WOLA*, 18 de noviembre de 2021, <https://www.wola.org/es/analisis/monitor-centroamericano-desafios-estado-derecho-seguridad-ciudadana/>
- Redacción Proceso. “Alicia Bárcena presume una reducción en las llegadas de migrantes a México”, *Proceso*, 25 de junio de 2024. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2024/6/25/alicia-barcena-presume-una-reduccion-en-las-llegadas-de-migrantes-mexico-331704.html>
- Republican National Committee. “Resolution Condemning Biden`s open border policy deliberately inviting a massive and systematic illegal invasion of the United States”, *Republican National Committee*, <https://prod-static.gop.com/media/RESOLUTION-CONDEMNING-BIDEN-S-OPEN-BORDER-POLICY-.pdf>
- Robertson, Lori. “Illegal Immigration Statistics”, *FactCheck.org*, 28 de junio de 2018. <https://www.factcheck.org/2018/06/illegal-immigration-statistics/>
- Robles Benítez, Rita Marcela. “Migración en Tránsito por México: rostro de una crisis humanitaria internacional”, Ciudad de México, *Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes*, 2015. https://www.entreculturas.org/wp-content/uploads/2024/04/Informe_REDODEM.pdf
- Roldán Dávila, Genoveva. “Política migratoria mexicana”, en *Nuevas Tendencias y desafíos de la migración internacional México- Estados Unidos*, editado por CIICH, 260-270. Ciudad de México: UNAM, 2004.
- Roy, Diana, Claire Klobucista y Amelia Cheatham. “The U.S. Immigration Debate”, Council of Foreign Relations, 7 de agosto de 2024. <https://www.cfr.org/backgrounder/us-immigration-debate-0>
- Ruiz Soto, Ariel G. “One Year after the U.S.-Mexico Agreement”, *Migration Policy Institute*, (2020) 2-5,

<https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/OneYearAfterUS-MexAgreement-EN-FINAL.pdf>

Santa Cruz, Arturo. “La política de Enrique Peña Nieto hacia América del Norte: Normalización y defensa de fronteras de políticas públicas”, en *Fundamentos internos y externos de la política exterior de México (2012-2018)*, editado por Ana Covarrubias Velaszo, Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores, 103- 124. Ciudad de México: El Colegio de México, CIDE: 2020..

Schiavon, Jorge A. y Nuty Cárdenas Alaminos, “La protección consular de la diáspora mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, (núm. 101) mayo-agosto de 2014: 43-67.

Secretaría de Gobernación. “Agradece y reconoce Secretaría de Gobernación, Trabajo del Dr. Tonatiuh Guillén López”, 14 de junio de 2019. <https://www.gob.mx/segob/prensa/agradece-y-reconoce-secretaria-de-gobernacion-trabajo-del-dr-tonatiuh-guillen-lopez-204610?idiom=es-MX>

Secretaría de Gobernación. *Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024*, (Ciudad de México: Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, 2019).

Secretaría de Gobernación. “Programa Frontera Sur: proteger la vida de las personas migrantes y fortalecer el desarrollo regional”, 11 de mayo de 2015, Consultado en: <https://www.gob.mx/segob/articulos/programa-frontera-sur-protoger-la-vida-de-las-personas-migrantes-y-fortalecer-el-desarrollo-regional>

Secretaría de Relaciones Exteriores. “Comunicado No. 533. México y los países del Triángulo Norte de Centroamérica acuerdan colaborar en atención de migrantes en EEUU”, consultado en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-los-paises-del-triangulo-del-norte-de-centroamerica-acuerdan-colaborar-en-atencion-de-migrantes-en-eeuu?idiom=es-MX>

Secretaría de Relaciones Exteriores. “El secretario de Relaciones Exteriores anuncia en Naciones Unidas el lanzamiento del Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica”, 19 de julio de 2019, consultado en: <https://www.gob.mx/sre/es/articulos/el-secretario-de-relaciones-exteriores-anuncia-en-naciones-unidas-el-lanzamiento-del-plan-de-desarrollo-integral-con-centroamerica>

Secretaría de Relaciones Exteriores. “Gobierno de México lleva a cabo la novena sesión de la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria”, 19 de diciembre de 2023, <https://www.gob.mx/sre/prensa/gobierno-de-mexico-lleva-a-cabo-la-novena-sesion-de-la-comision-intersecretarial-de-atencion-integral-en-materia-migratoria>

Secretaría de Relaciones Exteriores. “Información sobre cambios al programa “Protocolo de Protección al Migrante” anunciados por EE.UU.”, 12 de febrero de 2021, consultado en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/informacion-sobre-cambios-al-programa-protocolo-de-proteccion-al-migrante-mpp-por-sus-siglas-en-ingles-anunciados-por-ee-uu?state=published>

Secretaría de Relaciones Exteriores. “La canciller Alicia Bárcena presenta libro del Modelo mexicano de movilidad humana en la XI sesión ordinaria de la Ciaimm”, 5 de septiembre de 2024: <https://www.gob.mx/sre/es/articulos/la-canciller-alicia-barcena-presenta-libro-del-modelo-mexicano-de-movilidad-humana-en-la-xi-sesion-ordinaria-de->

Secretaría de Relaciones Exteriores. “La canciller comparte la política exterior de México en el presente sexenio en la conferencia matutina del presidente López Obrador”, Comunicado, consultado en: <https://www.gob.mx/sre/articulos/la-canciller-comparte-la-politica-exterior-de-mexico-en-el-presente-sexenio-en-la-conferencia-matutina-del-presidente-lopez-obrador>

Secretaría de Relaciones Exteriores. “La Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria adopta el Modelo de Movilidad Humana”, 15 de mayo de 2024, <https://www.gob.mx/sre/prensa/la-comision-intersecretarial-de-atencion-integral-en-materia-migratoria-adopta-el-modelo-mexicano-de-movilidad-humana?idiom=es>

Secretaría de Relaciones Exteriores. *Modelo Mexicano de Movilidad Humana*, (Ciudad de México, Secretaría de Relaciones Exteriores, AMEXCID, 2024).

Secretaría de Relaciones Exteriores. “Relación Bilateral México-Guatemala”, consultado en: <https://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php/relacion-mexico-guatemala/relacion-bilateral#:~:text=M%C3%A9xico%20y%20Guatemala%20han%20firmado,y%20seguridad%20%20particularmente%20para%20las>

- Secretaría de Relaciones Exteriores. “Se celebra la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria (CIAIMM), 16 de octubre de 2019, <https://www.gob.mx/sre/prensa/se-celebra-la-segunda-sesion-ordinaria-de-la-comision-intersecretarial-de-atencion-integral-en-materia-migratoria-ciaimm-223630?idiom=es-MX>
- Unidad de Política Migratoria. “Nueva política migratoria del gobierno de México. 2018-2024.” Consultado el 10 de mayo de 2023, https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Panorama_de_la_migracion_en_Mexico
- Vaquero Simancas, Jorge. “México, el muro de los migrantes que quieren llegar a Estados Unidos”, *El País*, 3 de marzo de 2024. <https://elpais.com/mexico/2024-03-04/mexico-el-muro-de-los-migrantes-que-quieren-llegar-a-estadosunidos.html#:~:text=Este%20aumento%20se%20not%C3%B3%20en,seg%C3%BAn%20los%20datos%20del%20INM.>
- Vaquero Simancas, Jorge. “México acelera más de un 200% la detención”, *El País*, 8 de julio de 2024. <https://elpais.com/mexico/2024-07-09/mexico-acelera-mas-de-un-200-la-detencion-de-migrantes.html>
- Velázquez Flores, Rafael y Jessica Lilian Alba Ulloa. “Cambios y continuidades en la política exterior de Enrique Peña Nieto (2012-2018)” en *Fundamentos internos y externos de la política exterior de México (2012-2018)*, editado por Ana Covarrubias Velasco, Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores, 83-103. Ciudad de México: El Colegio de México, CIDE: 2020.
- Villafuerte Solís, Daniel. “La política migratoria en tiempos de Obama: implicaciones en la frontera sur de México”, *Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 4, vol. 1, (2017): 29-44.
- Villafuerte Solís, Daniel y María del Carmen García. “La política antiinmigrante de Barack Obama y el programa Frontera Sur: consecuencias para la migración centroamericana”, *Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 28, vol.15 (2017): 39-64.
- Ward, Nicole y Jeanne Batalova. “Central American Immigrants in the United States” *Migration Policy Institute*, 10 de mayo de 2023. Consultado en:

<https://www.migrationpolicy.org/article/central-american-immigrants-united-states-2021>

Waslin, Michele. “The Use of Executive Orders and Proclamations to Create Immigration Policy: Trump in Historical Perspective”, *Journal on Migration and Human Security*, vol. 8, núm. 1, (2020): 54-67. <https://doi.org/10.1177/2331502420906404>

White House Statement. “FACT SHEET: Update on the U.S. Strategy for Addressing the Root Causes of Migration in Central America” *White House Press*, 25 de marzo de 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/03/25/fact-sheet-update-on-the-u-s-strategy-for-addressing-the-root-causes-of-migration-in-central-america-3/>

Wilson, Christopher y Pedro Valenzuela. “Mexico’s Southern Border Strategy: *Programa Frontera Sur*”, Wilson Center, 11 de julio de 2014, consultado en: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/Mexico_Southern_Border_Strategy.pdf

Wroughton, Lesley y Patricia Zengerle. “As promised, Trump slashes aid to Central America over migrants”, *Reuters*, 17 de junio de 2019. <https://www.reuters.com/article/world/as-promised-trump-slashes-aid-to-central-america-over-migrants-idUSKCN1TI2DS/>

WOLA Staff. “Biden first year policies Toward Latin America”, WOLA, 18 de enero de 2022. <https://www.wola.org/analysis/bidens-first-year-policies-toward-latin-america/>

Yankelevich, Pablo. “Revolución e Inmigración en México (1908-1940), Anuario de la Escuela de Historia, núm. 18, (febrero 2013): 40-71.