

PENSANDO REGIONALMENTE PARA COMPETIR GLOBALMENTE

Aprovechar la Migración y el Capital Humano
en Estados Unidos, México y Centroamérica

Por Demetrios G. Papademetriou, Doris Meissner y Eleanor Sohnen



INFORME FINAL DEL GRUPO DE ESTUDIO DE LA MIGRACIÓN REGIONAL
COPRESIDENTES: ERNESTO ZEDILLO, EDUARDO STEIN, CARLOS M. GUTIERREZ

PENSANDO REGIONALMENTE PARA COMPETIR GLOBALMENTE:

Aprovechar la Migración y el Capital Humano en Estados Unidos, México y Centroamérica

Por Demetrios G. Papademetriou, Doris Meissner y Eleanor Sohnen

Informe Final del Grupo de Estudio de la Migración Regional

Copresidentes: Ernesto Zedillo, Eduardo Stein y Carlos M. Gutierrez

julio de 2013



© 2013 Migration Policy Institute.
Todos los derechos reservados

Foto de portada: Versión modificada del mapa de
Norteamérica (2725801) – BigStockPhoto.com
Diseño de portada: Burke Speaker, MPI
Composición tipográfica: Rebecca Kilberg, MPI

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida
o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio,
electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia o cualquier
sistema de almacenamiento y recuperación de información,
sin el permiso del Migration Policy Institute. Un PDF del texto
completo de este documento está disponible para su descarga
gratuita en www.migrationpolicy.org.

Información para reproducir extractos de este informe se
pueden encontrar en www.migrationpolicy.org/about/copy.php. Consultas también pueden dirigirse a: Departamento
de Permisos, Migration Policy Institute, 1400 16th Street,
NW, Suite 300, Washington, DC 20036, o contactándonos a
communications@migrationpolicy.org.

Cita sugerida: Papademetriou, Demetrios G., Doris Meissner
y Eleanor Sohnen. 2013. *Pensando Regionalmente para Competir
Globalmente: Aprovechar la Migración y el Capital Humano en
Estados Unidos, México y Centroamérica*. Washington, DC:
Migration Policy Institute.



Tabla de Contenido

Lista de los miembros del Grupo de la Migración Regional.....	vii
Prefacio.....	viii
Agradecimientos	ix
Resumen ejecutivo	I
I. Introducción.....	9
A. Entendiendo la migración regional	10
B. Las políticas de migración no le han seguido el ritmo a la integración económica regional	11
II. Suposiciones cambiantes.....	13
A. Pronósticos demográficos	14
B. Cambio de flujos	16
III. Las reformas institucionales y el Estado de derecho.....	19
A. Creando marcos de Estado de derecho para la gestión de la migración en toda la región	21
B. Reducción de la corrupción por medio de la creación de la capacidad y la confianza en las instituciones que hacen cumplir las leyes.....	21
C. Promoción de una cultura del crecimiento económico y la productividad mediante el fomento de la actividad económica formal.....	24
IV. Las políticas de inmigración: Hacer que el sistema de migración de Estados Unidos sea más responsivo a las necesidades laborales y económicas	24
A. La Realidad de Hoy.....	25
B. Introduciendo flexibilidad al flujo de la inmigración económica	27
C. Rehaciendo las políticas de visas para responder a las realidades y experiencias del mercado laboral.....	29
D. Legalización	35
V. Nuevos enfoques para la reforma de migración en México y Centroamérica: un papel en evolución para México.....	38
Modernización del sistema de migración de México.....	38

VI. La migración regional y el capital humano: una visión regional a largo plazo para el desarrollo del capital humano	46
A. Obstáculos y oportunidades para la creación y activación del capital humano	49
B. Reconociendo la importancia de la circularidad.....	52
C. Construyendo las calificaciones que son reconocidas y portables a través de la región.....	53
VII. Conclusiones y Recomendaciones	55
Acerca de los autores	69
Acerca de las instituciones convocatorias.....	69
Investigaciones publicadas por el Grupo de Estudio de la Migración Regional	70



Lista de los miembros del Grupo de la Migración Regional

COPRESIDENTES

Ernesto Zedillo

Director, Centro de Yale para el Estudio de la Globalización
Ex Presidente de México (1994-2000) y
Ex Secretario de Educación (1992-94)

Eduardo Stein

Coordinador, la Red Centroamericano de Centros de Pensamiento e Incidencia ("laRED")
Ex Vicepresidente de Guatemala (2004-08) y Ex-Ministro de Relaciones Exteriores (1996-2000)

Carlos M. Gutierrez

Vicepresidente, Albright Stonebridge Group
Ex Secretario de Comercio de Estados Unidos (2005-09)

MIEMBROS

Hugo Beteta

Director, Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Ex Ministro de Finanzas Públicas, República de Guatemala (2006-07)

Lázaro Cárdenas Batel

Miembro Principal de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos
Ex Gobernador del Estado de Michoacán, México (2002-08)

John Coatsworth

Rector de Columbia University

Luis de la Calle

Director General y Socio Fundador de De la Calle, Madrazo, Mancera, S.C. (CMM)
Ex Subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía de México (1999-2002)

Antonia Hernández

Presidente y Directora Ejecutiva de la California Community Foundation

James R. Jones

Socio de Manatt, Phelps & Phillips, LLP
Ex Embajador de Estados Unidos en México (1993-97); ex Diputado de la Cámara de Representantes de Estados Unidos (1973-86)

Santiago Levy Algazi

Vicepresidente de Sectores y Conocimiento del Banco Interamericano de Desarrollo y ex Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (1994-2000)

Mónica Lozano

Directora Ejecutiva de impreMedia

Jorge Luis Madrazo Cuéllar

Vicepresidente de Relaciones Comunitarias de Sea Mar Community Health Centers
Ex Procurador General de la República de México (1996-2000)

CODIRECTORES

Demetrios G. Papademetriou

Presidente, Migration Policy Institute y Convocante, Grupo de Estudio de la Migración Regional

Doris Meissner

Directora del Programa de Políticas Migratorias de Estados Unidos, Migration Policy Institute
Ex Comisionada del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos (1993-2000)

Andrew Selee

Vicepresidente de Programas y Asesor Principal del Instituto México, Woodrow Wilson International Center for Scholars

Eliseo Medina

Secretario-Tesorero de la Service Employees International Union

Diana Natalicio

Presidente de la Universidad de Texas en El Paso

John D. Negroponte

Vicepresidente de McLarty Associates
Ex Director de Inteligencia Nacional y Ex Subsecretario del Estado de Estados Unidos; y Ex Embajador de Estados Unidos en Honduras, México, Filipinas e Iraq

Rogelio Ramírez de la O

Presidente de Ecanal

Andrés Rozental

Presidente de Rozental & Asociados
Ex Ministro de Relaciones Exteriores de México (1988-94), Ex Embajador de México en Inglaterra y Suecia; y Ex Representante Permanente de México a las Naciones Unidas

Luis Rubio

Presidente del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC)

James W. Ziglar

Investigador Senior de Migration Policy Institute
Ex Comisionado del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos (2001-02)

GERENTES DEL PROYECTO

Eleanor Sohnen

Analista de Políticas de Migration Policy Institute
(Noviembre de 2012 – Presente)

Aaron Terrazas

Analista de Políticas de Migration Policy Institute (2010 – Noviembre de 2012)



Prefacio

La migración ha afectado profundamente y continúa dando forma a las trayectorias sociales y económicas de Estados Unidos, México y Centroamérica, así como en las formas en que estos países se relacionan e interactúan entre sí.

En este escrito, los legisladores de Estados Unidos están debatiendo cómo reformar un sistema de inmigración anticuado e inflexible que no aborda: 1) La falta de correspondencia entre la demanda y oferta de visas de trabajo, 2) El destino de los aproximadamente 11 millones de residentes ilegales o 3) La separación prolongada de los ciudadanos y residentes y sus familias que se encuentran fuera de Estados Unidos. El sistema de inmigración también ha perdido el control de su integridad al no mantener el estado de derecho en muchos asuntos de migración.

Las reformas resultantes deben abordar estas deficiencias. Se debe introducir en el sistema una flexibilidad necesaria para ajustar el número de visas de acuerdo a los flujos y reflujos de la economía, darle la autoridad y los recursos para garantizar que los trabajadores extranjeros y sus familiares reciban el tratamiento adecuado, darle los medios para ser justos con los trabajadores en Estados Unidos, y hacer que la ejecución de las leyes de inmigración sea más fuerte y más inteligente tanto en las fronteras como en el interior del país. Sólo entonces, puede Estados Unidos tener un sistema de inmigración que adopte y asegure la legalidad, la justicia, el orden, la capacidad de respuesta a las necesidades del mercado de trabajo, y la previsibilidad para todos los que participan en el sistema, para así ganarse la confianza del público.

Una reforma seria y fundamental no será solamente beneficiosa para Estados Unidos, pero también es crítica por las consecuencias que traería a la región (y el resto del mundo). Mientras que la política de inmigración de Estados Unidos es una preocupación soberana, el país no funciona en el vacío. Los principales cambios demográficos, económicos y sociales se están extendiendo a través de México, El Salvador, Guatemala y Honduras y están alterando la dinámica del sistema de migración regional y desafiando el statu quo. Estos desarrollos requieren una reexaminación no sólo de *cuántas* personas de la región están optando por migrar, sino también de *quiénes* son, *a dónde* van, *por qué* eligen emigrar, y (un corolario muy a menudo pasado por alto) *qué* les sucede a ellos luego de migrar, así como a las comunidades de las que forman parte: tanto a las que envían y a las que reciben inmigrantes.

Estas son preguntas importantes. Pero las preguntas más importantes para los políticos de todos estos países, comienzan con: *¿Cómo* pueden estas naciones colaborar para garantizar una migración segura, legal y ordenada? *¿Y cómo*, en última instancia, cada uno de ellos puede trabajar para el sostenido, e incluso crecimiento económico — fundamentalmente con el apoyo de las personas con las competencias y calificaciones demandadas y reconocidas por el mercado de trabajo?

El objetivo del Grupo de Estudio de la Migración Regional (RMSG por sus siglas en inglés), creado en el 2010, y organizado por el Instituto de Política Migratoria (Migration Policy Institute), el Programa Latinoamericano y el Instituto México del Woodrow Wilson International Center for Scholars, ha sido el de analizar e iluminar los cambios que el sistema migratorio está experimentando, y proponer un camino pragmático y de cooperación.

Bajo la dirección de un grupo de distinguidos y sabios miembros y el liderazgo de tres extraordinarios estadistas — Ernesto Zedillo, Eduardo Stein, y Carlos M. Gutierrez — el Grupo de Estudio ha definido y dado voz a esta proactiva visión regional de la gestión de la migración y del desarrollo del capital humano.

En nombre de los miembros del Grupo de Estudio, el Instituto de Política Migratoria, los colegas del Wilson Center y yo, estamos encantados de compartir esta visión, capturada en este informe final y serie de recomendaciones, como nuestra forma de participar en la conversación en curso sobre la migración.

Esperamos que nuestras ideas contribuyan a un debate más amplio, hoy presente en todos nuestros países, sobre la manera de hacer frente a la importante labor que nos ocupa.

Demetrios G. Papademetriou
Presidente, Instituto de Política Migratoria
Coordinador, Grupo de Estudio de la Migración Regional



Agradecimientos

Este informe no hubiera sido posible sin el enorme esfuerzo individual y colectivo de muchas talentosas y dedicadas personas. Debemos empezar por reconocer nuestra más profunda gratitud a Ernesto Zedillo, Eduardo Stein y Carlos M. Gutierrez por su servicio de copresidentes. Su visión perspicaz, liderazgo intelectual y sabios consejos han sido las estrellas polares de este proyecto. Damos las gracias a los miembros del Grupo de Estudio por su orientación y total compromiso a lo largo del proyecto.

Nuestros socios en la convocatoria del Grupo de Estudio fueron el Programa Latinoamericano y el Instituto México del Woodrow Wilson International Center for Scholars. Agradecemos especialmente a Cynthia Arnson por su invaluable ayuda en la creación del Grupo de Estudio y orientación en lo relacionado con Centroamérica, David Ayón, Eric Olson y Christopher Wilson por compartir sus conocimientos, Miguel Salazar, Allison Cordell and Drew Sample por su excelente asistencia programática y en comunicaciones, y la presidente y directora del Wilson Center, Jane Harman por su apoyo entusiasta.

Estamos muy agradecidos con la Fundación Tinker, la Fundación MacArthur y la Fundación Open Society por su aliento y apoyo financiero. Incluso las mejores ideas no se hacen posible por sí solas; no lo hubiéramos logrado, sin el apoyo financiero de las instituciones que comparten los mismos valores y objetivos con las entidades que proponen y llevan a cabo el trabajo.

El informe final se ha enriquecido enormemente por la excelente investigación y análisis que agradecemos a los compañeros del Instituto de Política Migratoria: Jeanne Batalova, Claire Bergeron, Randy Capps, Susanna Groves, Faye Hipsman y Madeleine Sumption. Nuestro agradecimiento especial a Michael Fix, quien dirigió la labor analítica del Instituto en los cuatro estudios sectoriales, los cuales respaldan los hallazgos y los comentarios del Grupo de Estudio en ese tema; Margie McHugh y Marc Rosenblum, cuyas contribuciones intelectuales ayudaron a lanzar la investigación en apoyo del Grupo de Estudio, y Aaron Terrazas, quien dirigió el proyecto hasta noviembre de 2012. Fueron esenciales las notables habilidades analíticas, intelectuales y líderes de Aaron así como ha sido la ayuda de Kate Brick para la coordinación del proyecto y de Carolina Fritz durante las primeras etapas del proyecto. Estamos aún en deuda con Eleanor Sohnen, quien tomó las riendas del proyecto y que como coautora de este informe, gestionó durante el período más exigente el Grupo de Estudio. También damos las gracias a los pasantes de MPI Marcelle Beaulieu, Alexander Black, Emma Britz, A.E. Challinor, David Gutierrez, Lang Hoyt y Cris Ramón. Por último, las palabras no pueden expresar la deuda que tenemos con Michelle Mittelstadt por su hábil edición de este y otros informes del Grupo de Estudio y el desarrollo de la estrategia de difusión y de las comunicaciones y, a Lisa Dixon, Rebecca Kilberg, Danielle Tinker, April Siruno y Burke Speaker por su sobresaliente trabajo en las comunicaciones.

Funcionarios actuales y anteriores de Estados Unidos, México, El Salvador y Guatemala han especialmente apoyado nuestros esfuerzos y les agradecemos por su apoyo.

En Estados Unidos, agradecemos a Roberta Jacobson y John Feeley del Departamento de Estado; Walter Bastian y el personal del Departamento de Comercio; Sandra Polaski del Departamento de Trabajo; Cecilia Muñoz del Consejo de Política Doméstica de la Casa Blanca; el embajador de Estados Unidos en México Earl Anthony Wayne; Denison Offutt de la Embajada de Estados Unidos en Guatemala; y a la Embajadora Mari Carmen Aponte, a Sean Murphy, y el personal de la Embajada de Estados Unidos en El Salvador. También queremos agradecer a Alan Bersin del Departamento de Seguridad Nacional por la experiencia de aprendizaje que compartimos en el recorrido por la frontera México-Guatemala.

En México, agradecemos al Embajador Eduardo Medina Mora y al personal de la Embajada de México en Estados Unidos; Sergio Alcocer Martínez de Castro y Julián Ventura de la Secretaría de Relaciones Exteriores; a el Embajador Eduardo Ibarrola; al Gobernador del Banco de México Agustín Carstens; a los funcionarios de la Secretaría de Educación Pública; a el ex Embajador en Estados Unidos, Arturo Sarukhan, quien ofreció su apoyo incondicional al proyecto desde su inicio; y a Gustavo Mohar, René Zenteno y Salvador Beltrán del Río.



En Guatemala, agradecemos a la viceministra de Relaciones Exteriores, Rita Claverie de Sciolli y al Embajador Francisco Villagrán y al personal de la Embajada de Guatemala en Estados Unidos.

En El Salvador, agradecemos el canciller Hugo Martínez, al viceministro Juan José García y al personal del Ministerio de Relaciones Exteriores; a el Viceministro Douglas Moreno y a el personal del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, a los Viceministros Erlinda Handal y Héctor Samour del Ministerio de Educación; y a el Embajador Francisco Altschul y a el personal de la Embajada de El Salvador en Estados Unidos.

También queremos expresar nuestro agradecimiento a María Eugenia Brizuela de Ávila (HSBC), Ricardo Córdoba (FUNDAUNGO), Roberto Rubio (FUNDE) y Miriam Zablah de Bandes (Fundación ONU) por compartir su experiencia y ayudarnos en El Salvador.

Nuestro especial agradecimiento al miembro del Grupo de Estudio Luis Rubio por su orientación intelectual desde el inicio del proyecto hasta la finalización de este informe, y a CIDAC, la organización que él preside, por coordinar la visita a México del Grupo de Estudio.

El nivel de los discursos en las reuniones del Grupo de Estudio se benefició enormemente de excelentes informes y análisis expresados por un número de individuos. Queremos agradecer especialmente a Francisco Alba, Hiram Beltrán-Sánchez, Raymundo Campos-Vázquez, Miguel Ángel Castillo, Daniel Chiquiar, Peter A. Creticos, Richard Downie, Steven Dudley, Ralph Espach, Rafael Fernández de Castro, Daniel Haering, Jacqueline Hagan, Gordon Hanson, Harry Holzer, Mark Kleiman, Celinda Lake, Julie López, Pia Orrenius, Irene Palma, Rubén Puentes, Craig Regelbrugge, Marianito Roque, Alejandrina Salcedo, Horacio Sobarzo, Allison Squires, J. Edward Taylor, Juan Carlos Villa y Steven Zahniser.

Una lista completa de las publicaciones del Grupo de Estudio se muestra al final de este informe, y se puede encontrar en internet en www.migrationpolicy.org/regionalstudygroup.

Estamos profundamente agradecidos por las enriquecidas ideas y ayuda de todas estas personas. Como es habitual, sin embargo, todos los errores de comisión y omisión son sólo nuestros.

Demetrios G. Papademetriou
Codirector del Grupo de Estudio

Doris Meissner
Codirectora del Grupo de Estudio

Andrew Selee
Codirector del Grupo de Estudio



Resumen ejecutivo

La migración ha contribuido a dar forma y definir las relaciones entre Estados Unidos y México desde hace más de un siglo, y las relaciones con Centroamérica aproximadamente durante los últimos 30 años. A veces, incluso la migración se convierte en la lente a través de la cual se consideran todos los otros aspectos de esta relación. Por lo tanto, soluciones pragmáticas para la migración y las cuestiones que la alimentan, es vital para las relaciones dentro de la región, así como también es esencial para el desarrollo económico a largo plazo, la prosperidad, el orden social y la seguridad — y, en muchos sentidos, garantizando para la región competitividad en una economía interdependiente global que cambia rápidamente.

A la vez que el Grupo de Estudio de la Migración Regional¹ (Regional Migration Study Group, o RMSG por sus siglas en inglés) emita su informe final, el momento para cambiar las políticas parece particularmente propicio. Después de una docena de años de estancamiento político, el Congreso de Estados Unidos ha vuelto al tema de la reforma migratoria en un esfuerzo bipartidista que parece a la vez genuino y prometedor.

Una reforma migratoria hecha correctamente es importante no sólo para Estados Unidos sino para el bienestar de las naciones y de los pueblos de la región. Sin embargo, a pesar de las repetidas rondas de debate sobre los cambios necesarios en la política de inmigración de Estados Unidos en los últimos 12 años, no se han dado conversaciones sistemáticas acerca de cómo formar una estrategia para la migración entre y dentro de los países de la región — con una excepción. En 2001, los entonces presidentes George W. Bush y Vicente Fox y sus administraciones se dedicaron profundamente a la relación de la migración bilateral hasta que los ataques del 11 de septiembre contra Estados Unidos sacaron el tema de la mesa.

La migración ha contribuido a dar forma y definir las relaciones entre Estados Unidos y México desde hace más de un siglo, y las relaciones con Centroamérica aproximadamente durante los últimos 30 años.

El Instituto de Política Migratoria (Migration Policy Institute o MPI por sus siglas en inglés), en cooperación con el Programa Latinoamericano y el Instituto México del Woodrow Wilson International Center for Scholars, han buscado provocar tal conversación mediante la convocatoria del Grupo de Estudio. Los miembros del Grupo de Estudio de la Migración Regional han tratado de comprender, hablar responsablemente y con claridad, de las relaciones del día a día de la migración en la región, así como de la política y las fuerzas que les complican. De este modo, han enfocado algunos de sus comentarios y recomendaciones en las propuestas legislativas de Estados Unidos, ofrecidas hasta el momento, que reflejan muchas de las ideas acordadas por el Grupo de Estudio en su última sesión a finales de 2012 — y que fueron cuidadosamente colocadas en la mezcla de políticas por los miembros del Grupo de Estudio y convocantes. Su enfoque principal son las ideas sobre las maneras en las que se pueda ganar más de la migración mediante la construcción de una base social y económica más fuerte en toda la región, por medio de la mejora de la infraestructura del capital humano. Este informe final proporciona las recomendaciones e ideas claves que los miembros del Grupo de Estudio de la Migración Regional han extraído de las convocatorias del Grupo de Estudio. El informe final está dividido en cinco secciones principales. En él se examinan los cambios en la dinámica demográfica y económica de la región y sus

¹ El mandato del Grupo de Estudio de la Migración Regional incluye las naciones incluidas en el triángulo del norte de Centroamérica — El Salvador, Guatemala y Honduras — así como de México y Estados Unidos. La mayoría de las observaciones y recomendaciones del Grupo de Estudio también son importantes para otros países de la región.



implicaciones causadas por la migración, delinea la interacción de la política de seguridad (incluida la seguridad de la frontera), la reforma institucional y del Estado de derecho, esboza los elementos esenciales que deben incluirse en la reforma de inmigración de Estados Unidos, analiza la evolución de los papeles de los países en el sistema de migración regional y presenta una visión de largo plazo y acciones concretas sobre la manera de construir en colaboración y activar el capital humano de la región. La sección final del informe ofrece una serie de recomendaciones sobre lo que los países de la región pueden y deben hacer de forma individual y colectiva.

A. *Suposiciones cambiantes*

Por lo menos desde la década de los 70, el rápido crecimiento demográfico, la insuficiencia de oportunidades económicas y en algunas zonas la violencia y la inseguridad pública han llevado a los trabajadores más jóvenes y a los jóvenes de México y Centroamérica a buscar oportunidades en Estados Unidos. En los últimos años, a pesar del clima económico mundial turbulento, gran parte de la región se ha transformado radicalmente por la desaceleración del crecimiento de la población, el aumento de los logros educativos y las economías en expansión. El viejo supuesto de que México y Centroamérica tienen un suministro interminable de trabajadores con menor nivel educativo para trabajos de alta exigencia física y mal pago en Estados Unidos, se está volviendo cada vez menos preciso cuando se trata de México, y en los próximos años y con las reformas adecuadas así será en gran parte de Centroamérica.

Durante casi 40 años, Estados Unidos ha experimentado una alta inmigración de la región, esta comprende tanto los flujos legales e ilegales. Impulsada por una economía que generó una demanda aparentemente sin fin para los trabajadores con bajos salarios, la inmigración ilegal procedente de México y Centroamérica ha respondido principalmente a las fuerzas del mercado de Estados Unidos. La gran recesión de 2008 y sus consecuencias en la incertidumbre fiscal y el lento crecimiento del empleo, han jugado un papel importante en el cambio de los supuestos acerca del futuro de la migración intrarregional, y particularmente sobre la inmigración ilegal. Pero se ha fortalecido significativamente a las instituciones que hacen cumplir las leyes en la frontera y en el interior. Las dificultades cada vez mayores, los peligros de cruzar la frontera y la mayor probabilidad de detección y remoción de Estados Unidos, se han convertido en una experiencia de rutina para los aspirantes a inmigrantes e inmigrantes experimentados.

Al mismo tiempo, y como resultado de las reformas económicas que comenzaron en la década de los 80, y que se arraigaron profundamente en la mitad de la década de los 90, la economía mexicana ha estado en una tendencia al alza sostenida. Desde el año 2000, la tasa de crecimiento anual del PIB de México durante los años de no recesión, han tenido un promedio general entre 3 y 4 por ciento. Por otra parte, la gran recesión, mientras empujada por Estados Unidos (y la mayoría de los países de altos ingresos), ha tenido una trayectoria de crecimiento lento, de la que todavía no han podido recuperarse, y que parece haber golpeado levemente a México. Tras contraerse drásticamente en 2009, la economía mexicana se recuperó fuertemente en 2010 y 2011. Tal vez lo más importante es que México ha experimentado un crecimiento fuerte y sostenido de su clase media, lo que ha creado un enorme crecimiento económico y oportunidades para el desarrollo social-hecho posible a causa de un entorno macroeconómico y político estable.

La demografía también está desempeñando un papel importante en esta transformación. La tasa de natalidad en México ha disminuido de manera constante, marcando el comienzo de una transición demográfica que empezó hace casi 50 años. Sus dividendos son muy importantes: El crecimiento más lento de la población, la disminución del número de jóvenes (y por lo tanto, la disminución del número de aspirantes en la fuerza laboral), la mejora de las condiciones de vida y niveles de educación y una sociedad a punto de envejecer.

Este positivo panorama económico para México, junto con la enorme acumulación del poder de la ejecución de las leyes en la frontera con y en el interior de Estados Unidos, y el aun cojeando mercado laboral de Estados Unidos, ha resultado en un menor número de trabajadores jóvenes que se añaden a



la larga tradición de mirar hacia “el Norte” como el rito de paso. En cambio, muchos jóvenes mexicanos están terminando la secundaria y buscando oportunidades en México. Estos cambios, se han extendido a regiones que tradicionalmente tienen una alta emigración a Estados Unidos. El número de emigrantes de México se ha reducido por más de dos tercios desde mediados del siglo XXI. En agudo contraste con el período de 1995 a 2006, cuando la población no autorizada de México creció alrededor de 4,3 millones, la migración ilegal neta de México ha estado en o cerca de cero desde el 2007, al igual que la inmigración neta total de México desde el 2010 — y la mayoría de los observadores esperan que estos cambios persistan.

La situación demográfica es relativamente más complicada para el triángulo del norte de Centroamérica. El Salvador también está en transición demográfica con la desaceleración del crecimiento de la población y su envejecimiento gradual. Guatemala y Honduras, sin embargo, siguen siendo países de altas tasas de natalidad y con crecimiento en su población, y se espera que lo sigan siendo durante varias décadas.

Estos países también están experimentando recientes aumentos en el tráfico de drogas, violencia y crimen transnacional, que profundizan los problemas crónicos de las débiles instituciones del gobierno central y de la seguridad pública, especialmente en las zonas remotas y por lo general pobres. Para muchos de estos pueblos y regiones, la migración se percibe como la única alternativa a la pobreza, la falta de oportunidades y el empeoramiento de la seguridad personal.

B. Reformas institucionales y el Estado de derecho

Junto a los cambios demográficos, educativos y económicos en la región, también hay varios cambios importantes en curso, que están afectando el alcance del Estado de derecho en México y Centroamérica, — la dimensión esencial de la capacidad de la sociedad para avanzar y prosperar. Recientemente los gobiernos de estos países han tenido que lidiar con muchos problemas internos y externos, pero ninguno tan difícil como la realidad del creciente poder del crimen organizado. El resultado ha sido evidente para los analistas y las personas de la región: El desafío al monopolio del uso de la fuerza por parte del gobierno, el masivo efecto en la vida humana, la corrupción oficial que se ha extendido y arraigado profundamente en los distintos niveles del gobierno y en quienes hacen cumplir las leyes y la transformación del paisaje social.

Como resultado, estos países han tenido que hacer frente y resolver las debilidades institucionales que alimentan el desorden y reforzar la capacidad de los sistemas políticos para llevar a cabo muchas de las tareas fundamentales de la buena gobernanza. Grandes segmentos de la sociedad civil en el Triángulo del Norte y muchos en México, tienen poca confianza en la capacidad del Estado para proporcionar la seguridad pública y otros servicios que los ciudadanos esperan de sus gobiernos. Sin embargo, los ciudadanos de la región han demostrado ser notablemente resistentes, adaptándose a las cambiantes circunstancias económicas y políticas; el riesgo es que las personas lleguen a adaptarse a las recientes oleadas de violencia y la acepten como la “nueva normalidad”.

A pesar de estos desafíos, los países de la región están tomando medidas para construir Estados democráticos maduros y funcionales que puedan satisfacer los criterios de buena gobernanza. Adicionalmente, el tema de la migración ofrece a los políticos, importantes áreas de oportunidad para identificar y promulgar políticas inteligentes e inversiones con el potencial para ayudar a fortalecer el Estado de derecho. Estos incluyen, la creación de marcos de Estados de derecho para la administración de la migración en la región, la reducción de la corrupción por medio de la creación de capacidad y confianza en las instituciones que hacen cumplir las leyes y la promoción de una cultura de crecimiento económico y de productividad que fomente la actividad económica formal.

En ninguna de estas áreas, es exento Estados Unidos de la necesidad estratégica de hacer frente a sus propios desafíos de la gobernanza. Para abordar estas áreas será necesario, establecer una confianza fundamental entre y a través de las fronteras, y para cada nación, mostrar una continua sensibilidad a las



áreas de interés críticas de otros países, incluso cuando estas preocupaciones pueden no ser las naturales prioridades políticas nacionales para el primer país.

C. *Hacer que el sistema de inmigración de Estados Unidos sea más responsivo al mercado laboral y a las necesidades económicas*

Se estima que unos 11.7 millones de mexicanos, 1.3 millones de salvadoreños, 851,000 guatemaltecos y 491,000 hondureños viven en Estados Unidos. Los inmigrantes procedentes de estos cuatro países representan aproximadamente el 73 por ciento de los 11 millones de individuos no autorizados que viven en Estados Unidos. Por lo tanto, los esfuerzos de reforma de inmigración que están desarrollándose actualmente en Estados Unidos tienen importantes implicaciones para la región.

Durante gran parte de la historia reciente del país, la política de inmigración ha tenido tres objetivos generales: La reunificación de los ciudadanos y residentes permanentes legales de Estados Unidos con los miembros cercanos de su familia, satisfacer las necesidades legítimas del mercado de trabajo y refugiar a aquellos que requieren de protección humanitaria. Con la excepción de los familiares inmediatos de los ciudadanos americanos, que se pueden unir con sus cónyuges, hijos menores de edad y padres sin estar sujetos a límites numéricos, la demanda de visas entre los restantes flujos supera considerablemente la oferta de visas que el Congreso de Estados Unidos autoriza. Como resultado, el sistema no puede aprovechar la inmigración de forma sistemática para promover el crecimiento económico de Estados Unidos, así como su competitividad – incluso, mediante la implementación de políticas de visas flexibles que permiten que la inmigración responda a los flujos y reflujos de la demanda — o (re)unificar los miembros cercanos de la familia de manera oportuna.

- Una amplia revisión de las leyes de inmigración de Estados Unidos abarcaría las soluciones más eficaces para abordar tanto la inmigración legal como la ilegal. En este escrito, los imperativos políticos y el impulso de la política que favorecen la promulgación de dicha legislación parecen prometedores. Las propuestas que se exponen en este informe están diseñadas a habilitar la legislación, que surge del éxito que pone fin a la cultura de la ilegalidad que ha definido a la inmigración procedente de la región en las últimas décadas y crear oportunidades para la región de impulsar el crecimiento y la competitividad a largo plazo. El objetivo último de la reforma migratoria en Estados Unidos, y también de toda la región, debería ser claro: la legalidad, el orden, la justicia, la seguridad y el respeto de los derechos de todos los nacionales extranjeros. Con un enfoque en las reformas de Estados Unidos, se deben incluir los siguientes: Un programa de legalización que sea lo más inclusivo posible y que conduzca a la elegibilidad para la residencia permanente y a la eventual opción de obtener la ciudadanía para aquellos que cumplan con los requisitos.
- La continua atención a los controles fronterizos, no sólo como mecanismos para mantener afuera a los individuos indeseables y el contrabando, sino también como importantes símbolos de la soberanía de cada país.
- El cumplimiento de la ley no sólo en las fronteras, sino también en las comunidades y en los lugares de trabajo, lo que permitirá garantizar la seguridad ciudadana y la integridad de los sistemas de inmigración.
- La preferencia para trabajadores de la región en los niveles de habilidad medio y bajo, para satisfacer las necesidades laborales estacionales y temporales, y así crear incentivos para los aspirantes a inmigrantes a prepararse mejor para el acceso a dichas visas, por medio del desarrollo de sus habilidades y el respeto de las normas de su propio país.
- El reconocimiento explícito de la importancia de la circularidad que activamente “fomenta”, a través de políticas bien pensadas, los programas de trabajadores temporales y de transición



que siguen el flujo y reflujo de la demanda relativa dentro de la región. Al hacer esto en esta fase, y recrear el ritmo de migración entre Estados Unidos y México, que existía antes del endurecimiento de la frontera de Estados Unidos, se preparará el terreno para una mayor movilidad entre la región, movilidad que probablemente se hará la nueva norma en la próxima década y más allá.

- La elaboración de un mecanismo de consulta para el gobierno federal de Estados Unidos que participe de manera sistemática con las jurisdicciones estatales y locales, de modo que, las necesidades de inmigración que surjan de los aprobados planes de desarrollo económico, se abordan a través de específicos programas de visas de trabajo.

El Grupo de Estudio también cree que algunas ideas adicionales exactas, tal vez más estrechas, también deben reflejarse en la legislación de Estados Unidos y adoptarse a lo largo de la región. Estas incluyen:

- La autorización explícita para los portadores de visas temporales y “provisionales” de trabajo (con la posibilidad de obtener el estatus de permanente) para cambiar de empleador.
- El establecimiento de una agencia de investigación, que lleve a cabo estudios demográficos y del mercado de trabajo, y que asesore regularmente al Gobierno, sobre el ajuste del número de visas de trabajo, y sobre los sectores y las industrias a las que estas visas deben dirigirse. Aunque en este momento esta recomendación aplica solamente a Estados Unidos, México también debería pensar en este concepto ya que su estatus de país receptor de inmigrantes sigue creciendo cada año.
- Reunificación sin límites numéricos y con mínimos retrasos administrativos para los titulares de la residencia permanente (o su equivalente) de la región, con sus cónyuges e hijos menores de edad.

Los miembros del Grupo de Estudio se mantienen firmes detrás de estos principios e ideas, muchas de las cuales parecen ser el centro de las prioridades de la reforma por un grupo bipartidista influyente en el Senado de Estados Unidos y por la Casa Blanca. El Grupo de Estudio es optimista, y cree que estas reformas pueden responder a la necesidad imperiosa de adaptar mejor el sistema de inmigración de selección para el empleo de Estados Unidos con la presente y futura realidad económica, y también consideran que estos principios deberían gradualmente encontrar su camino en los esfuerzos similares de reforma en toda la región.

D. Nuevos enfoques para la reforma migratoria en México y Centroamérica

Los políticos mexicanos también han respondido a la cambiante composición y volumen de los flujos migratorios en la región. El papel de México en el sistema de migración regional ha evolucionado, desde el de un país que envía inmigrantes, hacia aquel territorio a través del cual los migrantes pasan para entrar ilegalmente a Estados Unidos. Decenas de miles de transmigrantes — la mayoría de ellos originarios del Triángulo del Norte — pasan a través de México cada año en ruta hacia Estados Unidos. Tal vez aún más importante por destacar aquí, es que México también se está convirtiendo en un destino importante para los migrantes.

En gran parte, como resultado de estas realidades, el país promulgó una histórica ley nacional de migración en 2011, que marcó su mayor primera revisión de la política de inmigración desde 1974. La medida, que entró en vigor a finales de 2012, fue el producto de años de discusión con expertos y la sociedad civil.

Mientras México lucha con su papel en evolución en la dinámica de la migración en la región, los políticos responsables y otras partes interesadas, están empezando a abordar cuestiones con respecto a la extensión a la cual el país va a facilitar o desalentar la transmigración, los retos institucionales de gestión de la migración y cómo trabajar más eficazmente con los vecinos tanto al norte y, aún más importante,

hacia el sur. Las cuestiones específicas que México debe lidiar, incluyen, la administración estratégica del proceso por el cual los trabajadores extranjeros son admitidos legalmente, desenredar y abordar las entrecruzadas dinámicas de los flujos migratorios y los desafíos de seguridad y una mejor protección de la frontera sur del país. Al embarcarse en este curso, México sabe que una relación diferente dentro de la región sólo puede ser exitosa si se basa en el respeto de las fronteras y promueve la colaboración orgánica hacia el mantenimiento de la integridad de las fronteras.

Mientras que muchas de las actividades de gestión migratoria son necesariamente la responsabilidad de los gobiernos soberanos y deben ser reconocidas como tales, hay avenidas importantes de oportunidad para la cooperación regional. Es importante que cada uno de los países de la región evalúe y replantee su papel para hacer frente a los retos y oportunidades que plantea la migración con el objetivo de crear las condiciones en las cuales la migración puede ser una fuente de mejores oportunidades para la región y sus ciudadanos. La cooperación y la colaboración basada en construir la confianza y la búsqueda de objetivos comunes a través de la práctica, y basada en las relaciones en el terreno, son fundamentales para alcanzar los objetivos de una mayor seguridad, el crecimiento económico y el desarrollo social que se encuentran en el corazón de un buen funcionamiento y de las sociedades democráticas estables.

Cooperación en algunos temas de migración ya está ocurriendo con bastante éxito.

Cooperación en algunos temas de migración ya está ocurriendo con bastante éxito. Los esfuerzos que involucran a Estados Unidos incluyen: La colaboración bilateral y los enfoques multilaterales para el intercambio de información sobre criminales deportados; la colaboración entre los militares y las agencias de la ejecución de la ley en la planificación operativa, el intercambio de inteligencia y el entrenamiento; los intercambios de información sobre aquellos a riesgo de ser víctimas de la trata de personas; y la protección de los menores no acompañados. Esfuerzos de cooperación intrarregionales incluyen: La expansión de las redes consulares de Centroamérica en México, el intercambio de información sobre los deportados y la libre circulación entre los países centroamericanos.

Esta cooperación no eliminará el carácter asimétrico de las relaciones bilaterales y regionales sobre migración y las dificultades inherentes a la coordinación sobre el tema. Sin embargo, la mayoría de los observadores ven una necesidad inequívoca para explorar la posibilidad de llegar a un consenso en torno a los objetivos compartidos con México y la región, ya que estos objetivos compartidos gobiernan como las piezas encajan. La legislación que contiene la reforma de inmigración de Estados Unidos, si tiene éxito, tendrá que confiar, en una mayor cooperación con México (y otros países interesados en este esfuerzo) para la aplicación de la legalización y de los “flujos futuros” de la legislación. El debate sobre estas cuestiones debe comenzar formalmente si se quieren realizar los objetivos y beneficios de la nueva ley para los habitantes de la región, incluyendo ciudadanos y residentes de Estados Unidos. Adicionalmente, sin consultar y cooperar de manera mucho más orgánica sobre la implementación de la ley, bilateralmente con México y regionalmente, el statu quo de los conjuntos de proyectos mayormente ad hoc, que carecen de una cohesión estratégica o significado más amplio, seguirán definiendo cómo opera Estados Unidos con la región, y viceversa. Eso sería realmente una oportunidad perdida.

E. Una visión regional a largo plazo para el desarrollo del capital humano

La migración seguirá desempeñando un papel destacado en las relaciones regionales durante los próximos años. Pero, los supuestos subyacentes sobre las causas de la migración regional están cambiando de diferentes maneras y a distintos ritmos. Dos causas están en el corazón de estos cambios: la demografía y el crecimiento económico de la clase media.



El asegurar que la gente de la región cuenta con las herramientas para mejorar sus prospectos económicos, mejorar la competitividad de Norteamérica, crear las condiciones para un crecimiento sostenible y una prosperidad compartida para el futuro, requieren de un enfoque regional coordinado para mejorar el capital humano. Y para que este esfuerzo tenga éxito, debe ser parte de una estrategia que incorpore las potencias mayores, teniendo en cuenta la demografía y economía complementaria de la región y que constantemente evalúe y reevalúe las destrezas necesarias.

El Grupo de Estudio ha analizado y elaborado esta visión y con este informe demuestra el caso, en términos de las políticas, para la gestión de la migración, y de las cuestiones que le alimentan, de manera que ponen un plan de trabajo realista hacia mejores oportunidades para los ciudadanos de la región en la próxima década y más allá. De este modo, este Grupo de Estudio ha identificado y ampliado ideas para mejorar la seguridad humana, y los enfoques regionales para el desarrollo social y económico. Si esta visión se arraigue, la gestión de la continua movilidad humana será más afín a la administración de un recurso compartido para el beneficio mutuo, que un intento continuo de detener las fuerzas que en muchas maneras están más allá del alcance de los gobiernos.

Los supuestos subyacentes sobre las causas de la migración regional están cambiando de diferentes maneras y a distintos ritmos.

El éxito en esta misión se representa en dirigirse a los problemas que complican las relaciones de hoy en día. Estos van desde las fronteras más seguras y funcionales, las cuestiones de seguridad regional, a la creación de formas más eficientes de gestión de la movilidad laboral, la protección de las familias, la creación de mejores oportunidades para todos los trabajadores de la región, el trabajo conjunto para salvaguardar los derechos de los inmigrantes y una mejor integración de los nacionales que sean inmigrantes de largo plazo. Para el año 2025, estos esfuerzos aprenderán de las luchas recientes y actuales, y aplicaran estos conocimientos aprendidos a la identificación y promoción de las ideas que construyen una base social y económica mucho más fuerte para la región. Si tiene éxito, las decisiones sobre cuándo y dónde migrar se convertirían en verdaderas opciones, como son las otras formas de intercambio entre amigos y vecinos que comparten objetivos políticos comunes.

Esa forma de pensar a largo plazo apunta a un ámbito político que a veces ha sido descuidado: las políticas del mercado laboral, de la educación y del desarrollo de la fuerza de trabajo que pueden resultar en la construcción y asignación eficiente del capital humano de la región y convertirse en el motor de oportunidad personal y crecimiento de la sociedad.

El Grupo de Estudio reconoce que la capacidad política y administrativa requerida, así como los recursos financieros necesarios, probablemente excedan lo que puede estar disponible en la actualidad. Sin embargo, es esencial desarrollar una agenda política que tenga una clara visión de futuro ya que esta es la base para el cambio en el terreno para mejorar las perspectivas de todos los ciudadanos, y así reducir la presión de la existente emigración. *En este respecto, una propuesta básica subyacente es que para lograr el progreso significativo hacia un futuro de migración diferente es esencial mirar y pensar más allá de la migración per se.*

F. Formando nuevas políticas

Con ese fin, el Grupo de Estudio ha explorado soluciones prácticas a este difícil rompecabezas de políticas como son la gestión de la seguridad fronteriza, personal y la del interior en una era de mayor movilidad humana, y la modernización de los sistemas de educación, del desarrollo de la fuerza laboral y,

gradualmente, de certificación y de acreditación. Deben ser más prominentes los temas de los estándares regionales de trabajo, el aprovechamiento de la demografía y de las habilidades complementarias, el fomentar la circulación, y las políticas inteligentes de emigración y la reintegración dentro de los países de origen.

Una mayor comprensión y coordinación de la educación, la capacitación, la adquisición de habilidades, las iniciativas de acreditación (para que los trabajadores reciban “crédito” adecuado por sus habilidades y experiencias a medida que cambien de trabajo) y las mejores integradas escalas profesionales en ocupaciones clave en toda la región, probablemente resultarán en salarios más altos, economías locales más fuertes, menos informalidad y una región más competitiva a nivel global. El desarrollo de este tipo de políticas es el primer paso para romper el ciclo doloroso de la ilegalidad, la explotación, el desperdicio del capital humano, el subempleo, la informalidad, la desintegración familiar, el desorden social general y los escasos resultados del desarrollo, que son manifestaciones del status quo.

Los líderes políticos deben participar en la gestión de la migración y en sus sistemas asociados, en todas las etapas de la implementación de los procesos de reforma de inmigración.

El aumento de la competencia económica global continuará desafiando el liderazgo económico de Estados Unidos y con el tiempo, el bienestar del mismo. Desde este punto de vista, Estados Unidos, México y Centroamérica — junto con Canadá— pueden invertir de una manera más cooperativa y coordinada en la competitividad como región, mediante el desarrollo de los recursos de capital humano y así poder desplegarlos hacia una mayor productividad, ofreciendo puestos de trabajo que den un salario que permita el mantenimiento familiar y que rebaje la desigualdad.

Para que esas políticas tengan éxito, los líderes políticos deben participar en la gestión de la migración y en sus sistemas asociados, en todas las etapas de la implementación de los procesos de reforma de inmigración. Esto implica vincular la migración, el capital humano, la competitividad de la región y su gente, para obtener una comprensión compartida de las oportunidades que ofrece la cooperación. Para que este esfuerzo sea productivo, este debe ser aceptado y perseguido sistemáticamente por las comunidades políticas, intelectuales y grupos de interés de la región.

Este informe y la labor permanente del Grupo de Estudio busca restablecer las relaciones regionales conexas con la migración y prepararse para un futuro con mejores resultados para los ciudadanos y las sociedades de la región. Este informe ofrece un nuevo “vocabulario” para comprender y describir la política migratoria regional, así como de ideas y acciones para los políticos responsables que estén interesados en la creación de un curso más estratégico para el futuro de la región.

La aspiración del Grupo de Estudio es seguir cultivando un discurso más amplio en el que la política de inmigración sea entendida como un recurso estratégico para la gestión del capital humano, y como un medio de la promoción de la competitividad y de desarrollo regional. Este discurso debe ayudar a replantear el debate sobre la migración, en Estados Unidos, en la región, y entre los actores migratorios de la región, añadiendo una dimensión regional a las conversaciones sobre la política de migración de manera que no se producen en los debates de hoy.



I. Introducción

Pocos temas configuran y definen la relación de Estados Unidos con México y la mayor parte de Centroamérica, tanto como la migración. Entender adecuadamente la migración y las cuestiones que la alimentan y rodean es vital para el desarrollo social, el orden, la seguridad nacional y ciudadana, el crecimiento y la prosperidad económica de la región a largo plazo, - y, en muchos sentidos, su competitividad en una economía global interdependiente que cambia rápidamente.

El momento del cambio de políticas parece particularmente propicio. Después de más de una docena de años de estancamiento político, el Congreso estadounidense ha vuelto al tema de la reforma migratoria en un esfuerzo bipartidista que parece verdadero y prometedor. Los resultados de las elecciones presidenciales de 2012 y la energía con que se está persiguiendo la reforma migratoria, claramente demuestran la creciente influencia de las comunidades étnicas y de inmigrantes, ya que ambos partidos políticos se dan cuenta de que las preocupaciones de los nuevos bloques de votantes étnicos, especialmente los latinos y los asiáticos, no pueden ser ignorados sin poner en peligro la viabilidad del partido. Este esfuerzo también se ve reflejado en el cansancio del público y de muchos legisladores en todo el espectro ideológico acerca del presente status quo, así como el entendimiento pronunciado de que con la falta de una resolución sobre el destino de los 11 millones de personas ilegalmente presentes en el país, las reformas fundamentales al sistema de inmigración de Estados Unidos simplemente no son posibles.²

Pocos temas configuran y definen la relación de Estados Unidos con México y la mayor parte de Centroamérica, tanto como la migración.

Lo que a menudo se pierde en las pasiones que rodean la migración, con mayor polémica en la política de Estados Unidos, México y, más recientemente, de Centroamérica, tiene sus raíces en una realidad en la que los intereses de Estados Unidos, y *especialmente la demanda de sus empleadores* eran por lo general dominantes.

La reforma migratoria es importante no sólo para Estados Unidos sino para el bienestar de las naciones y de los pueblos de la región. Sin embargo, a pesar de repetidas rondas de debate en los últimos 12 años sobre los cambios necesarios en la política de inmigración de Estados Unidos, no han habido conversaciones sistemáticas acerca de cómo sería el enfoque regional para la migración entre y dentro de los países de la región. (Las conversaciones entre el presidente de México Vicente Fox y el presidente de Estados Unidos George W. Bush y sus administraciones en el año 2001 han sido las únicas conversaciones en este sentido entre Estados Unidos y cualquiera de sus vecinos del Sur.)³

El Instituto de Política Migratoria (MPI por sus siglas en inglés), en cooperación con el Programa Latinoamericano y el Instituto México del Woodrow Wilson International Center for Scholars, han tratado de provocar tal conversación mediante la convocatoria de un Grupo de Estudio Regional de la Migración (RMSG por sus siglas en inglés). El Grupo de Estudio ha tenido en cuenta tanto las relaciones migratorias del día a día — incluyendo la cooperación de manera más significativa (y más amplia), en la seguridad de la frontera y sus cuestiones asociadas-, como las formas de obtener más de la migración, mediante la

2 Demetrios G. Papademetriou, "The Fundamentals of Immigration Reform", *The American Prospect*, el 12 de marzo de 2013, <http://prospect.org/article/fundamentals-immigration-reform>.

3 Para obtener diferentes perspectivas de las negociaciones entre Estados Unidos y México durante ese año, ver Jorge Castañeda, *Ex-Mex: From Migrants to Immigrants* (Nueva York: The New Press, 2007); y Jeffrey Davidow, *The Bear and the Porcupine: The U.S. and Mexico* (Princeton, NJ: Markus Wiener Publishers, 2004).



construcción de una base social y económica más fuerte en toda la región que se podrá obtener por medio de la mejora de la infraestructura de su capital humano.

La creación del capital humano de la región — a través de reformas en la educación y en el desarrollo laboral que resulten en estándares comunes en los sectores clave de la región en los que se espera crecimiento — podría crear mejores oportunidades económicas para sus ciudadanos mediante la construcción de un motor de desarrollo en cada país y el fortalecimiento de la competitividad regional. Con el tiempo, el éxito en estos temas mitigaría las preocupaciones actuales sobre el alcance y la “calidad” de la migración regional, y establecería las bases para que la futura migración en la región se convierta en una verdadera opción -- más bien que una acción por pura necesidad.

El trabajo del Grupo de Estudio se ha organizado en torno a un conjunto de cuatro grandes temas, cada uno de ellos con una reunión dedicada.⁴ Cada convocatoria fue apoyada por un amplio conjunto de documentos de antecedentes; después de ser evaluados por los miembros de RMSG y expertos invitados, estos artículos fueron revisados para su publicación.⁵ En este conjunto de obras se han identificado y analizado las cuestiones clave y las potenciales ideas de políticas para quienes toman las decisiones en la región.

Este informe final representa tanto una síntesis de la labor de análisis y una discusión de las ideas clave y recomendaciones que los miembros del RMSG han elaborado a partir de estas conversaciones. Por otra parte, las propuestas legislativas en Estados Unidos dadas hasta ahora reflejan muchas de las ideas acordadas por el Grupo de Estudio en su última sesión realizada a finales de 2012, las cuales han sido cuidadosamente colocadas en la mezcla de políticas por los miembros y los coordinadores del Grupo de Estudio.

Este informe final se produce en un momento de inusual y prometedora oportunidad política en Estados Unidos para hacer frente a los retos olvidados por largo tiempo de la política de inmigración. También llega en un momento en el que los importantes y prometedores cambios de largo plazo en los países que han sido el foco principal de los esfuerzos generales, Estados Unidos, México, El Salvador y Guatemala, están alterando algunas de las dinámicas dentro de las cuales la inmigración ilegal ha tenido lugar en las últimas décadas, mientras que nuevos desafíos han surgido en la seguridad personal y el bienestar económico de muchos en la región.

A. Entendiendo la migración regional

Los flujos migratorios dentro de la región tienen múltiples causas y diferentes historias. Las raíces de la migración entre México y Estados Unidos son profundas, se remontan a la segunda mitad del siglo 19. La migración desde y dentro de la región ha crecido dramáticamente desde la década de los 70 en el caso de México, y desde la década de los 80 para Centroamérica. Dos de cada tres inmigrantes de la región (cerca de 10 millones de personas) han entrado a Estados Unidos, la mayoría ilegalmente, desde fines de la década de los 80⁶ cuando se legalizaron cerca de 3 millones de inmigrantes no autorizados

4 Los amplios temas de las reuniones del Grupo de Estudio de la Migración Regional (Regional Migration Study Group, RMSG por sus siglas en inglés) son: “Entendiendo el Sistema de la Migración Regional”, “El Contexto Regional: La Migración y Desarrollo en México y Centroamérica”, “La Frontera, Crimen y Seguridad: Obstáculos para el Desarrollo y Seguridad Humana” y “El Capital Humano y la Migración”. El Grupo de Estudio también patrocinó talleres de estudio de una semana para los miembros en El Salvador y en el sur de México, donde se reunieron con los principales oficiales gubernamentales, analistas líderes, comunidad académica, líderes empresariales y una amplia franja de la sociedad civil.

5 El trabajo publicado por RMSG, incluyendo los Resúmenes Ejecutivos, se pueden encontrar en www.migrationpolicy.org/regionalstudygroup.

6 Seth Motel y Eileen Patten, *Statistical Portrait of the Foreign-Born Population in the United States, 2011* (Washington, DC: Pew Hispanic Center, 2013), www.pewhispanic.org/2013/01/29/statistical-portrait-of-the-foreign-born-population-in-the-united-states-2011/; Michael Hoefer, Nancy Rytina y Brian Baker, *Estimates of the Unauthorized Population residing in the United States: January 2011* (Washington, DC: Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2012), www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_ill_pe_2011.pdf.



(aproximadamente el 75 por ciento de los cuales provenían de México.)⁷ Estos altos niveles de inmigración ilegal han reflejado la potencia de las fuerzas del mercado que han frustrado y abrumado las políticas de inmigración de Estados Unidos y el régimen administrativo que no pudo adaptarse a las cambiantes circunstancias del mercado de trabajo mediante ajustar las vías de entrada legal de las visas temporales de trabajo para hacerlas disponibles a los trabajadores de la región.

Como resultado, la “vida” económica y social de Estados Unidos, México y del Triángulo del Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) se ha entrelazado cada vez más. Casi uno de diez mexicanos y más de uno de cada seis salvadoreños viven en Estados Unidos,⁸ mientras cerca del 10 por ciento de las personas del Triángulo del Norte, viven fuera de su país de origen — la gran mayoría en Estados Unidos, México, o en otro lugar dentro de Centroamérica.⁹

Al mismo tiempo, los cambios importantes a más largo plazo anteriormente mencionados están reconfigurando esta imagen de casi 40 años. En el caso de México, los cambios implican la próxima finalización de una transición demográfica que está reduciendo la presión de la emigración, así como la favorable y sostenida evolución económica, social y política que hacen que quedarse en México sea una propuesta razonable. En Centroamérica, la situación es más desigual, con El Salvador haciendo grandes progresos y Guatemala al haberse embarcado en una carretera de importantes reformas económicas y de gobernanza. Por último, en Estados Unidos, la Gran Recesión y sus consecuencias, las profundas inversiones en la maquinaria del control de las fronteras y la ejecución de la ley de inmigración, han introducido un nuevo elemento potente en el panorama de la gestión migratoria.¹⁰

B. Las políticas de migración no le han seguido el ritmo a la integración económica regional

La complejidad de la historia y la naturaleza cambiante de los patrones migratorios regionales hacen a la migración cada vez más complicada. Para tener éxito, la política debe tener en cuenta cómo la migración interactúa con los múltiples intereses sociales, culturales, económicos y políticos, y las prioridades a lo largo del arco de la migración.

El volumen de la migración y la complejidad de los problemas que lo rodean también han hecho la política de migración difícil de manejar. Para hacerlo con más éxito, es necesario que Estados Unidos y sus socios en la región identifiquen, acuerden y adopten un conjunto coherente de objetivos políticos de migración y temas asociados así como marcos realistas para alcanzarlos.

A medida que la región continúa lidiando con las consecuencias de la crisis económica, tanto su creciente interdependencia económica y la necesidad de construir un mejor futuro a través de una cooperación más estrecha, se han vuelto cada vez más claras. Y si bien el alcance y la profundidad de la cooperación general han estado creciendo, la migración y muchos de sus implicaciones se destacan como principales desafíos y puntos persistentes de contención.

7 Nancy Rytina, *IRCA Legalization Effects: Lawful Permanent Residence and Naturalization through 2001*, (Washington, DC: US Immigration and Naturalization Service, Office of Policy and Planning, 2002), www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/irca0114int.pdf.

8 World Bank, “Population, total”, accedido el 22 de abril de 2013, <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POPTOTL/countries/MX-SV-HN-GT-US?display=graph>.

9 Dilip Ratha, Sanket Mohapatra y Ani Silwal, *Migration and Remittances Factbook 2011* (Washington, DC: World Bank, 2010).

10 Doris Meissner, Donald M. Kerwin, Muzaffar Chishti y Claire Bergeron, *Immigration Enforcement in the United States: The Rise of a Formidable Machinery* (Washington, DC: MPI, 2013), www.migrationpolicy.org/pubs/enforcementpillars.pdf.



En este momento, las conversaciones sustantivas sobre la migración dentro de la región son intermitentes, y no hay ninguna estructura institucional en la que estas discusiones se puedan producir. Un diálogo sobre la migración regional comenzado hace más de 15 años, el Proceso Puebla,¹¹ nunca ha sido capaz de trascender su estrecho mandato inicial como un lugar donde, muy rápidamente después de los primeros años, los funcionarios medios del gobierno y sus expertos intercambien información y expresen sus diferencias. El resultado es un foro con poco objetivo, donde las partes no tienen ninguna autoridad para negociar, y por lo tanto no hay ninguna consecuencia en particular. En el corazón de la dificultad de avanzar, más allá de los intercambios rutinarios de los puntos de vista y los “expertos” estudios sobre la migración, se encuentra el hecho fundamental de que gran parte de la migración se produce fuera de los canales legales. Por otra parte, Estados Unidos considera que estos tipos de flujos, valorados por los empleadores y los consumidores, cuestionan su capacidad para establecer el Estado de derecho en materia de inmigración e interfieren con las prioridades del país en materia de educación y los mercados laborales, así como entre numerosos ámbitos de la política social. Es igualmente importante — pero a menudo pasado por alto — la forma en la que la migración afecta el desarrollo social y económico de los países de origen.

Como resultado, la migración y sus efectos arrojan una sombra sobre prácticamente todos los aspectos de las relaciones regionales, y la incapacidad de hacer eficaz frente a la migración perjudica el progreso en otras áreas donde la cooperación puede aportar beneficios mutuos alcanzables. En efecto, después de dos décadas de mejora de las relaciones regionales y de profunda integración económica, *temas sistemáticamente desapercibidos por el público de Estados Unidos*, las preguntas sobre la forma de gestionar la migración siguen estando en el corazón de los conjuntos transversales de preocupaciones regionales de: a) los ingresos, el empleo y la seguridad económica, b) la seguridad convencional, las drogas y el desorden social; c) la salud pública; d) la integridad de la familia y e) la competitividad y el crecimiento económico a largo plazo.

En este momento, las conversaciones sustantivas sobre la migración dentro de la región son intermitentes.

Dividido en cinco secciones principales, este informe analiza la cambiante dinámica demográfica y económica de la región, y las implicaciones para la migración; esboza la interacción de la política de seguridad (incluyendo la seguridad de la frontera), la reforma institucional y el Estado de derecho; delinea los elementos esenciales que se deben incluir en la reforma migratoria de Estados Unidos, analiza el papel en evolución de los países en el sistema regional de migración y termina con describir una visión a largo plazo y trazar acciones concretas para construir en colaboración y activar el capital humano de la región.

En lugar de ceñirse a un análisis forzosamente simétrico de todos los ámbitos políticos en todos los países, el informe hace hincapié en los aspectos de mayor interés y con implicaciones más importantes para cada uno. Si bien una consideración como la necesidad de reforzar el Estado de derecho no puede exhibir una relación directa — por ejemplo — al desarrollo de capital humano, las respectivas secciones establecen conexiones a la visión global de la gestión colaborativa de la migración en toda la región. La última sección incluye lo anterior en una serie de recomendaciones contundentes sobre lo que los países de la región pueden y deben hacer, individualmente y colectivamente, para resolver estos problemas.

11 En 1996 México fue sede de la primera reunión de una inicial conversación bilateral sobre la migración, conocida en ese entonces como el Proceso Puebla, que creció rápidamente de miembros y ha llegado a ser conocido como la Conferencia Regional sobre Migración (Regional Conference on Migration o RCM por sus siglas en inglés). Esta conferencia es un foro intergubernamental a nivel viceministerial que se reúne cada año y sirve para el intercambio de información, la coordinación y la cooperación en materia de migración. Para más información, véase Francisco Alba y Manuel Ángel Castillo, *New Approaches to Migration Management in Mexico and Central America* (Washington DC: MPI, Regional Migration Study Group, 2012), www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-MexCentAm-Migration.pdf.



II. Suposiciones cambiantes

Por lo menos desde la década de los 70, el rápido crecimiento demográfico, la insuficiencia de oportunidades económicas y, en algunas zonas, la violencia y la inseguridad pública han llevado a los trabajadores más jóvenes y los jóvenes de México y Centroamérica a buscar oportunidades en Estados Unidos. Mientras los diferenciales de oportunidad — el cálculo básico que define la mayoría de la migración — siguen siendo muy grandes, los gobiernos seguirán teniendo una intrincada batalla en el control de flujos. Al mismo tiempo, sin embargo, las partes clave de la región están experimentando transformaciones dramáticas: la desaceleración del crecimiento de la población, el aumento de los logros educativos y economías en expansión, a pesar de un clima económico mundial turbulento. El viejo supuesto de que México y Centroamérica tienen un suministro interminable de trabajadores con menor nivel educativo para trabajos rutinarios de alta exigencia física y mal pago en Estados Unidos se está volviendo cada vez menos precisa cuando se trata de México, y en los próximos años, y con las reformas adecuadas, también es probable que sea menos precisa en El Salvador y, poco a poco, en Guatemala. Más importante aún, una intolerancia ahora incorporada en Estados Unidos hacia la inmigración ilegal y el empleo de un gran número de trabajadores no calificados en sectores distintos de la agricultura y en determinados puestos de la industria hotelera, puede hacer cuestionable el supuesto de que Estados Unidos seguirán absorbiendo un gran número de estos trabajadores.

Durante más de 30 años, Estados Unidos ha experimentado niveles muy altos de inmigración, contando los flujos legales e ilegales. Impulsada por una economía que generó una demanda aparentemente sin fin para los trabajadores de bajos salarios, la inmigración ilegal procedente de México y Centroamérica ha respondido principalmente a las fuerzas del mercado. La Gran Recesión y sus secuelas de lento crecimiento del empleo han jugado un papel importante en los supuestos cambiantes sobre el futuro de la migración intrarregional y particularmente sobre la inmigración ilegal. También, la ejecución de las leyes de inmigración en la frontera y en el interior de Estados Unidos ha jugado un papel. Las dificultades y peligros de cruzar la frontera, y la mayor probabilidad de detección y remoción de Estados Unidos, se han convertido en una experiencia constante para los aspirantes a inmigrantes y experimentados.

*Mientras los diferenciales de oportunidad siguen
siendo muy grandes, los gobiernos seguirán teniendo una
intrincada batalla en el control de flujos.*

Esta masiva acumulación de vigilancia de la frontera de Estados Unidos, junto con el panorama económico positivo de México y el aun doliente mercado laboral de Estados Unidos, se han traducido en un menor número de trabajadores jóvenes que se señalan a la larga tradición de mirar hacia “el Norte” como el rito de paso. En cambio, muchos más mexicanos jóvenes están terminando la secundaria y emprendiendo futuros en México. Estos cambios se han extendido a regiones que tradicionalmente tienen una alta emigración a Estados Unidos. El número de personas que salen de México se ha reducido en más de dos tercios desde mediados de la primera década del siglo XXI. Un agudo contraste con el período de 1995 a 2006, cuando la población no autorizada de México creció alrededor de 4.3 millones;¹² la inmigración *ilegal* neta de México ha estado en o cerca de cero desde el 2007,¹³ al igual que la inmigración *neta total* de México desde el 2010¹⁴ – y la mayoría de los observadores esperan que estos cambios persistan.

12 Demetrios G. Papademetriou, “The Fundamentals of Immigration Reform”.

13 Jeffrey Passel y D’Vera Cohn, *U.S. Unauthorized Immigration Flows Are Down Sharply Since Mid-Decade*, (Washington, DC: Pew Hispanic Center, 2010), www.pewhispanic.org/2010/09/01/us-unauthorized-immigration-flows-are-down-sharply-since-mid-decade/.

14 Jeffrey Passel, D’Vera Cohn y Ana Gonzalez Barrera, *Net Migration from Mexico Falls to Zero – and Perhaps Less* (Washington, DC: Pew Hispanic Center, 2012), www.pewhispanic.org/files/2012/04/Mexican-migrants-report_final.pdf.

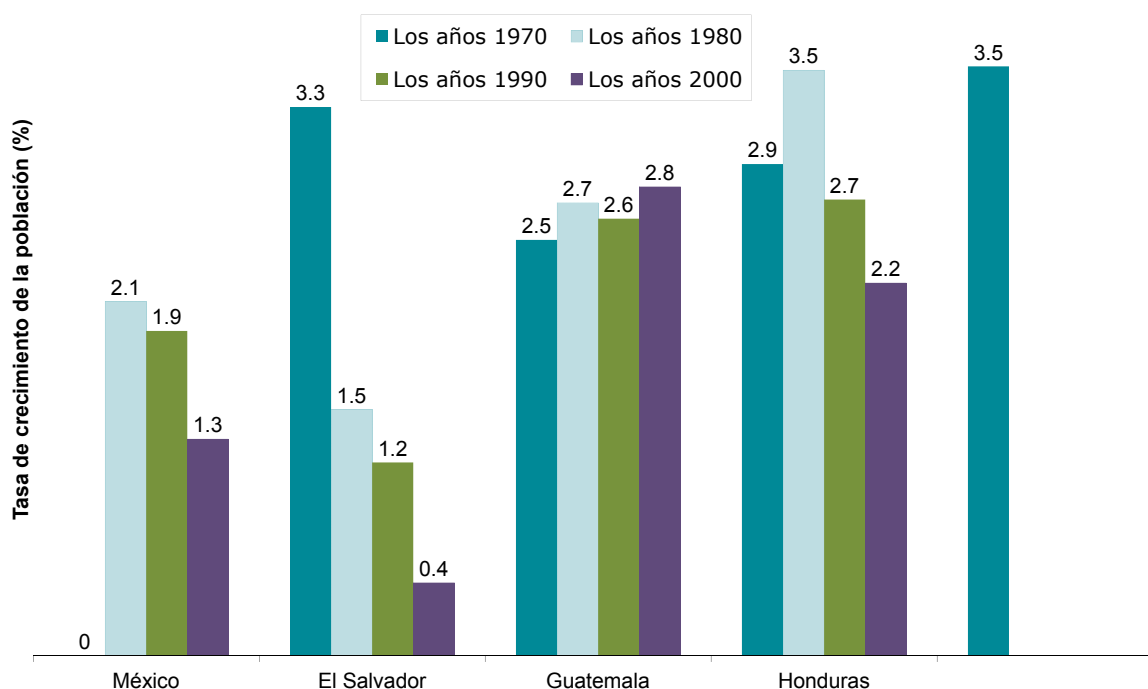
A. Pronósticos demográficos

I. Crecimiento de la población

La tasa de natalidad en México ha disminuido de manera constante, marcando la continuación de una transición demográfica que comenzó hace casi 50 años y que ahora se traduce a un crecimiento más lento de la población (véase la figura 1), la disminución del número de jóvenes (y por lo tanto, una disminución en el número de aspirantes en la fuerza laboral), la mejora de las condiciones de vida y niveles de educación y una sociedad a punto de envejecer.

El Salvador, al igual que México, se encuentra en una transición demográfica, aunque en un punto diferente- y sin embargo, ya se observa un gradual envejecimiento y desaceleración del crecimiento de su población. A pesar de la disminución de las tasas de fecundidad (número de hijos por mujer) en El Salvador y México, estos países siguen teniendo superiores números que Estados Unidos.¹⁵ Las proyecciones actuales, sin embargo, sugieren que el crecimiento acumulativo de la población en México y El Salvador (respectivamente, 22.0 y 22.4 por ciento) será más lento que en Estados Unidos (29.5 por ciento) en los próximos 40 años. (Gran parte del crecimiento de Estados Unidos se debe a la inmigración.) Guatemala y Honduras, sin embargo, siguen siendo países de altas tasas de natalidad, y se espera que el crecimiento demográfico persista durante varias décadas.

Figura 1. Tasa de crecimiento de la población de México y el Triángulo del Norte desde 1970 hasta el año 2000

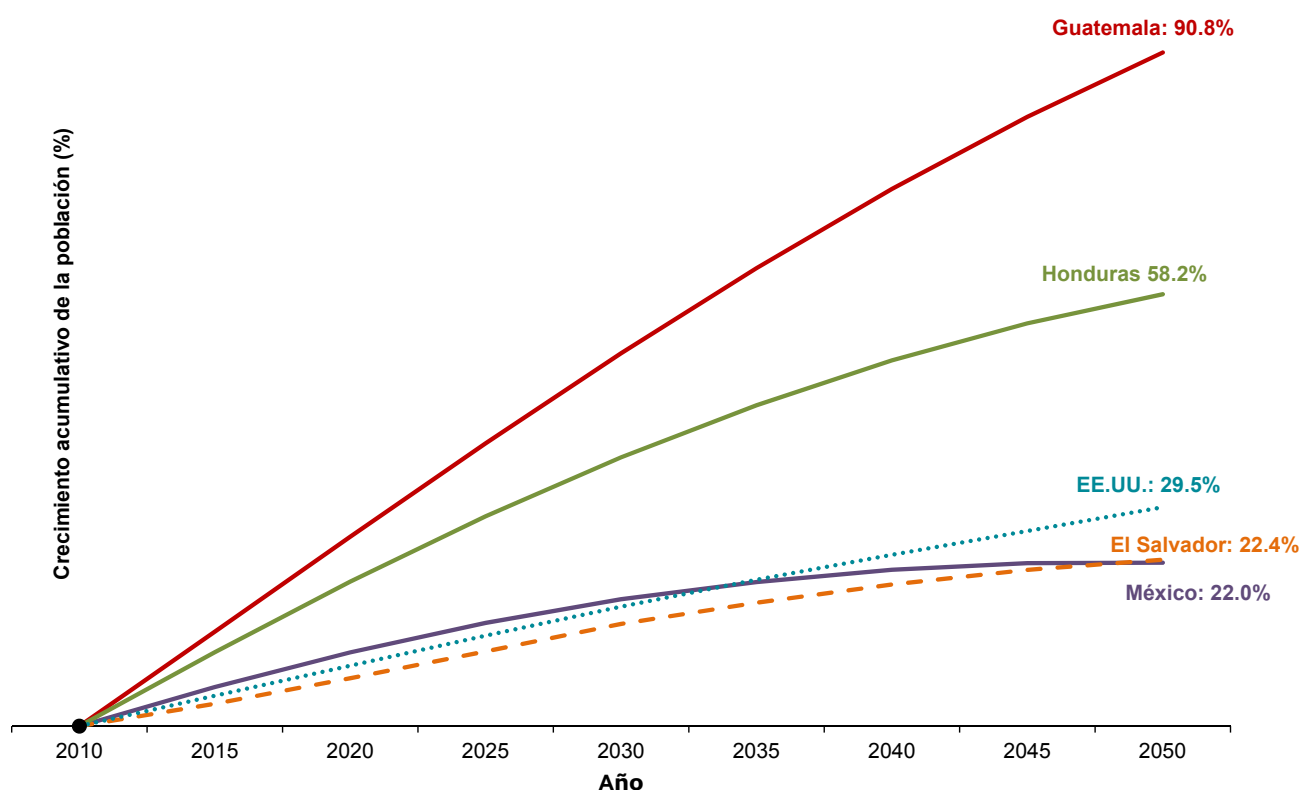


Fuente: Cálculos del Instituto de Política Migratoria usando información del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100", Revisión 2012. www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm.

15 En el 2011, las tasas globales de fecundidad en la región son: Estados Unidos, 2.07; El Salvador, 2.35; México, 2.41; Honduras, 3.31; y Guatemala, 4.15. Ver Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, *World Population Prospects: The 2010 Revision* (Nueva York: Naciones Unidas, 2011), <http://esa.un.org/wpp/Excel-Data/fertility.htm>.



Figura 2. Crecimiento acumulativo de la población de Estados Unidos, México y el Triángulo del Norte desde 2010 hasta 2050



Fuente: Cálculos del Instituto de Política Migratoria usando información del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100”, Revisión 2012. www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm.

2. La juventud y el envejecimiento

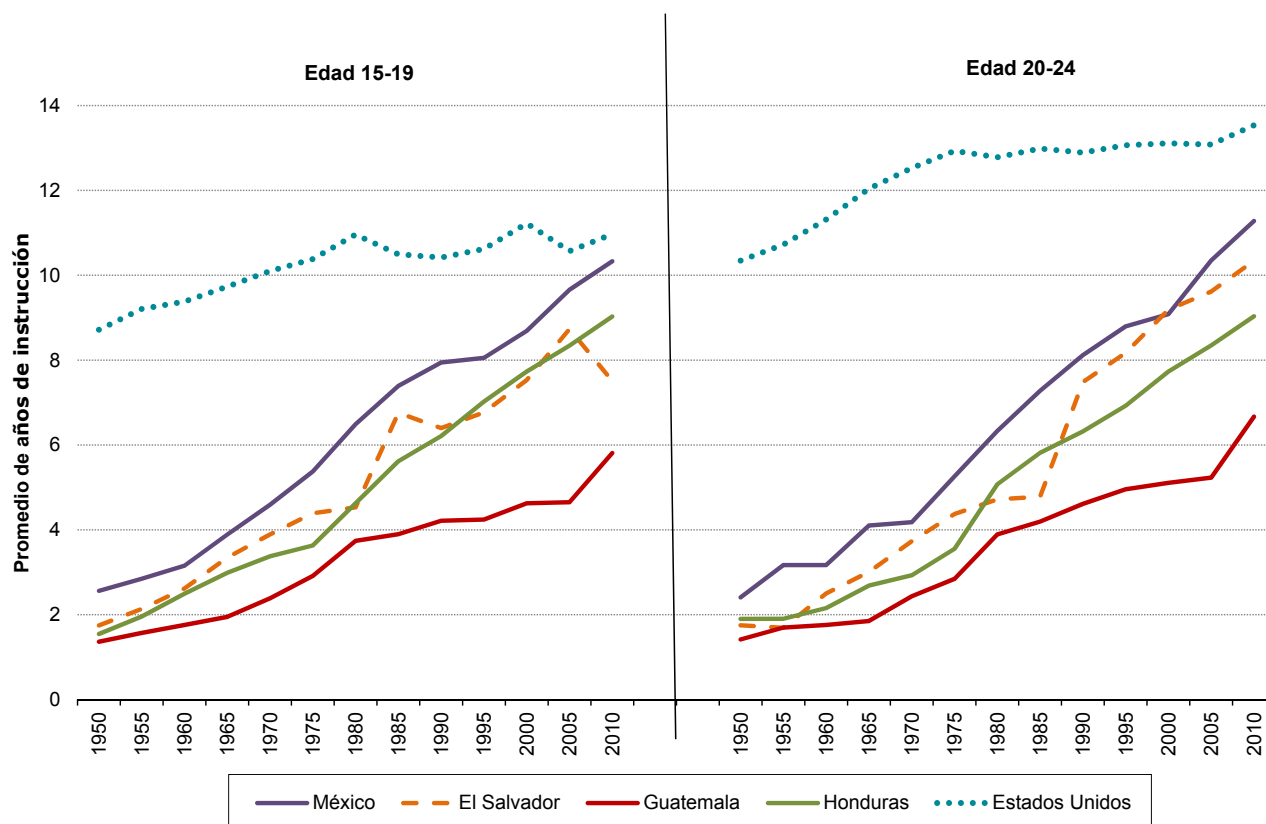
La media de la edad de la población se ha incrementado dramáticamente en México y El Salvador. A finales de la presente década, más de la mitad de la población de estos dos países estará más allá de las edades para entrar al mercado de trabajo y de la formación de hogares. El número de personas en México y El Salvador en el rango entre 15 a 24 años de edad comenzará a disminuir entre el 2015 y el 2020. Guatemala y Honduras se encuentran en una posición diferente, estos países no experimentarán cambios comparables sino hasta finales del 2030 o más allá.

3. Logros educativos

Junto con el crecimiento más lento de la población, los países de la región han sido capaces de hacer mayores inversiones en la educación. El promedio del nivel educativo de los mexicanos de 15 a 19 años de edad se ha esencialmente convergido con el de Estados Unidos, aunque sigue existiendo una brecha entre los jóvenes de 20 a 24 años de edad. La participación de los mexicanos de 25 a 29 años de edad en educación superior es comparable a lo que ocurrió en Estados Unidos a mediados de la década de los 60: al levantar el nivel de educación, se incrementó el crecimiento económico. Uno de los resultados ha sido el menor número de trabajadores jóvenes que intentan emigrar a Estados Unidos; ya que en su lugar,

completan la escuela secundaria y se embarcan en la creación de sus futuros en México. Estos cambios se han extendido a regiones que tradicionalmente tienen una alta emigración a Estados Unidos. Sin embargo, a pesar de los avances en la última década, el nivel educativo en Centroamérica sigue a la zaga de México y Estados Unidos.

Figura 3. Promedio de años de instrucción por grupos de edad y país, entre 1950 y 2010



Fuente: Barro-Lee, Educational Attainment Dataset v.1.2, accedido el 17 de febrero de 2013, www.barrolee.com/data/full1.htm.

4. Ingresos y pobreza

La pobreza, la desigualdad y la marginación social son urgentes retos sociales en toda la región, especialmente en las comunidades rurales. Pero la región también es el hogar de una creciente clase media, especialmente en México, donde las políticas macroeconómicas prudentes tomadas desde la década de los 90, y las focalizadas inversiones sociales que se iniciaron en la década de los 80 y se arraigaron, han contribuido a un crecimiento estable.

B. Cambio de flujos

Históricamente, la migración de México a Estados Unidos se ha compuesto de jóvenes adultos (en su mayoría hombres) con muy poca educación. Hasta la década de los 80, cruzaban de ida y vuelta la frontera para satisfacer las necesidades estacionales de mano de obra, principalmente en la agricultura del suroeste de Estados Unidos. Desde 1964 y en adelante, cuando el programa de trabajo de Estados



Unidos y México, comenzado oficialmente en 1942 (conocido informalmente como el Programa Bracero) fue terminado por Estados Unidos, se crearon nuevos flujos de paso a través de canales informales, incluso más que a través de los programas organizados o administrados. Como creció la demanda en Estados Unidos para trabajadores menos calificados en sectores más allá de la agricultura y en otras partes del país, y las leyes estadounidenses no lograron adaptarse a la creciente demanda, se preparó el camino para la realidad actual, en el que aproximadamente 6 millones de mexicanos viven ilegalmente en Estados Unidos.¹⁶

La migración de Centroamérica a Estados Unidos se remonta a finales de los años 70 y 80, cuando las guerras civiles de la región llevaron a muchos centroamericanos a huir, primero a México. Con el tiempo, los centroamericanos que buscan refugio en México se incorporaron a las corrientes de mexicanos que se dirigían hacia el norte, esto estableció patrones de migración económica que continúan hoy en día, donde la violencia, la inseguridad y los desastres naturales también han desempeñado un papel importante.

El resultado fue el rápido crecimiento de la población de inmigrantes mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos, sobre todo en aquellas partes del país que hasta entonces habían experimentado muy poca inmigración. Después de crecer continuamente desde la década de los 70, la población mexicana no autorizada se ha estabilizado, e incluso puede haber disminuido desde el colapso del sector de la construcción en el 2007 y el inicio de la recesión en 2008. Factores como la pérdida de empleos en muchos de los sectores en los que un número considerable de inmigrantes indocumentados de la región habían encontrado empleo (sobre todo en el sector de la construcción), la lenta recuperación de la económica de Estados Unidos, cada vez mayores controles fronterizos y el cerca de 400.000 personas removidas por año durante los últimos cinco años, sin duda contribuyeron al cambio. Pero la mayoría de los observadores coinciden en que el cambiante perfil demográfico de México y las relativas fuerzas económicas también han reducido los factores económicos que empujan a una nueva generación de jóvenes a abandonar su país. Los mexicanos han continuado emigrando a Estados Unidos a través de canales legales de inmigración, pero los flujos de migración no autorizada han caído dramáticamente desde que alcanzaron la cima a mediados de la primera década del siglo XXI.¹⁷

Las características de la entrada de mexicanos desde el inicio de la recesión también ha cambiado: un número creciente de mexicanos han sido mejor educados que las generaciones anteriores. Entre los jóvenes inmigrantes mexicanos recién llegados en 2006, por ejemplo, sólo uno de cada 20 tenían un título universitario o superior, y cinco años más tarde, la proporción es de más de uno en cada diez.¹⁸

Al mismo tiempo, hay un creciente flujo de retorno de personas de Estados Unidos a México, incluyendo un número considerable de niños nacidos en Estados Unidos de padres mexicanos. Los funcionarios de educación de México reportan crecientes inscripciones de niños de habla inglés en las escuelas mexicanas, especialmente en las comunidades rurales donde ha habido una larga tradición de migración a Estados Unidos. Algo de esto es, sin duda, el resultado del aumento de deportaciones que han afectado profundamente a las familias de migración mixta.

Entre los centroamericanos, las tendencias son menos claras. La población inmigrante de Centroamérica a Estados Unidos continuó creciendo a través de la reciente recesión. La migración de retorno a Centroamérica ha disminuido, con excepción de las deportaciones desde Estados Unidos. En general, los flujos migratorios de Centroamérica a Estados Unidos no parecen estar cambiando tan rápido o de forma tan sustancial como los flujos migratorios de México a Estados Unidos.

La evidencia apunta a que los flujos de migración de Centroamérica pueden ser impulsados por los crecientes niveles de tráfico de drogas, violencia y delincuencia transnacional. Estas amenazas están profundizando los problemas crónicos de la ilegalidad y de las débiles instituciones gubernamentales, sobre todo en materia de seguridad pública en las zonas remotas que son pobres y aisladas. Para

16 Passel, Cohn y González-Barrera, *Net Migration from Mexico Falls to Zero – and Perhaps Less*.

17 Papademetriou, "The Fundamentals of Immigration Reform."

18 La serie de jóvenes mexicanos entre las edades de 21 a 30 en el momento de la encuesta, que ingresaron en los tres años anteriores (incluido el año de la encuesta); US Census Bureau, 2006 y 2011 American Community Survey (ACS).



estas poblaciones y regiones, la migración es percibida por muchos como la única alternativa frente al empeoramiento de las condiciones de seguridad personal y la falta de oportunidades económicas viables en sus países de origen.

C. Crecimiento económico

Como resultado de las reformas realizadas en las últimas tres décadas, la economía mexicana ha sido relativamente fuerte en los últimos años. La gran recesión parece haber golpeado levemente a México, mientras empujó a Estados Unidos, países de Europa y otros países de altos ingresos hacia una senda de crecimiento lento de la que aún no han sido capaces de escapar. La tasa de crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) de México ascendió a 6.6 por ciento en el 2000, y en los años de no-crisis (es decir, además de 2001 y 2009, cuando la economía se contrajo), tiene un promedio general entre 3 y 4 por ciento. Tras contraerse drásticamente en 2009, se recuperó con fuerza en el 2010 y 2011. Tal vez lo más importante es que México está experimentando un sólido crecimiento de su clase media, lo que ha creado un enorme crecimiento económico y oportunidades de desarrollo social.

Para determinar si las tendencias migratorias durarán, debemos ver muchos factores, incluyendo cómo las economías de la región van a evolucionar en los próximos años. Pero a pesar de su gran exposición a la continua debilidad económica en Estados Unidos, México parece dispuesto a beneficiarse de la evolución rápida de las condiciones económicas globales — incluyendo el aumento del consumo interno en algunas economías de Asia oriental.¹⁹ De hecho, varias de las principales empresas multinacionales mexicanas se están moviendo más allá de los mercados tradicionales en Estados Unidos y América Latina y se están expandiendo en Asia.

La complejidad de la historia y la naturaleza cambiante de los patrones migratorios regionales hacen que las respuestas a la migración sean cada vez más complicadas.

En Centroamérica, el crecimiento económico ha sido, en general, incluso más alto que en México, pero más volátil, impulsado por la recuperación de los desastres naturales y las exportaciones a Estados Unidos, Europa y otros lugares de Latinoamérica. Sin embargo, ha sido difícil para la región ir más allá de las industrias de bajo valor añadido o avanzar hacia el desarrollo de una ventaja comparativa regional en los mercados globales.

A pesar del optimismo cauteloso sobre el futuro panorama económico de la región, también existen riesgos importantes. La región sigue dependiendo en gran medida de los consumidores estadounidenses, y aunque el panorama económico de Estados Unidos ha mejorado considerablemente en el último año, es probable que el persistente y alto desempleo y la consolidación fiscal continúen frenando el crecimiento.

El panorama general de la región es de rápida reestructuración económica y realineamientos políticos y sociales, las últimas etapas de una larga transición demográfica en México y un sólido y continuo crecimiento de la población en gran parte de Centroamérica. También es de profundizar y ampliar la interdependencia económica que en gran medida se ha arraigado en la dinámica migratoria creada por las notables variaciones en las oportunidades económicas.

¹⁹ Uri Dadush y Shimelse Ali, “Who Will Gain from a Renminbi Revaluation”, VoxEU, el 9 de diciembre de 2010, <http://carnegieendowment.org/2010/12/09/who-will-gain-from-renminbi-revaluation/2exj>.



Como resultado, la vida económica y social de Estados Unidos, México y varios países de Centroamérica se ha entrelazado cada vez más. La complejidad de la historia y la naturaleza cambiante de los patrones migratorios regionales hacen que las respuestas a la migración sean cada vez más complicadas. La política también debe tener en cuenta cómo la migración interactúa con los intereses sociales, culturales, económicos y políticos así como con las prioridades a lo largo del continuo migratorio.

III. Las reformas institucionales y el Estado de derecho

Junto a los cambios demográficos, educativos y económicos que ocurren en la región, se están realizando cambios significativos que están afectando el poder y el alcance del Estado de derecho en México y Centroamérica — la capacidad de una sociedad para avanzar y prosperar. Algunas de las estructuras de gobierno que han funcionado de manera eficiente en México durante siete décadas de un solo partido en el gobierno, así como por ocasiones en los países del Triángulo del Norte, se han deshecho en los últimos años en medio de crecientes presiones externas y la incapacidad de adaptarse a las nuevas realidades. Como resultado, estos países sufren de una extensa debilidad institucional y sus sistemas políticos no son siempre capaces de llevar a cabo muchas de las tareas fundamentales de la buena gobernanza. Estas funciones esenciales incluyen establecer y hacer cumplir normas para gestionar la violencia y el conflicto político dentro de la sociedad, y la creación de igualdad al acceso o de oportunidades para fomentar el desarrollo social y económico a largo plazo de estos países, así como el bienestar de sus ciudadanos.

*En las últimas dos décadas, el crimen organizado
ha tomado el control de las actividades económicas
importantes de México y el Triángulo del Norte.*

En las últimas dos décadas, el crimen organizado ha tomado el control de las actividades económicas importantes de México y el Triángulo del Norte. Actores no institucionales — en particular los cárteles de la droga — han invadido y transformado el paisaje social, desafiando el monopolio del uso de fuerza del gobierno, mientras que la corrupción se ha extendido y arraigado profundamente en los distintos niveles del gobierno y en la ejecución de la ley.²⁰ En México, más de 60,000 personas perdieron la vida entre 2006 y 2012 mientras la administración de Felipe Calderón luchaba los cárteles.²¹ Centroamérica se ha convertido en lo que Eduardo Stein, Copresidente del Grupo de Estudio, y otros han descrito como una “estación de servicio” de la ilegalidad,²² como resultado de una combinación volátil de la debilidad de las instituciones, la desigualdad generalizada y la ubicación geográfica. En algunas partes de la región los que más sufren son los que no pueden permitirse el lujo de aislarse de la violencia a través de la seguridad privada o enviar a sus hijos a escuelas de alta calidad para escapar del deterioro de las condiciones sociales y económicas. Como resultado, grandes segmentos de la sociedad civil en Centroamérica, y de forma menor en México, han perdido la confianza en la capacidad del Estado para prestar los servicios públicos que esperan de sus gobiernos. El síntoma más profundo de estas afecciones son las débiles instituciones.

20 Luis Rubio, *In the Lurch Between Government and Chaos: Unconsolidated Democracy in Mexico* (Washington, DC: MPI, Regional Migration Study Group, 2013), www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-UnconsolidatedDemocracy.pdf.

21 Human Rights Watch, *Mexico's Disappeared: The Enduring Cost of a Crisis Ignored* (Human Rights Watch, 2013), www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0213webwcover.pdf.

22 José Adán Silva, “Somos “estación de servicio” del narcotráfico”, *El Nuevo Diario*, el 9 de mayo de 2011, http://www.elnuevo-diario.com.ni/nacionales/101693_somos-estacion-de-servicio-del-narcotrafico.

Al mismo tiempo, los ciudadanos de la región han mostrado una notable resistencia en la adaptación a estas circunstancias. El riesgo integrado de tal resistencia es que las personas se adapten a las recientes oleadas de violencia y las acepten como su “nueva normalidad.” Como Luis Rubio, miembro del Grupo de Estudio, sostiene en su último libro, *“Mexico Matters: Change in Mexico and Its Impact upon the United States,”* los ciudadanos de estos países no son corruptos o inclinados hacia la economía informal, ya sea por la naturaleza o por cultura. Más bien, en ausencia de un buen gobierno y ante las poderosas fuerzas externas, la corrupción y la informalidad constituyen las herramientas que los miembros de estas sociedades utilizan para hacer frente a sus circunstancias al no ver otra opción.²³

Rubio señala que la corrupción se debe en gran medida a dos fuentes: un “ávido” sistema político y que las complejas, ambiguas y arbitrarias leyes y normas hagan la vida difícil para el ciudadano medio, obligándolo a recurrir a la corrupción como “una respuesta racional para evitar las interminables molestias del día a día.”²⁴ Por lo tanto, la corrupción está directamente relacionada con las instituciones débiles y la falta de controles y equilibrios.

El cumplimiento voluntario de la ley por la gran mayoría de la población es un ingrediente esencial para el buen funcionamiento del Estado de derecho. Se deben aumentar los esfuerzos para ampliar la cultura de la legalidad en México y América Central. Para que estos esfuerzos tengan éxito, deben incluir una clara evidencia de la justicia de la ejecución de la ley y de los beneficios para la sociedad que se derivan de cumplir la ley.

A pesar de considerables desafíos, los países de la región están tomando medidas para construir Estados democráticos funcionales que puedan proporcionar una buena gobernanza. México sigue consolidando su transición a la democracia y fortaleciendo el Estado de derecho en todo su territorio. Aunque después de una ausencia de 12 años, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha vuelto a tomar la presidencia, es poco probable que retome la dominación total como sucedió en el pasado. El presidente Enrique Peña Nieto y su equipo deben lidiar con un Congreso como un foro de negociación y debate real; ya están mostrando esta intención con el “Pacto por México”²⁵ y con las principales reformas realizadas en áreas laborales, de la educación y de las telecomunicaciones, y que están dispuestos a trabajar con la oposición y los atrincherados intereses. Se han respetado las decisiones de la Corte Suprema, y una nueva reforma federal de procedimiento penal está en marcha (aunque en diferentes grados de aplicación en cada estado). Cuando se trata del proceso electoral, la democracia es ejercida en el país, las elecciones son competitivas, y los resultados son ampliamente aceptados.²⁶ Al menos el 30 por ciento, y tal vez muchos más, de los mexicanos de hoy son de clase media.

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) es un organismo respaldado por la ONU que ha trabajado en estrecha colaboración con el gobierno de Guatemala, con resultados concretos en el avance de la reforma y la lucha contra la corrupción judicial. Además, Guatemala ha puesto en marcha iniciativas para reestructurar el papel del ejército y reformar el sistema policial.²⁷ Al escribir estas

23 Luis Rubio, *Mexico Matters: Change in Mexico and Its Impact upon the United States* (Washington, DC: Woodrow Wilson Center, 2013), www.wilsoncenter.org/sites/default/files/rubio_mexico_matters.pdf; También ver Stephen D. Morris, “Disaggregating Corruption: A Comparison of Participation and Perceptions in Latin America with a Focus on Mexico”, *Bulletin of Latin American Research* 27, no. 3 (2008): 388-409, <http://w1.mtsu.edu/politicalscience/faculty/documents/Disaggregating.pdf>; Guillermo Perry, “Overview”, en *Informality: Exit and Exclusion*, eds. Guillermo E. Perry, William F. Maloney, Omar S. Arias, Pablo Fajnzylber, Andrew D. Mason y Jaime Saavedra-Chanduvi (Washington, DC: World Bank, 2007).

24 Rubio, *Mexico Matters*, 1.

25 El 2 de diciembre de 2012, El presidente Peña Nieto presentó, en su primer día de trabajo como presidente, el Pacto por México México, un documento prometiendo una reforma radical en 95 compromisos individuales y firmado por los líderes de los tres principales partidos políticos. Tal vez más notable que el contenido en sí, es el amplio apoyo de los líderes políticos de los principales partidos del país. Ver el texto completo del pacto en español, Oficina del Presidente, www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-México-TODOS-los-acuerdos.pdf.

26 Rubio, *Mexico Matters*; también ver Shannon K. O’Neil, *Two Nations Indivisible: Mexico, the United States, and the Road Ahead* (Nueva York: Oxford University Press, 2013): 9.

27 Julie Lopez, “Guatemala’s Crossroads: The Democratization of Violence and Second Chances”, en *Organized Crime in Central America: The Northern Triangle*, eds. Cynthia J. Arnson y Eric Olson (Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2011).



líneas, el ex dictador militar Efraín Ríos Montt estaba siendo juzgado por genocidio cometido durante su mandato de 1982 a 1983; esto es un ejemplo del alto perfil de la creciente voluntad política para reforzar el Estado de derecho y hacer responsable a los militares por su acciones — al menos de las décadas pasadas. Además, aunque persisten tensiones políticas y desconfianza en El Salvador dos décadas luego de que las negociaciones acordaran la paz que acabo con doce años de guerra civil, las elecciones son generalmente pacíficas y los militares ya no dominan la atmosfera política.²⁸

Las consideraciones sobre el Estado de derecho implican la formulación general de políticas. La migración ofrece importantes oportunidades a los diseñadores de políticas de identificar y dictar normas inteligentes e inversiones que tengan el potencial de ayudar a fortalecer el Estado de derecho en la región. A continuación se presentan algunas de estas áreas de oportunidad clave identificadas por el Grupo de Estudio.

A. Creando marcos de Estado de derecho para la gestión de la migración en toda la región

Estados Unidos se enfrenta a sus propias crisis de gobierno, por ejemplo, el tráfico de drogas ilícitas y de armas en su territorio y hacia México y América Central. Para efectos de este informe, el hecho más importante es que las leyes estadounidenses y las políticas actuales que rigen la migración no han proporcionado una opción legal, segura y ordenada para entrar a Estados Unidos para aquellas personas cuyas habilidades y talentos son pedidas por el mercado laboral de Estados Unidos.

La ausencia de reglas prácticas y eficaces que regulen la migración en la región, en combinación con el endurecimiento de las fronteras, ha llevado a la reducción de la circularidad, y ha contribuido a los altos niveles de inmigración ilegal a través de los cruces ilegales a Estados Unidos o por quedarse más tiempo del concedido por las visas. Como resultado, millones de personas y sus familias viven en la intercalación de estados formales e informales. Fortalecer las instituciones que rigen el imperio de la ley en ambos lados de la frontera de Estados Unidos, mientras que, al mismo tiempo, se arregle las políticas migratorias de Estados Unidos con el fin de permitir la migración por vías legales y dar estatus legal a aquellos que están actualmente autorizados y son miembros contribuyentes en sus comunidades y lugares de trabajo, servirá para inculcar el Estado de derecho en esta área clave de la actividad nacional, bilateral y regional. También esto deberá de eliminar algunas de las posibilidades que usan las organizaciones criminales para beneficiarse de la vulnerabilidad de los migrantes, muchos de los cuales pagan altos “derechos de piso” (cobros por protección) y/o sobornos a los agentes de las organizaciones criminales y a los agentes públicos que controlan los territorios. Por otra parte, si haya un aumento de las vías legales para la inmigración, los agentes fronterizos tendrían un mayor margen de maniobra para centrarse en impedir el cruce de criminales peligrosos y otros actores nefastos.

B. Reducción de la corrupción por medio de la creación de la capacidad y la confianza en las instituciones que hacen cumplir las leyes

El Grupo de Estudio nota que algunos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y agentes de inmigración en toda la región han sido cómplices de la corrupción y el abuso de los migrantes. Los altos niveles de discrecionalidad en la aplicación de las leyes de inmigración,²⁹ los salarios insuficientes para resistir las tentaciones de las organizaciones criminales y bajos niveles de educación y formación han

28 Douglas Farah, “Organized Crime in El Salvador: Its Homegrown and Transnational Dimensions”, en *Organized Crime in Central America*, eds. Cynthia J. Arnson y Eric Olson (Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2011); también ver Claire Ribando Seelke, *El Salvador: Political and Economic Conditions and U.S. Relations* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2012), www.fas.org/sgp/crs/row/RS21655.pdf.

29 Alba y Castillo, *New Approaches to Migration Management in Mexico and Central America*.



creado las condiciones para la corrupción y el soborno entre las autoridades en los distintos niveles.³⁰ En México, el Instituto Nacional de Migración (INM), ha sido objeto de un renovado escrutinio por el abuso, la extorsión y la violencia de los agentes y funcionarios del INM en contra de los migrantes que transitan por México – estos casos son ampliamente percibidos como el reflejo de los retos sistémicos y no como las acciones de unos pocos individuos corruptos.³¹ En Estados Unidos, 125 agentes de Aduanas y Patrulla Fronteriza fueron declarados culpables de cargos relacionados con la corrupción, incluyendo tráfico de indocumentados y drogas, entre los años fiscales del 2005 al 2012.³²

La profesionalización de los agentes encargados de hacer cumplir la ley, incluidos los responsables de los controles migratorios, pueden desempeñar un papel importante en el fortalecimiento del Estado de derecho. Es fundamental tener profundos procesos de investigación de antecedentes, mejor capacitación y mejores salarios para los funcionarios encargados de ejecutar la ley, y los recursos suficientes para investigar las diferentes formas de corrupción sistémica e institucionalizar los procedimientos internos justos y procesos administrativos para enjuiciar y castigar a los funcionarios y agentes corruptos.

Muchas de estas necesidades se reflejan en la asistencia de seguridad que Estados Unidos está dando a la región, plasmado en la Iniciativa Mérida y la Iniciativa de Seguridad Regional para Centro América (CARSI por sus siglas en inglés). La Iniciativa Mérida es un paquete de apoyo aprobado por el Congreso de Estados Unidos en el 2008 para reforzar la seguridad en México y Centroamérica. En sus dos primeros años, la iniciativa se centró en el apoyo logístico y material, especialmente para equipos especializados; desde entonces, la financiación se ha desplazado al entrenamiento judicial y de la policía, software y la construcción de nuevas cortes de justicia.

*En ausencia de un marco de seguridad regional funcional,
no existen algunos de los requisitos básicos de materiales
y operativos necesarios para iniciar la construcción de la
confianza entre las partes.*

Desde 2009, cuando el Congreso creó la CARSI, la Mérida ha proporcionado asistencia exclusivamente a México. La Mérida, sin embargo, es sólo una pequeña parte de la relación de cooperación en la seguridad entre Estados Unidos y México. A menudo llamado “Más Allá de Mérida”, la estructura compuesta de cuatro partes que encapsula la colaboración de los dos países, incluye los esfuerzos para desestabilizar los ingresos y las redes de suministro de armas de los grupos del crimen organizado, fortalecer el Estado de derecho, crear una “frontera del Siglo XXI”, que facilite el rápido flujo de personas y bienes y el uso de técnicas de gestión que reduzcan los riesgos y mejoren la seguridad, y construir comunidades resistentes al crimen organizado.³³

Los objetivos principales de CARSI también han evolucionado con el tiempo, y ahora están más equilibrados con la ejecución de la ley, la prevención del crimen y programas de desarrollo. Se centran en la seguridad ciudadana, la interrupción del movimiento de delincuentes y del contrabando, el desarrollo de los gobiernos fuertes, capaces y responsables, el establecimiento de una presencia efectiva del Estado, la seguridad y el servicio a las comunidades en situación de riesgo y el fortalecimiento de la coordinación regional en la seguridad y en temas del Estado de derecho. Para el año fiscal 2013, el gobierno de Estados

30 Ralph Espach y Daniel Haering, *Border Insecurity in Central America's Northern Triangle* (Washington, DC: MPI, Regional Migration Study Group, 2012), www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-NorthernTriangle.pdf.

31 Alba y Castillo, *New Approaches to Migration Management in Mexico and Central America*.

32 US Government Accountability Office (GAO), *Border Security: Additional Actions Needed to Strengthen CBP Efforts to Mitigate Risk of Employee Corruption and Misconduct*, GAO-13-59 (Washington, DC: GAO, 2012), www.gao.gov/products/GAO-13-59.

33 Andrew Selee, Cynthia J. Arnson y Eric Olson, *Crime and Violence in Mexico and Central America: An Evolving but Incomplete US Policy Response* (Washington, DC: MPI, Regional Migration Study Group, 2013), www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-EvolvingPolicyResponse.pdf.



Unidos pidió 107.5 millones de dólares para CARSI y \$ 265.5 millones para Mérida.³⁴ Esto representa una disminución de la financiación solicitada en los años anteriores, en gran parte debido a que México ha asumido la responsabilidad de algunos de los programas antinarcóticos de la Mérida.³⁵

La reasignación de recursos también refleja un cambio en la dirección de la política de seguridad de Estados Unidos en México y Centroamérica hacia el abordar la crisis general de la seguridad ciudadana de manera más exhaustiva, centrándose en la construcción de capacidad institucional para fortalecer el Estado de derecho. Este es un cambio muy prometedor. Sin embargo, solo la creación de capacidad no va a resolver el problema. Las autoridades y las instituciones de la región también deben establecer una confianza mutua en el tema con el fin de colaborar de manera efectiva sobre la migración (abordado con más detalle en la siguiente sección), así como en otras áreas.

En ausencia de un marco de seguridad regional funcional, no existen algunos de los requisitos básicos de materiales y operativos necesarios para iniciar la construcción de la confianza entre las partes. La policía fronteriza de México y Guatemala, por ejemplo, carecen de sistemas eficaces para compartir información y coordinar actividades. Esta deficiencia se agrava por la falta de simetría entre las estructuras institucionales de los países vecinos: el gobernador de un Estado de México tiene una gran autonomía y responsabilidad en la fijación de prioridades políticas y la asignación de recursos para abordar los problemas de seguridad, pero el gobernador de un departamento de Guatemala, que es seleccionado por el presidente, tiene que trabajar a través del Ministerio de Defensa de Guatemala en estos temas, a menos de que también tenga una posición dentro de la cadena militar o policial. En este caso, la colaboración transfronteriza por lo tanto tiene que seguir los protocolos internacionales y entonces no permite el establecimiento de estrategias locales y ad hoc ni la cooperación a través de las fronteras, tácticas que a menudo pueden resolver pequeños problemas a nivel local y evitar que se politicen debido a la participación de sus capitales.³⁶

Otra clave para la construcción de confianza es ser sensible a las áreas críticas de otros países, incluso cuando estas no sean las principales prioridades de política interna para el primer país. En ese contexto, Estados Unidos tiene un interés estratégico para hacer frente a los problemas de consumo de drogas, lavado de dinero y tráfico no regulado de armas entre el norte y el sur que financia las organizaciones criminales, y en trabajar más eficazmente con México y los países del Triángulo del Norte para avanzar en contra de la violencia.³⁷

Sin embargo, México, El Salvador, Guatemala y Honduras también pueden trabajar de forma activa entre sí para responder a estos desafíos para reducir la violencia que las personas enfrentan en su vida cotidiana. En efecto, la mitigación de los efectos de la violencia en los ciudadanos se ha convertido en una prioridad y debe seguir siéndolo. Es un objetivo explícito de la administración de Peña Nieto — uno de los cinco pilares principales del Pacto que México.³⁸ En El Salvador, la Iglesia Católica negoció una tregua (no oficialmente sancionada) entre las pandillas, lo que redujo la tasa de homicidios a la mitad en el 2012. Las autoridades reportan que como consecuencia, estas tienen un mayor control sobre su territorio nacional.³⁹ El gobierno de Guatemala también está tratando de aumentar la seguridad ciudadana.

34 Ibid.

35 White House Office of National Drug Control Policy, "The National Drug Control Budget: FY 2013 Funding Highlights", febrero de 2012, www.whitehouse.gov/ondcp/the-national-drug-control-budget-fy-2013-funding-highlights.

36 Espach y Haering, *Border Insecurity in Central America's Northern Triangle*.

37 Selee, Arnson y Olson, *Crime and Violence in Mexico and Central America*.

38 Las propuestas se dividen en cinco principales áreas de atención: Los derechos, las libertades y la inclusión social; el crecimiento económico, el empleo y la competitividad; la seguridad y justicia; la transparencia, responsabilidad y la lucha contra la corrupción; y la gobernación democrática.

39 Reunión privada de miembros del RMSG con oficiales de alto nivel del ministerio de relaciones exteriores de El Salvador, en San Salvador, julio de 2012.



C. **Promoción de una cultura del crecimiento económico y la productividad mediante el fomento de la actividad económica formal**

La propagación de la informalidad económica a la vez alimenta y refleja la debilidad institucional. El sector informal representa del 30 a 50 por ciento del PIB en México (dependiendo de cómo es medido)⁴⁰ y del 45 a 50 por ciento en El Salvador, Guatemala y Honduras.⁴¹ La actividad informal representa una estrategia de supervivencia para los individuos y las empresas que tratan de hacer frente a los sistemas disfuncionales, que a menudo han sido opresivamente burocráticos. Sin embargo, también priva a los trabajadores de la protección y el acceso a la red de seguridad social, beneficios y oportunidades de desarrollo laboral; disminuye la productividad de las empresas, privándolas del acceso al capital y haciéndolas más vulnerables a la extorsión, mientras disminuyen los ingresos fiscales de los gobiernos.⁴² En México, el exceso de regulación sobre las empresas formales y la estructura de los programas de protección social pueden haber incentivado la informalidad.⁴³ Por supuesto, muchos inmigrantes de la región, a falta de autorización de trabajo legal, operan en el mercado informal de trabajo de Estados Unidos.

Los intentos de promover la formalidad requieren que los gobiernos de la región trabajen mano a mano con los actores del sector privado para reducir estos perversos incentivos, así como agilizar los excesivos e ineficaces sistemas de regulación para hacer que las empresas puedan contratar legalmente y fácilmente a los trabajadores que necesitan. También será necesario que los gobiernos inviertan en reformas que permitan a los ciudadanos confiar, por ejemplo, que el sistema de educación pública pueda proporcionar una vía confiable en el mercado laboral formal para la persona promedio. Estas reformas contribuirán a construir un marco global necesario de desarrollo social y económico que comience con el reconocimiento de los ciudadanos como la pieza central y el gobierno como el factor clave en la creación de condiciones para que esto pase.⁴⁴

IV. **Las políticas de inmigración: Hacer que el sistema de migración de Estados Unidos sea más responsivo a las necesidades laborales y económicas**

Durante más de un siglo, Estados Unidos ha sido el principal receptor de inmigrantes legales e ilegales provenientes de México, y por lo menos desde la década de los 80 de Centroamérica. Se estima que 14.3 millones de inmigrantes de México y el Triángulo del Norte viven en Estados Unidos (11.7 millones de personas de México,⁴⁵ 1.3 millones de El Salvador, 851,000 de Guatemala y 491,000 de Honduras.)⁴⁶ Los inmigrantes procedentes de estos cuatro países representan aproximadamente el 73 por ciento de los 11 millones (más o menos) de personas no autorizadas en Estados Unidos.⁴⁷

40 Rubio, *In the Lurch between Government and Chaos*; también ver José Brambila-Macias y Guido Cazzavillan, "Modeling the Informal Economy in Mexico: A Structural Equation Approach", *The Journal of Developing Areas* Vol. 44 (2010): 345-65.

41 Eleanor Sohnen, *Paying for Crime: A Review of the Relationships Between Insecurity and Development in Mexico and Central America* (Washington, DC: MPI, Regional Migration Study Group, 2012), www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-PayingforCrime.pdf.

42 Ibid.

43 Gordon H. Hanson, *Understanding Mexico's Economic Underperformance* (Washington, DC: MPI, Regional Migration Study Group, 2012), www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-MexicoUnderperformance.pdf.

44 Rubio, *Mexico Matters*, 104.

45 Sierra Stoney y Jeanne Batalova, "Mexican Immigrants in the United States," *Migration Information Source*, febrero de 2013, www.migrationinformation.org/USFocus/display.cfm?ID=935.

46 Sierra Stoney y Jeanne Batalova, "Central American Immigrants in the United States", *Migration Information Source*, marzo de 2013, www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=938.

47 MPI calculation using Hoefer, Rytina y Baker, *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2011*.



Entonces, como Estados Unidos da forma a sus políticas de migración tiene importantes implicaciones para la región.

Es común en los debates de inmigración de Estados Unidos declarar que “el sistema está roto.” Este juicio aplica no sólo a las décadas de los altos niveles de inmigración ilegal; sino que también se refiere a muchos de los componentes clave del sistema de inmigración legal; ninguno de los anteriores satisface de forma eficiente las necesidades del mercado laboral de Estados Unidos o protege con éxito los intereses de los trabajadores estadounidenses. En general, el sistema actual falla en aprovechar la inmigración con el fin de promover el crecimiento económico y la competitividad de Estados Unidos -- incluso la carencia de provisiones flexibles que permitan a la inmigración responder a los flujos y reflujos de la demanda -- o (re) unificar los familiares cercanos de manera oportuna.

*En general, el sistema actual falla en aprovechar la
inmigración con el fin de promover el crecimiento económico y
la competitividad de Estados Unidos.*

Una amplia revisión de la ley de inmigración de Estados Unidos — conocida como la reforma integral de la inmigración (CIR por sus siglas en inglés) — abarcaría las soluciones más eficaces para hacer frente a la inmigración legal e ilegal. En este escrito, los imperativos políticos y el impulso de políticas a favor de la promulgación de dicha legislación parecen prometedores. Es importante incluir en la legislación final varios de los enfoques de política que se describen a continuación, si el objetivo de la reforma es la exitosa gestión de la migración dentro de la región para impulsar el crecimiento y la competitividad a largo plazo.

A. La realidad de hoy

Durante gran parte de la historia de Estados Unidos, la política de inmigración ha tenido tres objetivos generales: la (re)unificación familiar de los ciudadanos estadounidenses y residentes permanentes legales con sus familiares cercanos; satisfacer las necesidades legítimas del mercado laboral; y dar refugio a aquellos que necesitan protección humanitaria. La demanda de visas entre estos flujos de inmigración supera con creces la oferta de visas autorizadas por el Congreso. Como resultado, la asignación de visados por el Congreso, forma el futuro de las condiciones económicas y demográficas estadounidenses.

Los efectos de la inmigración sobre el mercado laboral de Estados Unidos y el crecimiento económico, son ante todo, la manifestación de dos flujos: primero, la inmigración temporal y/o permanente basada en la familia y segundo, la inmigración basada en el empleo (o del mercado de trabajo.)

La inmigración basada en la familia, responsable de aproximadamente dos tercios de la inmigración permanente a Estados Unidos durante la última década, se basa en el principio de la unidad familiar. No hay limitaciones numéricas en las visas para familiares inmediatos de ciudadanos estadounidenses (definidos como cónyuges, hijos menores y padres). Los ciudadanos estadounidenses también pueden reunificarse con sus hijos adultos casados y solteros, así como con sus hermanos, pero los tiempos de espera para estas visas son largos. Las visas para los residentes permanentes legales (LPR por sus siglas en inglés, o titulares de “tarjeta verde”) para reunirse con sus cónyuges e hijos menores se asignan de forma relativamente rápida (actualmente se demora alrededor de dos años.)⁴⁸ La inmigración de sus hijos mayores solteros toma mucho más tiempo.⁴⁹

⁴⁸ US Department of State, Bureau of Consular Affairs, “Visa Bulletin For May 2013”, Number 56, Volume IX (Washington, DC: Department of State, 2013), http://travel.state.gov/visa/bulletin/bulletin_5927.html.

⁴⁹ DHS Office of Immigration Statistics, *2011 Yearbook of Immigration Statistics* (Washington, DC: DHS, Office of Immigration Statistics, 2012), www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2011/ois_yb_2011.pdf.



Los ciudadanos estadounidenses se enfrentan demoras de múltiples años para reencontrarse con sus familiares más lejanos. Esto se debe a que la inmigración para familiares también está sujeta a topes numéricos según el país de origen. Por ejemplo, los miembros familiares provenientes de México o Filipinas, que se encuentran entre los cinco principales países de origen de la inmigración legal a Estados Unidos, se enfrentan a graves retrasos para obtener una tarjeta verde.⁵⁰

Las visas basadas en el empleo para la inmigración permanente representan sólo el 14 por ciento de los visados expedidos cada año.⁵¹ Estas visas comprenden el flujo de inmigración dedicada a los intereses económicos y del mercado laboral de la nación y por lo tanto presumiblemente son impulsados por un cálculo de los costos y beneficios económicos.

La respuesta del sistema de inmigración al mercado laboral y a las necesidades económicas más generales fue concebida a mediados de la década de los 1960 y actualizada por última vez en la Ley de Inmigración de 1990. Desde entonces, las economías de Estados Unidos y el mundo han experimentado notables transformaciones, y el fracaso del sistema de inmigración de Estados Unidos de responder a los cambios se ha manifestado de dos notables maneras: primera, la inmigración ilegal, como respuesta a más de una década de fuerte demanda de trabajadores desde mediados de los 90 y segunda, un debate siempre vigoroso, pero sobre todo improductivo, sobre las visas para los trabajadores calificados que una economía abierta y competitiva requiere.

*Las visas basadas en el empleo para la inmigración
permanente representan sólo el 14 por ciento de
los visados expedidos cada año.*

Existe una necesidad imperiosa de adaptar el sistema de selección de visas basadas en el empleo a las realidades económicas actuales y futuras. Sin embargo, la adaptación del sistema de visado basado en el trabajo a las nuevas y cambiantes realidades competitivas ha demostrado ser políticamente polémico y difícil de lograr debido a las diferencias pronunciadas entre las asociaciones empresariales y de trabajadores sobre el tamaño de los flujos futuros, salarios, protección laboral y demás. Además, la gestión de la inmigración con el fin de maximizar los beneficios económicos también implica cuestiones muy técnicas sobre los efectos de la inmigración en las oportunidades de empleo para algunos estadounidenses, así como sobre los salarios, los mercados laborales, el crecimiento y la competitividad económica a largo plazo.

50 Hijos adultos solteros de residentes permanentes legales provenientes de México, por ejemplo, en la actualidad se enfrentan a una espera de 20 años, para los hijos adultos solteros de residentes permanentes legales provenientes de Filipinas, el tiempo de espera actual es de 11 años. Testimonio de Demetrios G. Papademetriou, Presidente del Migration Policy Institute, ante House Committee on the Judiciary, Subcommittee on Immigration and Border Security, *The Separation of Nuclear Families under U.S. Immigration Law*, 113th Cong., 1st sess., el 14 de marzo de 2013, www.migrationpolicy.org/pubs/PapademetriouTestimony-House-March2013.pdf.

51 Este porcentaje incluye las derivadas tarjetas verdes basadas en empleo, dadas a los cónyuges e hijos de los trabajadores inmigrantes; sólo el 6 por ciento de las tarjetas verdes van a los inmigrantes del mercado laboral. Visto desde una estimación más conservadora, entre tres y cuatro veces más del número de visas temporales basadas en el trabajo ("no inmigrante") son emitidas cada año como tarjetas verdes basadas en empleo, pero esta cifra sería mucho mayor si incluyera los cientos de miles de no-inmigrantes de otras categorías de visas relacionadas con el empleo que posiblemente buscaran el estatus permanente. US Department of State, *Nonimmigrant Visa Statistics*, Table XVI(B): Nonimmigrant Visas Issued by Classification, Fiscal Years 2008-2012, www.travel.state.gov/pdf/FY12AnnualReport-TableXVIB.pdf.



B. Introduciendo flexibilidad al flujo de la inmigración económica

La rápida reestructuración económica, las presiones de la competitividad y cambios demográficos confieren una gran importancia en un sistema de inmigración flexible, responsivo y sensible. La necesidad de políticas de inmigración más ágiles es particularmente importante para enfrentar las apremiantes consecuencias de la recesión mundial, que subraya la importancia de obtener la apropiada mezcla de los niveles de inmigración y las habilidades como parte de la renovación económica. La inmigración y emigración también ofrecen oportunidades para mejorar la competitividad de Norteamérica como una región, si la dinámica de la migración puede ser aprovechada plenamente para la recuperación y el crecimiento económico.

El establecimiento de una agencia analítica independiente que aconseje a los políticos a la asignación de las visas basadas en el empleo

Para satisfacer estas necesidades, el Grupo de Estudio ha afinado y apoyado una propuesta hecha por primera vez por una previa iniciativa de MPI y el Wilson Center llamado el “Independent Task Force on Immigration and America’s Future,” (El Grupo de Trabajo Independiente sobre la Inmigración y el Futuro de Estados Unidos) y posteriormente avalada por una serie de grupos de trabajo de política de inmigración y de grupos convocados por otras organizaciones.⁵² La propuesta aboga por el establecimiento de una nueva agencia federal que investigue y analice el cambiante mercado laboral y las condiciones económicas en las que la inmigración juega o puede jugar un papel, así como asesorar al Congreso sobre las necesidades cambiantes.⁵³ Tal experiencia y asesoramiento ayudaría al Congreso en la toma de periódicos ajustes analíticamente impulsados a los números y categorías de visas en el flujo de la inmigración hacia el mercado laboral -- la introducción de flexibilidad en la política de Estados Unidos que en la actualidad está ausente.

Existe una necesidad imperiosa de adaptar el sistema de selección de visas basadas en el empleo a las realidades económicas actuales y futuras.

Con el tiempo, el conocimiento acumulado y la experiencia que se desarrollaría bajo tal sistema haría más fácil el manejo de las responsabilidades del Congreso sobre la inmigración y un mejor alineamiento con los intereses económicos generales del país. A tal fin, la creación de una agencia experta que permita al gobierno de Estados Unidos introducir la flexibilidad, tan necesaria en los flujos de visas basados en el empleo y en el sistema de migración de Estados Unidos, debe ser un elemento clave de la reforma migratoria integral.

Esta nueva agencia sería un órgano independiente, no partidista y del poder ejecutivo encargado de llevar a cabo investigaciones y análisis, calidades y funciones que actualmente no existen en una sola entidad. A diferencia de los anteriores paneles “blue ribbon” que funcionaron de una sola vez, como las

52 El Council on Foreign Relations, la Brookings Institution y el Economic Policy Institute se encuentran entre las organizaciones que han respaldado el concepto de un órgano permanente e independiente que asesore los legisladores de las políticas en los niveles de inmigración basadas en el empleo. Por ejemplo ver Council on Foreign Relations, *Independent Task Force Report No.63, US Immigration Policy* (Washington, DC: Council on Foreign Relations, 2009): 93, www.cfr.org/immigration/us-immigration-policy/p20030.

53 La Comisión Permanente sobre la Inmigración y el Mercado Laboral fue una recomendación clave del Grupo de Trabajo Independiente sobre la Inmigración y el Futuro de Estados Unidos convocado por MPI, que publicó su último informe en el 2006. Ver Doris Meissner, Deborah W. Meyers, Demetrios G. Papademetriou y Michael Fix, *Immigration and America’s Future: A New Chapter* (Washington, DC: MPI, 2006), www.migrationpolicy.org/task_force/new_chapter_summary.pdf. Ver también Demetrios G. Papademetriou, Doris Meissner, Marc R. Rosenblum y Madeleine Sumption, *Harnessing the Advantages of Immigration for a 21st Century Economy: A Standing Commission on Labor Markets, Economic Competitiveness, and Immigration* (Washington, DC: MPI, 2009), www.migrationpolicy.org/pubs/standingcommission_may09.pdf.



Comisiones Hesburgh y Jordan,⁵⁴ la propuesta prevé un organismo permanente atendido por expertos economistas, demógrafos, estadísticos y otros científicos sociales. Estaría dirigido por un distinguido profesional, seleccionado de la misma forma en que son seleccionados los jefes de la Oficina de Estadísticas del Trabajo del Departamento de Trabajo o de la Oficina del Censo del Departamento de Comercio. La agencia sería un recurso para el Presidente, el Congreso y otras autoridades, ofreciendo oportunos e imparciales análisis y recomendaciones basadas en la evidencia, sobre los cambios en los diferentes niveles de inmigración y sobre la composición de visas temporales y permanentes de trabajo.

La determinación de los niveles de inmigración es un proceso inherentemente político y es una decisión que los funcionarios electos y el Congreso deben hacer en última instancia. Al proporcionar los datos y recomendaciones de alta calidad, el trabajo de una agencia independiente de expertos que se gana la confianza de los políticos y del público en general es probable que eleve el nivel del discurso y conocimiento en el Congreso y en el Poder Ejecutivo, así como entre los interesados en los debates sobre políticas de inmigración. Algunos países que reciben un gran número de inmigrantes (entre ellos el Reino Unido, Canadá, Alemania y Australia) han invertido en la construcción de estas capacidades a través de la creación de organismos similares.

En el caso de Estados Unidos, el Congreso estableció un enfoque algo similar para determinar los niveles de admisión de refugiados con el *Refugee Act of 1980* (Ley de Refugiados de 1980). La ley exigía que los niveles de ingreso de refugiados fueran propuestos sobre una base anual a través de un proceso de consulta entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. Esta ley establecía como base un flujo normal de 50,000 admisiones por año que se ajustaba anualmente en base a los análisis de las condiciones de cada país y de las recomendaciones proporcionadas por las agencias de la rama ejecutiva.

El trabajo de una agencia independiente de expertos que se gana la confianza de los políticos y del público en general es probable que eleve el nivel del discurso y conocimiento en el Congreso y en el Poder Ejecutivo.

Si se aplica esto a la inmigración basada en el empleo, el Congreso podría establecer una norma general o rango numérico de tales flujos de inmigración durante un período inicial, por ejemplo, de tres años. A partir de entonces, el trabajo de una agencia experta permitiría al Congreso la continua revisión de la asignación de visas basadas en el empleo y basar las políticas de inmigración del mercado de trabajo en una fiable comprensión de la evidencia de la evolución de las necesidades y el impacto de dichas políticas.

Las tareas de la nueva agencia serían las siguientes:

- Proporcionar frecuentes recomendaciones de ajustes en los niveles de inmigración basada en el empleo para el Congreso y el Poder Ejecutivo, con base en el análisis profundo de los datos económicos y sectoriales a nivel nacional, estatal, regional y otros. Estas

⁵⁴ La Comisión Hesburgh, conocida formalmente como la US Select Commission on Immigration and Refugee Policy (Comisión Seleccionada para las Políticas de Inmigración y Refugiados), fue establecida por el Congreso en 1978; la Comisión Jordan, formalmente conocida como la US Commission on Immigration Reform (Comisión de Estados Unidos para la Reforma de Inmigración), fue establecida por el Immigration Act of 1990 (Ley de Inmigración de 1990.) A ambas les fue asignado la evaluación de la política de inmigración de EE.UU. y hacer recomendaciones al Congreso sobre su aplicación y efectos. Ver US Select Commission on Immigration and Refugee Policy, U.S. Immigration Policy and the National Interest, Staff Report of the Select Commission on Immigration and Refugee Policy (Washington, DC: Government Printing Office, 1981); US Commission on Immigration Reform, *Becoming an American: Immigration and Immigrant Policy* (Washington, DC: Government Printing Office, 1997), www.utexas.edu/lbj/uscir/becoming/full-report.pdf.



recomendaciones deben ser tan frecuentes como sea posible, el objetivo óptimo sería que se realizaran anualmente. La frecuencia de las recomendaciones podría ser menor si la investigación de la agencia indica que no había agitación inusual en el mercado de trabajo o en específicos sectores económicos.

- Analizar los datos existentes sobre los inmigrantes en la economía de Estados Unidos, y gestionar la recogida de nuevos datos longitudinales similares a la Encuesta de Nuevos Inmigrantes,⁵⁵ pero con un tamaño de muestra más grande y varias cohortes, y enfocándose más en los comportamientos del mercado de trabajo.
- Crear e implementar una política centrada en una agenda de investigación sobre el papel del mercado laboral, trayectorias de integración y los impactos económicos de todo tipo de inmigración, a nivel nacional, y más importante aún, a nivel de cada Estado, región y sector industrial, y cuando sea posible, el nivel de trabajos utilizando bases de datos que no son típicamente disponibles para los investigadores (por ejemplo, datos administrativos), y la creación de nuevas bases de datos basados en encuestas más específicas y demás. El objetivo sería abordar temas relevantes a las políticas y tratar los cambios de política del Congreso como “experimentos naturales,” cuyo análisis podría informar y dar forma a los futuros ajustes de las políticas.
- Publicar las investigaciones y crear una base de datos disponibles al público, con el fin de fomentar la transparencia y crear las bases para la investigación académica en curso y un debate público mejor informado.

C. *Rehaciendo las políticas de visas para responder a las realidades y experiencias del mercado laboral*

El sistema de visados de hoy establece estrictas condiciones para la contratación de inmigrantes. Los empleadores que deseen contratar a un trabajador inmigrante permanente o trabajador temporal menos calificado, deben documentar la incapacidad de contratar a un trabajador de Estados Unidos (es decir, una persona que se encuentre legalmente en Estados Unidos y autorizado para trabajar); este proceso es a menudo muy difícil y altamente burocratizado. Los empleadores de trabajadores temporales altamente calificados se enfrentan, al principio, con un menor número de requisitos, pero luego deben preparar aplicaciones específicas, obsoletas e innecesarias para sus empleados, que por lo general han estado con la compañía durante muchos años con el fin de quedarse en Estados Unidos de forma permanente.⁵⁶ Las categorías de visas más importantes, tanto permanentes como temporales, están sujetas a estrictos límites numéricos.

55 La “New Immigrant Survey” (Encuesta de Nuevos Inmigrantes) es un estudio representativo a nivel nacional, multi-cohorte longitudinal de los nuevos inmigrantes legales y sus hijos en los Estados Unidos a partir de muestras representativas a nivel nacional de los registros administrativos, compilados por US Immigration and Naturalization Service (INS), perteneciente a inmigrantes recién admitidos a la residencia permanente. Ver Princeton University, “The New Immigrant Survey”, <http://nis.princeton.edu/>.

56 Estos incluyen, por ejemplo, la publicación de un anuncio para un puesto de trabajo “vacante,” que enumera todas las calificaciones, sin las cuales un candidato puede ser rechazado, en un periódico del domingo (ya no es un medio habitualmente utilizado para el reclutamiento de la mayoría de los puestos de trabajo de alta calificación) y, además, el empleador no puede exigir a los solicitantes estadounidenses que posean la formación y / o experiencia más allá de lo que el trabajador extranjero tiene, al momento de la contratación.



Estas limitaciones han resultado en el tiempo de espera de hasta seis años para algunas tarjetas verdes basadas en empleo y una lucha por solicitar las escasas visas de no inmigrante de alta calificación, que a menudo se agotan a los pocos días de su disponibilidad durante el año fiscal; en el 2013, estas visas se agotaron en cinco días.⁵⁷ La necesidad de flexibilidad y de una agencia de asesoramiento de expertos, ya señalada anteriormente, exige cambios que deben realizarse en la mayoría de las visas basadas en empleo y las reglas que las rigen.

Bajo el sistema actual, los titulares de la tarjeta verde se enfrentan a un ilimitado tiempo autorizado en su residencia legal y gozan de los mismos privilegios de empleo y los derechos laborales y protecciones que los ciudadanos de Estados Unidos. Sin embargo es varias veces mayor el número de extranjeros admitidos como trabajadores temporales cada año a lo largo del espectro de visas.⁵⁸ Es difícil para estos trabajadores temporales cambiar de empleador, y tienen pocas posibilidades de residencia permanente.

Estos requisitos han sido diseñados para proteger los puestos de trabajo, los salarios y las condiciones laborales de los trabajadores estadounidenses. En la práctica, sin embargo, las restricciones a la movilidad y al estatus de inmigración hacen que el sistema sea opaco, engorroso y frustrante para la mayoría de los que lo utilizan o a quienes que están afectados por estos requisitos — los empleadores, los inmigrantes, los trabajadores nativos y las comunidades de Estados Unidos. Por otra parte, la ventaja natural que Estados Unidos ha disfrutado como el principal destino para los inmigrantes con más talento del mundo se encuentra bajo una creciente presión de otros países que compiten más eficazmente por los mejores y más brillantes individuos.

Por lo tanto, los requisitos frustran el cumplimiento de los objetivos básicos de sus programas. Por otra parte, el efecto de la legislación y reglamentación reciente ha sido el de alentar a los empleadores a recurrir en mayor medida a los visas temporales, con las tarjetas verdes representando una vía disminuyente de los flujos de inmigración basados en el empleo. Si no se responden a estos problemas, estos se verían seriamente magnificados en las nuevas propuestas legislativas para un extenso programa de trabajadores temporales y expansiones de visado para aquellos altamente calificados, a menos de que también se rediseñe el alcance y las características de este tipo de visas.

57 Elizabeth Aguilera, “H-1B visa cap reached in one week,” *San Diego Union-Tribune*, el 5 de abril de 2013, www.utsandiego.com/news/2013/apr/05/h1b-visas-immigration-lottery-tech-stem/. Una visa de no inmigrante permite a su titular a permanecer en los Estados Unidos durante un período determinado y, en algunos casos, trabajar por un patrocinador empresario determinado. Las tarjetas verdes, por otro lado, confieren residencia permanente y derechos laborales no restringidos. El titular de la tarjeta verde basada en el empleo puede solicitar la ciudadanía después de cinco años de residencia permanente.

58 Los Estados Unidos admitieron unos 66,000 trabajadores con visas permanentes en el 2012 (junto con 78,000 cónyuges e hijos.) Ver US Department of Homeland Security (Departamento de Seguridad Nacional, DHS por sus siglas en inglés), *Yearbook of Immigration Statistics: 2012 Legal Permanent Residents*, Table 7 - Persons Obtaining Legal Permanent Resident Status by Type and Detailed Class of Admission: Fiscal Year 2012 (Washington, DC: DHS Office of Immigration Statistics). No hay datos precisos sobre el número de trabajadores temporales. DHS libera la información sobre el número de ingresos de las visas de no inmigrante, pero este número exagera el recuento del número de trabajadores, ya que incluye múltiples reentradas en muchos casos. El Departamento de Estado de Estados Unidos publica información sobre el número de visados expedidos en los consulados extranjeros, pero subestima el recuento del número de trabajadores, ya que algunos trabajadores temporales no requieren visa (como los canadienses en el estatus de visa TN, bajo la Tratado de Libre Comercio de América del Norte, o NAFTA por sus siglas en inglés) y porque muchas visas duran más de un año. Al mismo tiempo, algunas personas obtienen visas en el extranjero e ingresan a los Estados Unidos, aún se cuentan en los datos del Departamento de Estado. Además, varias categorías de visas de no inmigrantes permiten el trabajo, pero no están diseñados principalmente para él. Se calcula que el número total anual de visas temporales de trabajo está cerca de 487,000 en 2012, este cálculo incluye todas las categorías de visas para los que se concede principalmente a la admisión con fines de empleo (visas bajo las categorías H, L y O).



I. La creación de un nuevo fuente de visas y su portabilidad para satisfacer las necesidades de hoy y anticiparse a la realidad del mañana

a) *Visas provisionales*

El Grupo de Estudio propone la creación de una nueva fuente de visas llamadas *visas provisionales*, las que proporcionarían un puente entre las admisiones temporales y permanentes a Estados Unidos basados en el empleo.⁵⁹ En virtud de un visado provisional, los inmigrantes basados en el empleo no estacional, inicialmente entrarían a Estados Unidos con visas de tiempo limitado. Como una alternativa eficaz a los sistemas de otros países, algunos inmigrantes, como aquellos que tengan “habilidades extraordinarias” y que usan visas EB-1, seguirían siendo elegibles para una tarjeta verde; los trabajadores de la agricultura y aquellos que trabajan por estaciones seguirían entrando a Estados Unidos por medio de las tradicionales visas temporales. Además, *el sistema debe mantener la flexibilidad necesaria para asignar visas temporales basadas en las preferencias regionales o tratados bilaterales con los países que envían inmigrantes*, o para traer trabajadores en las industrias estratégicas o las ciencias y campos de ingeniería fuera del sistema del visado provisional. Los titulares de visados provisionales podrían obtener la residencia permanente después de cumplir con los requisitos diseñados para garantizar que sus habilidades y las inversiones que hicieron en aprender inglés y su esfuerzo de incorporarse en la sociedad de Estados Unidos, les ayude a ser residentes permanentes de Estados Unidos.

Los visados provisionales y la portabilidad de las visas, representan una manera de romper el estancamiento político sobre los futuros flujos.

b) *Portabilidad de las visas*

Permitir la *portabilidad de la visa* para que un trabajador extranjero temporal pueda cambiar de empleador y moverse libremente en el mercado laboral de Estados Unidos después de un período razonable, rompería el poder desigual entre el empleador y el trabajador propio de la visa de trabajo temporal. También crearía círculos virtuosos para mejores salarios y condiciones laborales para los trabajadores extranjeros y para aquellos que trabajan codo a codo con ellos. La portabilidad de la visa también aumentaría el impacto positivo de todas las formas de inmigración laboral en la economía y las posibilidades laborales de todos los trabajadores.⁶⁰

El reclutamiento de empleados continuará impulsando los procesos de selección de inmigrantes, y determinando cuales de los nuevos trabajadores entran a Estados Unidos. Pero el proceso incierto de

59 El concepto de visa provisional fue articulado por primera vez en 2006 por el Independent Task Force on Immigration and America's Future, convocado por MPI. Ver Meissner, Meyers, Papademetriou y Fix, *Immigration and America's Future: A New Chapter*; Demetrios G. Papademetriou, Doris Meissner, Marc R. Rosenblum y Madeleine Sumption, *Aligning Temporary Immigration Visas with US Labor Market Needs: The Case for a New System of Provisional Visas* (Washington, DC: MPI, 2009), www.migrationpolicy.org/pubs/provisional_visas.pdf.

60 La investigación económica sobre el impacto de la inmigración sobre los trabajadores nativos alcanza un amplio consenso de que la inmigración es más beneficiosa (o en algunos casos menos negativa) para los trabajadores calificados que para los menos calificados. La movilidad laboral, sin embargo, puede corregir parte de ese desequilibrio, por lo que la portabilidad de las visas es más beneficiosa para los trabajadores en la parte inferior de la distribución de competencias. Ver Gianmarco Ottaviano y Giovanni Peri, “Immigration and National Wages: Clarifying the Theory and the Empirics,” (NBER Working Paper Series, working paper no. 14188, National Bureau of Economic Research [NBER], julio de 2008), www.nber.org/papers/w14188; y George Borjas, “The Labor Demand Curve is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market,” (NBER Working Paper Series, working paper no. 9755, NBER, junio de 2003), www.nber.org/papers/w9755.pdf.



obtener el estatus de residente permanente sería más transparente y predecible para los empleadores y los inmigrantes.

Por lo tanto, las visas provisionales se parecerían a las visas de “doble intención,” como la visa H-1B (que permite el ajuste de su estatus al de residente permanente), pero se aplicarían en toda la gama de capacidades y no solamente al trabajo puramente por estaciones. Estos visados reforzarían los derechos laborales de los trabajadores inmigrantes en Estados Unidos, para algunos proporcionarían una ruta más previsible a la residencia permanente, y reflejar las realidades del mercado de trabajo y la experiencia real de la inmigración basada en el empleo.

Las visas provisionales y la portabilidad de las visas necesitarán mayores o menores entradas de inmigrantes permanentes que los dados actualmente. En cambio, la actual proliferación de visas temporales tendría que ser reconciliada con la disponibilidad de tarjetas verdes para aquellos que eventualmente buscan — y pueden ganar — el estatus migratorio permanente. Al mismo tiempo, esos visados facilitarían el retorno migratorio, donde los inmigrantes solo buscan las circunstancias temporales o no son una buena opción a largo plazo para las necesidades del empleador y los miembros de la sociedad de Estados Unidos.

De esta manera, los visados provisionales y la portabilidad de las visas, representan una manera de romper el estancamiento político sobre los futuros flujos. Al remplazar la mayoría de las visas temporales con visas provisionales, los legisladores podrían crear un sistema que responda mejor a los intereses económicos de Estados Unidos, proteja los estadounidenses y a los trabajadores extranjeros por igual, y crea incentivos para acelerar la integración de los inmigrantes.

c) Limitaciones del sistema actual

Estados Unidos tiene un sistema de inmigración basado en la demanda, encabezada por los empleadores en el mercado laboral. La mayoría de la inmigración laboral requiere que el empleador patrocine al empleado, y la capacidad de una persona para permanecer en Estados Unidos depende de la continuidad de empleo con el empleador o en la obtención de otro empleo.

Para los empleadores, la ruta más rápida y eficiente para contratar a un trabajador extranjero es a través de una visa de trabajo temporal. Por lo general una petición de residencia permanente se demora de cuatro a siete años mientras que algunas categorías de visas temporales pueden ser procesadas en un mes o menos. Las tarjetas verdes productos de las visas basadas en el empleo tienen un límite de 140,000 por año, una cifra que incluye a los cónyuges e hijos de los trabajadores inmigrantes.⁶¹ Por lo tanto, la mayoría de las visas basadas en empleo son de categoría temporal.⁶²

Los inmigrantes que deseen permanecer en Estados Unidos después del vencimiento de su visa temporal y los empresarios que quieren seguir empleándolos deben patrocinar a los empleados para que puedan obtener el estatus de residente permanente. Sólo algunas categorías de visas temporales permiten que los empleados puedan aplicar por su residencia permanente mientras se encuentran en Estados Unidos. En general, las visas que requieren habilidades más calificadas (como H-1B, L, y las

61 El total actual de tarjetas verdes basadas en empleo puede variar ligeramente de este número, ya que algunos “espacios” puede ser reasignado de la categoría de visas basada en la familia-a categoría de visas basadas en el empleo, o viceversa, de lo contrario, todas las visas en una de las dos corrientes se distribuyen en un determinado año.

62 Para una discusión más completa de categorías de visas del sistema actual y sus funciones, ver Demetrios G. Papademetriou y Stephen Yale-Loehr, *Balancing Interests: Rethinking US Selection of Skilled Immigrants* (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1996), <http://carnegieendowment.org/1996/01/01/balancing-interests-rethinking-u.s.-selection-of-skilled-immigrants/3j3q>.



visas O⁶³) se clasifican como visas de “doble intención,” que permiten el ajuste de estatus, mientras que las visas que requieren menos calificaciones (por ejemplo, H-2) no lo permiten.

Esta transición de estatus temporal a permanente es una parte establecida del sistema de inmigración del mercado de trabajo. En el 2012, casi el 88 por ciento de las tarjetas verdes basadas en empleo fue dirigido a trabajadores con visa temporal, (o sus cónyuges o hijos) que se ajustaron su estatus dentro de Estados Unidos, consolidando su vínculo con el mercado laboral.⁶⁴ Por lo tanto, el ajuste de estatus ha sido el camino a la residencia permanente para la inmensa mayoría de los titulares de la tarjeta verde basada en el empleo durante la última década. En este sentido, las visas provisionales simplemente formalizan y simplifican un proceso que siempre se ha practicado durante gran parte del sistema de visados basado en empleo en Estados Unidos.⁶⁵

A través del espectro de habilidades, la inmigración debe ser tratada como un recurso estratégico.

El sistema actual tiene fallas importantes. Impide la contratación de los trabajadores extranjeros con más talento, limita la eficiencia económica mediante la prevención de los trabajadores nacidos en el extranjero de cambiar de trabajo en respuesta a mejores oportunidades y no garantiza que los inmigrantes temporales con el mejor potencial para contribuir económica y socialmente tengan la oportunidad de compartir el valor total de su capital humano mediante la obtención de la residencia permanente.⁶⁶

d) Los visados provisionales coinciden con la realidad del mercado laboral

El vínculo natural entre la inmigración temporal y permanente se ha convertido en una característica básica del sistema de inmigración que contribuye a la vitalidad de la economía y la exitosa integración de inmigrantes. Las visas provisionales les permite a los empleadores a contratar trabajadores para trabajos a largo plazo reconociendo que algunos de estos trabajadores pueden eventualmente estar interesados en solicitar una tarjeta verde. Por lo tanto, los empleadores y los trabajadores son capaces de tomar decisiones antes de comprometerse a la inmigración permanente. Por supuesto, no todos los trabajadores con visas temporales optan por permanecer en Estados Unidos, incluso cuando tienen la opción de hacerlo — un cierto nivel de abstención es común en cualquier sistema de visados - y *no todos van a cumplir los criterios para la residencia*.

A través del espectro de habilidades, la inmigración debe ser tratada como un recurso estratégico. Con la creación de visas provisionales, la inmigración basada en el empleo se llevaría a cabo a través

63 Visas H-1B son designados para las personas que trabajan en una ocupación especializada que requieren un título de enseñanza superior o equivalente. Las visas L se designan para las transferencias entre compañías de los ejecutivos, gerentes y empleados con conocimiento especializado de una oficina extranjera afiliada a una de sus oficinas en los Estados Unidos, o para ayudar a establecer una oficina. Las visas O están disponibles para individuos con habilidades extraordinarias o logros en las artes, las ciencias, la educación, los negocios, deportivo, o de los campos de entretenimiento, demostrado por sostenido reconocimiento nacional o internacional. Las visas H-1B actualmente tienen un tope de 65.000 al año, mientras que las visas L y O son ilimitadas.

64 DHS, *Yearbook of Immigration Statistics 2012*, Table 6, Persons Obtaining Legal Permanent Resident Status by Type and Major Class of Admission: Fiscal Years 2003 to 2012, www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2012/LPR/table6.xls.

65 Los datos son limitados, pero la mejor fuente de información sobre ex titulares de tarjeta verde que hayan sido titulares de visas - la Encuesta de Nuevos Inmigrantes - indica que en 2003, el 57 por ciento de los principales empleados que ajustaron su estatus de residentes permanente de una visa H-1B. Guillermina Jasso, *Immigration and STEM Talent in the United States: Estimating the Size of the Pre-LPR Population* (Princeton, NJ: Princeton University, 2008), <http://paa2009.princeton.edu/papers/91814>.

66 Aquellos que tratan de permanecer en los Estados Unidos mediante el ajuste de su estatus a una tarjeta verde enfrentan un desincentivo adicional para cambiar de empleador, ya que pueden ser obligados a renunciar a su lugar en la fila si su clasificación profesional cambia mientras que su solicitud de residencia permanente está pendiente.

de tres líneas básicas: la inmigración temporal, provisional y permanente. Suficientes oportunidades y flexibilidad para la inmigración legal, será necesario para satisfacer las necesidades del mercado legítimo de trabajo, para reducir la presión de la inmigración ilegal, y ofrecer la oportunidad de ejecución de las leyes y de otras nuevas políticas que sean eficaces en la creación de un sistema de inmigración modernizado — uno que pueda contribuir al bienestar de la nación, de los inmigrantes y sus familias, y de las comunidades que los acogen.

2. Involucrar a los actores estatales y locales en la selección de los inmigrantes

Los sistemas de inmigración más exitosos cumplen con las prioridades políticas estratégicas nacionales por evaluar continuamente los aspectos económicos y laborales y los resultados de la integración de inmigrantes y ajustan las fórmulas de selección de forma acorde. También siempre se vinculan y responden al contexto social y económico en el que existen. A pesar de que las propuestas políticas actuales son alentadoras, el sistema de Estados Unidos, en la actualidad, carece incluso de un mínimo de flexibilidad en este sentido.

La intención de las ideas brevemente plasmadas en este escrito, es volver a centrarse y alinear mejor algunas visas para los intereses económicos de los Estados y localidades (donde las necesidades son más directas) — y hacerlo de una manera sistemática. Muchos lugares en todo el mundo, incluyendo Australia, Canadá, Nueva Zelanda y España, han experimentado con este tipo de programas con un éxito considerable. Estos lugares comparten muchas de las características de varios estados de Estados Unidos y de las jurisdicciones sub-estatales: el deterioro de la dinámica demográfica y de la población que se caracteriza por la escasez de trabajadores jóvenes y por el creciente número de personas de edad mayor; la falta de vigor económico porque los inversionistas huyen de estas zonas; las inversiones “no planificadas” y, a veces desagradables, por lo general, a través de la llegada de las fabricas que dependen de trabajadores de bajos ingresos, bajo costo, y con frecuencia no autorizados, (por ejemplo, las aves de corral y otras actividades de procesamiento de carne); lugares remotos; y un clima a menudo implacable.

Un sistema exitoso de selección de trabajadores que depende en parte de la inmigración, deberá primero ofrecer una clara preferencia por los trabajadores estadounidenses que tengan las calificaciones y experiencia necesarias y que estén dispuestos a trasladarse. Después de un determinado período, los nuevos inmigrantes cuyas habilidades formales no son suficientes para competir por visados que requieren de alta calificación - pero que tienen una combinación de habilidades y son muy trabajadores — podrían ir a lugares donde tendrían una mayor probabilidad de tener éxito y contribuir a la revitalización económica de las comunidades a las que se unen. Como resultado, la economía local sería capaz de conectarse directamente a la economía global, con flujos bidireccionales de los trabajadores y donde los servicios se conviertan en algo tan rutinario como el flujo de mercancías.

Este concepto tiene como objetivo alentar a los estados a que colaboren estrechamente con las jurisdicciones de nivel inferior, empleadores, agencias de desarrollo económico, organizaciones basadas en la comunidad y otros grupos interesados - *pero siempre a través del gobierno federal, que mantendrá su autoridad en todos los asuntos de inmigración* — para el derecho de seleccionar a los trabajadores extranjeros que necesitan. Considerando que, con pocas excepciones, el sistema actual deja la adecuación de los trabajadores de habilidades medios y bajos con los empleadores a las redes de inmigrantes (y por lo tanto impulsa la ilegalidad) un sistema que organiza mejor el proceso es más atractivo.

Se pedirá al gobierno federal a dejar de lado una modesta cantidad inicial de visas para una serie de proyectos piloto que pongan a prueba la idea, bajo el marco legal de *un conjunto de acuerdos federal-estatal de selección de inmigrantes*.



D. Legalización

El destino de aproximadamente 11 millones de inmigrantes que viven en un estatus no autorizado ha sido el aspecto más controvertido del debate sobre la reforma de inmigración de Estados Unidos. Sin embargo, una confluencia de factores políticos y de políticas — incluyendo los resultados de las elecciones presidenciales de 2012, en la que los votantes latinos y asiáticos apoyaron abrumadoramente al candidato demócrata, y un creciente reconocimiento de que la deportación a gran escala no es viable ni es del interés nacional — ha llevado a los miembros del Congreso de ambos partidos a la mesa para discutir la legalización como un elemento central de la reforma migratoria integral.

Los enfoques para la legalización podrían adoptar diversas formas, que van desde las formulaciones que serían abiertas a la gran mayoría de la población elegible (con exclusión de las personas con graves antecedentes penales y recientes llegadas), a los programas que inicialmente sólo cubren a algunos grupos, como los jóvenes que hayan sido traídos al país cuando eran niños — conocidos como DREAMers⁶⁷ — y los trabajadores del sector agrícola, y ampliar gradualmente a partir de ahí.

Hay dos cuestiones preliminares en un programa de legalización: a) si en última instancia, los individuos recién legalizados sean elegibles para la residencia permanente y la ciudadanía — un tema que parece estar resuelto a favor de la tarjeta verde, pero sólo después de un largo período de tiempo, y b) el objetivo del programa, que determinará el número de inmigrantes no autorizados que puedan obtener un estatus legal.

El Grupo de Estudio considera que un programa inclusive de legalización (véase abajo las características críticas) es, en la gran mayoría de los casos, en el mejor interés de las personas y las familias que han estado contribuyendo a la economía de Estados Unidos durante muchos años, y que también benefician de forma general a Estados Unidos y a los intereses regionales.

I. Una Fecha Inclusiva de Elegibilidad

Un nuevo programa de legalización en lo posible, debe utilizar una fecha de elegibilidad lo más cercano a la fecha de la promulgación de la legislación. Este enfoque aborda una de las principales enseñanzas de la *Reforma de Inmigración y Control de 1986 (IRCA por sus siglas en inglés)*, que limitó los requisitos para aquellos que puedan demostrar haber estado en el país durante al menos cinco años. Como tal, IRCA dejó por fuera una parte importante de la población no autorizada que no pudo obtener acceso al estatus legal – de esta forma perpetuando la inmigración ilegal.⁶⁸ Debido a que la inmigración ilegal procedente de México, el país que representa la mayoría de la población no autorizada, ha llegado a un punto virtual muerto, es posible establecer una fecha de corte sin el riesgo de crear un incentivo para que ingresen más personas a Estados Unidos solamente a aplicar por un estatus legal, aunque muchos intentaran hacerlo.

Una elegibilidad inclusiva debe reconocer al momento de evaluar el comportamiento criminal como un factor de descalificación que la naturaleza misma de vivir y trabajar en el país sin estatus es una violación de la ley. Por lo tanto, un programa que tenga el verdadero esfuerzo para sacar a la gente de las sombras y hacer posible que ellos “queden bien con la ley” debe excusar la mayoría de violaciones de la ley de inmigración y el mal uso de números de seguro social. También debe proporcionar una amplia, flexible política de perdón para una variedad de violaciones menores a la ley.

⁶⁷ *The Development, Relief, and Education for Alien Minors (DREAM) Act*, introducido en varias formas desde 2001, pretende ofrecer una vía de legalización para los jóvenes no autorizados y los adultos jóvenes que sean elegibles. Esto permitiría a las personas a solicitar la residencia permanente en forma condicional si, tras la promulgación de la ley, tienen cierta edad (propuestas tienen en diferentes momentos especificados 35 o 30 años de edad), llegaron a Estados Unidos antes de tener 16 años, han vivido en Estados Unidos durante al menos cinco años continuos al momento de la aplicación y hayan obtenido un diploma de escuela secundaria o su equivalente en Estados Unidos. Para más información, ver Jeanne Batalova y Margie McHugh, “DREAM vs. Reality: An Analysis of Potential DREAM Act Beneficiaries” (Insight, Migration Policy Institute, julio de 2010), www.migrationpolicy.org/pubs/DREAM-Insight-July2010.pdf.

⁶⁸ Papademetriou, “The Fundamentals of Immigration Reform.”

Al mismo tiempo, los antecedentes penales no pueden simplemente ser excusados y el programa de legalización deben tener integridad y el rigor en su aplicación. Esto se puede lograr mejor mediante el reconocimiento y la puesta en práctica de “legalización ganada”, que es el concepto que subyace a la formulación de políticas de hoy. Una ganada legalización es fundamentalmente diferente a “amnistía”, que es un acto de perdón por la maldad sin establecer condiciones.

Una legalización ganada, reconoce que se ha producido infracción y este reconocimiento es importante por sí mismo y en lo político. Un programa de legalización ganado- más parecido a un acuerdo con el fiscal — no descarta la injusticia, sino que en su lugar pide responsabilidad, para aquellos que están en los Estados Unidos de manera ilegal, así como por la sociedad que ha sido cómplice al ignorar y beneficiarse de algunos de las circunstancias que fomentan la inmigración ilegal.

Para la sociedad, el precio que inicialmente concede, es un nuevo estatus de residente legal que sería más limitado que la residencia permanente, pero que ofrece autorización de trabajo a aquellos que son elegibles, la libertad de viajar dentro y fuera del país, y la protección contra la deportación, excepto en los casos de posteriores condenas penales graves. Dicho estatus en última instancia permitiría el ajuste a la residencia permanente y la ciudadanía para aquellos que opten por aplicar.

*Una legalización ganada, reconoce que se ha
producido infracción y este reconocimiento es
importante por sí mismo y en lo político.*

Para los individuos, las condiciones que se discuten incluyen registrarse con el gobierno, someterse a una verificación de antecedentes penales, pagar el costo de solicitud y de las multas, aprender inglés, y esperar diez o más años en una nueva estatus legal de prueba para tener derecho a solicitar una tarjeta verde. Demostrar dominio del inglés y civismo también son requisitos para el ajuste a la residencia permanente – estas condiciones son requeridas actualmente sólo cuando las personas solicitan la ciudadanía.

Los que están legalizándose estarían al “final de la cola” para el ajuste de estatus para la tarjeta verde. La espera de diez años tiene por objeto dar paso a los retrasos de inmigración vigentes a que se solucionen. El Departamento de Estado informó que a partir del 1 de noviembre de 2012, de los más de 4.4 millones de personas (incluidos los solicitantes principales y sus cónyuges e hijos) cuyas visas han sido aprobadas pero cuyos casos aún están pendientes, la gran mayoría — el 97 por ciento — eran solicitantes de visas basadas en la familia.⁶⁹ La mayoría de estos candidatos provienen de sólo un puñado de países con alta demanda; los de México constituyen más de 1.3 millones de personas (30 por ciento) de los que esperan.⁷⁰

2. El registro como un primer paso

El primer paso en el proceso de legalización sería un requisito de registro simple, que consista en la verificación de antecedentes penales y la verificación de la identidad del solicitante. Esto es particularmente importante debido a la gran magnitud de la carga de trabajo que será causada y que probablemente nunca se haya procesado por las agencias de inmigración en un marco de tiempo tan limitado.

⁶⁹ Department of State, *Annual Report of Immigrant Visa Applicants in the Family-sponsored and Employment-based Preferences Registered at the National Visa Center as of November 1, 2012* (Washington, DC: Department of State, 2012), www.travel.state.gov/pdf/WaitingListItem.pdf; también ver Claire Bergeron, “Going to the Back of the Line: A Primer on Lines, Visa Categories, and Wait Times,” (Immigration Reform Issue Brief No. 1, MPI, marzo de 2013), www.migrationpolicy.org/pubs/CIRbrief-BackofLine.pdf.

⁷⁰ Department of State, *Annual Report of Immigrant Visa Applicants in the Family-sponsored and Employment-based Preferences Registered at the National Visa Center as of November 1, 2012*.



Al principio, el programa de registro, diseñado para crear una mayor participación, no requerirá del pago de una multa o prueba de conocimiento de inglés. Más bien, estos requisitos deberán ser una opción para satisfacer con otras necesidades en un momento posterior, durante el curso del período de legalización de diez años.

Las razones para permitir que estas condiciones sean cumplidas con en el tiempo, son a la vez conceptual y pragmáticas. Conceptualmente, cumplir con requisitos que son cada vez más difíciles, es consistente con el concepto de ganarse el estatus. Pragmáticamente, los iniciales rígidos requisitos, constituirán barreras a la participación, sobre todo cuando se trata de costos y multas. Los cálculos preliminares de MPI indican que el 62 por ciento de los adultos no autorizados son de bajos ingresos (con ingresos familiares inferiores a 200 por ciento del nivel federal de pobreza,)⁷¹ así que unas multas empujadas probablemente pondría el registro y la obtención de estatus legal fuera del alcance de muchos, frustrando el objetivo de obtener una legalización más amplia.

Para que el registro sea concedido, la verificación de la identidad de los solicitantes será un tema clave. Los países de origen, especialmente México y los países centroamericanos, de donde aproximadamente tres cuartos de los solicitantes elegibles provienen, están bien posicionados para ofrecer valiosa asistencia a sus nacionales en la provisión y la autenticación de certificados de nacimiento, pasaportes y otros documentos de identidad clave que son fundamentales para el proceso de registro. Los gobiernos de estos países tienen experiencia en el apoyo a este tipo de actividades y pueden contribuir a sus naciones de manera importante y fiable para el éxito del programa de registro.

Los países de origen... están bien posicionados para ofrecer valiosa asistencia a sus nacionales en la provisión y la autenticación de... documentos de identidad clave que son fundamentales para el proceso de registro.

En resumen, para que un programa de legalización tenga éxito como parte de un nuevo comienzo de leyes de inmigración eficaces, ejecutables y racionales, el programa debe excluir a los posibles solicitantes sólo sobre la base de su antecedentes penales graves, evitando requisitos onerosos tales como multas elevadas fijadas desde el principio del programa, que los solicitantes simplemente no puede pagar o pedir prestado, tener reglas claras que se apliquen con transparencia, y ofrecer resultados iguales y predecible para todos los que aplican. Lo más importante, debe proporcionar acceso a una tarjeta verde al final del proceso para todos aquellos que cumplan con los requisitos.

⁷¹ En 2013, 200 por ciento del nivel federal de pobreza para una familia de cuatro personas en los 48 estados y el Distrito de Columbia es de 47.100 dólares. Ver US Department of Health and Human Services, Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation, "2013 Poverty Guidelines," <http://aspe.hhs.gov/poverty/13poverty.cfm>.



V. Nuevos enfoques para la reforma de migración en México y Centroamérica: un papel en evolución para México

Mientras la composición y el volumen de los flujos migratorios en la región han cambiado, el papel de México en el sistema de migración regional también ha evolucionado a partir del de un país que envía emigrantes a la de un territorio de paso, a través del cual los migrantes buscan entrar ilegalmente a Estados Unidos, y al de un país que cada vez más recibe inmigrantes permanentes.

Decenas de miles de transmigrantes ahora pasan por México cada año con el fin de ir a Estados Unidos, siguiendo una corriente que se inició en la década de los 80. Este flujo se intensificó durante la primera década del siglo XXI y en cierta medida, las aprehensiones en la frontera de México-Estados Unidos, no han dejado de crecer. Las detenciones de personas de países diferentes a México han aumentado de 59,000 en año fiscal de 2010 a 99,000 en el año fiscal 2012, el nivel más alto desde 2006.⁷² La mayoría de estos transmigrantes comienzan en el Triángulo del Norte. Sin embargo, también vienen de otras partes de América, y algunos (una clara minoría) provienen de Asia y África.

En la última década, México se ha convertido en un destino importante para los inmigrantes, los datos del censo mexicano confirman ese patrón.⁷³ De hecho, la participación de la población extranjera en México se duplicó con creces entre 2000 y 2010, a 0.9 por ciento, y ahora está en su nivel más alto desde 1940.⁷⁴ México también está confiando cada vez más en los trabajadores guatemaltecos para su sector informal de servicios y para los puestos temporales del sector agricultura.⁷⁵

Mientras México se enfrenta con su papel en evolución en la dinámica de la migración en la región, legisladores y otras partes interesadas están empezando a abordar cuestiones relacionadas a la medida en que el país va a facilitar o impedir la transmigración, los retos institucionales de manejo de la migración, y cómo trabajar más eficazmente con los vecinos del norte y, aún más importante, del sur.

Modernización del sistema de migración de México

En el 2011, México aprobó una histórica ley nacional de migración que marcó su primera reestructuración importante en la migración desde 1974. La medida, que entró en vigor a finales de 2012, fue el producto de años de discusión con expertos, entre ellos algunos del extranjero, y la sociedad civil. Reconociendo la transición gradual del país y la necesidad de garantizar la misma protección para aquellos nacidos en el extranjero, como ha sido defendido históricamente por sus propios ciudadanos en el extranjero, la ley también pretende crear un marco para reducir los altos niveles de discrecionalidad de los funcionarios que aplican regulaciones de inmigración.

El cálculo de los recursos fiscales para implementar la nueva ley y limpiar el sistema de grandes contradicciones y la asentada corrupción resultará difícil. Sin embargo, la promulgación de la ley ya ha aliviado algunas viejas fricciones entre México y Centroamérica, al tiempo que le da a México una plataforma más legítima para abogar por el buen trato de sus ciudadanos en Estados Unidos.

72 US Border Patrol, "Illegal Alien Apprehensions from Countries Other Than Mexico By Fiscal Year (Oct. 1st through Sept. 30th)", www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/border_patrol/usbp_statistics/usbp_fy12_stats/appr_otm.ctt/appr_otm.pdf.

73 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010*, 25, www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/princi_result/cpv2010_principales_resultadosIV.pdf.

74 INEGI, *Indicadores seleccionados de la población nacida en otro país residente en México, 1950 a 2010*, accedido el 16 de abril de 2013, www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo63&c=23634&s=est.

75 Philip Martin y J. Edward Taylor, *Ripe with Change: Evolving Farm Labor Markets in the United States, Mexico, and Central America* (Washington, DC: MPI, Regional Migration Study Group, 2013), www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-Agriculture.pdf.



I. México y su frontera del sur

Gran parte de la frontera entre México y Guatemala está constituida por una selva densa y de pantanos. Sólo tiene ocho cruces fronterizos formales y por lo menos 62 puntos informales de cruce, sin tener en cuenta los puertos marítimos y pistas de aterrizaje. La inversión en infraestructura necesaria para la frontera del sur de México está en marcha, y la administración Peña Nieto se ha comprometido a modernizar los puestos de control y crear una patrulla fronteriza. En efecto, un moderno cruce vehicular e instalaciones de carga en el Talismán, México — El Carmen, cruce de la frontera con Guatemala, con tecnología actualizada y muchos funcionarios de aduanas mexicanos entrenados por Estados Unidos, pueden parecer a los observadores como si estuvieran en la frontera entre México y Estados Unidos. Pero incluso en los pocos puntos oficiales de cruce fronterizo, los flujos informales de personas y de bienes de poca monta coexisten con — y pueden empequeñecer — los flujos formales, desafiando el concepto mismo de la regulación de los cruces. El reto para México y Guatemala se basa en determinar cómo permitir un cierto grado de la “informalidad” que ha sido el sustento sociocultural y económico de las comunidades transfronterizas, mientras que poco a poco animándolos a seguir las vías reguladas.

Con la transmigración centroamericana regresando a los niveles previos a la recesión, como lo demuestran las recientes detenciones fronterizas estadounidenses⁷⁶ (véase más arriba) y los datos de ejecución de la ley en México,⁷⁷ México se enfrenta al dilema de cómo y cuánto debe disuadir estos flujos. A nivel nacional, durante el diseño y negociación de la ley de migración con la sociedad civil, el gobierno mexicano se comprometió a proteger los derechos de todas las personas dentro de sus fronteras, sin importar su origen.⁷⁸ Aunque posible, esa postura no siempre está en armonía con las responsabilidades de México vis-à-vis Estados Unidos, para Estados Unidos los controles fronterizos son y seguirán siendo una prioridad política, o con sus responsabilidades como nación soberana. Por otra parte, los costos de los servicios para los inmigrantes y la capacidad institucional para la gestión de los complejos sistemas migratorios que requieren atención en prácticamente todas las agendas de gobierno — desde la seguridad hasta la educación — son desafíos que México sólo está empezando a apreciar.⁷⁹

Las rutas por las que los migrantes y las drogas se mueven a menudo se superponen.

Por último, la ley contempla a México como un país de inmigración y prevé cuatro flujos simplificados de visado: visitantes, estudiantes, residentes temporales y residentes permanentes. En los últimos años, México ha desarrollado un nuevo sistema de visas de visitantes temporales para que las personas de Belice y Guatemala puedan ir a México a trabajar, ir de compras, hacer negocios y visitar a su familia. En general, estas visas (ahora llamada Tarjetas de Visitante Regional para guatemaltecos y beliceños, y Tarjeta de Visitante Trabajador Fronterizo) permiten el movimiento sólo en una zona geográfica definida. Sin embargo, la nueva ley, en general, no proporciona un marco general o mecanismos para responder a las nuevas necesidades del mercado laboral del país. Como la economía de México sigue creciendo y evolucionando y se ha convertido en un país más atractivo para los inmigrantes de la región inmediata y demás, el país tendrá que hacer frente a este elemento fundamental de la política migratoria moderna — gestionar estratégicamente el proceso por el cual los trabajadores extranjeros legalmente admitidos, tanto de forma temporal como permanente, y realizar los ajustes en base a las necesidades del país.

⁷⁶ US Border Patrol, “Illegal Alien Apprehensions From Countries Other Than Mexico By Fiscal Year; Unaccompanied Children (Age 0-17) Apprehensions (Fiscal Year 2008 through Fiscal Year 2012)”, www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/border_patrol/usbp_statistics/usbp_fy12_stats/appr_uac.ctt/appr_uac.pdf.

⁷⁷ Instituto Nacional de Migración, *Estadística Migratoria: Síntesis 2012*, Table 3.10, Eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria mexicana, según país de nacionalidad, enero-diciembre 2011-2012, www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis2012.pdf.

⁷⁸ Alba y Castillo, *New Approaches to Migration Management in Mexico and Central America*.

⁷⁹ Ibid.



2. Desenredando la migración y la seguridad

Como las rutas de tráfico de drogas han cambiado desde el Caribe hacia Centroamérica, y los cárteles colombianos han sido sustituidos por violentas organizaciones Mexicanas, los países de la región — exprimidos, ya que se encuentran entre los productores de cocaína en América del Sur y el usuario principal del mercado de la droga en Estados Unidos — se enfrenta a los devastadores desafíos de seguridad. Violentos enfrentamientos entre los cárteles y las fuerzas de seguridad pública, y aquellos entre los diferentes cárteles, se vierten en la vida cotidiana, lo que afecta en todos los niveles la actividad económica y social en muchas áreas de la región.

Aunque las tasas de homicidios en general disminuyeron en el 2012, los países del Triángulo del Norte todavía tienen algunas de las tasas de homicidios más altas del mundo.⁸⁰ Los costos directos de la inseguridad son altos — aproximadamente el 8.9 por ciento del PIB anual de México y el aproximado 7.7 por ciento del PIB anual de Guatemala; Honduras y El Salvador han sido resaltados en el último ajuste de cuentas.⁸¹ En los gastos en seguridad pública, la ejecución de la ley y la justicia penal, los costos incluyen la reparación y el reemplazo de la propiedad dañada o destruida, cuentas médicas, costos legales y seguros, y el pago de rescates. En México, se estima que 80 por ciento de estos costos son asumidos por los individuos y las empresas privadas.⁸²

Las autoridades de la región deben entender la intersección y la dinámica relacionada a los flujos migratorios cambiantes, y entender de forma independiente los significativos y evolucionados problemas de seguridad, pero abordarlos de manera coordinada.

Las organizaciones criminales de la región controlan mucho más que las drogas: el tráfico de armas, el contrabando y los productos falsificados; extorsionan a los inmigrantes que residen en Estados Unidos, amenazando con matar a sus familiares en su país, y manipulan y corrompen las redes financieras con el fin de lavar sus ganancias. Hay un desacuerdo considerable tanto sobre el papel de los grupos criminales y el narcotráfico en la migración y de la magnitud de este fenómeno. Las autoridades y expertos coinciden en que casi no hay relación directa entre grandes grupos criminales y el movimiento de los migrantes en América Central. En México, mientras que la historia es más compleja, no parece que las dos actividades se integran, o que hay una conexión estructural entre los cárteles de la droga y el movimiento migratorio.⁸³

Sin embargo, las rutas por las que los migrantes y las drogas se mueven a menudo se superponen, y los cárteles se inclinan generalmente a cobrar peajes por el paso seguro de los migrantes. Al mismo tiempo, algunas organizaciones criminales se han ramificado en el secuestro y la extorsión de migrantes con el fin de obtener nuevas fuentes de ingresos y tener un mayor control territorial. Las deportaciones de Estados Unidos a la región de los delincuentes nacidos en el extranjero que se desarrollaron en Estados Unidos han contribuido al crecimiento de las bandas internacionales que operan actualmente en la región. Este hecho se suma a los desafíos que enfrentan los transmigrantes. Y mientras estos migrantes han sufrido durante mucho tiempo los abusos, cometidos por delincuentes y agentes públicos, en su viaje hacia el norte, la represión del gobierno mexicano a las organizaciones criminales desde mediados de la década de los años 2000 ha hecho el viaje aún más arriesgado para los inmigrantes.⁸⁴

80 Selee, Arnson y Olson, *Crime and Violence in Mexico and Central America: An Evolving but Incomplete US Policy Response*.

81 Sohnen, *Paying for Crime: A Review of the Relationships Between Insecurity and Development in Mexico and Central America*.

82 Ibíd.

83 Reunión de miembros de RMSG con oficiales Mexicanos de alto nivel y Expertos en la seguridad internacional en Antigua, Guatemala en Marzo de 2012.

84 Alba y Castillo, *New Approaches to Migration Management in Mexico and Central America*.



Algunas estimaciones sugieren que puede haber hasta 20 mil centroamericanos secuestrados cada año en México, generando cerca de 40 millones de dólares anuales para las pandillas.⁸⁵ Independiente de si la estimación es razonable o no, es un gran número y los asesinatos de los migrantes, entre ellos algunos asesinatos en masa, se han vuelto comunes – existen preocupaciones sobre la “nueva normalidad” en el que las instituciones de gobierno débiles no pueden ejercer una de las principales responsabilidades de un gobierno: el monopolio del uso de la fuerza.⁸⁶ Para que esta nueva normalidad no desarrolle raíces que haga la tarea de recuperar el control mucho más difícil, el Estado de derecho debe prevalecer dentro de México y en la región.

Según la mayoría de las observaciones, la seguridad ciudadana se ve afectada aún más por la difusión de la cultura de la droga, que, junto con la violencia asociada con el narcotráfico, desafía profundamente varios países de la región. El negocio del narcotráfico está profundamente envuelto en actividades delictivas por parte de los traficantes, comerciantes (incluidos los grupos del crimen organizado), y los consumidores que financian la delincuencia a través del consumo. Y ya que los asuntos de consumo están en el centro de la cuestión y son los más difíciles de tratar, la responsabilidad política inmediata recae en tres estrategias: la erradicación de la fuente, la interdicción en el extranjero, es decir, interrumpir el tráfico de drogas antes de que el producto llegue a las fronteras, y detener las drogas en la frontera.⁸⁷

Dentro de las políticas de lucha contra las drogas, la frontera es la última, y no muy fiable, línea de defensa. Los líderes de la ley que tienen experiencia en estos temas, como el ex Fiscal General de Arizona Terry Goddard, tienen estrategias articuladas que se extienden más allá de la erradicación y la interdicción y que van hacia la utilización de tácticas y herramientas legales que se han utilizado con éxito para combatir el crimen organizado y las operaciones terroristas internacionales. Tres de estas herramientas son particularmente relevantes para esta discusión: (1) golpear los bolsillos de los cárteles que controlan el tráfico de drogas, armas, dinero, y la gente, (2) romper la fuente que los alimenta, mediante el desmantelamiento de las diferentes piezas que soportan la redes criminales, y (3) seguir los flujos de dinero con el fin de negar a las redes de los medios para enviar sus ganancias de vuelta a México y más allá.⁸⁸

Las autoridades de la región deben entender la intersección y la dinámica relacionada a los flujos migratorios cambiantes, y entender de forma independiente los significativos y evolucionados problemas de seguridad, pero abordarlos de manera coordinada. Los gobiernos también tienen que diferenciar mejor los problemas del narcotráfico, el crimen organizado y la violencia, para crear las políticas y estrategias que deben adaptar. Igualmente, cada país debe evaluar sus propios desafíos institucionales para desarrollar y fortalecer de forma individual sus propios marcos nacionales de seguridad. Sin embargo, los países de la región, indisolublemente ligados por la geografía, deben abordar la seguridad ciudadana por medio de la creación de una visión compartida de la seguridad regional. Sólo entonces podrán desarrollar sistemas orgánicos eficaces de intercambio de información y la coordinación contra la violencia, la lucha contra las drogas, y las actividades del Estado de derecho.

85 Steven Dudley, *Transnational Crime in Mexico and Central America: Its Evolution and Role in International Migration* (Washington, DC: MPI, Regional Migration Study Group, 2012), www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-TransnationalCrime.pdf.

86 Rubio, *In the Lurch Between Government and Chaos*.

87 Randall Hansen y Demetrios G. Papademetriou, *Securing Borders: The Intended, Unintended, and Perverse Consequences*, estudio presentado en la conferencia de MPI y la Munk School for Global Affairs sobre la política y las políticas públicas de la seguridad fronteriza, el 22 al 23 de marzo de 2012.

88 Terry Goddard, *How to Fix a Broken Border: A Three Part Series* (Washington, DC: Immigration Policy Center, 2011/2012), www.immigrationpolicy.org/perspectives/how-fix-broken-border-three-part-series; ver también Hansen y Papademetriou, *Securing Borders: The Intended, Unintended and Perverse Consequences*.



3. La cooperación intrarregional: logros y retos

Mientras que muchas de las actividades de gestión migratoria son necesariamente responsabilidad de los gobiernos soberanos y deben ser reconocidos como tales, hay avenidas importantes de oportunidad para la cooperación regional.

Aunque los problemas de seguridad son una parte crítica, esto no debe ser el foco principal de las relaciones regionales. Es importante que cada uno de los países de la región, evalúe y replantee su papel para hacer frente a los retos y oportunidades que plantea la migración, con el objetivo de crear las condiciones para que la migración sea una fuente de mejores oportunidades para la región y sus ciudadanos. La cooperación y la colaboración, basada en la confianza y la búsqueda de objetivos comunes a través de prácticas relaciones de trabajo, son fundamentales para alcanzar los objetivos de un mayor crecimiento económico y el desarrollo social que se encuentran en el corazón de las estables y funcionales sociedades democráticas. Las relaciones de la migración en la región por lo tanto necesitan evolucionar hasta el punto de permitir una mejor colaboración binacional y regional, así como cada país tiene que hacer frente a sus desafíos internos.

*Más allá de la relación México-Estados Unidos, la
cooperación México-Centroamérica sobre la migración es
un aspecto cada vez más importante.*

La cooperación en algunos temas de migración ya está ocurriendo con bastante éxito:

- La Oficina Federal de Investigaciones de Estados Unidos (FBI por sus siglas en inglés) transmite nombres y otra información pertinente de criminales deportados a las agencias de seguridad pública e inteligencia en la región.
- El Comando del Norte de los militares de Estados Unidos (NORTHCOM por sus siglas en inglés) ha ayudado a la policía mexicana a la planificación operativa y el intercambio de inteligencia; NORTHCOM también participa en una unidad de seguridad fronteriza interinstitucional que se centra en la frontera sur de México, y en diciembre del 2012 se convirtió en sede de un Centro de Mando de Operaciones Especiales (SOCNORTH) con la tarea de ayudar a México a crear su nuevo Centro Nacional de Inteligencia y de entrenamiento de las fuerzas de comandos élite contra los cárteles mexicanos.⁸⁹ (El Comando reporta que incorpora los principios de derechos humanos en todas sus actividades de cooperación.)
- El Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (DHS por sus siglas en inglés) está trabajando con los ministerios del interior de los países centroamericanos en el intercambio de información sobre las personas en riesgo de trata de personas, y desarrollando un enfoque regional para este tema.
- Bajo la Iniciativa Mérida y CARSI, como se explicó anteriormente, Estados Unidos ha proporcionado asistencia directa para combatir la delincuencia, con un mayor enfoque en la seguridad ciudadana.
- El gobierno de Guatemala y el Departamento de Estado de Estados Unidos, se están enfocando de forma colaborativa en hacer frente al aumento de la migración de menores no acompañados, una iniciativa en la que esperan eventualmente implicar a México y tal vez a otros países vecinos.

⁸⁹ Associated Press, "US Commandos Boost Numbers to Train Mexican Forces", el 17 de enero de 2013, <http://bigstory.ap.org/article/us-commandos-boost-numbers-train-mexican-forces>.



A pesar de estos avances, los funcionarios estadounidenses y mexicanos han representado la relación de la migración en términos bastante diferentes. Los funcionarios estadounidenses describen la cooperación policial con México como más amplio y eficaz de lo que nunca ha sido. Citan comunicaciones interoperables y transfronterizos con México para apoyar la coordinación de la ejecución de la ley y las respuestas a la seguridad pública conjunta en la lucha contra el contrabando y otras actividades delictivas transfronterizas e internacionales. El plan estratégico de la Patrulla Fronteriza para 2012-16 incluye un nuevo notable tema — un fuerte énfasis en las asociaciones, en especial con los países vecinos — que habrían sido “impensable” hasta hace poco.⁹⁰

Las autoridades mexicanas, por su parte, informan que el diálogo y la cooperación con Immigration and Customs Enforcement (ICE por sus siglas en inglés) pueden ser difícil. Las cuestiones prácticas que rodean el regreso de personas con antecedente penales de Estados Unidos a sus países de origen han sido una fuente de tensión por largo tiempo. La legislación, como la *Secure Fence Act* (Ley de Vallas Seguras), que ordenó la construcción de cientos de millones de muros en la frontera México-Estados Unidos, se percibe dentro de la región como un movimiento hacia atrás en la gestión de la migración.⁹¹ La cooperación policial con Centroamérica se experimenta en la región como una preocupación de Estados Unidos con amenazas en la seguridad internacional, con la exclusión de fortalecer la capacidad del Estado en términos más generales, el apoyo de aún nuevas democracias o de desarrollo social para reducir la desigualdad profunda, y dejar de lado los grupos marginados y áreas geográficas.

Estos puntos de vista representado como un vaso medio vacío, son un reflejo de la naturaleza asimétrica de las relaciones bilaterales y regionales, y de las dificultades inherentes a la coordinación y la cooperación en un área donde el marco normativo general dentro del cual los funcionarios deben funcionar no se ha racionalizado para alinear los intereses económicos y de política exterior de los países.

Recientemente, como la red de inmigración ilegal de México ha disminuido, y la elección del presidente Peña Nieto ha dado lugar a un nuevo énfasis en la seguridad ciudadana y las diferentes estrategias de lucha contra las organizaciones criminales a los de la administración anterior, los funcionarios mexicanos describen la confianza y el trabajo conjunto como mejorando y ampliando constantemente. Sin embargo, hay una necesidad de un marco más amplio o el consenso en torno a los objetivos compartidos, con México y en la región, que gobiernan cómo las piezas encajan. Sin esto, la cooperación entre Estados Unidos y México y la cooperación regional en materia de migración probablemente continuará como un conjunto ad hoc de proyectos que carecen de amplia cohesión estratégica.

Si la reforma de inmigración de Estados Unidos tiene éxito, el Grupo de Estudio nota que esto abriría una oportunidad vital para las discusiones bilaterales y la colaboración — con el objetivo de evitar el desorden, la corrupción y la ilegalidad en el proceso de migración — en lo que respecta a los nuevos programas de trabajadores temporales de Estados Unidos. El gobierno mexicano y el de otros países que envían inmigrantes, servirían un papel importante en la identificación e inscripción previa a la salida, y orientación y formación de los trabajadores temporales. Los elementos del acuerdo México-Canadá sobre los trabajadores agrícolas por temporadas, podrían ser vistos como un modelo para el desarrollo de estas conversaciones.

Más allá de la relación México-Estados Unidos, la cooperación México-Centroamérica sobre la migración es un aspecto cada vez más importante. Es prometedor que la nueva ley de migración de México se haya elaborado con la colaboración de colegas centroamericanos, quienes generalmente ven esto como un importante paso adelante. México y los países centroamericanos han acordado los procesos que se están moviendo hacia la ordenada y segura repatriación; y México trabaja con los consulados de estos países para proporcionar información a los migrantes en México sobre sus derechos. Los avances también se están llevando de forma bilateral. El gobierno mexicano está colaborando a la agencia de inmigración

⁹⁰ US Customs and Border Protection (CBP) *Border Patrol 2012-2016 Border Patrol Strategic Plan* (Washington, DC: CBP, 2012): 5, www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/border_patrol/bp_strat_plan/; Meissner, Kerwin, Chishti y Bergeron, *Immigration Enforcement in the United States: The Rise of a Formidable Machinery*: 26.

⁹¹ Reunión de miembros de RMSG con oficiales mexicanos de alto nivel en Antigua, Guatemala, marzo de 2012.

de Guatemala en la creación de un sistema de software integrado para registrar las entradas y salidas de los puertos oficiales guatemaltecos. Por otra parte, los guatemaltecos que cruzan la frontera hacia México por puertos de entrada tienen tarjetas de identificación biométricas que les permiten ciertas actividades. Estos pueden incluir el trabajo dentro de un área prescrita si tienen una oferta de trabajo y / o la capacidad de permanecer en México por períodos cortos de tiempo. Esta última forma de la entrada es muy similar a las tarjetas de entrada que Estados Unidos han estado emitiendo durante muchas décadas a los mexicanos y a los canadienses para viajar dentro de los estados fronterizos.

La cooperación bilateral entre México y El Salvador también está avanzando. Las autoridades salvadoreñas han anunciado el éxito del intercambio de información con el gobierno mexicano (incluido el acceso compartido a bases de datos de los viajeros), y señalaron que el manejo por separado de las cuestiones de la migración y la seguridad y el crimen organizado ha sido fundamental para su éxito.⁹²

Por otra parte, El Salvador, Guatemala y Honduras han puesto recursos para expandir sus redes consulares en México, como la apertura de oficinas conjuntas para servir a sus ciudadanos. Tales iniciativas deben ser parte de una cooperación a nivel nacional y en toda la región, que construye una base para los cambios sistémicos que comparten información sobre los migrantes y verificar su identidad, ayudan a todos los gobiernos de la región a comprender mejor y medir los flujos transfronterizos, y dan las autoridades herramientas para hacer cruces seguros y más ordenados. Compartir información sobre los deportados, en particular, puede ayudar a que los gobiernos aborden adecuadamente las necesidades individuales y de la comunidad, tanto en el caso de los migrantes que regresan, que puedan necesitar asistencia de reintegración como a los delincuentes deportados.

*Para un mejor control de la entrada ilegal de mercancías y
personas, la respuesta debe ser lo más polifacética y flexible como la
actividad que pretende controlar.*

La cooperación intra-centroamericana también sigue evolucionando, aunque lentamente y al azar. Bajo el Acuerdo Centroamérica-4 (CA-4), los nacionales de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua disfrutan de la libre circulación entre estos cuatro países sin necesidad de un pasaporte,⁹³ aunque el acuerdo no concede permiso de trabajo y los nacionales de estos países pueden ser deportados por trabajar sin autorización. (El Salvador es el único que permite la entrada de trabajadores agrícolas temporales de otros países centroamericanos.)⁹⁴ Entre estos países existen miles de kilómetros de fronteras sin control y cientos de cruces no oficiales.⁹⁵ A pesar de que tales fronteras abiertas facilitan algunos aspectos de la integración regional, como el comercio, estos no han conducido necesariamente a la integración formal del mercado laboral. Ellos, sin embargo, facilitan la circulación de drogas y armas ilegales a través de la región por los carteles Mexicanos y los transportadores de Centroamérica.

92 Reuniones privadas de los miembros de RMSG con los miembros de alto nivel del Ministerio de relaciones Exteriores y Oficiales de seguridad de El Salvador en San Salvador, julio de 2012.

93 Como parte de los esfuerzos de los países centroamericanos a una mayor integración regional en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), en 2002 y 2005 estos cuatro países ratificaron el acuerdo de concesión de la movilidad intrarregional para un máximo de seis meses, lo que permite que sus nacionales se muevan a través de los territorios de los otros tres países, con sólo un documento de identificación. Para una explicación más detallada, vea Alba y Castillo, *New Approaches to Migration Management; Acta de Acuerdos Carta del CA-4* [Acta de los acuerdos de la CA-4], firmado por los viceministros de los cuatro países en la Secretaría general del SICA, San Salvador, El Salvador, el 11 de mayo de 2000, sobre la base de un acuerdo previo de los presidentes en abril de 1998; y *Acuerdo Regional de Procedimientos Migratorios CA 4 para la Extensión de la Visa Única Centroamericana: Alcances del Tratado Marco y la Movilidad de Personas en la Región* [Acuerdo Regional de CA-4 sobre los procedimientos de migración para la extensión de la visa Única de Centroamérica: Alcances del Tratado Marco y la movilidad de las personas en la Región], Tegucigalpa, julio de 2005.

94 Alba y Castillo, *New Approaches to Migration Management*.

95 Espach y Haering, *Border Insecurity in Central America's Northern Triangle*.



El Grupo de Estudio reconoce que los controles en las fronteras por sí solo no pueden dar los resultados esperados de las políticas, que son lo más importantes en la mente de la mayoría de los ciudadanos, es decir, la prevención de la entrada de todos los bienes y personas no deseados. Ninguna frontera puede cumplir con esta norma en tiempos de paz. Para un mejor control de la entrada ilegal de mercancías y personas, la respuesta debe ser lo más polifacética y flexible como la actividad que pretende controlar. Un ejemplo de la movilidad humana en este tema, demuestra bien este punto. Las normas de inmigración deben ser capaces de ajustar el número de visas de trabajo y las inversiones de los recursos de las fuerzas en la frontera con el ciclo económico en el interior del país, este papel debe ser reforzado en el lugar de trabajo.

Sin embargo, un enfoque verdaderamente integral debe reducir los daños que el tráfico y la delincuencia organizada causan, en parte, mediante la interrupción de los mercados que le apoyan y desarrollan en la ilegalidad. Esto incluye la dirección hacia los facilitadores y los clientes de la ilegalidad, y debilitando el modelo de negocio de los cárteles, al alterar su capacidad para ofrecer un “producto” y cobrar una comisión por medio del aumento de los riesgos y la reducción de los beneficios.⁹⁶

*Los supuestos subyacentes sobre las causas de la migración regional
están cambiando, de diferentes maneras y a diferentes velocidades.*

El alcance de los gobiernos nacionales a menudo es limitado en las regiones fronterizas. Y, en efecto, mostrar flexibilidad, en casos aplicadas a las decisiones y soluciones que las comunidades locales elaboran, es un principio sólido que se representa muchas cuestiones. En cuanto a las fronteras, los gobiernos centrales deben construir y mantener las fronteras “duras” cuando se trata de cosas que afectan los intereses de seguridad de cada país y *la región en general*, y deben ser suficientemente permeables para permitir el comercio discreto y movimientos asociados de las personas que viven a lo largo de las fronteras de Centroamérica y del sur de México, para que puedan seguir siendo los conductos económicos y socio-culturales que siempre han sido para sus comunidades.

Para manejar mejor estas complejas interacciones y sus adversos efectos, los gobiernos de Centroamérica y México deberán reconsiderar y volver a calibrar la relación con sus propios estados fronterizos y comunidades fronterizas — una estrategia de gobernanza conjunta y de desarrollo que México ha utilizado para su beneficio con su propio estado de Chiapas en la frontera del sur. El elemento clave de esta estrategia debe ser la mejora de la seguridad pública en las comunidades y las regiones fronterizas, y la participación orgánica de los gobiernos locales en la formulación de políticas de seguridad y su implementación.⁹⁷

Hoy no existe un organismo regional que aborde con eficacia las cuestiones de seguridad o la migración. Mientras que el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)⁹⁸ ofrece un foro para la colaboración, es sobre todo un complemento y difusor de la información, en lugar de un actor del desarrollo operativo o de la política. Abundan las asimetrías entre las instituciones y las estructuras de gobierno. La falta de confianza, las disputas fronterizas, tensas relaciones cívico-militares, y muy escasos recursos agravan el problema.

La situación exige medidas audaces de colaboración. El Grupo de Estudio advierte no ir en contra de la respuesta convencional de convocar un nuevo organismo regional para hacer frente a estos profundamente arraigados problemas. Tal iniciativa es casi seguro que será atacada, débil y de escaso

⁹⁶ Hansen y Papademetriou, *Securing Borders: The Intended, Unintended, and Perverse Consequences*; ver también Brian Grant, Demetrios G. Papademetriou y Natalia Banulescu-Bogdan, *Disrupting the Market for Illegal Migration: A Challenge for Government and Society*, informe presentado en la reunión del Transatlantic Council on Migration sobre cómo frenar la influencia de “malos actores” en la migración internacional, el 30 de mayo al 1 de junio de 2012.

⁹⁷ Espach y Haering, *Border Insecurity in Central America's Northern Triangle*.

⁹⁸ SICA, el principal organismo multilateral regional, creado por Belice, Honduras, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y Guatemala en 1991 como el marco institucional de la integración política, social y económica de América Central.



valor, en ausencia de un mandato y enfoque estratégico claro. La cooperación no tiene sentido sin una estrategia acordada, o, al menos, una comprensión común del problema y un acuerdo sobre los objetivos.

Tampoco sería suficiente usar solamente la cooperación regional. La administración pública en el Triángulo del Norte es, en general, débil, caracterizada por tomar las decisiones de manera ad-hoc, así como con una infraestructura política subdesarrollada.⁹⁹ La gestión de la migración y de las fronteras de estos países no es diferente. Las agencias responsables carecen de recursos fiscales, tecnológicos y humanos fundamentales, y la legislación vagamente escrita da paso a un amplio margen de discrecionalidad del gobierno. Esto, a su vez, crea las condiciones para la corrupción, el abuso y la aplicación irregular de las leyes.¹⁰⁰ El Grupo de Estudio respalda las acciones y el compromiso de las reformas institucionales a nivel nacional, como se explicó anteriormente en este informe, ya que es la mejor respuesta a la superación de los obstáculos hacia los esfuerzos eficaces de gestión de la migración intrarregional.

VI. La migración regional y el capital humano: una visión regional a largo plazo para el desarrollo del capital humano

La migración a menudo ha dominado las relaciones entre Estados Unidos, México y gran parte de Centroamérica y es probable que siga desempeñando un papel destacado en los próximos años. Pero, como se señaló anteriormente, los supuestos subyacentes sobre las causas de la migración regional están cambiando, de diferentes maneras y a diferentes velocidades. Dos de estas fuentes, la demografía y el crecimiento económico impulsado por la clase media, están en el corazón de estos cambios. Al mismo tiempo, las economías de la región son cada vez más interdependientes, aunque de forma desigual.

Para hacer un punto bastante obvio, México está muy adelantado en comparación a los otros países de la región en una serie de indicadores económicos y sociales cruciales. Estos incluyen un crecimiento sostenido del PIB desde 2009,¹⁰¹ incrementos muy sustanciales en el PIB per cápita,¹⁰² la triplicación de estudiantes mexicanos en los centros de educación superior en las últimas tres décadas,¹⁰³ y una clase media numerosa y creciente estimada en un 30 a 60 por ciento de la población basándose en diferentes medidas.¹⁰⁴ Por otra parte, el mercado de crédito para la vivienda en México ha estado en auge en la última década,¹⁰⁵ y un compromiso de sucesivos gobiernos a las inversiones en el desarrollo social y en la construcción de la red de protección social de México significa que muchos de los factores

99 Hugo Beteta, *Central American Development: Two Decades of Progress and Challenges for the Future* (Washington, DC: MPI, Regional Migration Study Group, 2012), www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-CentAmDevelopment.pdf.

100 Alba y Castillo, *New Approaches to Migration Management*.

101 Banco Mundial, "GDP growth (annual %)," accedido el 16 de abril de 2013.

102 El PIB per cápita de México se incrementó de \$7,852 dólares en 2009 a \$10,047 dólares en 2011; ver Banco Mundial, "GDP per cápita (current US\$)," accedido el 16 de abril de 2013, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.

103 United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO) Institute for Statistics, Data Centre, "Mexico: Enrollment in total tertiary, public and private, full and part-time; years 1980 and 2010," accedido el 16 de abril de 2013, stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=136&IF_Language=eng&BR_Topic=0.

104 Mauricio Cárdenas, Camila Henao y Homi Kharas, *Latin America's Global Middle Class* (Washington, DC: Brookings Institution, 2011): 6, 18, www.brookings.edu/research/papers/2011/04/27-global-middle-class-cardenas-kharas.

105 Luisa Zanforlin y Marco Espinosa, "Housing Finance and Mortgage-Backed Securities in Mexico" (IMF Working Paper EP/08/105, International Monetary Fund, abril de 2008), www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08105.pdf; Marco A. López-Silva, Raúl Abreu-Lastra, Alberto Saracho-Martínez y Agustín Paulín-Hutmacher, "Housing Finance in Mexico: Current State and Future Sustainability" (Technical Notes No. IDB-TN-287, Department of Research and Chief Economist, Inter-American Development Bank, noviembre de 2011), <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36538394>.



que habían impulsado a los mexicanos a salir de México han sido aplacados. Un reciente sondeo de opinión Gallup hace que el punto sea más directo: sólo el 11 por ciento de los mexicanos reportaron que saldrían del país, si se les da la oportunidad — alrededor de la mitad de la proporción del 2007 y casi la misma proporción de residentes de Estados Unidos que dejarían Estados Unidos si se les diera la oportunidad.¹⁰⁶

La historia, sin embargo, ni empieza ni termina aquí. El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA por sus siglas en inglés) subyace a muchos de los datos económicos positivos y el núcleo de la nueva capacidad económica encontrada por México, que ha progresado acertadamente. El comercio bilateral México-Estados Unidos en bienes y servicios asciende a casi 1.5 mil millones de dólares al día,¹⁰⁷ convirtiendo a México en el tercer socio comercial de Estados Unidos, después de Canadá y China.¹⁰⁸ Más puntual es que las exportaciones de Estados Unidos a México integran casi el 44 por ciento del comercio bilateral total de mercancías (217 mil millones de los casi 500 mil millones de dólares), una cantidad mayor que las exportaciones combinadas de Estados Unidos a Japón y China (cerca de 184 mil millones de dólares).¹⁰⁹ Estas exportaciones soportan hasta 6 millones de empleos en Estados Unidos.¹¹⁰ La integración económica entre México y Estados Unidos es aún más profunda. El contenido estadounidense de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos es aproximadamente el 40 por ciento (frente al 25 por ciento de Canadá),¹¹¹ Estados Unidos tiene una ventajosa estimación de 11.5 mil millones de dólares en el comercio de servicios,¹¹² y un estimado de 6.9 millones de personas nacidas en México trabajan en Estados Unidos, haciendo más profundo el grado de interdependencia del mercado de trabajo entre los dos países.¹¹³

*Los gobiernos y los empleadores deben aprender a ver el
capital humano de la región como un recurso regional, y
construirlo y aprovecharlo a su favor.*

Por otra parte, el nuevo gobierno de México ha tenido un auspicioso comienzo al haber convencido a los otros dos principales partidos políticos a firmar el Pacto por México, el que permite la legislación y aplicación de reformas estructurales en tres áreas fundamentales: el sector laboral, la educación y las telecomunicaciones. En efecto, a partir de la integración económica, la interdependencia de las reformas de gobernanza y el progreso en el desarrollo social, el México de hoy es poco parecido con el de ayer — y el México de mañana se está posicionando para ser un socio económico de Estados Unidos cada vez más importante, y sin duda crucial.

¹⁰⁶ Gerver Torres y Andrew Dugan, "Desire to Leave Same in U.S. and Mexico", Gallup World, el 25 de febrero, 2013, www.gallup.com/poll/160694/desire-leave-mexico.aspx.

¹⁰⁷ US Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis (BEA), "Table 12 U.S. International Transactions by Area – Mexico", el 14 de marzo de 2013, www.bea.gov/iTable/iTableHtml.cfm?reqid=6&step=3&isuri=1&600=46&601=2012&602=0&603=22&604=0&605=1.

¹⁰⁸ El tercer participante de NAFTA, Canadá, es el mayor participante de intercambio de Estados Unidos. Estados Unidos exporta bienes a Canadá — \$294 billones de dólares en el 2012 — que comprenden el 47 por ciento del total de los bienes intercambiados bilateralmente; ver BEA, "Table 12 U.S. International Transactions by Area – Canada", el 14 de marzo de 2013, www.bea.gov/iTable/iTableHtml.cfm?reqid=6&step=3&isuri=1&600=41&601=2012&602=0&603=9&604=0&605=1.

¹⁰⁹ Análisis de MPI sobre los datos BEA, "Table 12 U.S. International Transactions by Area", 14 de marzo, 2013, www.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=6&step=1#reqid=6&step=1&isuri=1.

¹¹⁰ Christopher E. Wilson, *Working Together: Economic Ties Between the United States and Mexico* (Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2011), www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Working%20Together%20Full%20Document.pdf.

¹¹¹ Ver Christopher E. Wilson, "A U.S.-Mexico Economic Alliance: Policy Options for a Competitive Region", en *New Ideas for a New Era: Policy Options for the Next Stage in U.S.-Mexico Relations* (Washington, DC: Wilson International Center for Scholars, 2013), www.wilsoncenter.org/sites/default/files/new_ideas_us_mexico_relations.pdf.

¹¹² Análisis de MPI sobre datos BEA, accedidos el 16 de abril de 2013, www.bea.gov/international/xls/table_C.xls.

¹¹³ Census Bureau, 2011 ACS, accedido el 16 de abril de 2013, http://factfinder2.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?pid=ACS_11_1YR_S0201&prodType=table.

Pero mientras que el progreso de México ha sido en muchos aspectos notable, como se señaló anteriormente, el resto de los países de interés para el Grupo de Estudio también han progresado. Así pues, las oportunidades políticas y de la política pública se encuentran en el momento justo para el aprovechamiento de estas fuerzas cambiantes de manera que se aliente el crecimiento amplio e inclusivo y maximice la competitividad económica de la región. Para tener éxito en esa misión se requiere tener un enfoque sostenido en la forma de abordar las cuestiones de la formación del capital humano y la movilidad. En este sentido, y observando los cambios fundamentales que están pasando de forma desigual y desde diferentes puntos de partida en toda la región, el Grupo de Estudio nota que los países de la región necesitan desarrollar y adoptar una visión a largo plazo para la intersección del desarrollo del capital humano y el crecimiento económico y las políticas de competitividad y del papel que la migración juega.

Aunque no existe una receta universal para el crecimiento económico, economistas han estado interesados durante mucho tiempo en las relaciones entre el capital humano y el desarrollo.¹¹⁴ La investigación del Grupo de Estudio sugiere que la escasez de mano de obra calificada en México y en el resto de la región está limitando la competitividad en general.¹¹⁵ Por otra parte, la falta generalizada de los vínculos entre el sector privado y las instituciones de educación y formación en toda la región significa que muchos estudiantes y trabajadores no ganan el conocimiento y las habilidades necesarias para el mercado laboral.¹¹⁶

Como en México, los ingresos de los hogares han aumentado en El Salvador, Guatemala y Honduras. Sin embargo, esta tendencia ha sido impulsada en gran medida por las remesas en lugar de los ingresos del trabajo.¹¹⁷ Esto sugiere que los países del Triángulo del Norte tienen un camino más largo para ir en la creación de puestos de trabajo formales que proporcionen oportunidades a sus ciudadanos y familiares para que estos puedan salir de la pobreza. Por otra parte, si bien las remesas han demostrado mejorar el acceso a la atención sanitaria y la educación básica, también pueden servir como un desincentivo a la educación superior para los hogares recipientes.¹¹⁸ Por lo tanto, si bien las remesas son importantes — incluso esenciales — para el bienestar de los hogares que las reciben, la dependencia en las remesas para mejorar el bienestar, no es una solución para el desarrollo sostenible de estos países.

Para que las industrias más prometedoras de la región se mantengan competitivas a nivel regional e incluso global, y para que el amplio desarrollo económico siga avanzando en México y Centroamérica, los gobiernos y los *empleadores* deben aprender a ver el capital humano de la región como un recurso regional, y construirlo y aprovecharlo a su favor. (Esto es algo que Estados Unidos siempre ha hecho para su beneficio.) Por consiguiente, trabajando hacia metas comunes, el gobierno y la industria deben invertir estratégicamente en la construcción de la infraestructura de la educación y de la capacitación laboral en cada país con el objetivo no sólo de hacer los trabajadores más productivos en el corto plazo sino también deben pensar constantemente en las habilidades que los harán más competitivos, y por lo tanto rentables al largo plazo. Es decir, estos actores deben pensar en la mejor manera de dotar a las personas con las habilidades que les permitan aprovechar los cambios tecnológicos; construir poco a poco sistemas nacionales y regionales que con el tiempo certifiquen las calificaciones de los trabajadores en sectores claves; y proporcione a sus ciudadanos la oportunidad de utilizar

114 El modelo aumentado de crecimiento de Solow propuesto por N. Gregory Mankiw, David Romer y David N. Weil muestra que una parte importante de la diferencia en el ingreso per cápita entre los países es atribuible a los años de escolaridad; ver “A Contribution to the Empirics of Economic Growth” en *Quarterly Journal of Economics* Vol. 107, no. 2 (1992): 407-37. Recientemente, Nicola Gennaioli, Rafael La Porta, Florencio López-de-Silanes y Andrei Shleifer encontraron que el capital humano representa el 50 por ciento de las diferencias del desarrollo subnacional, siendo particularmente importante los logros de educación de los emprendedores; ver “Human Capital and Regional Development” (NBER Working Paper Series, Working Paper No. w17158, NBER, junio de 2011), www.nber.org/papers/w17158.

115 Hanson, *Understanding Mexico's Economic Underperformance*.

116 Peter A. Creticos y Eleanor Sohnen, *Manufacturing in the United States, Mexico, and Central America: Implications for Competitiveness and Migration* (Washington, DC: MPI, Regional Migration Study Group, 2013), www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-Manufacturing.pdf.

117 Beteta, *Central American Development: Two Decades of Progress and Challenges for the Future*.

118 Raymundo Campos-Vazquez y Horacio Sobarzo, *The Development and Fiscal Effects of Emigration on Mexico* (Washington, DC: MPI, Regional Migration Study Group, 2012), www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-fiscaleffects-emigration.pdf.



sus habilidades donde más se necesitan y valoren. La fuerza de trabajo bien preparada es un activo fundamental para los inversionistas extranjeros cuando se toman decisiones sobre dónde invertir. Para hacer este argumento lo más directo posible: para el sector empresarial, el fortalecimiento del capital humano no se trata de nobleza obliga; sino que se trata de interés propio esclarecido.

En cuanto a la sociedad, las inversiones en la educación y las reformas en el desarrollo laboral que gradualmente desarrollen los estándares comunes en los sectores clave de la región, son los ingredientes básicos para un mejor futuro para sus ciudadanos. A su vez, las oportunidades mejores crean un motor de desarrollo en cada país mientras fortalecen la competitividad de la región. El buen capital humano también contribuye en gran medida a los círculos virtuosos de crecimiento económico y ascendente movilidad económica por medio del alejamiento de la informalidad económica (una estrategia de supervivencia que se da en las primeras etapas de crecimiento económico) y hacia más actividades en el sector formal.

Los sistemas educativos y de formación laboral tienen que hacer mucho más en el equipamiento de más ciudadanos de la región, con el conocimiento y las habilidades exigidas por los empleadores de hoy.

La premisa subyacente es que una mayor inversión en el capital humano y la colaboración transfronteriza en la formación de los trabajadores y el reconocimiento de las calificaciones en los sectores claves de la economía regional permitirán a los empleadores beneficiarse de una mano de obra calificada, mientras que los trabajadores se benefician de los rendimientos de las inversiones en educación y formación, independientemente del lugar en que finalmente optan por ofrecer su fuerza de trabajo — o por cuánto tiempo. Con tal fin, las políticas que fomentan la *circularidad positiva* — es decir, que permiten a los migrantes aprovechar las oportunidades de empleo temporal en sus países de origen y de destino — pueden ampliar el menú de oportunidades para los empleadores y empleados. Por lo tanto, la inversión en el capital humano tiene el potencial de ayudar a todos los ciudadanos de la región — los migrantes y no migrantes por igual. Con el tiempo, el éxito en el desarrollo de la fuerza laboral también mitigará las preocupaciones actuales sobre el alcance y la “calidad” de la migración de la región, y permitirá que en el futuro, la migración en la región sea una opción real, en lugar de que sea solo una cuestión de supervivencia económica.

A. Obstáculos y oportunidades para la creación y activación del capital humano

Los países de la región deben enfrentar y superar dos grandes retos para lograr esta visión. En primer lugar, tienen que encontrar los recursos y la voluntad política para construir el capital humano que se necesita en las áreas que son más relevantes para el desarrollo económico. En segundo lugar, deben hacer que las calificaciones de educación y formación sean portátiles y “transferibles” — es decir, que sean reconocidos y por lo tanto compensados adecuadamente en toda la región. En México y Centroamérica, los rangos de desempleo formal son del 4.8 por ciento a 6.8 por ciento, con un desempleo para aquellos entre los 15 a 24 años de edad casi dos veces más alta, alrededor de 9.5 a 12.2 por ciento.¹¹⁹ (Las tasas de desempleo de México están en el extremo inferior de estos rangos.) Muchas más personas están subempleadas. La mayoría de los países no miden el subempleo, pero México estimó recientemente que su tasa es de 11.4 por ciento a nivel nacional.¹²⁰ Dependiendo de los métodos

¹¹⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe”, No. 7, octubre (Santiago de Chile y Ginebra: CEPAL y OIT, 2012), www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/documents/publication/wcms_192597.pdf; OIT, “ILOSTAT Database”, [www.ilo.org/ilostat](http://stats.oecd.org); OCDE, “OECD.Stat Extracts”, <http://stats.oecd.org>.

¹²⁰ INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), “Indicadores estratégicos de ocupación y empleo”, IV trimestre de 2012, accedido el 14 de junio de 2013, www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/LeerArchivo.aspx?ct=40338&c=28822&s=est&f=3. Incluye trabajadores subempleados y de tiempo parcial.

de medición, entre el 45 y el 74 por ciento de los trabajadores en México y en el Triángulo del Norte ocupan puestos de trabajo informales – y las mujeres, los jóvenes, los trabajadores rurales y los menos educados son significativamente más probables de ser empleados en el sector informal.¹²¹

En resumen, a pesar de muchos avances, los sistemas educativos y de formación laboral tienen que hacer mucho más en el equipamiento de más ciudadanos de la región, con el conocimiento y las habilidades exigidas por los empleadores de hoy, y que son esenciales para el crecimiento y la competitividad de la economía del mañana. Muchos jóvenes abandonan la escuela muy temprano y están mal preparados para los empleos del sector formal que pagan los salarios necesarios para el sostenimiento familiar. Este es particularmente el caso en los países del Triángulo del Norte. En concreto, los programas de desarrollo de la fuerza laboral de la región, aunque diseñados y llevados a cabo con la mejor de las intenciones, a menudo carecen de los vínculos a las necesidades del mercado real de trabajo, y siguen siendo inaccesibles para aquellos que más se puedan beneficiar de ellos. Muchos trabajadores se encuentran sin trabajo cuando no tienen la oportunidad de aprender las habilidades necesarias para mantener el ritmo de los cambios tecnológicos. Otros podrían encontrar sus habilidades y educación subutilizados — y subvaluados — porque sus calificaciones o credenciales no son reconocidas por un nuevo empleador, un nuevo estado o un nuevo país.

Para la adopción de políticas acertadas, se debe tener en cuenta que es necesario ver la demanda de calificaciones desde un punto que incluya toda la información. Asimismo, debe ser informado por un entendimiento granular de la falta de capacidades y de las barreras del uso efectivo del capital humano en las industrias cuya salud y crecimiento son fundamentales para el desarrollo de un país y, en términos más generales, las economías de la región, incluidos los sectores que son importantes empleadores de los inmigrantes mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos.

El Grupo de Estudio ha llevado a cabo una serie de estudios sobre cuatro crecientes y críticos sectores económicos que tienen un gran potencial de proveer empleo en toda la región. Entre estos están; los servicios de salud (con especial atención a la enfermería y actividades asociadas), la agricultura, la manufactura, y finalmente la logística y el transporte.¹²² Estos cuatro sectores fueron escogidos basados en tres criterios fundamentales: primero, emplean una parte significativa de los individuos nacidos en México y Centroamérica Central; segundo, se espera que continúen creciendo con firmeza en toda la región. Tercero, son esenciales para las economías nacionales y para la competitividad económica. Es muy probable que cada sector necesite más trabajadores con conocimientos especializados y experiencia que puede producir solo un país. Si, como el Grupo de Estudio cree, se producirá déficit de trabajadores en estos sectores en las próximas décadas, cada uno de los países de la región harían bien si se prepara ahora para esta posibilidad.

Las conclusiones del Grupo de Estudio muestran que a pesar de que los diferentes sectores se enfrentan a diferentes retos del capital humano, varios puntos en común emergen entre los dos criterios discutidos en esta sección del informe: (1) en el desarrollo de capital humano — es decir, educar y capacitar a la gente de la región para prepararlos como miembros productivos de la economía global, y (2) en facilitarles la movilidad— es decir, permitiendo a los individuos transferir sus conocimientos y aptitudes entre las instituciones educativas, empleadores, y los países. Específicamente, estos desafíos incluyen:

121 OIT, “Key Indicators of the Labor Market, 7th Edition”, Table 8, <http://kilim.ilo.org/KILMnet>; ver también Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, y Banco Mundial, “Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean”, accedido el 12 de marzo de 2013, <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/>; y INEGI, “Indicadores oportunos de ocupación y empleo: Cifras preliminares durante febrero de 2013”, accedido el 15 de abril de 2013, www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/boletines/boletin/Comunicados/Indicadores%20de%20ocupacion%20y%20empleo/2013/Marzo/comunica.pdf.

122 Para los estudios sectoriales publicados por el RMSG, ver Allison Squires y Hiram Beltrán-Sánchez, *Strengthening Health Systems in North and Central America: What Role for Migration?* (Washington, DC: MPI, Regional Migration Study Group, 2013), www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-HealthCare.pdf; Martin y Taylor, *Ripe with Change: Evolving Farm Labor Markets in the United States, Mexico, and Central America*; y Creticos y Sohnen, *Manufacturing in the United States, Mexico, and Central America: Implications for Competitiveness and Migration*.



- **La calidad y pertinencia de la educación.** El nivel educativo ha mejorado impresionantemente en México y el Triángulo del Norte, sobre todo en el nivel primario, y México ahora produce más graduados de ingeniería por habitante que Estados Unidos.¹²³ Sin embargo, la falta generalizada de los vínculos entre la educación, las instituciones de formación y el sector privado significa que muchos estudiantes y trabajadores no ganan el conocimiento y las habilidades que necesitarán para tener éxito en el mercado laboral. Estos incluyen las comunicaciones esenciales, resolución de problemas y la capacidad de pensamiento crítico, así como conocimientos técnicos básicos y de competencias, especialmente en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM por sus siglas en inglés), disciplinas esenciales para la productividad y la innovación. Cuando la educación es de mala calidad e irrelevante para sus necesidades, los estudiantes y sus familias reaccionan en su consecuencia: abandonando el sistema. Para avanzar, los países de interés del Grupo de Estudio deben prestar más atención a (a) formación en profesiones técnicas de forma más formal y reconocida, y (b) los sistemas de educación terciaria que se centran en las competencias STEM. Estos trabajadores son los que formarán la base de las economías exitosas en los próximos años y en los que se puede sustentar la competitividad económica de la región.
- **Niveles bajos y muy bajos de dominio del inglés.** La falta de entrenamiento asequible y de alta calidad en el idioma inglés está limitando la integración y las posibilidades de empleo de los inmigrantes en Estados Unidos, manteniendo afuera de la economía global formal a aquellos que no pueden emigrar a través de los puestos de trabajo en el comercio internacional, sector logístico, atención de la salud, turismo y centros de llamadas. Estas brechas también desalientan estas industrias a ubicarse o aumentar sus inversiones en la región. Si la región va a *crecer como región*, y si una mayor integración económica con Estados Unidos es una meta, la enseñanza del idioma Inglés en los sectores identificados en este informe, así como en los sectores afines debe convertirse en un objetivo político clave para los sistemas de educación y la formación de toda la región.
- **La falta de programas focalizados de desarrollo de fuerzas de trabajo.** Los inmigrantes de la región que trabajan en sectores como la manufactura y agricultura de Estados Unidos, a menudo se concentran en ocupaciones que no pagan salarios suficientes para el sustento familiar, ofrecen poca o ninguna movilidad para ascender, y tienen poco acceso al desarrollo focalizado de la fuerza laboral y oportunidades de capacitación. Como resultado, las perspectivas para la movilidad económica y social son escasas. Esto debe cambiar para que estas personas y sus familias puedan integrarse mejor en Estados Unidos y para que les vaya mejor a los futuros trabajadores, dondequiera que vayan.
- **El reconocimiento de las calificaciones.** La inexistencia de registros académicos, la falta de estandarización de diplomas y los bajos niveles de acreditación de las instituciones educativas y de formación en la región, especialmente en América Central, significa que las credenciales de una persona pueden no ser reconocidas en su país de origen, y mucho menos en otro país. Incluso en Estados Unidos, donde cada estado es responsable de obtener la licencia profesional, los acuerdos de reciprocidad están lejos de ser universales. Por lo tanto, la movilidad de un estado a otro puede ser difícil y costosa. Es particularmente difícil para los profesionales inmigrantes navegar en un sistema desconocido. Mientras tanto, los inmigrantes con habilidades obtenidas a través del aprendizaje informal no tienen los medios para lograr que sus calificaciones tácitas (aunque valiosas) sean formalmente reconocidas por sus empleadores.

123 Cálculos de MPI sobre datos de UNESCO Institute for Statistics, Data Centre, "Total tertiary graduates in engineering, manufacturing and construction", datos de 2010 para Estados Unidos y México, accedidos el 22 de abril de 2013, http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=136&IF_Language=eng&BR_Topic=0; y Censos de Estados Unidos y México, 2010.

A estos obstáculos de movilidad económica le adicionamos los altos niveles de informalidad económica en México y Centroamérica y la falta de vías legales de inmigración para los trabajadores de bajas y medianas calificaciones en las ocupaciones de alta demanda en Estados Unidos. Entre estas ocupaciones están la agricultura y la construcción, donde las habilidades tácitas son esenciales, pero no son reconocidas de manera distinta que en un trabajo estable; la mitad inferior del sistema de salud, que van desde ayudantes de la salud a ciertos puestos de enfermería; y otros diversos oficios.

B. Reconociendo la importancia de la circularidad

Como se señaló anteriormente, es probable que se aborde la necesidad de vías de inmigración legal a Estados Unidos en la actual ronda de la reforma de políticas de inmigración en ese país. Sin embargo, el desafío para la región es el de prepararse para mayores oportunidades de movilidad que probablemente estén disponibles en la próxima década y más allá -, cuando la realidad y los efectos de la sesgada distribución demográfica se vuelvan más evidentes, la interdependencia económica en la región se hace cada vez más grande, y los beneficios de una mayor integración económica se hacen más evidentes – haciendo más real la necesidad de una mayor cooperación. Permitir que las corrientes migratorias sigan el flujo y reflujo de la demanda relativa dentro de la región, y recreen la “circularidad” que existía antes del endurecimiento de la frontera México-Estados Unidos a mediados de la década de los 90, dentro de un marco legal y regulado de forma inteligente, será el instrumento cada vez más importante con el que los gobiernos puedan responder a las necesidades del mercado laboral.

*El desafío para la región es el de prepararse para mayores
oportunidades de movilidad que probablemente estén disponibles
en la próxima década y más allá.*

Las políticas en los países de origen y recepción que fomenten la circularidad “positiva” — es decir, las que permiten a los migrantes aprovechar las oportunidades de empleo en los países de origen y de destino — deben ser entendidos como mecanismos beneficiosos que pueden ayudar a estimular el desarrollo económico y la transferencia de conocimientos a lo largo de los países de la región.

Cuando los países de origen ofrecen incentivos para atraer a algunos de estos ciudadanos a regresar a sus países e invertir en su propia movilidad económica, en la educación de sus hijos, y en el desarrollo de sus comunidades, los resultados positivos pueden ser significativos. Si las propuestas de reforma de inmigración actuales tienen éxito, los países de origen pueden observar, en particular, a la significativa población que ya tiene doble ciudadanía — muchos de ellos niños pequeños — que crecerán después de la próxima década. La interacción de los incentivos, tanto en origen y destino puede fomentar la creación de sistemas regionales de migración que estimulen el movimiento hacia atrás y hacia adelante y el intercambio de calificaciones y de experiencias que acompañan dicho movimiento.

Esta dinámica también sirve a los objetivos esenciales del Estado de derecho, la seguridad, la prevención de la explotación, la promoción de los derechos laborales y sociales, y, poco a poco, el desarrollo de un “costumbre” de considerar los trabajadores con conocimientos formales o tácitos como activos. Este escenario funcionaría mejor, si los países de la región se comprometen a mejorar la gestión de todas las cuestiones relevantes a una mayor circularidad — incluyendo el reconocimiento de las calificaciones y la totalización de la seguridad social — y así sentar las bases para una mayor y más orgánica cooperación.



C. Construyendo las calificaciones que son reconocidas y portables a través de la región

La superación de las barreras antes mencionadas para el desarrollo y la portabilidad del capital humano conlleva a una acción sistémica y sostenida en una serie de áreas de las políticas de cada uno de los países de la región. Sin embargo, el proceso de pensar y actuar regionalmente no facultará a un país a hacer demandas a otro, u obligar a un país a presentar sus decisiones en políticas soberanas para la aprobación de otro. La facilitación del movimiento de trabajadores a través de fronteras tampoco debe ir en detrimento de los trabajadores existentes en un país, o ser utilizado como un mecanismo para reducir los salarios o evadir o debilitar las normas laborales o protecciones. Por el contrario, el Grupo de Estudio anima a los países de la región a que se comprometan con la colaboración inteligente que incluye la ampliación de programas existentes y los programas piloto sectoriales y actividades que capacitan a los trabajadores a estándares comunes. Estos programas piloto pueden incluir los siguientes:

- La inclusión, en los programas de formación de enfermería en la región, de módulos educativos y de lenguaje específicos para Estados Unidos, para los que desean estar mejor preparados en el sector de la salud y así poder aprovechar mayores oportunidades dondequiera que se encuentren. La demanda de profesionales de la salud bilingües y capacitados bajo estándares comunes en toda la región se incrementará. En Estados Unidos, debido al envejecimiento de los inmigrantes de habla española, se necesitará mayor atención médica. Dado que las habilidades de lenguaje adquiridos en el país de destino a menudo se degradan en las etapas posteriores de la vida, las necesidades de personal de salud bilingües va a aumentar en la próxima década y más allá. Para eso, hay que añadir las necesidades de la población que pueda recibir el estatus legal bajo la legislación que está en consideración en el Congreso de Estados Unidos (alrededor de tres cuartas partes de los cuales es probable que sean de habla española.)¹²⁴ Por último, a medida de que más estadounidenses y canadienses se retiran a la región, y porque los costos de salud son cada vez son mayores y ponen muchos servicios médicos fuera del alcance de muchos, se aumentará el “turismo médico”, lo que requerirá proveedores de servicios médicos bilingües. El punto es simple: en el largo plazo, la ampliación de la oferta y mejoramiento de la calidad de la formación de las enfermeras y demás personal médico en México y Centroamérica responderá a las necesidades de salud de la región con mayor eficacia y con una atención de mayor calidad. *Los servicios de enfermería, sin embargo, no pueden ser el único foco del grupo creciente de los trabajadores de salud bilingües.* Un esfuerzo sostenido para brindar capacitación y certificación binacional o regional a los trabajadores de atención directa, tales como auxiliares de enfermería y auxiliares de salud en el hogar, para los cuales la demanda también se espera que aumente rápidamente en Estados Unidos y poco después en México, también debe ser una prioridad. Un buen comienzo podría ser la de persuadir a universidades con programas de dos años y las instituciones de formación en toda la región a iniciar los esfuerzos de colaboración para capacitar a estos trabajadores con los estándares comunes.
- Conectar y promocionar programas de intercambio educativo entre Estados Unidos, México y las instituciones de formación logística de Centroamérica, con el fin de fomentar el desarrollo de estándares y certificaciones de competencias comunes. Este es un elemento esencial para una mayor integración en un sector en el que todos los países de la región ya están invirtiendo, y la perspectiva de un sistema de logística en toda la región que mueva mercancías sin problemas es una estrategia de competitividad muy prometedora para todos los involucrados — no sólo a las empresas que trabajan en el comercio internacional, sino también a los que venden en el mercado interno y la creciente clase consumidora de la región.
- Trabajar con los productores de Estados Unidos y las organizaciones de los trabajadores del campo para desarrollar un centro de intercambio de información laboral que pueda

¹²⁴ Población no autorizada en Estados Unidos por país de origen. Ver Hoefer, Rytina y Baker, *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States*: January 2011; y Jeffrey S. Passel y D'Vera Cohn, *Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends, 2010* (Washington, DC: Pew Hispanic Center, 2011), www.pewhispanic.org/files/reports/133.pdf.

ayudar a los trabajadores agrícolas a identificar y acceder a la formación que conduce a mayores oportunidades de movilidad y fuentes de ingresos más seguras. A medida que la demanda en la región de cultivos de mayor valor — tales como frutas, vegetales y plantas de la horticultura especializada como los champiñones y flores — crece junto con los niveles de ingresos, parte de la producción será cada vez más mecanizada, exigiendo que los trabajadores adquieran mayores conocimientos técnicos, mientras que la producción de otros cultivos seguirán siendo intensiva en mano de obra de baja calificación.¹²⁵ En cualquier caso, los trabajadores agrícolas existentes y potenciales se beneficiarían significativamente de un mejor acceso a la información sobre la formación y las oportunidades de empleo en el sector, sobre todo si el actual proyecto de legalización de los trabajadores agrícolas sin documentación en Estados Unidos requiere que estos se comprometan a trabajar en la agricultura por largos períodos de tiempo.

- Vinculación de las empresas manufactureras y las instituciones técnicas para desarrollar programas de formación en competencias profesionales integradas, para abordar la escasez de personal calificado y las necesidades de corto plazo. Una vez más, la razón es contundente: la producción se vuelve más mecanizada en toda la región, los requisitos de formación para los trabajadores en la industria manufacturera están evolucionando rápidamente. Los países que pueden equipar a su gente con las habilidades técnicas para satisfacer las necesidades del sector, así como con las habilidades de resolución de problemas y pensamiento crítico para adaptarse a la demanda a largo plazo, pueden retener el valor económico vital agregado y a los avanzados sectores manufactureros de la región. Esto también proporcionará oportunidades para los trabajadores actuales que no estén listos para tomar ventaja del “renacimiento” del sector manufacturero de Estados Unidos o el boom manufacturero mexicano.
- Trabajar con la industria de la construcción y de las asociaciones de oficios calificados, para desarrollar instrumentos para certificar conocimientos tácitos de los trabajadores, y obtener el reconocimiento formal de sus calificaciones que les permitirá moverse entre empleadores y cuando los desequilibrios de la demanda y la oferta sean certificados, *a través de las fronteras*.

A largo plazo, la creación de estándares comunes educativos y de competencias laborales en la región para los sectores en los que tanto el crecimiento económico nacional y regional podrá asentarse, requerirá muchas reformas políticas adicionales. Dentro del espacio de educación superior en México y Centroamérica, estas acciones incluyen la ampliación de la acreditación de las instituciones de educación superior y estandarización de los registros académicos. Para las empresas, esto podría significar la reunión de recursos para crear centros de capacitación industriales que ayuden a preparar mejor a los estudiantes, así como a los trabajadores actuales y futuros. Fundamentalmente, sin embargo, la participación activa de todos los interesados —organizaciones públicas, privadas, de trabajadores y otras instituciones claves, será necesaria para mejorar la pertinencia de la educación y la transición de escuela al trabajo en cada uno de los países de la región. Sólo de esta manera se lograrán los empleos formales que proporcionan salarios suficientes para el sostenimiento familiar, y prepararan la infraestructura de capital humano que puede levantar la situación económica de las familias en los distintos países y de la región.

125 Martin y Taylor, *Ripe with Change: Evolving Farm Labor Markets in the United States, Mexico, and Central America*.



VII. Conclusiones y Recomendaciones

Este informe refleja los puntos de vista y, en la medida de lo posible, las opiniones de los miembros del Grupo de Estudio de la Migración Regional. Este Grupo se creó con el fin de pensar y ofrecer los resultados de su análisis y recomendaciones sobre un conjunto de temas que se encuentran entre los más complicados en la “región” que ha sido el principal mandato del Grupo de Estudio: Estados Unidos, México, y el Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras). El enfoque de este diálogo es un tema recurrente: la migración. También lo rodean otros problemas difíciles como: la ilegalidad y sus frutos venenosos; la seguridad (tanto del Estado y la seguridad personal); el desorden (que a menudo envuelve a las familias y los hogares de inmigrantes no autorizados y, en muchas formas, sus comunidades y lugares de trabajo); la falta de seguridad y las amenazas; y la extorsión, la intimidación, la explotación, las reacciones negativas de las sociedades que las reciben y que se preocupan por los efectos (sobre todo algunos de los costos más visibles) de la migración ilegal y el clamor de aquellos que piden mayores esfuerzos para detenerlo. Y, por supuesto, como si estas cuestiones no fueran lo suficientemente complicadas, el conjunto de los retos asociados con el crecimiento masivo del crimen organizado, en particular la seguridad pública y personal y la capacidad de los gobiernos de la región para gobernar.

Esta letanía de patologías ha dado forma al debate en Estados Unidos sobre la reforma de inmigración, aparentemente con poca consideración por el papel desempeñado por la economía de Estados Unidos, que a menudo tiene un apetito voraz por la mano de obra barata, y la incapacidad del sistema de inmigración de ese país de ampliar sus vías de visas para dar cabida a la demanda. Como resultado, los miembros del Grupo de Estudio, han estado siguiendo de cerca la oportunidad aparente — la más prometedora en 25 años — para reformar el sistema de Estados Unidos y por medio de este informe, ofrecen una serie de recomendaciones concretas sobre los elementos clave que deben ser incluidos en la legislación final.

Por último, este informe y sus recomendaciones, no se enfocan en una mayor o menor migración, pero en políticas migratorias más inteligentes.

El ámbito e intereses del Grupo de Estudio van más allá de las reformas necesarias en el sistema de inmigración de Estados Unidos. El informe final argumenta y ofrece las recomendaciones sobre los asuntos que van desde reformas de migración, que el resto de la región debe adoptar, hasta la construcción de la base para construir la política y la infraestructura política para observar la migración de forma *regional*. Por otra parte, el informe considera como construir una región que piensa en sus ventajas — especialmente la demografía y el capital humano — en una manera complementaria. Convencido de que al hacerlo, se crean mayores oportunidades para la región y sus pueblos, y se construyen las bases de una mayor competitividad en la economía global; el Grupo de Estudio ofrece una serie de recomendaciones sobre cómo construir, en forma cooperativa, el capital humano de la región.

Una mayor movilidad — más bien que una migración permanente — nunca estará demasiado lejos de la visión del Grupo. El Grupo de Estudio observó cuidadosamente cuatro sectores económicos en los que todos los países de la región se han centrado en realizar inversiones importantes y notó que la evidencia apunta hacia un crecimiento continuo, y por lo tanto una mayor necesidad de los trabajadores, en particular para los trabajadores con habilidades tanto formales como tácitas. Como resultado, los miembros del Grupo de Estudio proponen esfuerzos iniciales para educar a los trabajadores de estas sociedades, y con el tiempo para estandarizar esa educación, y así convertir los individuos de la región en contribuidores en el desarrollo de un futuro más competitivo.

Por último, este informe y sus recomendaciones, no se enfocan en una mayor o menor migración, pero en políticas migratorias más inteligentes que agregarían mayores beneficios a los países que envían migrantes y que ofrecen mayores rendimientos a los inmigrantes, ya que estos inmigrantes ahora pagan casi la totalidad de las penas asociadas con la migración ilegal, insegura y desordenada, lo que envenena la atmósfera política pública y las percepciones del público acerca de la mayoría, sino de todos los inmigrantes de la región. Si bien los desafíos que enfrenta la región son muy grandes, y algunos de ellos simplemente no van a desaparecer, las ideas centrales de las recomendaciones del Grupo de Estudio se basan en las oportunidades para la región, que son al menos igual, sino más prometedoras. Trabajando juntos con paciencia y con inteligencia podemos hacer esta promesa real para la región y su gente.

A continuación se presentan las conclusiones del Grupo de Estudio:

- 1. Los miembros del Grupo de Estudio creen que la próxima fase de una relación regional — cual se destaca por ser fuerte, aunque compleja y desigual — iniciará con el reconocimiento de que Estados Unidos, México y los países Centroamericanos pueden beneficiarse por medio de la cooperación pues estos beneficios son mayores a la suma de los esfuerzos individuales.** Los elementos de este futuro son evidentes cuando se ven a través del lente del beneficio mutuo. Estos beneficios incluyen, las complementariedades demográficas y del mercado laboral, crecimiento largo e inexorable en el intercambio y en los lazos comerciales que sustentan la creciente interdependencia económica; la seguridad que incluye y se extiende más allá de las fronteras fuertes; y los sistemas educativos y de formación más estrechamente alineados. Cuando estos sistemas se convierten en parte de una visión compartida y se persiguen con la diligencia necesaria, estos pueden servir como punto de apoyo de la agenda del crecimiento económico de la región, que crea mejores oportunidades para todos y que junto con Canadá, una mayor competitividad para América del Norte a nivel mundial.
- 2. La normalización de las relaciones migratorias dentro de la región es fundamental para lograr un progreso real en la mayoría de otras cuestiones importantes, incluida la cooperación orgánica contra los contrabandistas y otros que se benefician de la ilegalidad.** Uno de los ingredientes clave para la normalización es reconocer y responder a una de las principales causas de la migración ilegal: La demanda de trabajadores de bajos salarios por los empleadores de Estados Unidos y la incapacidad del sistema de inmigración del país para ajustar el suministro de visas de trabajo. *El Grupo de Estudio considera que la respuesta más eficaz a las discusiones y recriminaciones sobre la inmigración ilegal en la región es una reforma fundamental de los sistemas de inmigración, y un alejamiento cultural del concepto de “el norte” como rito de paso.* Hay razones para ser optimistas. La disminución de la fertilidad en México ha reducido el número de nuevos trabajadores que entran en la fuerza laboral — un fenómeno que sólo se acelerará. Por otra parte, desde 2010 la economía de México ha crecido más rápido que la economía estadounidense. El crecimiento anémico de los trabajos ofrecidos en Estados Unidos y la continua preocupación del país en controles fronterizos y del interior, han creado una nueva realidad sobre el terreno: La migración neta total de México desde 2010 ha sido cerca a cero. Por otra parte, a finales de 2012 México realizó una importante revisión de sus normas de inmigración; otros países de la región están observando de cerca cómo se aplica la ley, ya que consideran ajustar sus propias reglas de la misma forma. Más importante ahora, después de más de una década de intentar, sin éxito, revisar el sistema de inmigración (el esfuerzo inició en 2001, con las negociaciones bilaterales entre Estados Unidos y México), la política de Estados Unidos se está alineando con fuerza en favor de una amplia solución ambiciosa conocida como la reforma migratoria integral.
- 3. El Grupo de Estudio apoya firmemente los elementos del acuerdo político que se ha estado desarrollando sobre la reforma migratoria en Estados Unidos.** Miembros del Grupo se mantienen firmes detrás de una serie de principios fundamentales — que parecen ser centrales en las prioridades de la reforma por un grupo bipartidista influyente en el



Senado estadounidense y por la Casa Blanca — y creen que estos principios deben encontrar su camino en las similares iniciativas de reforma en toda la región.

- En primer lugar, la reforma migratoria debe incluir un programa de legalización que se incline fuertemente hacia el lado de la inclusión. Este programa deberá de otorgar el permiso de residencia permanente (conocido como la tarjeta verde) a todos aquellos que cumplan con los requisitos de la ley, y que eventualmente lleven hacia la obtención de la ciudadanía para aquellos que la hayan elegido.
- En segundo lugar, es necesario proveer atención continua a los controles fronterizos como un baluarte contra la entrada de personas no deseadas y del contrabando, y también como un símbolo de la soberanía a la que cada país de la región se ha comprometido firmemente. Una relación diferente dentro de la región sólo puede tener éxito si se basa en el respeto de las fronteras y promueve la colaboración orgánica hacia el mantenimiento de su integridad.
- En tercer lugar, los siguientes elementos deben estar en el centro de los sistemas de inmigración en toda la región: La legalidad, el orden, la justicia, la seguridad y el respeto a los derechos legales económicos y sociales de todos los ciudadanos extranjeros. Estos principios sirven adecuadamente a los intereses de la mayoría de los actores de inmigración, salvo a aquellos que se benefician enormemente por romper estas reglas. La proliferación de sindicatos del contrabando muestra su alta rentabilidad y el alta demanda de los servicios que ofrecen.
- En cuarto lugar, es esencial responder a las preocupaciones legítimas de los ciudadanos sobre el compromiso de su gobierno. Se debe, cumplir la ley y proteger la integridad de los sistemas de inmigración que están surgiendo o puedan surgir en toda la región. También es esencial para prevenir el desorden en comunidades receptoras de inmigrantes y la ilegalidad en los lugares de trabajo de cada país.
- En quinto lugar, en anticipación de un futuro en el que más trabajadores extranjeros de diversas habilidades van a ser necesarios en diversas partes de la región, es esencial prevenir que el trabajador aspirante y sus empleadores recurran a la ilegalidad. Se debe de considerar que un principio simple puede convertirse en la piedra angular en torno a relaciones migratorias más saludables: *En el cumplimiento de las necesidades principales de trabajadores estacionales y temporales, los países de la región deben buscar primero en la región.* Una preferencia regional de trabajadores con niveles de habilidad medio y bajo (tal vez estructurado para primero contratar dentro de la región antes de hacer las posiciones más ampliamente disponibles) puede incentivar a: cumplir las reglas, a que los aspirantes a trabajadores inmigrantes se preparen mejor para inmigrar mediante la mejora de sus habilidades, aprender inglés, y a obedecer las leyes de su país, ya que la verificación de antecedentes penales se presenta en las visas de migración y en las decisiones de admisión.
- En sexto lugar, la creación de sistemas de migración diseñados a responder responsablemente a la escasez de trabajadores donde quiera que esté va a ser cada vez más crítico para el crecimiento económico en la próxima década y más allá. Los países con tales sistemas, tales como Australia, Canadá, Nueva Zelanda, España y otros países interesados en considerables niveles de inmigración, han sido líderes en permitir que las jurisdicciones sub-nacionales e incluso locales contraten directamente a los trabajadores necesarios. *Los países de la región deben experimentar con formas de adaptar y emular esos esfuerzos.* De este modo, las agencias de migración pueden demostrar que la inmigración dirigida puede contribuir directamente y en todos los niveles a la vitalidad demográfica y a el crecimiento económico de las jurisdicciones políticas. El progreso en este nuevo horizonte de política migratoria comienza con un compromiso de los gobiernos nacionales a consultar regularmente a dichas jurisdicciones, con el fin de llevar los beneficios de la inmigración ya seleccionada donde más se necesita.

4. El Grupo de Estudio está convencido de que las reformas migratorias que se adhieren a los seis principios anteriores pueden hacer una gran diferencia en la forma en que la inmigración tiene lugar dentro de la región y que puede restablecer la inmigración y las relaciones vinculadas a través de ella.

El Grupo de Estudio se satisface de que algunas de las ideas de las políticas que ha respaldado, y que se han puesto en la corriente principal de políticas por los convocantes y miembros del Grupo, parecen haber sido adoptadas por los legisladores clave y la administración de Estados Unidos. El Grupo de Estudio considera que estas ideas son particularmente dignas de ser promulgadas y abarcadas en toda la región.

- *Un nuevo tipo de visas de trabajo temporales (visas provisionales) que permitan la portabilidad, y que bajo ciertas condiciones permitan la elegibilidad para el permiso de residencia permanente.* La portabilidad de visas — la capacidad de cambiar de empleador después de un período razonable de tiempo o cuando el empleador viole los términos clave del contrato de trabajo — junto con los niveles salariales garantizados por la ley, las condiciones de trabajo, y la protección de los trabajadores son necesarios para reequilibrar una relación inherentemente desigual del poder. Del mismo modo, la capacidad de obtener una tarjeta de residencia para aquellos que lo quieren y son capaces de satisfacer los requisitos adicionales, permitiría que muchos más trabajadores temporales puedan pasar a ser inmigrantes permanentes. Tal tipo de visas alienta a cumplir las reglas, el aprendizaje de inglés, y a comprometerse con la comunidad, lo que generaría mejores resultados para todas las partes afectadas por la migración.
- *En la construcción de la próxima generación de visas de trabajo, los requisitos deberían alentar la creación de sistemas regionales de migración de naturaleza circular, es decir, que alienten el movimiento de ida y vuelta, y el intercambio de habilidades y de experiencias que acompañan a dicho movimiento.* Los resultados positivos se pueden ampliar aún más cuando los países de origen ofrezcan incentivos para atraer a algunos de estos trabajadores a volver a sus países e invertir en su propia movilidad ascendente económica, la educación de sus hijos, y el desarrollo de sus comunidades. La interacción positiva de incentivos, por los países de origen y de destino puede sentar las bases para una mayor movilidad de los trabajadores que el Grupo de Estudio prevé en la próxima década y más allá.
- *Una nueva agencia federal de investigación que lleve a cabo una investigación demográfica independiente y del mercado laboral y así asesorar al Congreso estadounidense sobre el ajuste del número de visas para trabajadores temporales y de los sectores e industrias para los cuales estas visas deben dirigirse.* Dicho asesoramiento basado en los resultados de la investigación en curso, permitiría flexibilidad y capacidad de adaptación a los diferentes niveles de inmigración, que los sistemas de inmigración de otros países disfrutan pero que el sistema estadounidense carece. El trabajo de la agencia también será crear las bases analíticas para abrir el sistema de visas de trabajo temporal de Estados Unidos a todos los trabajos y así poner fin a la casi exclusiva expedición de visas sólo para los trabajos en la parte superior e inferior del mercado laboral. Esta es otra anomalía presente en el sistema de inmigración de Estados Unidos con respecto a muchos otros principales países receptores de inmigrantes. El Grupo de Estudio estima que otros gobiernos de la región deben seguir de cerca la evolución de esta agencia federal y considerar imitar a Estados Unidos, cuando las condiciones lo justifiquen.
- *Poner fin a la separación del núcleo familiar, permitir la reagrupación familiar para los residentes permanentes legales con sus cónyuges e hijos menores de edad, como es permitido a los ciudadanos estadounidenses.* Estas separaciones son únicas entre los países de ingresos altos y muchos países de ingresos medios y quebrantan uno de los principios más fundamentales de la ley de inmigración: La unidad familiar. Estos límites también se alimentan de ilegalidad y tragedias humanas, cuando los miembros de la



familia intentan cruzar las fronteras para reunirse usando otros medios fuera de los canales legales. México, y con el tiempo otros países de la región deben seguir un curso similar.

- 5. Los sistemas de inmigración exitosos requieren la plena participación tanto de todo el Gobierno como de toda la sociedad.** Pocas carteras políticas trascienden más allá de los mandatos de los organismos gubernamentales o exigen más atención por parte de la sociedad como lo hace la inmigración. Si el problema es: de los controles fronterizos, la seguridad interior o el Estado de derecho; de la educación y la preparación de los trabajadores para los inmigrantes y sus familias; de la protección social y laboral con un enfoque particular en los sectores y las categorías de trabajo en el que convergen los trabajadores inmigrantes; de políticas extranjeras, comerciales y de desarrollo; o políticas de la vivienda y de bienestar social, el compromiso de todo el gobierno y la cooperación del sector privado y de los interlocutores sociales de una sociedad y de las organizaciones basadas en la comunidad es esencial. *Los miembros del Grupo de Estudio creen que la migración funciona mejor cuando el gobierno receptor de inmigrantes y la sociedad trabajan juntos y se comprometen a obtener el máximo provecho de ella.* Sin embargo, en ninguno de los países que el Grupo de Estudio examinó este es totalmente el caso. El Grupo de Estudio está, sin embargo, alentado por la creciente atención a estas cuestiones por todos estos actores, y por la creciente participación de los sectores empresarial y la sociedad civil en toda la región.
- 6. El Grupo de Estudio considera que no hay ningún desarrollo más prometedor para cada uno de los países de la región y para la región en sí, que el crecimiento en el tamaño y en la confianza de las clases medias.** Las clases medias pagan más impuestos (que permite al gobierno a hacer más de las cosas que los ciudadanos esperan), y consumen más bienes y servicios, alimentando aún más la demanda. La mayor demanda crea más puestos de trabajo y atrae la inversión nacional y extranjera. Más allá de la economía, el rango de los cambios positivos que las fuertes clases medias generan, normalmente incluye un compromiso con la estabilidad política y económica, la adhesión al Estado de derecho, las reformas institucionales que hacen que el encuentro respetuoso y productivo entre los ciudadanos y los servidores públicos, y un entorno que nutre y estimula las inversiones de los individuos en la educación de sus hijos y en su propio capital humano. Tal entorno político, social y económico a su vez anima a las personas más altamente calificadas a quedarse en su país de origen (o retornar) e invertir sus habilidades en su tierra natal. *Observando el enorme crecimiento de las clases medias de México, el Grupo de Estudio recomienda que los gobiernos y el sector empresarial fomenten y delinee en forma más completa el extraordinario potencial que las grandes y crecientes clases medias pueden ofrecer.* El Grupo de Estudio anima a los demás países de la región a que se comprometan con las reformas económicas, políticas y sociales que sustentan el crecimiento de la clase media.
- 7. El orden económico y político, la estabilidad, y un compromiso con la construcción de la infraestructura social necesaria, son los pilares de crecimiento continuo y prosperidad en la región.** México ha hecho un enorme avance económico durante los últimos tres periodos presidenciales y sus resultados macroeconómicos son envidiables. El progreso también se ha extendido a la estabilidad política y, progresivamente, a un sistema en crecimiento de la protección social. El actual gobierno parece dispuesto a seguir estas reformas, al intensificar y ampliar el alcance de su red de seguridad social, centrándose en la seguridad personal de todos sus habitantes, y profundizando el compromiso del país con los procesos democráticos, la creación de instituciones más fuertes, y el Estado de derecho. *La capacidad de la nueva administración para alcanzar un acuerdo entre los partidos sobre el trabajo, la educación y la reforma de las telecomunicaciones son muy prometedores y el Grupo de Estudio aplaude estos esfuerzos.* Por otra parte, el Grupo de Estudio está muy animado por el progreso social y económico de El Salvador y por las prometedoras señales de avances del nuevo gobierno de Guatemala hacia una mayor estabilidad y una mejor gobernanza.

- 8. El Grupo de Estudio urge a un compromiso inquebrantable con el Estado de derecho y con las reformas institucionales que valoren la responsabilidad y la transparencia sobre todo lo demás.** Estos deben ser y seguir siendo las prioridades de gobierno en toda la región. No hay mayor desafío a los objetivos de un buen gobierno que el crimen organizado y la violencia, por lo general centrados en el tráfico de drogas y mucho menos directamente, en la facilitación de la migración ilegal y en la intimidación y la corrupción que dichos crímenes alimentan. Este desafío no respeta fronteras y socava sistemáticamente la confianza que tienen los gobernados en su gobierno y las instituciones públicas. La gran y en algunos casos creciente inseguridad personal que la ilegalidad ha traído consigo, puede también ser el acontecimiento más problemático en la región.
- 9. México y los demás países de la región deben seguir centrándose en el fortalecimiento de sus reservas de capital humano, invirtiendo cada vez más y todo tipo de recursos para la ampliación y reforma de sus sistemas educativos y de formación.** Pese a sus avances, los logros de la región son muy diferentes. En muchos sentidos, el progreso educativo de México ha sido notable. El Salvador también muestra una tendencia secular positiva, pero los otros dos países, Guatemala y Honduras, les siguen a una distancia considerable. *El Grupo de Estudio está convencido de que los sistemas educativos de alto funcionamiento y las instituciones de formación son la base del crecimiento económico y la competitividad de cada país dentro de la región y por extensión, de la propia región.* En este sentido, el progreso tiene que avanzar poco a poco, más allá de la asistencia escolar e incluso de las tasas de graduación, y hacia la educación de calidad para todos.
- 10. El Grupo de Estudio pide esfuerzos concertados de cada país de la región a invertir sistemáticamente en el capital humano de su pueblo.** Tales esfuerzos, sin embargo, no pueden ser una función de gobierno por sí solo. La sociedad civil también debe hacerlo una prioridad. Más importante aún, el sector empresarial en cada país debe poner en la parte superior de su agenda política el desarrollo del capital humano, abogando por su desarrollo ante el gobierno y ante las organizaciones de trabajadores y uniéndolos para invertir en el desarrollo de competencias. Para la comunidad empresarial, no se trata de nobleza obliga, sino que se trata de interés propio esclarecido. Ante la ausencia de una fuerza de trabajo bien entrenada, los negocios no pueden prosperar, las industrias no pueden ser competitivas, las familias no pueden construir vidas que les permita ponerse en curso hacia la oportunidad, y los inversionistas nacionales y extranjeros no van a invertir más en un país. Una fuerza de trabajo bien preparada requiere inversiones públicas en educación de calidad y un cambio cultural de toda la sociedad para que se comprometa a la formalización de las competencias, reconozca y recompense debidamente las habilidades tácitas (“blandas”) que la extensiva experiencia en un sector enseña, y reconozca la importancia, y de hecho, la necesidad de la formación continua.
- 11. El crecimiento económico regional y la demanda de competitividad exige a los países a pensar más acerca de lo que cada uno puede contribuir al atractivo económico de la región y a construir infraestructuras físicas complementarias y de capital humano que puedan contribuir a esta meta.** El Grupo de Estudio ha identificado cuatro sectores que puedan seguir creciendo en toda la región en la próxima década, y por lo tanto requieren más trabajadores bien capacitados que cualquier país, incluso Estados Unidos, probablemente produzca por sí solo. Ellos son: la logística y el transporte, enfermería y profesionales asociados a la salud, la manufactura (avanzada), y la agricultura. Si las inversiones económicas y sociales se llevan a cabo correctamente, las complementariedades de la región darán lugar a un crecimiento adicional en los cuatro sectores, y así requerirán más trabajadores. No es justo que este tema sea conocido solo cuando los desequilibrios laborales requieran sustancialmente mayor movilidad de los trabajadores en toda la región. *El Grupo de Estudio considera que se trata de una clara posibilidad de que los significativos (aunque selectivos) déficits de trabajadores se producirán a medio plazo (2020) y más allá, y que cada país de la región debe comenzar los preparativos para este futuro.*



- 12. Cada uno de los países de la región tiene que lidiar con los desencajamientos y el desorden inherente a la ilegalidad que ha definido las “relaciones” de la migración en los últimos 40 años.** La deportación de criminales que han impulsado la actividad de pandillas transnacionales, la separación de las familias que consignan los niños a entornos desconocidos, y los sistemas de apoyo tenues son ejemplos de los trastornos sociales que se han convertido en la “cara” del status quo de la migración en la región durante la última década. Pero no se detienen ahí. Al parecer se incluyen cada vez más pruebas de que los transmigrantes son asesinados en tránsito por México, así como la creciente cultura de extorsionar a los inmigrantes que están en Estados Unidos al amenazarlos de lastimar a sus familiares que aún están en su país de origen. Para abordar estas patologías con éxito se requiere abordar las causas de ilegalidad, y no sólo sus consecuencias. *El Grupo de Estudio considera que estos temas deben convertirse en una prioridad absoluta regional o la creciente criminalidad y la desintegración social se convertirá en un desafío aún más grande para los gobiernos de la región y de las sociedades.*
- 13. El tráfico de drogas y la proliferación de la cultura de la droga presentan un grave problema para varios países de la región, ya que socavan la autoridad del gobierno y contribuyen a la intensa sensación de inseguridad personal en grandes partes de la región.** Los consumidores de drogas, la gran mayoría de quienes están en Estados Unidos, financian los carteles a través de su consumo, y les permite corromper a funcionarios gubernamentales y comprar las armas con las que intimidan tanto a las autoridades como al público. Dado que los controles fronterizos nunca serán lo suficientemente exitosos como una política “anti-drogas”, y que la guerra contra los cárteles de la droga de los últimos seis años ha producido muchas víctimas sin tener algún ganador, es necesario e inevitable un esfuerzo mucho más amplio basado en la cooperación orgánica en toda la región. Este esfuerzo requerirá de una enorme paciencia, continuando las inversiones masivas en recolección de información, el despliegue de amplios recursos para la ejecución de la ley, cambios en ambos marcos legislativos y reglamentarios en toda la región, y la cooperación de los organismos del sector privado (por ejemplo, empresas de transferencia electrónica y el sector bancario), permitirán a las autoridades golpear los carteles donde más les duele: sus bolsillos. *El Grupo de Estudio respalda un esfuerzo multicapa y profundamente cooperativo que usa todas las herramientas y recursos potencialmente disponibles para ejecutar la ley, este esfuerzo tiene múltiples objetivos (incluidos los jefes, el dinero y toda la infraestructura de los carteles), y se centra en la reducción de la violencia y de los delitos que afectan la vida cotidiana de los ciudadanos, y es paciente y lo suficientemente centrado para dismantelar pieza por pieza a las redes criminales.* Los miembros de del Grupo de Estudio de la Migración Regional reconocen que el esfuerzo será costoso, difícil y, si no se aborda la cuestión de demanda, también será incompleto. Como con todas las decisiones difíciles tomadas en el diseño de las políticas, todas las opciones necesitan ser consideradas no desde la base de los primeros principios, sino en comparación con otras alternativas. Y a menos que el esfuerzo sea exitoso, los Estados de la región no tendrán más remedio que invertir sus esfuerzos en hacer las fronteras más seguras para evitar el paso de cruces no deseados.
- 14. La seguridad fronteriza dentro y entre México y el Triángulo Norte de Centroamérica debe evitar simplemente exportar el modelo de la frontera del sur de EE.UU. al resto de la región.** Algunos piensan que esto puede que ya exista en partes de la frontera México-Guatemala. Empujando las fronteras se ha convertido en un instrumento de política que los Estados — como los Estados miembros de la Unión Europea, Estados Unidos y muchos otros países de altos ingresos — están usando cada vez más de forma sistemática. Sin embargo, el Grupo de Estudio considera que todavía hay tiempo para consultar con los vecinos acerca del control de fronteras y sistemas de seguridad que quieren y pueden proporcionar. *Los miembros del Grupo de Estudio tienen confianza en que el diálogo, la paciencia y las soluciones de la cooperación todavía tienen una oportunidad y que la verdadera opción para la región no es hacer las fronteras ni “duras” ni “blandas”, sino que se trata de hacer fronteras “más inteligentes”, ya que se basan en una visión estratégica compartida sobre la seguridad y el*



futuro económico de la región, y en identificar e invertir en estrategias de seguridad de la frontera, incluyendo los esfuerzos lejos de la frontera misma. En ausencia de tal visión y de una estrategia de cooperación desarrollada que se implementa con fidelidad por todas las partes, las fronteras duras pueden muy bien convertirse en la opción por defecto de las políticas, en gran parte porque la presión de Estados Unidos va a empujar las políticas a hacer cada vez más duras las fronteras.

Este es un buen momento para unirse y construir ese futuro.

El Grupo de Estudio considera que estas recomendaciones y el informe final, en términos más generales tienen los ingredientes necesarios para informar en la formación de políticas y comprometer a los interesados — de la sociedad civil, de los sindicatos y las instituciones educativas públicas y privadas, la comunidad de negocios importantes y el público en general — hacia un enfoque más colaborativo para la gestión del desarrollo del capital humano y la migración en la región. A pesar de los muchos desafíos que cada país de la región y la región en conjunto enfrentan, el Grupo de Estudio ve las oportunidades por delante y espera poder reunir la energía de todos los actores relevantes hacia el aprovechamiento de las fuerzas demográficas, económicas y del mercado laboral, que les pueden propulsar, juntos, hacia un futuro más prometedor. Este es un buen momento para unirse y construir ese futuro.



Trabajos citados

- Aguilera, Elizabeth. 2013. H-1B visa cap reached in one week. *San Diego Union-Tribune*, el 5 de abril de 2013. www.utsandiego.com/news/2013/apr/05/h1b-visas-immigration-lottery-tech-stem/.
- Alba, Francisco y Manuel Ángel Castillo. 2012. *New Approaches to Migration Management in Mexico and Central America*. Washington, DC: Migration Policy Institute (MPI), Regional Migration Study Group (RMSG). www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-MexCentAm-Migration.pdf.
- Banco Mundial. 2011. GDP growth (annual %). *World Development Indicators 2011*. Washington, DC: Banco Mundial. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>.
- _____. 2011. GDP per capita (current US\$). *World Development Indicators 2011*. Washington, DC: Banco Mundial. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.
- _____. 2011. Population, total. *World Development Indicators 2011*. Washington, DC: Banco Mundial. <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL/countries/MX-SV-HN-GT?display=graph>.
- Barro, Robert y Jong-Wha Lee. 2012. A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950–2010. *Journal of Development Economics*. Accedido el 17 de febrero de 2013. www.barrolee.com/data/full1.htm.
- Batalova, Jeanne y Margie McHugh. 2010. *DREAM vs. Reality: An Analysis of Potential DREAM Act Beneficiaries*. Washington, DC: MPI. www.migrationpolicy.org/pubs/DREAM-Insight-July2010.pdf.
- Bergeron, Claire. 2013. *Going to the Back of the Line: A Primer on Lines, Visa Categories, and Wait Times*. Washington, DC: MPI. www.migrationpolicy.org/pubs/CIRbrief-BackofLine.pdf.
- Beteta, Hugo. 2012. *Central American Development: Two Decades of Progress and Challenges for the Future*. Washington, DC: MPI, RMSG. www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-CentAmDevelopment.pdf.
- Borjas, George. 2003. The Labor Demand Curve is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market. Working Paper no. 9755, National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper Series, junio de 2003. www.nber.org/papers/w9755.pdf.
- Brambila-Macias, José y Guido Cazzavillan. 2010. Modeling the Informal Economy in Mexico. A Structural Equation Approach. *The Journal of Developing Areas* 44: 345-65.
- Campos-Vazquez, Raymundo y Horacio Sobarzo. 2012. *The Development and Fiscal Effects of Emigration on Mexico*. Washington, DC: MPI, RMSG. www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-fiscaleffects-emigration.pdf.
- Cárdenas, Mauricio, Camila Henao y Homi Kharas. 2011. *Latin America's Global Middle Class*. Washington, DC: The Brookings Institution. www.brookings.edu/research/papers/2011/04/27-global-middle-class-cardenas-kharas.
- Castañeda, Jorge. 2007. *Ex-Mex: From Migrants to Immigrants*. Nueva York: The New Press.
- Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina (CEDLAC) y Banco Mundial. 2012. Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean. Accedido el 12 de marzo de 2013. <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/>.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2012. Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100, Revisión 2012. www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm.



- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2012. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. No. 7, octubre de 2012. Santiago de Chile y Ginebra: CEPAL y OIT. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_192571.pdf.
- Creticos, Peter A. y Eleanor Sohnen. 2013. *Manufacturing in the United States, Mexico, and Central America: Implications for Competitiveness and Migration*. Washington, DC: MPI, RMSG. www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-Manufacturing.pdf.
- Dadush, Uri y Shimelse Ali. 2010. Who Will Gain from a Renminbi Revaluation? Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace. <http://carnegieendowment.org/2010/12/09/who-will-gain-from-renminbi-revaluation/2exj>.
- Davidow, Jeffrey. 2004. *The Bear and the Porcupine: The U.S. and Mexico*. Princeton, NJ: Markus Wiener Publishers.
- Dozier, Kimberly. 2013. US Commandos Boost Numbers to Train Mexican Forces. Associated Press, el 17 de enero de 2013. <http://bigstory.ap.org/article/us-commandos-boost-numbers-train-mexican-forces>.
- Dudley, Steven. 2012. *Transnational Crime in Mexico and Central America: Its Evolution and Role in International Migration*. Washington, DC: MPI, RMSG. www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-TransnationalCrime.pdf.
- Espach, Ralph y Daniel Haering. 2012. *Border Insecurity in Central America's Northern Triangle*. Washington, DC: MPI, RMSG. www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-NorthernTriangle.pdf.
- Farah, Douglas. 2011. Organized Crime in El Salvador: Its Homegrown and Transnational Dimensions. En *Organized Crime in Central America*, eds. Cynthia J. Arnson y Eric Olson. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Gennaioli, Nicola, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes y Andrei Shleifer. 2011. Human Capital and Regional Development. Working Paper No. 17158, NBER Working Paper Series, septiembre de 2011. www.nber.org/papers/w17158.
- Goddard, Terry. 2011/2012. *How to Fix a Broken Border: A Three Part Series*. Washington, DC: Immigration Policy Center. www.immigrationpolicy.org/perspectives/how-fix-broken-border-three-part-series.
- Grant, Brian, Demetrios G. Papademetriou y Natalia Banulescu-Bogdan. 2012. *Disrupting the Market for Illegal Migration: A Challenge for Government and Society*. Informe presentado en la reunión del Transatlantic Council on Migration sobre cómo frenar la influencia de los “malos actores” en migración internacional, el 30 de mayo al 1 de junio de 2012.
- Hansen, Randall y Demetrios G. Papademetriou. 2012. *Securing Borders: The Intended, Unintended, and Perverse Consequences*. Informe presentado en la conferencia del Migration Policy Institute/Munk School for Global Affairs sobre la política y las políticas públicas de la seguridad fronteriza, 22 y 23 de marzo de 2012.
- Hanson, Gordon H. 2012. *Understanding Mexico's Economic Underperformance*. Washington, DC: MPI, RMSG. www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-MexicoUnderperformance.pdf.
- Hoefer, Michael, Nancy Rytina y Bryan Baker. 2012. *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2011*. Washington, DC: Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics. www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_ill_pe_2011.pdf.
- Human Rights Watch. 2013. *Mexico's Disappeared: The Enduring Cost of a Crisis Ignored*. www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0213webwcover.pdf.



- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2011. Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010. Aguascalientes: INEGI. www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/princi_result/cpv2010_principales_resultadosIV.pdf.
- _____. 2011. Indicadores seleccionados de la población nacida en otro país residente en México, 1950 a 2010. Accedido el 16 de abril de 2013. www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo63&c=23634&s=est.
- _____. 2013. Indicadores oportunos de ocupación y empleo: Cifras preliminares durante febrero de 2013. Accedido el 15 de abril de 2013. www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/boletines/boletin/Comunicados/Indicadores%20de%20ocupacion%20y%20empleo/2013/Marzo/comunica.pdf.
- _____. 2012. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Indicadores estratégicos de ocupación y empleo, IV trimestre de 2012, nacional. Accedido el 14 de junio de 2013. www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/LeerArchivo.aspx?ct=40338&c=28822&s=est&f=3.
- Instituto Nacional de Migración (INM). 2012. *Estadística Migratoria: Síntesis 2012*. México, DF: Centro de Estudios Migratorios, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación. Accedido el 14 de junio de 2013. www.inm.gob.mx/estadisticas/Sintesis_Grafica/2012/Sintesis2012.pdf.
- Jasso, Guillermina. 2008. *Immigration and STEM Talent in the United States: Estimating the Size of the Pre-LPR Population*. Princeton, NJ: Princeton University. <http://paa2009.princeton.edu/papers/91814>.
- Jasso, Guillermina, Douglas S. Massey, Mark R. Rosenzweig y James P. Smith. 2006. *The New Immigrant Survey 2003*. Princeton, NJ: Princeton University. <http://nis.princeton.edu>.
- López-Silva, Marco A., Raúl Abreu-Lastra, Alberto Saracho-Martínez y Agustín Paulín-Hutmacher. 2011. *Housing Finance in Mexico: Current State and Future Sustainability*. Washington, DC: Department of Research and Chief Economist, Inter-American Development Bank. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36538394>.
- Lopez, Julie. 2011. Guatemala's Crossroads: The Democratization of Violence and Second Chances. En *Organized Crime in Central America: The Northern Triangle*, eds. Cynthia J. Arnson y Eric Olson. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Mankiw, N. Gregory, David Romer y David N. Weil. 1992. *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*. The Quarterly Journal of Economics 107, no. 2: 407-37.
- Martin, Philip y J. Edward Taylor. 2013. *Ripe with Change: Evolving Farm Labor Markets in the United States, Mexico, and Central America*. Washington, DC: MPI, RMSG. www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-Agriculture.pdf.
- Meissner, Doris, Deborah W. Meyers, Demetrios G. Papademetriou y Michael Fix. 2006. *Immigration and America's Future: A New Chapter*. Washington, DC: MPI. www.migrationpolicy.org/task_force/new_chapter_summary.pdf.
- Meissner, Doris, Donald M. Kerwin, Muzaffar Chishti y Claire Bergeron. 2013. *Immigration Enforcement in the United States: The Rise of a Formidable Machinery*. Washington, DC: MPI. www.migrationpolicy.org/pubs/enforcementpillars.pdf.
- Monger, Randall y James Yankay. 2011. *U.S. Legal Permanent Residents: 2011*. Washington, DC: DHS, Office of Immigration Statistics. www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/lpr_fr_2011.pdf.
- Morris, Stephen D. 2008. Disaggregating Corruption: A Comparison of Participation and Perceptions in Latin America with a Focus on Mexico. *Bulletin of Latin American Research* 27, no. 3: 388-409. <http://w1.mtsu.edu/politicalscience/faculty/documents/Disaggregating.pdf>.



- Motel, Seth y Eileen Patten. 2013. *Statistical Portrait of the Foreign-Born Population in the United States, 2011*. Washington, DC: Pew Hispanic Center. www.pewhispanic.org/2013/01/29/statistical-portrait-of-the-foreign-born-population-in-the-united-states-2011/.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. *World Population Prospects: The 2010 Revision*. Nueva York: Naciones Unidas. http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/DB01_Period_Indicators/WPP2010_DB1_F01_TOTAL_FERTILITY.XLS.
- O'Neil, Shannon K. 2013. *Two Nations Indivisible: Mexico, the United States, and the Road Ahead*. Nueva York: Oxford University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). OECD Stat Extracts. Accedido el 16 de abril de 2013. stats.oecd.org.
- Organización Internacional del Trabajo. 2011. Key Indicators of the Labor Market, 7th Edition, Table 8. Ginebra: OIT. <http://kilm.ilo.org/KILMnet>.
- Ottaviano, Gianmarco y Giovanni Peri. 2008. Immigration and National Wages: Clarifying the Theory and the Empirics. Working Paper no. 14188, NBER Working Paper Series, julio de 2008. www.nber.org/papers/w14188.
- Papademetriou, Demetrios G. Testimony of MPI President before the Subcommittee on Immigration and Border Security, Committee on the Judiciary, US House of Representatives. *The Separation of Nuclear Families under U.S. Immigration Law*, 113th Cong., 1st sess., el 13 de marzo de 2013. www.migrationpolicy.org/pubs/PapademetriouTestimony-House-March2013.pdf.
- _____. 2013. The Fundamentals of Immigration Reform. *The American Prospect*, el 12 de marzo de 2013. <http://prospect.org/article/fundamentals-immigration-reform>.
- Papademetriou, Demetrios G. y Stephen Yale-Loehr. 1996. *Balancing Interests: Rethinking US Selection of Skilled Immigrants*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace. <http://carnegieendowment.org/1996/01/01/balancing-interests-rethinking-u.s.-selection-of-skilled-immigrants/3j3q>.
- Papademetriou, Demetrios G., Doris Meissner, Marc R. Rosenblum y Madeleine Sumption. 2009. *Aligning Temporary Immigration Visas with US Labor Market Needs: The Case for a New System of Provisional Visas*. Washington, DC: MPI. www.migrationpolicy.org/pubs/provisional_visas.pdf.
- _____. 2009. *Harnessing the Advantages of Immigration for a 21st Century Economy: A Standing Commission on Labor Markets, Economic Competitiveness, and Immigration*. Washington, DC: MPI. www.migrationpolicy.org/pubs/standingcommission_may09.pdf.
- Passel, Jeffrey S., D'Vera Cohn y Ana González-Barrera. 2012. *Net Migration from Mexico Falls to Zero – and Perhaps Less*. Washington, DC: Pew Hispanic Center. www.pewhispanic.org/files/2012/04/Mexican-migrants-report_final.pdf.
- Passel, Jeffrey S. y D'Vera Cohn. 2011. *Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends, 2010*. Washington, DC: Pew Hispanic Center. www.pewhispanic.org/files/reports/133.pdf.
- _____. 2010. *U.S. Unauthorized Immigration Flows Are Down Sharply Since Mid-Decade*. Washington, DC: Pew Hispanic Center. www.pewhispanic.org/2010/09/01/us-unauthorized-immigration-flows-are-down-sharply-since-mid-decade/.
- Perry, Guillermo. 2007. Overview. En *Informality: Exit and Exclusion*, eds. Guillermo E. Perry, William F. Maloney, Omar S. Arias, Pablo Fajnzylber, Andrew D. Mason y Jaime Saavedra-Chanduvi. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ratha, Dilip, Sanket Mohapatra y Ani Silwal. 2010. *Migration and Remittances Factbook 2011*. Washington, DC: Banco Mundial.



- Rubio, Luis. 2013. *In the Lurch Between Government and Chaos: Unconsolidated Democracy in Mexico*. Washington, DC: MPI, RMSG. www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-UnconsolidatedDemocracy.pdf.
- . 2013. *Mexico Matters: Change in Mexico and Its Impact upon the United States*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Rytina, Nancy. 2002. *IRCA Legalization Effects: Lawful Permanent Residence and Naturalization through 2001*. Washington, DC: US Immigration and Naturalization Service, Office of Policy and Planning. www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/irca0114int.pdf.
- Seelke, Claire Ribando. 2012. *El Salvador: Political and Economic Conditions and U.S. Relations*. Washington, DC: Congressional Research Service. www.fas.org/sgp/crs/row/RS21655.pdf.
- Selee, Andrew, Cynthia J. Arnson y Eric Olson. 2013. *Crime and Violence in Mexico and Central America: An Evolving but Incomplete US Policy Response*. Washington, DC: MPI, RMSG. www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-EvolvingPolicyResponse.pdf.
- Silva, José Adán. 2011. Somos “estación de servicio” del narcotráfico. *El Nuevo Diario*, el 9 de mayo de 2011. www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/101693_somos-%E2%80%9Cestaci%C3%B3n-de-servicio%E2%80%9D-del-narcotr%C3%A1fico.
- Sohnen, Eleanor. 2012. *Paying for Crime: A Review of the Relationships Between Insecurity and Development in Mexico and Central America*. Washington, DC: MPI, RMSG. www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-Paying-forCrime.pdf.
- Squires, Allison y Hiram Beltrán-Sánchez. 2013. *Strengthening Health Systems in North and Central America: What Role for Migration?* Washington, DC: MPI, RMSG. www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-Health-Care.pdf.
- Stoney, Sierra y Jeanne Batalova. 2013. Central American Immigrants in the United States. *Migration Information Source*, marzo de 2013. www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=938.
- . 2013. Mexican Immigrants in the United States. *Migration Information Source*, febrero de 2013. www.migrationinformation.org/USFocus/display.cfm?ID=935.
- Torres, Gerver y Andrew Dugan. 2013. Desire to Leave Same in U.S. and Mexico. *Gallup World*, el 25 de febrero de 2013. www.gallup.com/poll/160694/desire-leave-mexico.aspx.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) Institute for Statistics Data Centre. Custom Tables. Accedido el 16 de abril de 2013. <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=136>.
- US Border Patrol. 2012. Illegal Alien Apprehensions from Countries Other Than Mexico by Fiscal Year (Oct. 1st through Sept. 30th). Washington, DC: US Customs and Border Protection (CBP). www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/border_patrol/usbp_statistics/usbp_fy12_stats/appr_otm.ctt/appr_otm.pdf.
- . 2012. *2012-2016 Border Patrol Strategic Plan*. Washington, DC: CBP. www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/border_patrol/bp_strat_plan/.
- . 2012. Unaccompanied Children (Age 0-17) Apprehensions, Fiscal Year 2008 through Fiscal Year 2012. Washington, DC: CBP. www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/border_patrol/usbp_statistics/usbp_fy12_stats/appr_uac.ctt/appr_uac.pdf.
- US Census Bureau. 2006 and 2011. American Community Survey. http://factfinder2.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?pid=ACS_11_1YR_S0201&prodType=table.
- US Commission on Immigration Reform. 1997. *Becoming an American: Immigration and Immigrant Policy*. Washington, DC: GPO. www.utexas.edu/lbj/uscir/becoming/full-report.pdf.



- US Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis (BEA). 2011. Table C, Cross-border services exports and imports by type and country, US International Services Summary Statistics. Washington, DC: BEA. Accedido el 12 de abril de 2013. www.bea.gov/international/xls/table_C.xls.
- . 2013. Table 12 U.S. International Transactions by Area, March 14, 2013. Washington, DC: BEA. Accedido el 12 de abril de 2013. www.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=6&step=1#reqid=6&step=1&isuri=1.
- US Department of Health and Human Services, Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation. 2013. 2013 Poverty Guidelines. *Federal Register* 78, no. 16: 5182-83. <http://aspe.hhs.gov/poverty/13poverty.cfm>.
- US Department of Homeland Security (DHS), Office of Immigration Statistics (OIS). 2012. *Yearbook of Immigration Statistics 2011*. Washington, DC: DHS, OIS. www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2011/ois_yb_2011.pdf.
- . 2012. *Yearbook of Immigration Statistics 2012*, Table 6, Persons Obtaining Legal Permanent Resident Status by Type and Major Class of Admission: Fiscal Years 2003 to 2012. Washington, DC: DHS, OIS. www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2012/LPR/table6.xls.
- . 2012. *Yearbook of Immigration Statistics: 2012 Legal Permanent Residents*, Table 7 - Persons Obtaining Legal Permanent Resident Status by Type and Detailed Class of Admission: Fiscal Year 2012. Washington, DC: DHS, OIS. www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2012/LPR/table7d.xls.
- US Department of State (DOS). Undated. *Nonimmigrant Visa Statistics*, Table XVI(B): Nonimmigrant Visas Issued by Classification, Fiscal Years 2008-2012. Washington, DC: DOS. www.travel.state.gov/pdf/FY12AnnualReport-TableXVIB.pdf.
- . 2012. *Annual Report of Immigrant Visa Applicants in the Family-sponsored and Employment-based Preferences Registered at the National Visa Center as of November 1, 2012*. Washington, DC: DOS. www.travel.state.gov/pdf/WaitingListItem.pdf.
- . Bureau of Consular Affairs. Visa Bulletin For May 2013, No.56, Vol. IX. Washington, DC: DOS. http://travel.state.gov/visa/bulletin/bulletin_5927.html.
- US Government Accountability Office (GAO). 2012. *Border Security: Additional Actions Needed to Strengthen CBP Efforts to Mitigate Risk of Employee Corruption and Misconduct*. Washington, DC: GAO. www.gao.gov/assets/660/650505.pdf.
- US Select Commission on Immigration and Refugee Policy. 1981. *U.S. Immigration Policy and the National Interest. Staff Report of the Select Commission on Immigration and Refugee Policy*. Washington, DC: Government Printing Office (GPO).
- White House Office of National Drug Control Policy. 2012. *The National Drug Control Budget: FY 2013 Funding Highlights*. Washington, DC: White House. www.whitehouse.gov/ondcp/the-national-drug-control-budget-fy-2013-funding-highlights.
- Wilson, Christopher E. 2011. *Working Together: Economic Ties Between the United States and Mexico*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars. www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Working%20Together%20Full%20Document.pdf.
- . 2013. A U.S.-Mexico Economic Alliance: Policy Options for a Competitive Region. En *New Ideas for a New Era: Policy Options for the Next Stage in U.S.-Mexico Relations*. Washington, DC: Wilson International Center for Scholars. www.wilsoncenter.org/sites/default/files/wilson_economic_relations.pdf.
- Zanforlin, Luisa y Marco Espinosa. 2008. Housing Finance and Mortgage-Backed Securities in Mexico. International Monetary Fund (IMF) Working Paper WP/08/105, IMF, abril de 2008. www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08105.pdf.



Acerca de los autores

Demetrios G. Papademetriou es Presidente y Co-Fundador del Instituto de Política Migratoria (MPI), un centro de pensamiento con sede en Washington, que se dedica exclusivamente al estudio de las migraciones internacionales. También es presidente del Instituto de Política Migratoria en Europa (MPI Europe), un instituto de investigación independiente y sin fines de lucro en Bruselas, que tiene como objetivo promover una mejor comprensión de las tendencias migratorias y sus efectos en Europa.

Doris Meissner, ex Comisionada del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos (INS), es Socia Sénior en MPI, donde dirige el trabajo del Instituto sobre políticas de inmigración de Estados Unidos. También es Co-Directora del Grupo de Estudio de la Migración Regional.

Eleanor Sohnen es Analista de Políticas en MPI y Gerente del Proyecto para el Grupo de Estudio de la Migración Regional.

Acerca de las instituciones convocatorias

El Grupo de Estudio de la Migración Regional es una iniciativa del Instituto de Política Migratoria (MPI por sus siglas en inglés) y el Programa de América Latina / Instituto México del Woodrow Wilson International Center for Scholars. El Grupo de Estudio, co-presidido por el ex presidente mexicano Ernesto Zedillo, ex secretario de Comercio de EE.UU., Carlos Gutierrez, y el ex vicepresidente de Guatemala, Eduardo Stein, funciona como un centro de estudios “virtual” para los políticos y la sociedad civil en la región mientras que manejan las relaciones de la migración, y otros temas relacionados al capital humano y la competitividad global. Los objetivos, membresía, y publicaciones del Grupo de Estudio están disponibles en www.migrationpolicy.org/regionalstudygroup/espanol.php.

El **Instituto de Política Migratoria (Migration Policy Institute, MPI)** por sus siglas en inglés) es un centro de pensamiento independiente, no partidista, y sin fines de lucro con sede en Washington, DC, que se dedica al análisis de los movimientos de personas en todo el mundo. MPI provee análisis, desarrollo y evaluación de las políticas migratorias y para refugiados al nivel local, nacional e internacional.

El **Woodrow Wilson International Center for Scholars** fue establecido por el Congreso de Estados Unidos en 1968 y está situado en Washington D.C. como un memorial nacional hacia el Presidente Wilson. La misión del Centro es conmemorar los ideales y preocupaciones de Woodrow Wilson, al proveer un espacio para fortalecer la relación entre el mundo de las ideas y el de la política. El Centro busca fomentar la investigación, el estudio, la discusión y la colaboración entre una gran gama de individuos preocupados por la política y las relaciones internacionales.



Investigaciones publicadas por el Grupo de Estudio de la Migración Regional

Durante sus casi tres años de vida, el Grupo de Estudio de la Migración Regional encargó una serie de documentos investigativos para informar su trabajo. Los informes publicados, que se pueden encontrar en su totalidad en www.migrationpolicy.org/regionalstudygroup, son:

Mexican Migration to the United States: Underlying Economic Factors and Possible Scenarios for Future Flows

Por Daniel Chiquiar y Alejandrina Salcedo

Strengthening Health Systems in North and Central America: What Role for Migration?

Por Allison Squires y Hiram Beltrán-Sánchez

Ripe with Change: Evolving Farm Labor Markets in the United States, Mexico, and Central America

Por Philip Martin y J. Edward Taylor

Manufacturing in the United States, Mexico, and Central America: Implications for Competitiveness and Migration

Por Peter A. Creticos y Eleanor Sohnen

Crime and Violence in Mexico and Central America: An Evolving but Incomplete US Policy Response

Por Andrew Selee, Cynthia J. Arnson y Eric L. Olson

In the Lurch between Government and Chaos: Unconsolidated Democracy in Mexico

Por Luis Rubio

Paying for Crime: A Review of the Relationships between Insecurity and Development in Mexico and Central America

Por Eleanor Sohnen

Transnational Crime in Mexico and Central America: Its Evolution and Role in International Migration

Por Steven Dudley

Border Insecurity in Central America's Northern Triangle

Por Ralph Espach y Daniel Haering

New Approaches to Migration Management in Mexico and Central America

Por Francisco Alba y Manuel Ángel Castillo

Understanding Mexico's Economic Underperformance

Por Gordon H. Hanson

Central American Development: Two Decades of Progress and Challenges for the Future

Por Hugo Beteta

The Development and Fiscal Effects of Emigration on Mexico

Por Raymundo Campos-Vazquez y Horacio Sobarzo

US Immigration Policy since 9/11: Understanding the Stalemate over Comprehensive Immigration Reform

Por Marc R. Rosenblum



US Immigration Policy and Mexican/Central American Migration Flows: Then and Now

Por Marc R. Rosenblum y Kate Brick

Evolving Demographic and Human-Capital Trends in Mexico and Central America and Their Implications for Regional Migration

Por Aaron Terrazas, Demetrios G. Papademetriou y Marc R. Rosenblum

Para más información sobre la labor del
Grupo de Estudio de la Migración Regional y su informe final, visite:
www.migrationpolicy.org/regionalstudygroup



El **Instituto de Política Migratoria** (**Migration Policy Institute**, **MPI** por sus siglas en inglés) es un centro de pensamiento independiente, no partidista, sin fines de lucro con sede en Washington, DC que se dedica al análisis de los movimientos de personas en todo el mundo. MPI provee análisis y desarrollo y evaluación de las políticas migratorias y para refugiados al nivel local, nacional e internacional.

El Programa de América Latina y los Institutos para México y Brasil del **Woodrow Wilson International Center for Scholars** sirven como puente entre Estados Unidos y América Latina, ofreciendo un foro no partidista de expertos regionales y mundiales para discutir los temas más críticos que enfrenta el hemisferio.

1400 16th St. NW
Suite 300
Washington, DC 20036

Tel: 001 202-266-1940
Fax: 001 202-266-1900