



Sentando las bases para una cooperación regional

**Política migratoria y capacidad institucional
en México y Centroamérica**

Andrew Selee
Ariel G. Ruiz Soto
Andrea Tanco
Luis Argueta
Jessica Bolter

Sentando las bases para una cooperación regional

Política migratoria y capacidad institucional en México y Centroamérica

Andrew Selee
Ariel G. Ruiz Soto
Andrea Tanco
Luis Argueta
Jessica Bolter

Migration Policy Institute

Abril de 2021

Contenido

Resumen ejecutivo	1
1 Introducción	3
2 México: reconfiguración de la capacidad institucional y mandatos para enfrentar nuevos desafíos migratorios	5
A. Tendencias migratorias que cambian la identidad de México	6
B. Un nuevo paradigma: cambios de política y mandatos institucionales	10
C. Evaluación de la capacidad de instituciones migratorias mexicanas	13
D. Implicaciones de cambios en las políticas y brechas que deben abordarse	19
E. Hacia un enfoque más allá de la formulación de políticas reactivas	24
3 Guatemala, Honduras y El Salvador: instituciones emergentes y asociaciones importantes	25
A. Patrones migratorios que transforman las prioridades en Centroamérica	25
B. Estructuras de gestión migratoria: incipientes y aún por institucionalizarse por completo	28
C. Importancia de la coordinación interinstitucional y la cooperación internacional	42
4 Costa Rica y Panamá: un estudio de contrastes institucionales para la gestión migratoria	43
A. Cambios en tendencias migratorias y solicitudes de asilo	44
B. Leyes e instituciones migratorias	47
C. Abordando la migración de tránsito	54
D. El desafío por delante	56
5 Conclusiones y oportunidades para el futuro	56
Apéndice. Lista de actores nacionales y regionales entrevistados	61
Sobre los autores	65
Agradecimientos	66

Resumen ejecutivo

Los países de la región que se extiende desde Panamá hasta Estados Unidos forman parte de un importante corredor para la migración irregular. Hoy en día, la mayor parte de esta migración irregular proviene de Guatemala, Honduras y, en menor medida, El Salvador, y generalmente suele dirigirse a Estados Unidos. Sin embargo, existe un número importante de personas que provienen de fuera de la región inmediata y transitan por Centroamérica en su camino hacia la frontera entre Estados Unidos y México. En particular, un número creciente de migrantes se ha establecido en México, Costa Rica y Panamá, a menudo en busca de asilo, dada la creciente dificultad llegar y entrar a Estados Unidos.

Hoy en día, estos países cuentan con una oportunidad sin precedentes para sentar las bases necesarias para construir un sistema migratorio regional que privilegie la migración segura, ordenada y legal mediante la adopción de cuatro estrategias compartidas:

- ▶ Desarrollar vías legales para la migración, basadas en el empleo;
- ▶ Crear mecanismos de protección humanitaria lo más cerca posible del lugar donde viven las personas que la requieren;
- ▶ Profesionalizar el control fronterizo y migratorio en toda la región; e
- ▶ Invertir estratégicamente en desarrollo, sostenibilidad y Estado de derecho.

Comprender las capacidades institucionales, marcos legales y las políticas actuales de los países de la región es un importante punto de partida para construir una cooperación regional a largo plazo. Si bien los trabajos anteriores del Migration Policy Institute sobre migración regional se han centrado en las políticas, instituciones y capacidades del gobierno de Estados Unidos¹, este informe examina estas facetas de la gestión migratoria en México y países centroamericanos, incluidos Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá². Con base en entrevistas con más de 75 actores de toda la región, esta investigación se centra no solo en cómo funcionan los gobiernos, sino también en cómo las organizaciones de la sociedad civil contribuyen a la gestión regional de la migración dentro y entre dichos países.

Comprender las capacidades institucionales, marcos legales y las políticas actuales de los países de la región es un importante punto de partida para construir una cooperación regional a largo plazo.

Los países de la región han desarrollado nuevas e importantes capacidades para gestionar la migración durante los últimos cinco años, pero a menudo han sido frágiles, *ad hoc* y débilmente institucionalizadas. Además, estos esfuerzos a menudo se han inclinado en exceso hacia las prioridades de control de

¹ Esto incluye el trabajo reciente del Migration Policy Institute (MPI) como parte de la iniciativa Rethinking U.S. Immigration Policy. Ver MPI, “[Rethinking U.S. Immigration Policy: Building a Responsive, Effective Immigration System](#),” consultado el 4 de marzo de 2021.

² Este estudio no incluye a Nicaragua porque, en la actualidad, el potencial para incluir al gobierno nicaragüense en los acuerdos de cooperación regional parece lejano.

inmigración y fronteras, a costa de abordar otros desafíos igualmente importantes. Con la excepción de Costa Rica, ningún gobierno ha logrado crear un proceso claro y sostenible para desarrollar la política migratoria o para la coordinación entre las agencias involucradas en temas de migración e integración, a pesar de numerosos esfuerzos. En la mayoría de los gobiernos, la responsabilidad de las agencias para manejar diferentes aspectos de la gestión migratoria frecuentemente está mal definida y se superpone de maneras que han llevado a una implementación confusa y desigual.

Entre los avances más notables en la región, así como algunas limitaciones importantes, se encuentran:

- ▶ Creciente atención y dotación de recursos a las funciones migratorias dentro de los gobiernos;
- ▶ Capacidad aumentada para la implementación de control migratorio en el interior y las fronteras, aunque las responsabilidades de las diferentes agencias siguen sin estar claras en la mayoría de los países, y sigue latente la necesidad de desarrollar políticas y protocolos más transparentes y claros para asegurar el cumplimiento de leyes nacionales e internacionales;
- ▶ Mayor inversión en las capacidades institucionales y operativas de las agencias de asilo en la mayoría de los países, aunque estas se han visto eclipsadas por fuertes aumentos en la demanda de protección en México y Costa Rica, y los mecanismos de protección humanitaria aún están poco institucionalizados en otros lugares;
- ▶ Marcos legales incipientes para abordar el desplazamiento interno y las necesidades de protección en México y El Salvador, aunque algunos elementos de estos marcos aún están por ser implementados, y las organizaciones de la sociedad civil continúan liderando la mayoría de los esfuerzos;
- ▶ Una mayor atención a las políticas y prácticas de migración laboral, con una cartera examinada de trabajadores potenciales para programas de migración temporal en Guatemala y procesos simplificados para la contratación de trabajadores agrícolas en Costa Rica. No obstante, la mayoría de los países aún tienen un camino que recorrer para aprovechar plenamente el potencial de la migración legal; e
- ▶ Inversiones limitadas pero a la medida en programas para apoyar el retorno y reintegración de migrantes en México, Guatemala, El Salvador y Honduras, aunque la mayor parte de estos esfuerzos continúan siendo dirigidos por organizaciones de la sociedad civil.

En toda la región, las organizaciones internacionales, especialmente el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), han desempeñado un papel importante en el apoyo al desarrollo de capacidades en diferentes áreas de la gestión migratoria. También han jugado un rol fundamental en fomentar diálogos regionales entre agencias de migración y líderes gubernamentales sobre estos temas. En todos los países, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel importante en la ampliación del acceso de los migrantes a los mecanismos de protección y reintegración, pero la mayoría del tiempo estas organizaciones actúan por separado de las iniciativas gubernamentales y en contadas ocasiones reciben apoyo de los gobiernos.

Estos recientes cambios institucionales y de política pública allanan el camino para un mayor desarrollo crítico de la capacidad institucional entre estos países, para que puedan ser parte de un sistema regional

migratorio basado en la corresponsabilidad. Estos esfuerzos requerirán que los gobiernos establezcan procesos sostenibles de toma de decisiones; reequilibren las prioridades para incluir no solo el control migratorio sino también la protección, la migración laboral, así como el retorno y la reintegración; así mismo, deberán encontrar formas de construir comunicación entre agencias gubernamentales y actores no gubernamentales. El gobierno de Estados Unidos puede desempeñar un papel importante como socio en la construcción de un enfoque holístico para la cooperación regional en materia migratoria y ayudar a mejorar la gestión de la migración. Pero, al fin y al cabo, la fuerza impulsora de estos cambios tendrá que provenir de los propios países, con gobiernos que involucren activamente a las organizaciones internacionales, la sociedad civil, y unos a otros en dicho proceso.

1 Introducción

En los últimos años, la región que incluye Centroamérica, México y Estados Unidos ha experimentado una migración irregular a gran escala. La mayoría de estos migrantes son originarios de Guatemala, Honduras y, en menor medida, El Salvador y se dirigen a Estados Unidos. Sin embargo, también existe un movimiento de México hacia el norte, y un número notable de migrantes proviene de países fuera de la región inmediata, incluidos Haití, Cuba, países de Sudamérica, África y Asia. Cada vez más, muchos de quienes intentan llegar a Estados Unidos se establecen en otro lugar, a menudo en México, Costa Rica o Panamá.

Este informe analiza cómo los países de Centroamérica México, en cooperación con Estados Unidos y otros socios, pueden gestionar mejor la migración en la región que comparten, de modo que los grandes movimientos de migrantes no autorizados den paso a una migración legal más predecible. En particular, el informe analiza las capacidades institucionales, los marcos legales y las políticas existentes de los países de la región que pueden servir como pilares para una mayor cooperación regional. Si bien gran parte de la atención se centra en lo que hacen los gobiernos, este análisis también tiene en cuenta la realidad de que las organizaciones no gubernamentales (ONG) de igual manera desempeñan un papel vital para abordar los desafíos relacionados con la migración en todos estos países. Entre otras fuentes, el análisis de este reporte se basa en más de 75 entrevistas con formuladores de políticas públicas, líderes de la sociedad civil y otros actores de toda la región. En el apéndice de este informe se puede encontrar una lista completa de todas las entrevistas realizadas³.

La experiencia nos ha enseñado que es poco probable que los enfoques basados únicamente en el control migratorio para gestionar los flujos migratorios, por sí solos, puedan disuadir la migración irregular de países donde existe una tasa de desempleo y subempleo importantes; donde los medios para el sustento de vida de las personas se ven afectados tanto por los fenómenos climáticos a corto plazo, como por el cambio climático a largo plazo; donde los ciudadanos enfrentan la violencia de pandillas, grupos del crimen organizado y los efectos de conflictos políticos; que la corrupción socava los intentos de crear instituciones sostenibles; y donde las personas tienen vínculos con familiares y amigos que ya viven en el país de destino.

3 Debido a la pandemia de COVID-19, algunas entrevistas que normalmente se habrían realizado en persona se llevaron a cabo de forma virtual. A lo largo del informe, las observaciones particulares no se atribuyen a los entrevistados individuales, excepto cuando se les otorgó un permiso específico para hacerlo, dada la naturaleza sensible de algunos de los temas explorados y para alentar a los entrevistados a hablar abiertamente sobre ellos.

Como alternativa, tiene sentido adoptar un enfoque multidimensional de cooperación regional, que incluya por lo menos los siguientes cuatro elementos clave que requieren un compromiso de corresponsabilidad entre todos los países de la región⁴:

- ▶ **Desarrollar vías legales para el trabajo temporal.** Tales vías abren oportunidades legales para mudarse y trabajar en Estados Unidos y otros países de la región, eliminando algunas de las presiones para migrar a través de canales no autorizados.
- ▶ **Creación de sistemas de protección humanitaria.** Implica ayudar a identificar a quienes se encuentran en mayor peligro lo más cerca posible de donde viven, además de brindar opciones de asilo en cada país.
- ▶ **Profesionalizar la inmigración y el control fronterizo.** Esfuerzos para hacer que sean consistentes con el Estado de derecho y apropiados para tratar con la población civil, incluidas aquellas con necesidades de protección y otras vulnerabilidades.
- ▶ **Invertir en el desarrollo a largo plazo y el Estado de derecho.** Además de brindar oportunidades locales para las personas que de otro modo podrían intentar un viaje no autorizado al extranjero, esto debería incluir esfuerzos sólidos para apoyar la reintegración de los migrantes que regresan a su país de origen para que puedan restablecer sus vidas allí y contribuir de manera efectiva al desarrollo de sus comunidades.

Con el paso del tiempo, este tipo de enfoque múltiple y coordinado entre países de la región podría conducir a una migración regular más predecible. No obstante, requerirá un enfoque continuo, cooperación intencional e inversiones necesarias en capacidad institucional. Este informe se enfoca particularmente de este último elemento: ¿qué capacidades existen o pueden necesitar ser fortalecidas en cada país para permitirles participar plenamente en las soluciones regionales de migración?

El presente informe se divide en tres secciones, la primera centrada en México; la segunda, centrada en Guatemala, Honduras y El Salvador; y la tercera, sobre Costa Rica y Panamá. México sigue siendo uno de los principales países de origen de la migración a Estados Unidos, aunque en los últimos años la mayor parte de esta migración ha optado por vías legales para migrar. Así mismo, se ha convertido en un importante país de tránsito y, cada vez más, en un país de destino para migrantes de otros países. El gobierno mexicano ha comenzado recientemente a asumir su papel como país de tránsito y de destino, y aún deben realizarse importantes inversiones en el fortalecimiento de los procesos de asilo, la profesionalización de las agencias gubernamentales encargadas de la aplicación de la ley y el control migratorio, así como el desarrollo de vías legales adicionales, y la construcción de las instituciones responsables de la gestión de estas áreas. Adicionalmente, es necesario crear una estructura más clara para la toma de decisiones sobre la política migratoria.

Este tipo de enfoque múltiple y coordinado entre países de la región podría conducir a una migración regular más predecible.

⁴ Para una discusión más extensa de estos cuatro elementos de la gestión de la migración regional, ver Andrew Selee y Ariel G. Ruiz Soto, *Construcción de un nuevo sistema migratorio regional: Redefiniendo la cooperación entre Estados Unidos con México y Centroamérica* (Washington, DC: MPI, 2020).

Costa Rica y Panamá se han convertido igualmente en destinos para migrantes de varios países, especialmente de Nicaragua y Venezuela en el caso de Costa Rica, y Venezuela y Colombia en el caso de Panamá. Así mismo, han visto un incremento en la migración de tránsito proveniente fuera de la región, y un número creciente de migrantes que se dirigen al sur desde El Salvador y Honduras. Costa Rica cuenta con instituciones sólidas para gestionar la migración y el asilo, y un proceso interinstitucional sofisticado para la toma de decisiones, pero sus recursos y capacidades se han visto superados por el gran volumen de llegadas en los últimos años. Por otra parte, Panamá recién está desarrollando su capacidad institucional para establecer políticas y gestionar la migración, pero la dirección de este cambio estructural aún no es clara.

Por otro lado, Guatemala, Honduras y El Salvador son los países más grandes de emigración en la región, pero también son los principales países de retorno y de tránsito. Recientemente, estos países han comenzado a invertir en sus instituciones, leyes y políticas para gestionar la migración, pero la mayoría de estas áreas tienen un importante rezago. Igualmente, han establecido capacidades incipientes para ayudar a los migrantes que regresan a adaptarse a la vida en su país de origen, pero estos esfuerzos carecen de institucionalización.

Finalmente, la última sección del informe extrae conclusiones críticas relacionadas con el estado de las capacidades institucionales, los marcos legales y las políticas en la región, así como su capacidad para servir como base para la futura cooperación regional. Existen enormes oportunidades para aprovechar las estructuras y políticas existentes, pero el camino a seguir no es necesariamente fácil o claro en algunos casos. Por lo tanto, será necesario realizar importantes inversiones en instituciones públicas y no gubernamentales para hacer posible la cooperación regional en torno a la gestión migratoria. Comprender el punto de partida es fundamental para cualquier esfuerzo por construir un sistema de migración regional compartido y hacerlo sostenible en el futuro.

2 México: reconfiguración de la capacidad institucional y mandatos para enfrentar nuevos desafíos migratorios⁵

La intersección de diversos flujos migratorios hacia y a través de México desde 2015 ha dejado una impresión duradera en la composición demográfica del país y ha desafiado su identidad como país principalmente de emigración⁶. De igual manera, los flujos migratorios recientes han desafiado a las instituciones a responder rápida y creativamente a las nuevas dinámicas de migración. A pesar de no contar con la capacidad necesaria para abordar una migración cada vez más diversa y mixta, las principales agencias migratorias de México – el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) – han recurrido a medidas reactivas y se han apoyado en el soporte de agencias auxiliares.

5 Esta sección fue investigada y escrita principalmente por Ariel G. Ruiz Soto y Andrea Tanco, con aportes adicionales de los otros autores del informe.

6 Para conocer los antecedentes sobre las tendencias cambiantes de la migración desde México, ver Ariel G. Ruiz Soto y Andrew Selee, *A Profile of Highly Skilled Mexican Immigrants in Texas and the United States* (Washington, DC: MPI, 2019). Ver también Andrew Selee, Silvia E. Giorguli-Saucedo, Ariel G. Ruiz Soto y Claudia Masferrer, *Invertir en el vecindario: Cambios en los patrones de migración entre México y Estados Unidos y oportunidades para una cooperación sostenible* (Washington, DC: MPI, 2019).

A. Tendencias migratorias que cambian la identidad de México

México, un país de emigración durante mucho tiempo, se ha convertido en los últimos años en un país de tránsito y destino de migrantes de otros países. A medida que la migración mexicana a Estados Unidos se desaceleró y más migrantes mexicanos regresaron a sus hogares, tanto voluntaria como involuntariamente⁷, la migración irregular desde Centroamérica aumentó rápidamente. A partir de 2014 y hasta 2015,

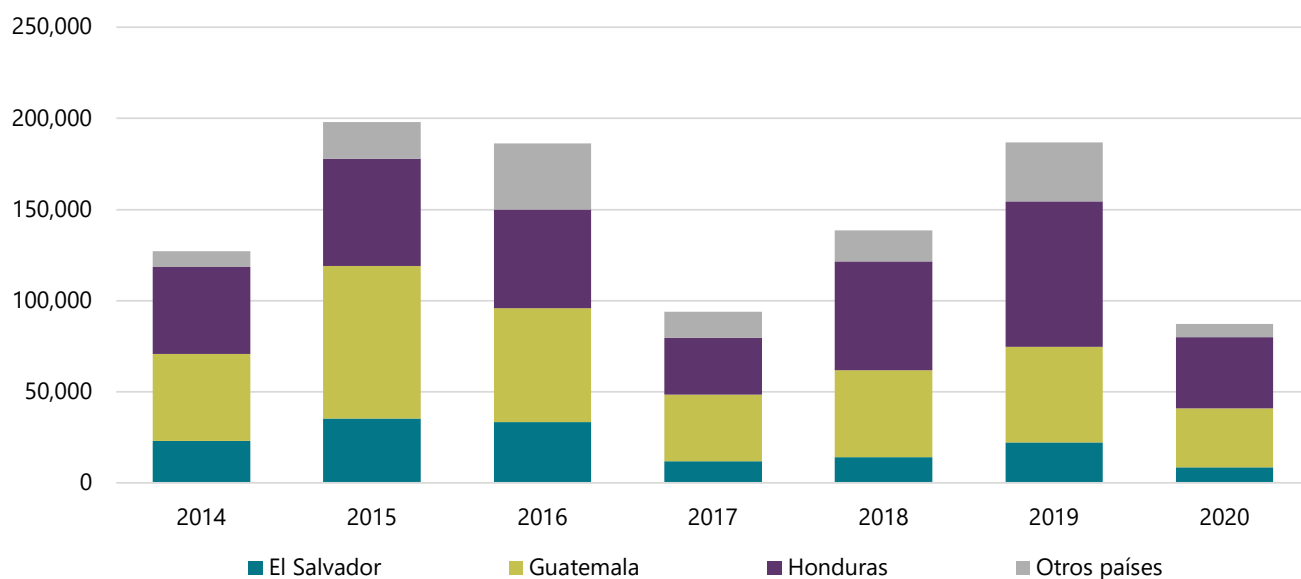
México, un país de emigración durante mucho tiempo, se ha convertido en los últimos años en un país de tránsito y destino de migrantes de otros países.

un número elevado de menores no acompañados provenientes de Guatemala, El Salvador y Honduras ingresaron y transitaron por México con el objetivo de llegar a Estados Unidos. Esta tendencia desafió el sistema de gestión migratoria de México, que históricamente se había centrado en aprehender, detener y retornar a migrantes adultos centroamericanos. Establecido en junio de 2014 con la ayuda de Estados Unidos, el Programa

Frontera Sur fortaleció las medidas de control migratorio a lo largo de la frontera México-Guatemala y buscó mejorar las condiciones de los centros de detención y ampliar los servicios para migrantes. A medida que se implementaron las medidas de gestión de la seguridad fronteriza y la migración del programa, las detenciones de migrantes se dispararon de 127,000 en 2014 a un récord de 198,000 en 2015 (ver gráfica 1).

GRÁFICA 1

Detenciones de migrantes por autoridades mexicanas, por país de nacimiento, 2014–20



Fuente: Secretaría de Gobernación (SEGOB), "Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias, 2014-2020," consultado el 23 de febrero de 2021.

En 2016, un número creciente de familias migrantes centroamericanas, así como migrantes del Caribe, viajaron por México, lo que resultó en altos niveles sostenidos de aprehensiones. Ese año, el número de detenciones de menores migrantes centroamericanos que viajaban con familiares (21,000) superó el

7 Ana Gonzalez-Barrera, *More Mexicans Leaving Than Coming to the U.S.* (Washington, DC: Pew Research Center, 2015).

número de aquellos que no estaban acompañados (17,000). Mientras tanto, las detenciones de migrantes caribeños, principalmente de Haití y Cuba, aumentaron a más del doble, pasando de 10,000 en 2015 a 21,000 en 2016⁸. Posteriormente, la migración y las detenciones de migrantes disminuyeron en 2017, en gran parte debido al cambio en la percepción de los migrantes sobre el endurecimiento de la política migratoria estadounidense después del inicio de la administración Trump.

Desde 2018, la tendencia más notable ha sido la creciente frecuencia, el tamaño y la visibilidad de la migración centroamericana, que incluye a migrantes que a menudo viajan en caravanas y buscan el acceso a protección humanitaria en México o Estados Unidos. Una serie de factores, incluidos la alta tasa de desempleo, sequías prolongadas, hambruna, violencia persistente y corrupción política, se han manifestado de manera diferente en Guatemala, El Salvador y Honduras y han dado lugar a los altos índices de emigración⁹. De igual manera, los lazos familiares y los prospectos de mejores oportunidades de empleo y sustentos de vida en Estados Unidos, así como la percepción de que las políticas migratorias estadounidenses favorecen a niños y familias, también han desempeñado un papel en incentivar la migración¹⁰.

En 2019, las detenciones de migrantes por parte de autoridades mexicanas aumentaron significativamente y, aunque no superaron el nivel observado en 2015, dichas detenciones incluyeron un gran número de familias y niños. De las 187,000 detenciones en 2019, 54,000 fueron de menores y aproximadamente el 75 por ciento de ellas fueron de menores que viajaban con un adulto¹¹. En respuesta al fuerte aumento de la migración, Estados Unidos implementó un conjunto de políticas interrelacionadas en la frontera entre Estados Unidos y México para detener la migración irregular y el acceso restringido al asilo, a través de los Protocolos de Protección al Migrante (MPP por sus siglas en inglés y también conocido como “Quédate en México”) y otras medidas, que permitieron a las autoridades estadounidenses devolver a los solicitantes de asilo a México mientras se resolvían sus casos¹².

Aunque las solicitudes de protección humanitaria en México comenzaron a aumentar gradualmente alrededor de 2014, las solicitudes aumentaron drásticamente en 2019 a medida que las posibilidades de solicitar asilo en Estados Unidos se reducían significativamente. Tan solo en 2019, la COMAR recibió 70,000 solicitudes de asilo, más del doble de las 30,000 solicitudes de 2018 y más de cuatro veces que las 15,000 recibidas en 2017 (ver gráfica 2). Los solicitantes de asilo hondureños representaron el 43 por ciento de todas las solicitudes en 2019, seguidos por los de El Salvador (13 por ciento), Cuba (12 por ciento), Venezuela (11 por ciento) y Haití (8 por ciento)¹³. De hecho, los hondureños presentaron la mayoría de las solicitudes de asilo en México durante los últimos cinco años, mientras que las proporciones de solicitudes realizadas de los otros cuatro países han variado.

8 Secretaría de Gobernación (SEGOB), “Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias, 2016,” consultado el 15 de marzo de 2021.

9 Randy Capps, Doris Meissner, Ariel G. Ruiz Soto, Jessica Bolter y Sarah Pierce, *From Control to Crisis: Changing Trends and Policies Reshaping U.S.-Mexico Border Enforcement* (Washington, DC: MPI, 2019); Reuters, “Hunger in Central America Skyrockets, U.N., Agency Says,” Reuters, 23 de febrero de 2021.

10 Capps, Meissner, Ruiz Soto, Bolter y Pierce, *From Control to Crisis*.

11 SEGOB, “Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias, 2019,” consultado el 15 de marzo de 2021.

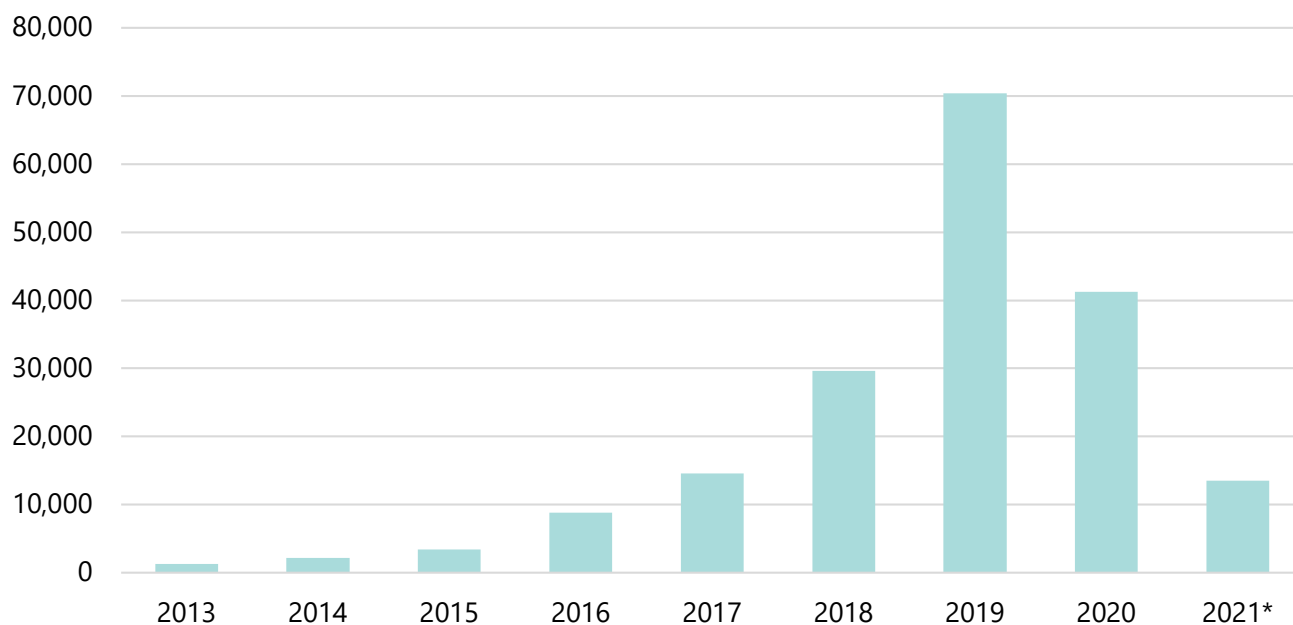
12 Ariel G. Ruiz Soto, *Un año después del Acuerdo Estados Unidos-México: La transformación de las políticas migratorias mexicanas* (Washington, DC: MPI, 2020).

13 Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), “Solicitudes de Refugio al Cierre de Febrero 2021,” consultado el 15 de marzo de 2021.

La tendencia al alza en el número de solicitudes de protección se revirtió en abril de 2020 cuando México implementó restricciones de movilidad debido a la pandemia del COVID-19. Sin embargo, las solicitudes mensuales aumentaron gradualmente en otoño y volvieron a los niveles de 2019 en diciembre, impulsadas en parte por dos huracanes que causaron graves daños en Honduras y Guatemala en octubre y noviembre de 2020. A finales de 2020, México recibió un total de 41,000 solicitudes de asilo. Notablemente, la tendencia al alza parece haber continuado en 2021, con alrededor de 14,000 solicitudes enviadas a la COMAR en enero y febrero de 2021, un aumento del 14 por ciento en comparación con el mismo período de dos meses en 2020¹⁴.

GRÁFICA 2

Solicitudes de protección humanitaria enviadas a las autoridades mexicanas, 2013–21*



* Los datos de 2021 son hasta febrero.

Nota: Las solicitudes de protección humanitaria en esta gráfica son solicitudes de la condición de refugiado, las cuales son procesadas por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), pero no incluye las de asilo político, las cuales son otorgadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores. En este informe, los autores utilizan los términos “solicitudes de asilo” o “protección humanitaria” de manera intercambiable, con base en su uso en inglés, para referirse a lo que el gobierno mexicano denominaría “solicitudes de refugio”. Fuente: COMAR, “[Solicitudes de Refugio al Cierre de Febrero 2021](#),” consultado el 15 de marzo de 2021.

Además de estas tendencias en la migración en tránsito y las solicitudes de asilo, los retornos voluntarios y las deportaciones de mexicanos han moldeado el panorama migratorio del país. Asimismo, los debates sobre el diseño y la implementación de ciertas políticas públicas han requerido una mayor atención por parte de las instituciones gubernamentales de México. Desde 2015, las autoridades de inmigración de Estados Unidos han realizado aproximadamente 200,000 retornos de mexicanos en promedio cada año¹⁵. Reflejando el perfil tradicional de la migración mexicana, cada año, la mayoría de los retornados son

¹⁴ COMAR, “[Solicitudes de Refugio al Cierre de Febrero 2021](#).”

¹⁵ En agosto de 2019, México comenzó a documentar el regreso de migrantes por vía aérea por parte de las autoridades de inmigración canadienses. Sin embargo, los retornos de Canadá se han mantenido significativamente más bajos que los retornos de Estados Unidos: 12 migrantes mexicanos fueron retornados desde Canadá en 2019 y 175 fueron retornados en 2020, en comparación con 211,000 y 184,000, respectivamente, de Estados Unidos. SEGOB, “[Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias, 2015-2020](#),” consultado el 15 de marzo de 2021.

hombres adultos, mientras que una proporción menor son mujeres (10 por ciento) y niños (6 por ciento)¹⁶. Muchos de estos retornados son migrantes detenidos recientemente en la frontera entre Estados Unidos y México; una proporción menor regresa del interior de Estados Unidos después de estadías más largas en el país, y algunos potencialmente regresan a México con niños nacidos en Estados Unidos.

La intersección de estos diversos patrones migratorios ha contribuido directamente al perfil de la creciente población inmigrante de México¹⁷. Entre 2015 y 2020, la población inmigrante en México creció en un 20 por ciento, de 1 millón a 1.2 millones (ver cuadro 1), para representar el 1 por ciento de la población del país. En 2020, los inmigrantes de Estados Unidos constituían dos tercios de la población inmigrante general en México, en parte debido a la gran cantidad de hijos nacidos en Estados Unidos de inmigrantes mexicanos que se establecieron en el país cuando sus padres regresaron. Sin embargo, esta población inmigrante nacida en Estados Unidos creció más lentamente comparada con otros grupos desde 2015¹⁸. Los grupos de inmigrantes latinoamericanos, principalmente de países con altas tasas de solicitudes de asilo, han crecido de manera más rápida. Por ejemplo, el número de inmigrantes de Venezuela y Honduras creció un 216 por ciento y un 128 por ciento, respectivamente. Durante este período, el desglose por género de la población inmigrante se mantuvo casi igual.

En 2020, los inmigrantes de Estados Unidos constituían dos tercios de la población inmigrante general en México.

Cabe destacar que los niños constituyen un gran segmento de la población inmigrante de México, y solo los niños inmigrantes nacidos en Estados Unidos representan el 44 por ciento de todos los inmigrantes en el país a partir de 2020. El número total de niños inmigrantes se ha mantenido relativamente estable en 584,000, aunque su proporción dentro de la población inmigrante total disminuyó del 58 por ciento en 2015 al 48 por ciento en 2020. A medida que algunos de estos niños han crecido o abandonado el país, la población de niños nacidos en Estados Unidos en México ha disminuido un poco (de 551,000 en 2015 a 528,000 en 2020) lo que significa que los inmigrantes jóvenes de otros países (predominantemente de América Latina) han compensado lo que de otra manera habría sido una disminución en la población infantil inmigrante¹⁹.

Un año después de la pandemia, las restricciones de movilidad han contribuido a una fuerte disminución de la migración en toda la región²⁰. Sin embargo, las primeras señales en 2021 indican que los niveles de migración podrían estar aumentando nuevamente. De igual forma, estas restricciones han detenido el viaje de muchos migrantes en tránsito a través de México, aumentando la probabilidad de que algunos se establezcan temporal o permanentemente en el país.

16 SEGOB, "Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias, 2015-2020."

17 Andrea Tanco, Ariel G. Ruiz Soto y Ana Paulina Ornelas Cruz, *Navigating Mexico's New Reality: Challenges Faced by Immigrants and Returnees* (Washington DC: MPI, próximo a publicarse).

18 Selee, Giorguli-Saucedo, Ruiz Soto y Masferrer, *Invertir en el vecindario*.

19 Análisis de MPI de microdatos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Censo de Población y Vivienda 2020," accedido el 12 de febrero de 2021; Encuesta Intercensal 2015 de México, cuyos datos están disponibles a través de IPUMS International, "IPUMS Online Data Analysis System – Single-Sample Datasets – Mexico 2015," consultado el 12 de febrero de 2021.

20 Si bien la migración disminuyó en toda la región, la demanda de traficantes de personas parece haberse mantenido constante debido al aumento de los controles migratorios y las medidas sanitarias que dificultaron la movilidad. Ver Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *El Tráfico Ilícito de Migrantes en América Central y México en el Contexto de la COVID-19* (San José, Costa Rica: OIM, 2020).

CUADRO 1

Demografía de la población inmigrante en México, 2015 y 2020

	2015		2020	
	Estimada	% del total	Estimada	% del total
Población inmigrante total	1,009,000	100%	1,212,000	100%
Principales países de nacimiento				
Estados Unidos	739,000	73%	797,000	66%
Guatemala	43,000	4%	57,000	5%
Venezuela	17,000	2%	53,000	4%
Colombia	19,000	2%	36,000	3%
Honduras	15,000	1%	5,000	3%
Todos los otros	177,000	18%	234,000	19%
Edad				
Menores de 18 años	584,000	58%	584,000	48%
Género				
Femenino	503,000	50%	594,000	49%

Fuentes: Análisis del Migration Policy Institute (MPI) de microdatos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Censo de Población y Vivienda 2020,” consultado el 12 de febrero de 2021; Encuesta Intercensal 2015 de México, cuyos datos están disponibles a través de IPUMS International, “IPUMS Online Data Analysis System – Single-Sample Datasets – Mexico 2015,” consultado el 12 de febrero de 2021.

A la luz de las tendencias migratorias recientes, será importante que las instituciones gubernamentales aprovechen la información disponible sobre las características de la creciente población inmigrante de México para planificar, reestructurar y adaptar su limitada capacidad. Como se presentará en las siguientes subsecciones, el fortalecimiento de la capacidad operativa e institucional en funciones clave sería un paso importante para abordar las necesidades más inmediatas de los inmigrantes mexicanos, los migrantes temporales y de tránsito y los retornados, así como las comunidades en las que viven.

B. *Un nuevo paradigma: cambios de política y mandatos institucionales*

El marco legal migratorio de México y las instituciones responsables de supervisar la aplicación de la ley y el control migratorio, así como la protección humanitaria ha evolucionado durante los últimos cinco años, principalmente como reacción a las tendencias migratorias irregulares y mixtas discutidas anteriormente, y con el objetivo de promover una migración segura, legal y ordenada. El marco legal establece al INM y la COMAR, ambos bajo la autoridad de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), como actores de primera línea en el sistema migratorio. Dicho marco legal también autoriza el apoyo de la recién creada Guardia Nacional y a otros organismos auxiliares, incluido el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), al INM y a la COMAR en el desempeño de sus funciones de gestión migratoria y protección humanitaria²¹. En

21 Ana Paulina Ornelas Cruz y María Jesús Mora, “Marco legal e institucional migratorio de los Estados Unidos Mexicanos” (documento informativo, MPI, Washington, DC, preparado en febrero de 2021).

consecuencia, estas cuatro instituciones actualmente encabezan la implementación de la política migratoria en el país.

Sin embargo, bajo la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, los cambios de política y de mandatos han modificado el panorama institucional, reestructurado la coordinación interinstitucional e impactando directamente la capacidad de México para gestionar la migración. Los cuatro principales cambios de política y mandatos que han dado lugar al mayor cambio institucional hasta el momento son: el despliegue de la Guardia Nacional para ayudar al INM en los operativos de control migratorio; un decreto que traslada la supervisión primaria de la política y la gestión migratoria de la SEGOB a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); la firma de convenios de colaboración entre la SEGOB y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para apoyar la tramitación de solicitudes de asilo en México; y la implementación de reformas legales para poner fin a la detención de niños migrantes y sus familias.

Tras la creciente presión de Estados Unidos para contener la migración irregular, el gobierno de López Obrador firmó un acuerdo de cooperación migratoria con el gobierno de Estados Unidos en junio de 2019²². Bajo los términos negociados entre la SRE y las autoridades estadounidenses, México acordó aumentar los controles migratorios, desplegar la Guardia Nacional para asistir en los operativos del INM y aceptar el regreso de solicitantes de asilo no mexicanos de Estados Unidos bajo los MPP, cuya implementación había comenzado en 2018. En particular, el acuerdo entre EE.UU y México marcó una desviación del enfoque adoptado anteriormente por la administración de López Obrador hacia la gestión migratoria, de una política de puertas relativamente abiertas centrada en la emisión de visas humanitarias para ajustar temporalmente el estatus migratorio de los migrantes irregulares en tránsito, y hacia una que priorizaba el control migratorio en todo el territorio mexicano. Además, la capacidad operativa del INM aumentó significativamente como resultado del despliegue de la Guardia Nacional.

En septiembre de 2019, mientras la SRE continuaba desempeñando un papel clave en la configuración de la política migratoria, la administración promulgó un decreto que transfirió temporalmente las responsabilidades sobre gestión migratoria y formulación de políticas públicas de la SEGOB a la Comisión Intersecretarial de Asistencia Integral en Materia Migratoria, presidida por la SRE²³. La comisión estaba pensada como un mecanismo para monitorear la migración en México, particularmente aquellos en tránsito hacia Estados Unidos a la luz del acuerdo entre Estados Unidos y México. Pero el traspaso de responsabilidades migratorias a la comisión marcó una desviación de lo establecido por la Ley de Migración de 2011, la cual dictaba a la SEGOB como la instancia responsable del diseño, implementación y supervisión de la política migratoria del país²⁴. Dentro de sus competencias, la SEGOB contaba con el Consejo Consultivo de Política Migratoria, creado por ley en 2012, para “recoger solicitudes y consolidar los posicionamientos de diversos actores a considerar para determinar la política migratoria del país”²⁵. Ahora, la nueva Comisión

22 Departamento de Estado de Estados Unidos, “[Joint Declaration and Supplementary Agreement between the United States and Mexico](#)” (declaración, Washington, DC, 7 de junio de 2019). Para la versión en español de la declaración, ver Gobierno de México, “[Declaración Conjunta México Estados Unidos](#)” (declaración, Washington, DC, 7 de junio de 2019).

23 SEGOB, “[Decreto por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria](#),” *Diario Oficial de la Federación*, 9 de septiembre de 2019.

24 Gobierno de México, *Ley de Migración*, promulgada el 25 de mayo de 2011 y actualizada el 7 de enero de 2021, artículo 18.

25 SEGOB, “[Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación](#),” *Diario Oficial de la Federación*, 26 de octubre de 2012.

Intersecretarial está compuesta por representantes de 16 agencias gubernamentales²⁶, incluida la SEGOB, y su objetivo central es asegurar la coordinación entre las agencias federales del diseño e implementación de políticas, programas y acciones relacionadas con la migración, con un mandato hasta septiembre de 2024²⁷. Para cumplir su mandato, la comisión cuenta con seis grupos de trabajo enfocados en la frontera norte, la frontera sur, la integración de inmigrantes, la migración extracontinental, la coordinación interinstitucional y los menores no acompañados²⁸.

Durante este mismo período, el gobierno de López Obrador, a través de una serie de acuerdos de cooperación entre SEGOB y ACNUR, presentó una nueva estrategia para fortalecer la protección humanitaria en México. La firma de acuerdos de colaboración en abril de 2019 y octubre de 2020 abrió nuevos canales para que el ACNUR brinde a la COMAR asistencia financiera directa, soporte en personal e infraestructura, así como capacitación técnica – recursos que están ayudando a fortalecer la capacidad institucional de la agencia de asilo²⁹. Esto marca un cambio con respecto a la cooperación anterior entre el gobierno mexicano y el ACNUR, que era más limitada y menos enfocada en el desarrollo institucional.

En septiembre de 2020, después de años de activismo por parte de organizaciones de la sociedad civil, el Congreso mexicano prohibió la detención de niños migrantes y sus acompañantes adultos por parte de agencias migratorias.

Otro desarrollo institucional significativo con importantes implicaciones para el panorama de protección humanitaria de México fue la aprobación de una serie de reformas legislativas distintivas a las leyes de migración y asilo del país. En septiembre de 2020, después de años de activismo por parte de organizaciones de la sociedad civil³⁰, el Congreso mexicano prohibió la detención de niños migrantes y

sus acompañantes adultos por parte de agencias migratorias³¹. Desde que la ley entró en vigencia el 11 de enero de 2021, cuando el INM se encuentra con niños migrantes, este debe notificar de inmediato a la oficina de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PPNA) en el estado donde ocurrió

26 De acuerdo con un decreto ejecutivo de septiembre de 2019, los ministerios y agencias que integran la comisión son: SEGOB, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Bienestar, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Turismo, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la COMAR, el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, el Instituto Nacional de Migración (INM), el Servicio de Administración Tributaria, el Instituto Nacional de la Mujer, el Instituto de Administración de Bienes y Activos y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Cabe señalar que la Secretaría de Educación no se encuentra entre estos actores, aunque es la autoridad responsable de brindar acceso a la educación a los mexicanos retornados e inmigrantes en México. Ver SEGOB, “Decreto que crea la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria.”

27 SEGOB, “Decreto por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria.”

28 Entrevista del autor con un alto funcionario del gobierno, 10 de agosto de 2020.

29 SEGOB, *2 Informe de Labores* (Ciudad de México: SEGOB, 2020); SEGOB, COMAR, y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Convenio Específico de Cooperación entre la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para el Fortalecimiento Institucional de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados,” 9 de octubre de 2020.

30 Human Rights Watch, “Puertas cerradas: El fracaso de México en la protección de niños refugiados y migrantes de América Central,” actualizado el 31 de marzo de 2016.

31 Aunque las reformas se aprobaron en septiembre, se publicaron en el Diario Oficial en noviembre para entrar en vigor en enero de 2021. Ver SEGOB, “Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante,” *Diario Oficial de la Federación*, 11 de noviembre de 2020.

el encuentro y trasladar a los niños y niñas y cualquier adulto que lo acompañe a la delegación del DIF del estado correspondiente hasta que la PPNA determine qué es lo mejor para el niño³².

La implementación de estas reformas ha traído consigo una carga administrativa adicional para el INM y nuevas responsabilidades importantes para el DIF y sus delegaciones estatales. Así mismo, el INM debe comunicarse con el consulado del país de origen del menor, suspender los procesos de deportación de los adultos que cuidan al menor y emitir una visa humanitaria provisional para ambos que les permita acceder a los servicios básicos hasta que se tome una determinación en el caso del menor³³. Mientras tanto, las delegaciones estatales del DIF son responsables de realizar evaluaciones de admisión, brindar vivienda y asistencia social a los niños migrantes y adultos acompañantes, y coordinar con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan para proteger sus derechos humanos.

En conjunto, estos cuatro cambios clave de política y mandatos ya habían establecido un nuevo paradigma migratorio dentro de los primeros dos años del mandato de seis años de la administración de López Obrador. Con relativamente poca oposición, pero no sin controversia (como se discutirá en la sección 2.D.), la administración ha defendido y presentado estos cambios como un medio para promover una migración segura, legal y ordenada.

C. *Evaluación de la capacidad de instituciones migratorias mexicanas*

A nivel institucional, los cambios que se han realizado bajo la administración de López Obrador han expuesto la capacidad y las limitaciones de las cuatro agencias principales de México a cargo de la aplicación de la ley y el control migratorio y la protección humanitaria. Los efectos de estas políticas y cambios de mandatos se han manifestado de manera diferente en estas instituciones y han dado lugar al aumento en la capacidad operativa de unas más que de otras. Para identificar áreas donde se puede requerir una expansión de sus capacidades, la siguiente subsección evaluará la capacidad existente del INM, la Guardia Nacional, la COMAR y el DIF.

El Instituto Nacional de Migración

Los cambios de política bajo la administración de López Obrador han dejado una huella significativa en la capacidad y responsabilidades del INM, la principal agencia gubernamental responsable de la gestión, control y provisión de servicios migratorios. Hasta abril de 2020, el INM administraba 65 centros de detención y albergues temporales con capacidad para aproximadamente 9,000 migrantes, y empleaba aproximadamente a 4,000 agentes activos a octubre de 2019³⁴. El presupuesto anual del INM había caído de

32 Asylum Access Mexico, Center for Gender and Refugee Studies, Kids in Need of Defense, Latin America Working Group, Women Refugee Commission, Instituto para las Mujeres en la Migración, e International Detention Coalition, “Implementation of the Mexican Legal Reforms that Prohibit Detention of Accompanied and Unaccompanied Migrant Children,” actualizado a marzo de 2021; DIF, “Sistema Nacional DIF ¿Qué hacemos?,” consultado el 15 de febrero de 2021.

33 SEGOB, “Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante.”

34 Para obtener la estimación más reciente de la capacidad del centro de detención, ver SEGOB, “Actúa INM con responsabilidad ante la contingencia por COVID-19” (comunicado de prensa, 26 de abril de 2020). Es importante tomar en cuenta que el 78 por ciento de los 4,100 agentes activos del INM habían aprobado sus exámenes de confianza en octubre de 2019; ver Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Consejo Nacional de Seguridad Pública XLV Sesión Ordinaria: Informe de Actividades, 2º Semestre 2019* (Ciudad de México: Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2019).

manera constante hasta 2020, cuando se elevó a raíz del aumento de la migración mixta (ver cuadro 2). Para 2021, las asignaciones presupuestarias para el INM volvieron a aumentar moderadamente, a 1,600 millones de pesos mexicanos, pero aún está por debajo de los niveles vistos antes de 2018, incluido en 2014–15, el período anterior de intensificación del control migratorio.

La mayoría de los centros de detención del INM se construyeron entre 2000 y 2010, y su capacidad de retención varía de menos de 20 a más de 1,000 migrantes cada uno, según la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)³⁵. De julio a diciembre de 2019, el INM invirtió 336 millones de pesos para rehabilitar los 15 centros de detención que albergaban a las mayores poblaciones de migrantes, como parte de un esfuerzo más amplio para remodelar estos locales³⁶.

En agosto de 2020 se tomaron medidas adicionales para aumentar la capacidad institucional del INM, cuando la SEGOB anunció una iniciativa con varios puntos para modernizar la infraestructura del INM y reducir la corrupción³⁷. Entre los objetivos más importantes, la iniciativa busca actualizar el sistema de procesamiento de la agencia para permitirle realizar la mayoría de sus servicios de migración digitalmente, incluido el almacenamiento de la información biométrica de los solicitantes, y reducir los tiempos de espera de los clientes a un día para determinados servicios de documentación. También tiene como objetivo integrar diferentes sistemas de registro para crear un Registro Nacional de Migración que permita rastrear operaciones y solicitudes de migrantes, inmigrantes y ciudadanos mexicanos.

La misma iniciativa también busca reducir la corrupción en el INM, ampliando los esfuerzos en curso para identificar y despedir al personal y agentes que colaboran con traficantes de personas, entre otros delitos. Al mismo tiempo, el INM ha realizado esfuerzos de profesionalización institucional y ha invertido en la capacidad de los agentes, a través de capacitaciones e impartiendo cursos a varios cientos de agentes cada año³⁸.

CUADRO 2

Presupuesto del Instituto Nacional de Migración de México, 2014–21

Año	Presupuesto del Instituto Nacional de Migración
2014	MX \$2,102,000,000
2015	MX \$1,979,000,000
2016	MX \$1,810,000,000
2017	MX \$1,743,000,000
2018	MX \$1,732,000,000
2019	MX \$1,331,000,000
2020	MX \$1,487,000,000
2021	MX \$1,603,000,000

Nota: Los montos presupuestarios se muestran en pesos mexicanos sin ajustar.

Fuente: Análisis del MPI de datos de 2014–21 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, “Presupuesto de egresos de la federación: Resumen en clasificación económica por unidad responsable, funcional y programas presupuestarios” (documentos presupuestarios nacionales, varios años).

35 Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), “Informe especial: Situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la detención” (resumen ejecutivo, CNDH, Ciudad de México, 2019).

36 En diciembre de 2019, la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) de México también apoyó la rehabilitación de diez centros de detención con fondos del Fondo de Infraestructura para los Países Mesoamericanos y el Caribe. Ver INM, “Invierte INM 336 millones de pesos para rehabilitar las 15 estaciones y estancias migratorias de mayor flujo de personas” (comunicado de prensa, 9 de diciembre de 2019); Alberto Pradilla, “Gasto en cooperación con Centroamérica fue para rehabilitar centros de detención y trasladar migrantes: ASF,” Animal Político, 22 de febrero de 2021.

37 SEGOB, “Supervisa secretaria de Gobernación modernización administrativa del INM” (comunicado de prensa, 14 de agosto de 2020).

38 Entre septiembre de 2019 y julio de 2020, esto incluyó cuatro iteraciones del Programa para agentes federales de migración y 22 cursos de capacitación sobre niños y adolescentes migrantes. Ver SEGOB, 2 Informe de Labores.

El INM ha aprovechado los esfuerzos interinstitucionales para aumentar su capacidad operativa y hacer frente a los elevados niveles de migración con recursos limitados. Por ende, en julio de 2019, el INM lanzó un programa de retorno voluntario temporal para migrantes que estaban inscritos en los MPP y esperaban en Ciudad Juárez, Chihuahua, y que querían regresar a Guatemala, El Salvador u Honduras en autobús. El programa, que busca expandirse a Tijuana y Mexicali, Baja California, fue establecido con el apoyo de la SRE, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Grupo Beta (grupos de funcionarios gubernamentales dirigidos por el INM que brindan asistencia a los migrantes y defienden sus derechos humanos)³⁹, y Casa del Migrante (un refugio de la sociedad civil)⁴⁰.

Sin embargo, el esfuerzo más destacado que se ha implementado para aumentar la capacidad operativa del INM en los últimos cinco años ha sido otorgarle la autoridad para solicitar el apoyo de la recién creada Guardia Nacional para ayudar en los operativos de control migratorio desde 2019. Desde entonces, la Guardia Nacional ha reforzado significativamente la capacidad operativa del INM en el campo, particularmente desde el período de intensificación de control migratorio que se vio en el verano de 2019. Con la ayuda de la Guardia Nacional, el INM estableció 50 puntos de control migratorio en el norte y sur de México solo en agosto de 2019 y aumentó su presencia a 90 puestos de control en enero de 2020. Estos puestos de control han dado lugar a más de 25,000 detenciones de migrantes irregulares⁴¹. Entre septiembre de 2019 y agosto de 2020, el INM también recibió apoyo de la Guardia Nacional para supervisar la custodia en casi 2,500 casos, principalmente para trasladar a migrantes irregulares entre centros de detención y ayudar con sus retornos. Así mismo, el INM realizó 150 operativos de control migratorio a lo largo de rutas y estaciones de trenes durante el mismo período con el apoyo de la Guardia Nacional, estableciendo puntos de control para inspeccionar trenes y verificar el estatus migratorio de los migrantes⁴².

Los aumentos en la capacidad operativa y el apoyo que ahora brinda la Guardia Nacional han ayudado al INM a responder de manera más rápida a la llegada de flujos migratorios no autorizados, incluida la contención del movimiento de caravanas de migrantes durante la pandemia. Por ejemplo, tras los informes de octubre de 2020 de un gran número de migrantes hondureños y guatemaltecos que planeaban viajar por el país, el INM utilizó drones para monitorear rutas migratorias conocidas a lo largo de la frontera entre México y Guatemala⁴³. El INM también desplegó 500 agentes en la misma frontera en preparación para la llegada de otra caravana de migrantes en enero de 2021 para verificar que solo ingresaran al país aquellos

39 Para obtener más información sobre los grupos Beta, ver INM, “Grupos Beta de Protección a Migrantes,” actualizado el 27 de agosto de 2019.

40 INM, “Inicia Instituto Nacional de Migración Programa Temporal de Retorno Voluntario” (comunicado de prensa, 2 de julio de 2019).

41 SEGOB, 2 Informe de Labores.

42 *El Universal*, “Viajar en el lomo de ‘la bestia’ dejó de ser opción,” *El Universal*, 7 de julio de 2019; *Excelsior*, “Guardia Nacional asegura a 30 migrantes tras operativo en ‘La Bestia,’” *Excelsior*, 7 de julio de 2019; SEGOB, 2 Informe de Labores.

43 Agencia EFE, “México opta por drones para vigilar frontera sur con caravana partida,” Agencia EFE, 5 de octubre de 2020.

que contaban con la documentación adecuada⁴⁴. En el interior de México, el INM llevó a cabo más de 50 operativos de control migratorio a lo largo de las rutas y estaciones de trenes solo en enero y febrero de 2021, lo que resultó en más de 1,000 detenciones de migrantes, el 30 por ciento de las cuales eran menores de edad⁴⁵.

La Guardia Nacional

Si bien su función principal es supervisar el orden público y la seguridad, desde su inceptión en marzo de 2019, la Guardia Nacional cuenta con autoridad para servir como agencia auxiliar al INM. Sin embargo, no cuenta con la autonomía para realizar ninguna función de control, verificación o revisión migratoria de forma independiente⁴⁶. A pedido explícito del INM, la Guardia Nacional puede inspeccionar documentación de entrada y salida del país, vigilar los centros de detención y el resguardo de migrantes detenidos; transportar a los migrantes y realizar operativos de control migratorio en el interior y en puntos fronterizos⁴⁷. Bajo esta autoridad, la Guardia Nacional ha jugado un papel crucial en el apoyo de los operativos de control migratorio y de aplicación de la ley del INM⁴⁸.

Poco después de que Estados Unidos y México firmaran la Declaración Conjunta México-Estados Unidos sobre cooperación migratoria en junio de 2019⁴⁹, el gobierno mexicano desplegó 6,500 efectivos de la Guardia Nacional en la frontera con Guatemala⁵⁰ y 14,000 soldados adicionales (combinados con las fuerzas del Ejército y la Marina) en la frontera entre Estados Unidos y México⁵¹. Desde el verano de 2019, la Guardia Nacional se ha desplegado en numerosas ocasiones en diferentes cruces fronterizos para gestionar la llegada de flujos migratorios mixtos, principalmente de migrantes centroamericanos que viajan en caravanas. Para febrero de 2021, había aproximadamente 7,000 efectivos de la Guardia Nacional estacionados permanentemente en la frontera entre México y Guatemala⁵². La Guardia Nacional también ha realizado operaciones de control migratorio en el interior, incluyendo las ciudades sureñas de Ciudad Hidalgo y Tapachula en Chiapas y las ciudades nortañas de Piedras Negras en Coahuila y Tijuana en Baja California.

En los últimos dos años, la capacidad financiera y operativa de la Guardia Nacional se ha expandido significativamente. En comparación con otras instituciones gubernamentales cuyos presupuestos se han reducido drásticamente por las medidas de austeridad bajo la administración de López Obrador, el financiamiento de la Guardia Nacional ha aumentado dramáticamente: de 6 mil millones de pesos en 2020

44 Elio Henríquez, "Despliega Inami 500 agentes en frontera sur ante avance de migrantes," *La Jornada*, 14 de enero de 2021; INM, "Mantiene INM vigilancia en la frontera sur" (comunicado de prensa, 14 de enero de 2021).

45 INM, "Rescata INM a personas migrantes en operativos a trenes de carga" (comunicado de prensa, 16 de febrero de 2021).

46 Gobierno de México, *Ley de Migración*, Artículos 18 y 96.

47 SEGOB, "Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional," *Diario Oficial de la Federación*, 5 de mayo de 2019.

48 La Guardia Nacional fue establecida para reemplazar a la Policía Federal de México y es parte de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Para obtener más información, ver SEGOB, "Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional."

49 Ruiz Soto, *Un año después del Acuerdo Estados Unidos-México*.

50 Dave Graham, "México despliega 15,000 efectivos en norte del país, mientras busca frenar migración a EEUU," Reuters, 24 de junio de 2019.

51 Anthony Esposito, "Mexico's New National Guard Was Created to Fight Crime, but Now It's in a Face-Off with Migrants," Reuters, 7 de julio de 2019.

52 Jacobo García, "México militariza la frontera sur ante la llegada de la primera caravana de la era Biden," *El País*, January 18, 2021.

a 64 mil millones en 2021⁵³. Aunque estaba previsto que estuviera compuesta por agentes de la policía civil, a diciembre de 2020, el 70 por ciento de los aproximadamente 100,000 miembros de la Guardia Nacional habían sido trasladados desde las Fuerzas Armadas⁵⁴. Como reflejo de la experiencia de sus líderes en el Ejército y la Marina, los entrenamientos y talleres se basan principalmente en modelos establecidos por estas dos ramas militares⁵⁵.

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

Además de aumentar sus capacidades en el área de control migratorio, el gobierno mexicano también se ha enfocado en fortalecer a la COMAR. Desde 2019, la capacidad de la agencia encargada de recibir y procesar las solicitudes de protección humanitaria se ha expandido rápidamente. Como reacción al incremento substancial que experimentó la agenda en el 2019 en el número de solicitudes de asilo y que sobrepasó su capacidad operativa, la administración de López Obrador aumentó en más del doble el presupuesto de la COMAR, de 20.8 millones de pesos en 2019 a 47.4 millones de pesos en 2020 (ver cuadro 3). Además, la administración tiene la intención de integrar la Comisión de Frontera Sur de México dentro de la COMAR en 2021, elevando así el presupuesto asignado a la COMAR de 44.4 millones de pesos a 97.4 millones, una vez que se transfieran los fondos de la comisión. Así mismo, el apoyo técnico y financiero del ACNUR México ha sido una fuente importante para fortalecer la capacidad y capacitación dentro de la COMAR. Estos recursos han estado disponibles como resultado de los acuerdos de colaboración que se han firmado entre SEGOB y ACNUR⁵⁶.

Estos importantes aumentos del presupuesto de la COMAR, complementados con la asistencia del ACNUR, han permitido aumentar la presencia geográfica de la agencia, así como su capacidad operativa. Para enero de 2020, la COMAR había aumentado su presencia de cuatro a siete oficinas en centros estratégicos para migrantes en México, incluidos: Tapachula y Palenque, Chiapas; Tenosique, Tabasco; Acayucan, Veracruz; Ciudad de México; y las ciudades del norte de Tijuana, Baja California y Monterrey, Nuevo León⁵⁷. Adicionalmente,

CUADRO 3

Presupuesto de la Comisión de Ayuda a Refugiados, 2014–21

Año	Presupuesto de la COMAR
2014	MX \$24,800,000
2015	MX \$26,000,000
2016	MX \$22,500,000
2017	MX \$25,400,000
2018	MX \$25,800,000
2019	MX \$20,800,000
2020	MX \$47,400,000
2021*	MX \$97,400,000

* El presupuesto de COMAR para 2021 incluye 53 millones de pesos transferidos desde la Comisión de la Frontera Sur de México.

Nota: Los montos presupuestarios se muestran en pesos mexicanos sin ajustar.

Fuente: Análisis del MPI de datos de 2014–21 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, "Presupuesto de egresos de la federación."

53 Las cifras cubren el presupuesto asignado a la estructura y operaciones de la Guardia Nacional. Para más detalles, consultar Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Presupuesto de Egresos de la Federación 2020" (tablas de presupuesto, enero de 2020); Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Presupuesto de Egresos de la Federación 2021" (tablas de presupuesto, enero de 2021).

54 Mary Beth Sheridan, "Losing Control: As Mexico's Security Deteriorates, the Power of the Military Grows," *Washington Post*, 17 de diciembre de 2020.

55 Sheridan, "Losing Control."

56 SEGOB, 2 *Informe de Labores*.

57 Se establecieron temporalmente oficinas de la COMAR en Palenque, Chiapas; Tijuana Baja California; y Monterrey, Nuevo León en 2019. Para febrero de 2021, las oficinas en Palenque y Tijuana se habían vuelto permanentes. Ver SEGOB, "AVISO por el que se da a conocer el domicilio oficial de la Oficina de Representación en Palenque, Chiapas, de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados," *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2021; SEGOB, "AVISO por el que se da a conocer el domicilio oficial de la Oficina de Representación en Tijuana, Baja California, de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados," *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2021; COMAR, "COMAR: oficinas, presencia y acciones," actualizado el 10 de enero de 2020.

la COMAR agregó un centro de registro en Tapachula para aumentar su capacidad de admisión en 120 solicitudes por día y para proporcionar a los solicitantes un recibo el mismo día que llenan su solicitud para poder solicitar una visa humanitaria temporal en las oficinas del INM mientras esperan la resolución de su solicitud de protección humanitaria⁵⁸. Además, la COMAR tiene la intención de abrir dos oficinas adicionales en Guadalajara, Jalisco y Saltillo, Coahuila en 2021⁵⁹.

Durante la pandemia, la COMAR ha continuado sus operaciones, adoptando precauciones sanitarias y nuevas medidas institucionales para aceptar y tramitar las solicitudes de asilo. No obstante, en abril de 2020, la agencia suspendió indefinidamente el plazo de 45 días para informar al solicitante sobre la resolución de dicha solicitud, dada la limitada capacidad de procesamiento. De igual manera, la agencia suspendió el requisito de que los solicitantes de asilo proporcionen firmas semanales en persona para certificar que permanecen en el estado donde presentaron su solicitud para dar continuidad al proceso de solicitud⁶⁰.

Con la intención de reducir las crecientes demoras en el procesamiento y acelerar las determinaciones de protección, la COMAR también ha intensificado sus esfuerzos de contratación, con el apoyo importante del ACNUR. En 2021, la COMAR tiene la intención de emplear a 175 agentes, y el ACNUR se ha comprometido a brindar apoyo financiero para ayudar a contratar cerca de 200 agentes temporales adicionales. Si bien la contratación continúa en curso y tomando en cuenta que esta podría retrasarse debido a la pandemia en curso, a marzo de 2021, la COMAR empleaba aproximadamente a 140 agentes – una gran diferencia a los 48 agentes que trabajaban en 2019⁶¹.

La administración de López Obrador también ha invertido en medidas para desarrollar la capacidad técnica interna de la COMAR. Bajo el Plan Nacional de Capacidad Técnica, la COMAR ofrece capacitaciones a agentes sobre estándares de protección, y a través de la Iniciativa Regional de Desarrollo de Capacidad de Asilo, el personal de la COMAR intercambia mejores prácticas con sus contrapartes de Estados Unidos y Canadá⁶². Desafortunadamente, las evaluaciones de estas capacitaciones no están disponibles públicamente, lo que dificulta determinar y evaluar su progreso y efectividad.

La administración de López Obrador también ha invertido en medidas para desarrollar la capacidad técnica interna de la COMAR.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

El DIF es una institución pública descentralizada responsable de coordinar los esfuerzos de asistencia pública entre los tres poderes de gobierno, instituciones y organizaciones públicas y privadas involucradas en la prestación de servicios de asistencia social a las familias⁶³. A nivel nacional, el DIF coordina y establece los lineamientos de operación a seguir por los sistemas estatales y municipales del DIF.

58 SEGOB, 2 *Informe de Labores*.

59 Entrevista del autor con Andrés Alfonso Ramírez Silva, Coordinador General de COMAR, 1 de marzo de 2021.

60 Ruiz Soto, *Un año después del Acuerdo Estados Unidos-México*.

61 Entrevista del autor con Andrés Alfonso Ramírez Silva, Coordinador General de COMAR, 1 de marzo de 2021. Ver también Ruiz Soto, *Un año después del Acuerdo Estados Unidos-México*.

62 SEGOB, 1 *Informe de Labores* (Ciudad de México: SEGOB, 2019).

63 DIF, "Sistema Nacional DIF ¿Qué hacemos?"

Aunque el gobierno federal asigna fondos anuales al Sistema Nacional para el DIF, algunos de estos fondos se canalizan a programas nacionales específicos o se utilizan para cubrir una parte de los costos generales a nivel estatal y local⁶⁴. Sin embargo, hasta el 97 por ciento del financiamiento del DIF proviene de los presupuestos del gobierno estatal y municipal⁶⁵.

Los centros estatales y locales del DIF brindan servicios de apoyo esenciales, incluida la instrucción educativa; guardería; servicios legales, psicológicos, sociales y de salud; así como talleres y capacitaciones laborales. El DIF también brinda albergue permanente para menores y albergue temporal para ancianos. La gama de servicios que brindan los centros del DIF locales y estatales, así como el tamaño de los refugios que administra el DIF, varían de un municipio a otro. El DIF tiene presencia en los 32 estados y en 1,500 de los 2,414 municipios de México⁶⁶. Los servicios del DIF están disponibles para todas las familias del país, incluidos los migrantes.

D. Implicaciones de cambios en las políticas y brechas que deben abordarse

A pesar de los esfuerzos del gobierno de López Obrador para atender las presiones inmediatas sobre el sistema migratorio de México, y algunas expansiones notables en la capacidad de sus instituciones, los cambios de políticas mencionados anteriormente también han creado una amalgama de mandatos institucionales caracterizado tanto por brechas significativas por atender, tanto por áreas de superposición. En algunas instancias, los cambios recientes también han priorizado la coordinación con otras agencias o actores internacionales, en vez del desarrollo de estrategias de crecimiento sostenible a más largo plazo y la mejora de la capacidad interna de las instituciones responsables de la implementación de la política migratoria.

Uno de los mayores desafíos es la falta de claridad sobre qué institución gubernamental es realmente la encargada de formular la política migratoria y cuál es el proceso estándar para hacerlo. Hasta el momento, no está clara la división de responsabilidades entre la Comisión Intersecretarial de Asistencia Integral en Materia Migratoria de la SRE y el Consejo Asesor de Política Migratoria de la SEGOB en la formulación de políticas públicas, y cuál es la diferencia práctica entre sus mandatos⁶⁷. Tampoco está claro cómo los acuerdos alcanzados durante las reuniones celebradas por la comisión interinstitucional de la SRE se traducen en asignaciones presupuestarias para ejecutar la política migratoria⁶⁸. Otro inconveniente de este nuevo panorama institucional es que la Comisión Intersecretarial de la SRE excluye a representantes del Congreso y de agencias federales que juegan un papel fundamental en el diseño y ejecución de políticas

64 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021: Análisis por Unidad Responsable,” accedido el 15 de febrero de 2021.

65 Elieth Blázquez Bonilla, “La asistencia social en México: Una mirada desde el SNDIF,” *Ánfora* 24, no. 43 (2017): 189–212; Entrevista de la autora a Yamileth Herrera Díaz, Directora de la Agencia de Bienestar Social, Oficina Municipal del DIF, Veracruz, 20 de febrero de 2021.

66 Blázquez Bonilla, “La asistencia social en México.”

67 Alexandra Haas Paciuc, Elena Sánchez-Montijano y Roberto Zedillo Ortega, coordinadores, *Cohesión Social: Hacia una política de integración de personas en situación de movilidad en México* (Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2020).

68 Haas Paciuc, Sánchez-Montijano y Zedillo Ortega, *Cohesión Social*.

y programas migratorios para diferentes grupos de migrantes y retornados mexicanos⁶⁹. Como resultado de estas superposiciones y brechas, no existe un mecanismo interinstitucional único para establecer una política migratoria integral a nivel federal. Esto, a su vez, se traduce en respuestas políticas inconexas y *ad hoc* por parte de diferentes entidades gubernamentales cuando surgen presiones externas.

Como resultado de estas superposiciones y brechas, no existe un mecanismo interinstitucional único para establecer una política migratoria integral a nivel federal.

La naturaleza fragmentada y reactiva de la formulación de políticas migratorias a nivel federal tiene un efecto en cascada sobre cómo se implementa la política migratoria en todo el país. Desde el comienzo de su mandato, la administración de López Obrador ha brindado una mínima coordinación financiera y de liderazgo a muchos programas federales existentes, como el programa Somos Mexicanos que brinda servicios de apoyo de recepción y reintegración a retornados. El gobierno federal también ha estado mayormente ausente de los esfuerzos para coordinar un plan de respuesta para apoyar a gobiernos estatales y locales a gestionar la afluencia de migrantes como resultado de las políticas migratorias de Estados Unidos, como la política de medición y los MPP⁷⁰. Como resultado, algunas instancias gubernamentales a nivel federal, estatal y local han quedado a la deriva y han tenido que atender las necesidades de los migrantes, las comunidades receptoras y los retornados mexicanos que regresan con poca o nula orientación del gobierno federal y apoyo presupuestario.

Debido a la ausencia de un apoyo sólido por parte del gobierno, los retornados mexicanos generalmente dependen de sus propias comunidades, familias y amigos para obtener información sobre cómo acceder a empleos, obtener apoyo financiero, entre otros. Sin embargo, la responsabilidad de brindar albergue y servicios básicos a aquellos mexicanos que retornan o migrantes no mexicanos que viajan por el país y que carecen de redes sociales, recae principalmente en una red sobredemanda de organizaciones de la sociedad civil. En los últimos años, la afluencia de solicitantes de asilo y migrantes en tránsito en combinación con las restricciones impuestas debido con la pandemia, ha acentuado los obstáculos para prestar servicios de las organizaciones de la sociedad civil en México. Por una parte, la gran demanda de servicios ha ejercido una presión adicional sobre sus limitados recursos financieros y materiales, por otro lado las medidas de distanciamiento social han dificultado que los refugios brinden servicios en persona. Para abordar estas brechas, las organizaciones humanitarias y de desarrollo internacionales como HIAS y Save the Children, entre otras, han ampliado su presencia en el país.

Además de la fragmentación en la formulación de políticas públicas, las instituciones centrales que supervisan la implementación de la política migratoria enfrentan desafíos importantes para hacer cumplir las políticas que la administración ha promulgado en los últimos dos años. Por ende, a pesar del esfuerzo por parte del gobierno de modernizar el INM e invertir en la capacitación técnica de los agentes, el instituto

69 Algunos de los ministerios que no están incluidos en la comisión interagencial de la SRE son: la Fiscalía General de la República (FGR); la Secretaría de Educación; el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; y el Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA). Ver Haas Paciuc, Sánchez-Montijano y Zedillo Ortega, *Cohesión Social*.

70 "Medición" se refiere a la práctica de limitar el número de solicitantes de asilo que pueden presentarse en los puertos de entrada de Estados Unidos para presentar una solicitud de protección cada día, lo que ha resultado en que muchos esperen en México durante días o meses para tener la oportunidad de hacerlo. Ver Ruiz Soto, *Un año después del Acuerdo Estados Unidos-México*, 9.

continúa enfrentando limitaciones de capacidad significativas. En ciertos lugares a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México, la agencia carece del equipo necesario para vigilar los puntos de control fronterizos o del personal necesario para procesar el retorno de ciudadanos mexicanos y otros migrantes que son expulsados por las autoridades estadounidenses en la frontera. Como resultado, las autoridades locales proporcionan sus propios recursos para apoyar las operaciones del INM, aunque estas tareas no están bajo su jurisdicción⁷¹. Además, las entrevistas con líderes gubernamentales sugieren que la rotación y la escasez de personal capacitado también afectan la calidad de los servicios que brinda el instituto. Los agentes del INM en las oficinas regionales, por ejemplo, a veces no están familiarizados con los requisitos de procesamiento o documentación y brindan información incompleta a los migrantes.

Aunque no es un fenómeno nuevo, los dos problemas centrales a los que se enfrenta el INM, además de las limitaciones de capacidad, son la corrupción y las quejas de violación de los derechos humanos. Desde el inicio de la administración de López Obrador en diciembre de 2018 hasta septiembre de 2020, el INM despidió a más de 1,000 empleados por denuncias y corrupción, incluidos 600 agentes de migración⁷². Además, la CNDH registró más de 1,000 denuncias de violaciones de derechos humanos contra la agencia en 2020. Desde 2009, la CNDH ha emitido más de 34 recomendaciones al INM, principalmente enfocadas en brindar atención médica y psicológica a los migrantes, así como información sobre procesos migratorios el debido proceso, prestar suministros alimentarios e higiénicos y permitir el acceso a medios de comunicación⁷³. Las violaciones de derechos humanos registradas más recientemente se relacionaron con la muerte de dos migrantes en los centros de detención del INM, así como con el hacinamiento en estos centros durante las primeras etapas de la pandemia. Posteriormente, la mayoría de los migrantes fueron luego liberados de los centros de detención para mitigar el riesgo de propagación del virus mientras las autoridades revisaban las condiciones de los centros, antes de reanudar las detenciones de migrantes a fines de 2020⁷⁴.

Así mismo, la participación de la Guardia Nacional en los operativos de control migratorio del INM tenía como objetivo liberar una parte de la capacidad del instituto. Sin embargo, esta colaboración entre las dos instancias gubernamentales ha tenido como resultado el aumento sustancial en las denuncias de abusos contra los derechos humanos. En el verano de 2019, organizaciones de defensoría, académicos y representantes de diversas organizaciones internacionales expresaron su preocupación sobre el involucramiento de una fuerza de seguridad, entrenada principalmente por militares, en las actividades de control de la migración, en particular, destacaron los riesgos asociados con la falta de capacitación y habilidades del personal de la Guardia Nacional para ayudar y tratar a poblaciones vulnerables⁷⁵. Solo en el corto periodo de junio a noviembre de 2019, la CNDH registró 32 denuncias de abusos de derechos humanos cometidos contra migrantes por la Guardia Nacional, incluido el uso de fuerza letal contra niños

71 Entrevista del autor con funcionario del gobierno local, julio de 2020.

72 De los 600 agentes de migración del INM, casi 400 fueron despedidos mediante medidas anticorrupción y de confianza para diciembre de 2019. Ver *La Razón*, “[Entran al país 179 mil migrantes en el año... y a 99.8% lo deportan](#),” *La Razón*, 30 de diciembre de 2019; SEGOB, “[Causan baja del INM mil 48 personas servidoras públicas durante la Cuarta Transformación](#)” (comunicado de prensa, 20 de septiembre de 2020).

73 Maritza Pérez, “[Contra el INM, 1,044 quejas por violación a derechos humanos](#),” *El Economista*, 11 de febrero de 2021. Para obtener una lista de las recomendaciones de la CNDH para el INM y sus resultados, ver INM, “[Recomendaciones Dirigidas al INM](#),” actualizado el 11 de febrero de 2021.

74 SEGOB, “[Actúa INM con responsabilidad ante la contingencia por COVID-19](#),” actualizado el 26 de abril de 2020.

75 Isabella Gonzalez, “[Alertan por uso de GN en temas migrantes](#),” INM, 3 de julio de 2019.

y mujeres migrantes⁷⁶. Y, En octubre de 2020, la CNDH emitió sus primeras recomendaciones a la Guardia Nacional sobre cómo abordar las violaciones de derechos humanos y el uso de fuerza letal contra los migrantes que viajaban en caravana en enero de 2020⁷⁷. Dichas recomendaciones impartidas por la CNDH pidieron el desarrollo de un protocolo de acción que priorice la salvaguarda de los derechos humanos, lineamientos para aclarar cuándo se justifica el uso de la fuerza, así como mecanismos de supervisión para asegurar la rendición de cuentas. Es muy probable que la Guardia Nacional continúe desempeñando un papel fundamental en la aplicación de la ley y el control migratorio en los próximos años, por tanto es esencial que los responsables de la formulación de políticas públicas consideren cuidadosamente esas recomendaciones y trabajen para establecer mecanismos que garanticen que los agentes encargados de la aplicación de la ley acaten el Estado de derecho y el debido proceso, y a la vez protejan los derechos humanos de los migrantes.

Varios actores que fueron entrevistados también han expresado su preocupación sobre la implementación inconsistente de políticas de documentación por parte del INM para gestionar el tránsito y la migración irregular⁷⁸. En algunos casos, las autoridades migratorias otorgan permisos de salida a los migrantes detenidos cuando no pueden devolverlos a sus países de origen debido a la falta de acuerdos de repatriación⁷⁹. No obstante, en otros casos, el INM otorga visas humanitarias⁸⁰ o recurre a instrumentos de protección internacional como el reconocimiento del estatuto de apatridia, especialmente en el caso de migrantes africanos, sin su conocimiento o sin su consentimiento informado⁸¹. Estas prácticas desiguales son el resultado tanto de vacíos en el marco legal, como de la negligencia de las autoridades, y evidencian las brechas que existen entre los mecanismos legales disponibles y el perfil de los flujos migratorios que están llegando a México. A medida que el perfil de los migrantes se vuelve más complejo y diverso, los responsables de la formulación de políticas públicas deben desarrollar un repertorio de políticas públicas y proporcionar la debida orientación a las autoridades de inmigración que les permita hacer cumplir el Estado de derecho y gestionar la migración respetando los derechos humanos de los migrantes.

76 Animal Político, “CNDH registra 32 quejas contra Guardia Nacional por presuntas violaciones de derechos,” Animal Político, 9 de enero de 2020.

77 Infobae, “CNDH emitió una recomendación a la Guardia Nacional y al INAI por agresiones a personas migrantes en Chiapas,” Infobae, 30 de octubre de 2020.

78 Entrevistas de los autores con cinco expertos no gubernamentales, julio y agosto de 2020.

79 Anteriormente, los permisos de salida emitidos por el INM permitían a los migrantes salir por cualquier puerto de entrada, pero esta política cambió después de que los migrantes usaran estos permisos para intentar ingresar a Estados Unidos. Ahora, estos permisos establecen que el individuo debe salir por la misma frontera por la que ingresó.

80 La Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias (también conocida como visa humanitaria) se otorga a los extranjeros víctimas, sujetos agraviados (sujetos pasivos de conducta delictiva) o testigos de un delito cometido en territorio nacional; los niños migrantes y sus acompañantes adultos, según lo establecido en las reformas de 2021 sobre protección infantil; y quienes soliciten asilo político, condición de refugiado o protección complementaria. La SEGOB también puede otorgar este estatus a los extranjeros que no formen parte de estas categorías si considera que existe una causa humanitaria o si es de interés público. Las causas humanitarias, según la ley, son: cuando la vida o la salud de las personas están en riesgo y deben permanecer en el país; cuando los individuos tienen la custodia de un miembro de la familia por quien deben tomar decisiones médicas o atender sus cultivos; o cuando las personas deben cuidar a un familiar que se encuentra en el país y tiene una condición médica grave. Los extranjeros que sean visitantes por motivos humanitarios podrán solicitar la renovación de su documento migratorio tantas veces como sea necesario hasta que concluya el proceso o hasta que no existan las condiciones que exigían su estatus de protección. Los extranjeros en este estado pueden solicitar una autorización de trabajo. El documento migratorio que otorga este estatus permitirá a los titulares múltiples entradas y salidas del territorio mexicano. Ver Gobierno de México, *Ley de Migración*, Artículo 52.

81 Para conocer las respuestas regionales a la migración extracontinental y sus implicaciones, ver Jessica Bolter y Caitlyn Yates, *African Migration through Central America* (Washington, DC: MPI, por publicarse).

Respecto al panorama de protección en México, la COMAR enfrenta dos desafíos principales: el primero es la necesidad de agilizar los procesos de resolución de trámites y el otro es la necesidad de desarrollar una estrategia a largo plazo para fortalecer la institución. En los últimos años, COMAR ha expandido su presencia en el país y ha mejorado la calidad de sus servicios. Sin embargo, el procesamiento de casos aún supera el plazo de 45 días establecido por ley. Las persistentes demoras en el procesamiento ponen en riesgo a los solicitantes de asilo que se ven obligados a permanecer en el estado donde presentaron sus solicitudes (a menudo en el sur de México) donde pueden enfrentar difíciles condiciones socioeconómicas

La COMAR enfrenta dos desafíos principales: el primero es la necesidad de agilizar los procesos de resolución de trámites y el otro es la necesidad de desarrollar una estrategia a largo plazo para fortalecer la institución.

y de seguridad. A medida que el número de solicitudes de asilo sigue aumentando, será imperativo que la agencia acelere la adjudicación de solicitudes sin comprometer la calidad del proceso. Para hacerlo, requerirá recursos adicionales, incluidos personal y equipo nuevo, así como fondos para sostener su crecimiento.

Durante los dos últimos años, el aumento de la capacidad técnica y de financiación de la COMAR ha dependido en gran medida del apoyo del ACNUR, con un menor enfoque sobre cómo hacer que la institución sea autosuficiente a largo plazo. Sin duda, la infraestructura y el apoyo logístico del ACNUR, el personal adicional y la capacitación técnica han sido recursos vitales para la COMAR. No obstante, la dependencia excesiva de dichos recursos externos no es sostenible a largo plazo ni hace que una organización sea resiliente a corto plazo. Por ejemplo, a principios de 2021, el Senado mexicano discutía el otorgar protección a los desplazados internos (PDI), medida que añadiría funciones adicionales a la COMAR, ya que la agencia sería la instancia responsable de coordinar los esfuerzos interinstitucionales y procesar las solicitudes de los desplazados internos⁸². El desafío tanto para los legisladores mexicanos como las otras partes interesadas es descifrar cómo construir un sistema de protección resistente que no dependa demasiado de actores humanitarios como el ACNUR, y que pueda adaptarse si el gobierno continúa ampliando su mandato.

Es posible que ningún otro caso reciente demuestre de manera tan explícita las brechas de capacidad en el sistema migratorio de México que la implementación de las reformas de 2021 que prohíben la detención de niños migrantes y sus familias y dictan el brindar albergue y la protección necesaria. Aunque la implementación de estas reformas aún se encuentra en curso, los primeros indicios sugieren que existe una falta de coordinación importante entre los representantes estatales y locales de los delegados de INM, la PPNA, y el DIF. En una entrevista de febrero de 2021, la titular de un centro local del DIF en Veracruz mencionó que a principios de febrero de 2021 no se habían realizado reuniones de trabajo entre las tres entidades gubernamentales a pesar de múltiples solicitudes⁸³. Representantes de otros estados han enfrentado obstáculos similares y, como resultado, algunos niños y sus familias no han podido ser canalizados adecuadamente hacia el sistema de protección⁸⁴.

82 Congreso Mexicano, Cámara de Diputados, “Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la ley general para prevenir, atender y reparar integralmente el desplazamiento forzado interno” (proyecto de decreto, 29 de septiembre de 2020).

83 Entrevista del autor con Yamileth Herrera Díaz, Directora de la Agencia de Bienestar Social, Oficina Municipal del DIF, Veracruz, 20 de febrero de 2021.

84 César Martínez, “Ignoran a familias migrantes,” Reforma, 14 de febrero de 2021.

En términos más generales, el diseño institucional del DIF, así como la estructura financiera de sus dependencias a nivel estatal y local plantean serias dudas sobre la capacidad del DIF para llevar a cabo sus nuevas responsabilidades bajo las reformas de 2021. Las dependencias locales del DIF ya operan albergues con capacidad limitada y brindan servicios basados en la disponibilidad presupuestaria, y la expansión de cobertura de las poblaciones de niños y familias migrantes a las que van a atender requiere capacidad adicional y servicios profesionales personalizados. Tomando en cuenta que la mayor parte del financiamiento para las ramas estatales y locales del DIF es asignada por los gobiernos estatales y municipales, y no por el gobierno federal, esto afectará significativamente las demandas no solo en el presupuesto del DIF, sino también en los de los gobiernos municipales y estatales.

Además de los obstáculos operativos y de capacidad mencionados, también persisten vacíos importantes en los lineamientos y procedimientos a seguir que siguen sin resolverse. Por ejemplo, no está claro cuál es el protocolo de seguridad, si es que existe, para verificar la relación auténtica entre los niños migrantes y sus acompañantes adultos. Tampoco hay claridad sobre si el DIF será la única entidad responsable del cuidado y la custodia de los niños migrantes no acompañados, o si la PPNA es la única entidad que debe determinar si las condiciones en el país de origen de un niño permiten el retorno seguro.

E. Hacia un enfoque más allá de la formulación de políticas reactivas

La naturaleza reactiva de la formulación de políticas migratorias de México plantea serias dudas sobre la capacidad del gobierno para promover una migración segura, legal y ordenada a largo plazo. La combinación de reformas prospectivas y promulgación de políticas *ad hoc* ha resultado en una amalgama de mandatos superpuestos que priorizan la coordinación – por ejemplo, dentro de la comisión interinstitucional de la SRE; entre el INM y la Guardia Nacional; y entre otros actores como la COMAR con el ACNUR – en vez de desarrollar las capacidades institucional de manera sostenible a largo plazo. La falta de dichos esfuerzos a beneficio de las instituciones que están a cargo de la implementación de la política migratoria tiene un impacto significativo sobre en el panorama migratorio de México.

Como país de origen, tránsito y de destino, México tiene la oportunidad de reinventar su papel como un actor clave en la gestión migratoria a nivel regional. Su éxito en aprovechar esta oportunidad dependerá en gran medida de su capacidad para sistematizar los esfuerzos de formulación de políticas migratorias y desarrollar instituciones sólidas y resilientes que puedan hacer que el sistema migratorio en general sea más sostenible.

3 Guatemala, Honduras y El Salvador: instituciones emergentes y asociaciones importantes⁸⁵

Si bien México se ha convertido en un importante país de tránsito y destino para los migrantes que se dirigen hacia el norte, los tres países del norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador) a menudo llamados el “Triángulo del Norte”, se han convertido cada vez más en los principales países de origen de emigración en la región. La mayoría de estos migrantes tienen como objetivo llegar a Estados Unidos, pero algunos se están estableciendo en México, y en menor medida, hay algunos que se dirigen hacia el sur, principalmente a Costa Rica y Panamá.

Cada uno de estos tres países centroamericanos también se está convirtiendo en un importante país de tránsito. Esto es más notable en el caso de Guatemala, el país que los migrantes de Honduras y El Salvador deben cruzar para viajar al norte, aunque los tres son países de tránsito para migrantes provenientes fuera de la región, como Haití, Cuba, Sudamérica, África y Asia, que pasan por Centroamérica en su camino hacia el norte. Así mismo, existe un pequeño número de ciudadanos de otros países centroamericanos (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) que han optado por establecerse al otro lado de la frontera en países vecinos, creando una población de inmigrantes y solicitantes de asilo aún muy pequeña en cada país.

La mayoría de estos migrantes tienen como objetivo llegar a Estados Unidos, pero algunos se están estableciendo en México, y en menor medida, hay algunos que se dirigen hacia el sur, principalmente a Costa Rica y Panamá.

Por último, los tres países están lidiando con un gran número de retorno de sus nacionales desde Estados Unidos y México, a veces de manera voluntaria, pero muy a menudo mediante la deportación. Esto plantea grandes desafíos en la recepción y reintegración para cada uno de estos países, incluido el cómo aprovechar el capital humano de quienes han vivido durante largos períodos en el extranjero.

A. *Patrones migratorios que transforman las prioridades en Centroamérica*

La migración a Estados Unidos desde los países centroamericanos de Guatemala, Honduras y El Salvador no es nada nuevo, pero en los últimos años, ha experimentado cambios notables. En 2020, el Migration Policy Institute estima que había aproximadamente 1.7 millones de inmigrantes de El Salvador viviendo en Estados Unidos, en comparación con 1.3 millones en 2013. Durante este mismo período, el número de inmigrantes de Guatemala aumentó de 902,000 a un estimado de 1.3 millones, y el número de Honduras aumentó de 534,000 a un estimado de 940,000 (ver cuadro 4).

⁸⁵ Esta sección fue investigada y escrita principalmente por Luis Argueta y Andrew Selee, con aportes adicionales de los otros autores del informe.

El Salvador tiene la historia más larga y extensa de migración hacia Estados Unidos, y representa el grupo de inmigrantes centroamericanos más grande de la nación norteamericana. De hecho, los salvadoreños en Estados Unidos constituyen más de una quinta parte de todas las personas nacidas en El Salvador⁸⁶. Sin embargo, las poblaciones de inmigrantes guatemaltecos y hondureños en Estados Unidos han crecido a un ritmo mucho más rápido en los últimos años, ya que la migración salvadoreña se ha desacelerado y la migración guatemalteca y hondureña ha aumentado drásticamente, especialmente desde 2018.

Si bien muchos inmigrantes provenientes de estos tres países llegan a Estados Unidos a través de vías migratorias regulares, también constituyen una gran proporción de las llegadas de migrantes irregulares y de los flujos mixtos a la frontera suroeste de Estados Unidos. De hecho, los datos de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU. muestran que, si bien los mexicanos representaron durante mucho tiempo el mayor número de detenciones en la frontera entre Estados Unidos y México, estos fueron superados por migrantes de Honduras, Guatemala y El Salvador en el año fiscal 2014 y luego nuevamente desde el año fiscal 2016 al año fiscal 2019. Entre los migrantes de estos tres países, los de Guatemala y Honduras han conformado respectivamente una

CUADRO 4

Inmigrantes de El Salvador, Guatemala y Honduras en Estados Unidos, 2013 y 2020*

País	2013	2020*	Cambio porcentual
El Salvador	1,252,000	1,710,000	37%
Guatemala	902,000	1,330,000	47%
Honduras	534,000	940,000	76%

* Si bien los datos de 2013 se extrajeron de la Encuesta sobre la Comunidad Estadounidense (ACS) de la Oficina del Censo de Estados Unidos, los datos de la ACS de 2020 aún no están disponibles y MPI se ha basado en múltiples fuentes, citadas a continuación, para producir estas estimaciones actualizadas.

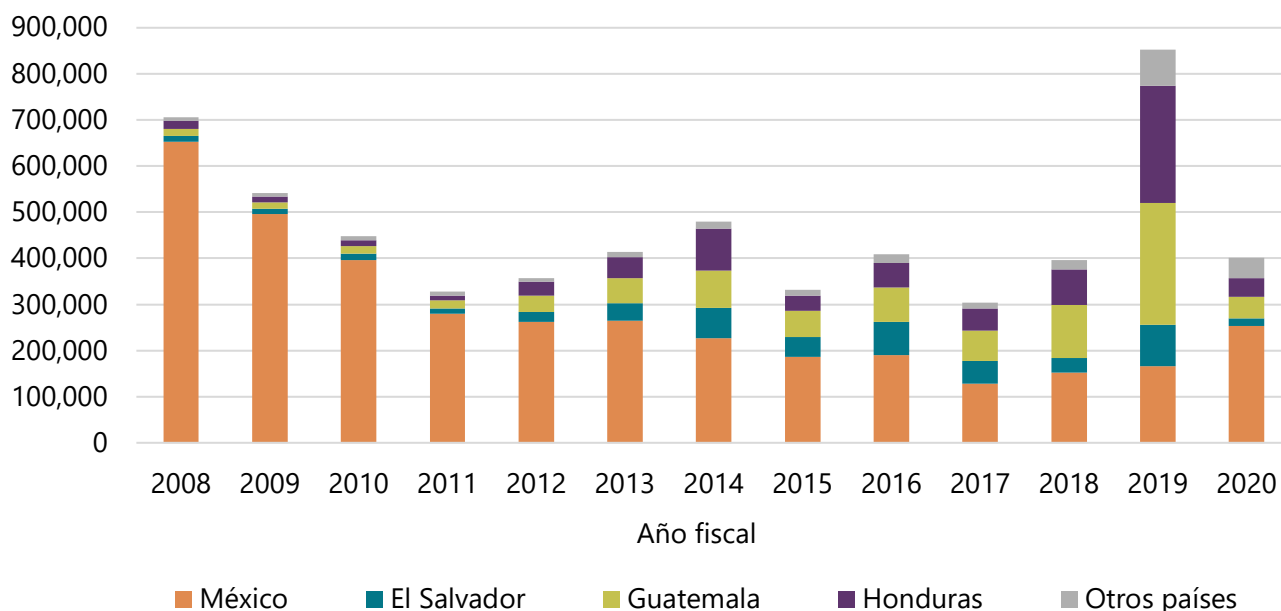
Fuentes: Los datos de 2013 son de la ACS, presentados en Jie Zong y Jeanne Batalova, *Central American Immigrants in the United States in 2013*, *Migration Information Source*, 2 de septiembre de 2015. Las cifras para 2020 son el resultado de cálculos del MPI basados en datos de población de la ACS, agrupados para 2014–18, y de la Encuesta de ingresos y participación en programas (SIPP, por sus siglas en inglés) de 2008, ponderados según las estimaciones de población inmigrante no autorizadas de 2018 proporcionadas por Jennifer Van Hook de la Universidad Estatal de Pensilvania, Instituto de Investigaciones de Población; datos sobre la emigración de Estados Unidos proporcionados por Van Hook; datos de admisiones de inmigración para el año fiscal 2019–21 del Departamento de Estado de Estados Unidos (DOS, por sus siglas en inglés), *Table III: Immigrant Visas Issued (by Foreign State of Chargeability or Place of Birth) Fiscal Year 2019* (tablas de datos, sin fecha) y DOS, *Monthly Immigrant Visa Issuance Statistics* (tablas de datos, sin fecha); datos de llegadas de refugiados para el año fiscal 2019 del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (DHS, por sus siglas en inglés), Oficina de Estadísticas de Inmigración (OIS, por sus siglas en inglés), *Table 14. Refugee Arrivals by Region and Country of Nationality: Fiscal Years 2017 to 2019*, *Yearbook of Immigration Statistics 2019*, actualizado el 28 de octubre de 2020; datos sobre encuentros fronterizos entre Estados Unidos y México sin salida confirmada (es decir, permaneciendo en Estados Unidos) para el año fiscal 2019 y la primera mitad del año fiscal 2020 de DHS, OIS, *Enforcement Lifecycle Reports: 2020 Enforcement Lifecycle Report—Detailed Appendix Tables* (tablas de datos, 22 de diciembre de 2020); datos sobre las detenciones estadounidenses de ciudadanos de El Salvador, Guatemala y Honduras de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos, *U.S. Border Patrol Nationwide Apprehensions by Citizenship and Sector*, actualizado en enero de 2020, y la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos, *U.S. Border Patrol Southwest Border Apprehensions by Sector Fiscal Year 2020*, actualizado el 19 de noviembre de 2020; datos sobre expulsiones del interior de Estados Unidos del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés), *U.S. Immigration and Customs Enforcement Fiscal Year 2019 Enforcement and Removal Operations Report* (Washington, DC: ICE, 2019) y ICE, *U.S. Immigration and Customs Enforcement Fiscal Year 2020 Enforcement and Removal Operations Report* (Washington, DC: ICE, 2020); datos sobre los participantes del Protocolo de Protección al Migrante (MPP) para los años fiscales 2019–2020 de TRAC Immigration, *Details on MPP (Remain in Mexico) Deportation Proceedings*, actualizado en febrero de 2021.

86 La población de El Salvador es de alrededor de 6.4 millones de personas. Hay comunidades de ciudadanos salvadoreños en otros países, incluidos Canadá, México, España, Italia y Bélgica, que van desde unos pocos miles hasta unas decenas de miles, por lo que el número total de personas nacidas en El Salvador es probablemente de alrededor de 8.2. millones, de los cuales 1.7 millones estaban en Estados Unidos en 2020. Sobre el número de salvadoreños en Canadá, ver Estadísticas de Canadá, *NHS Profile, Canada, 2011*, actualizado el 27 de noviembre de 2015. Sobre España, ver Encuesta de población activa, *Salvadoreños en España. Padrón municipal 2019, cifras de población*, consultado el 1 de marzo de 2021.

mayor parte de las detenciones en comparación de El Salvador en la mayoría de los años desde el año fiscal 2008, y de manera más significativa desde el año fiscal 2018.

GRÁFICA 3

Detenciones de migrantes en la frontera suroeste de Estados Unidos, por nacionalidad, año fiscal 2008–20



Nota: Estos datos corresponden a los años fiscales del gobierno federal de Estados Unidos que van desde el 1 de octubre hasta el 30 de septiembre.

Fuentes: Cálculos de MPI basados en la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos, “U.S. Border Patrol Apprehensions Nationwide by Citizenship and Sector, FY2007-2019,” actualizado en enero de 2020; Aduanas y Protección de Fronteras de Estados Unidos, “U.S. Border Patrol Southwest Border Apprehensions by Sector Fiscal Year 2020,” actualizado el 19 de noviembre de 2020.

A medida que estos tres países centroamericanos se han convertido en importantes países de emigración, se han visto en la necesidad de desarrollar políticas y estructuras institucionales más sólidas para interactuar con sus diásporas. Esto tiene un mayor desarrollo en El Salvador, dada su larga historia de migración y la naturaleza altamente organizada de su diáspora, pero tales políticas y estructuras también se han incrementado en Guatemala y Honduras.

Aunque la mayoría de los migrantes provenientes de estos tres países permanecen en el extranjero, principalmente en Estados Unidos, otros regresan a sus países de origen, en gran parte por medio de la deportación. Por tanto, yace una necesidad latente de prestar servicios para apoyar su reintegración. Un informe de 2020 del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos señala que, de todas las detenciones de ciudadanos de Centroamérica que se llevaron a cabo de 2014 hasta 2019, el 28 por ciento conllevó a la repatriación de los migrantes a sus países de origen⁸⁷. Considerando que en dicho periodo hubo más de 1.5 millones de detenciones de migrantes, esto sugiere que estos países han recibido más de 400,000 migrantes deportados – un número considerable alto para recibir y reintegrar a la sociedad.

⁸⁷ Esto también significa que el 72 por ciento no fue repatriado, lo que sugiere que casi tres cuartas partes de los migrantes centroamericanos detenidos en la frontera entre 2014 y 2019 probablemente permanecieron en Estados Unidos. Para obtener más análisis de datos, ver Marc R. Rosenblum y Hongwei Zhang, *Fiscal Year 2020 Enforcement Lifecycle Report* (Washington, DC: Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Oficina de Estadísticas de Inmigración, 2020).

Cabe recalcar que estas cifras no incluyen a los deportados del interior de Estados Unidos, que a menudo han estado viviendo en el extranjero durante períodos más prolongados y enfrentan condiciones aún más difíciles para reintegrarse a países de los que han estado ausentes durante muchos años.

Finalmente, los tres países se han convertido en países de tránsito para los migrantes que se dirigen al norte a través de Centroamérica. Guatemala es el caso más visible, ya que casi todos los migrantes hondureños y salvadoreños que se dirigen al norte recorren su territorio. No obstante, los tres experimentan migración en tránsito proveniente de más al sur, ya que, en los últimos años más migrantes del Caribe, América del Sur, África y Asia han buscado llegar a Estados Unidos a través del istmo de Centroamérica. En el año

Los tres experimentan migración en tránsito proveniente de más al sur, ya que, en los últimos años más migrantes del Caribe, América del Sur, África y Asia han buscado llegar a Estados Unidos a través del istmo de Centroamérica.

fiscal 2018, las autoridades estadounidenses realizaron aproximadamente 21,000 detenciones en la frontera entre Estados Unidos y México de migrantes de países distintos a México, Guatemala, Honduras y El Salvador (ver gráfica 3), representando el 5 por ciento del total de detenciones de ese año. Estas detenciones aumentaron significativamente a 77,000 en el año fiscal 2019, lo que representa más del 9 por

ciento del total de detenciones, y aunque dichas detenciones disminuyeron a 44,000 en el año fiscal 2020, conformando el 11 por ciento del total de ese año. Si bien algunos de estos migrantes pueden haber llegado directamente a México antes de viajar a la frontera⁸⁸, la gran mayoría probablemente transitó por Centroamérica en su camino hacia el norte. Estos migrantes en tránsito rara vez permanecen por mucho tiempo en El Salvador, Guatemala u Honduras; a veces se detienen en albergues en el transcurso, pero rara vez establecen raíces. De igual forma, su presencia constituye otra parte importante del cambiante panorama migratorio en Centroamérica.

B. Estructuras de gestión migratoria: incipientes y aún por institucionalizarse por completo

Cada uno de los tres países (Guatemala, Honduras y El Salvador) ha realizado inversiones en la gestión migratoria, pero estas han sido minúsculas en comparación con lo que se necesita para abordar la migración a través, desde y hacia cada país. En particular, los sistemas de formulación de políticas migratorias no están completamente desarrollados y están sujetos a cambios a medida que cambian las circunstancias; los institutos y agencias de migración apenas están institucionalizados; la aplicación de la ley y el control migratorio se ha dejado en gran medida a la Policía Nacional y / o al Ejército, que carecen de la capacitación para tratar con poblaciones migrantes y desempeñan estas funciones de manera *ad hoc*; los sistemas de asilo siguen siendo extremadamente débiles, a pesar de que se les ha prestado más atención recientemente; las vías de movilidad laboral siguen estando débilmente institucionalizadas; y los sistemas para abordar la recepción y reintegración de los migrantes que regresan carecen de inversión y son desiguales en

⁸⁸ Parece que existen redes de contrabando de migrantes chinos, del sur de Asia y, en un grado mucho menor, venezolanos que transportan personas directamente a México con una visa de turista válida. Entrevistas de los autores con varios funcionarios del gobierno mexicano actuales y pasados, personal de refugios y líderes de organizaciones no gubernamentales, julio a septiembre de 2020.

los tres países. Dadas estas deficiencias, las organizaciones no gubernamentales e internacionales han intervenido para brindar muchos servicios a los migrantes que regresan y a los que huyen de la violencia y la persecución, aunque estas organizaciones también cuentan con fondos insuficientes.

Existen enormes oportunidades para desarrollar un conjunto más coherente de instituciones tanto dentro como fuera del gobierno para abordar la migración en estos tres países, aunque el esfuerzo para lograrlo apenas ha comenzado. Otro desafío latente es la falta de coordinación dentro de los mismos gobiernos y entre ellos. De diferentes maneras, la OIM, el ACNUR y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) han jugado un papel en el intento de abordar esta brecha, pero este proceso también se mantiene en curso.

Instituciones para la formulación de políticas migratorias

Ninguno de los tres países ha desarrollado aún procesos interinstitucionales eficaces para la formulación de políticas migratorias⁸⁹. Por un lado, el gobierno de Guatemala cuenta con la Autoridad Nacional de Migración (ANM), que se reúne cada tres meses con una serie de actores a nivel de gabinete, convocados por el presidente o vicepresidente, pero no parece ser el canal real para la toma de decisiones sobre política migratoria⁹⁰.

Por otro lado, el gobierno hondureño tiene un grupo de trabajo interinstitucional sobre migración dirigido por la Primera Dama, el cual se creó a raíz de la emigración a gran escala de menores no acompañados en 2014. El gobierno ha tratado de establecer un sistema formal de formulación de políticas migratorias y ha consultado ampliamente dentro del gobierno y con la sociedad civil y organizaciones internacionales en este proceso, pero los prospectos siguen siendo inciertos.

Durante los últimos dos o tres años, los Ministerios de Relaciones Exteriores de estos países han asumido gran parte de la formulación de políticas migratorias, según funcionarios gubernamentales y expertos no gubernamentales entrevistados para este informe. En gran parte, esto ha ocurrido porque el enfoque principal fue responder a las demandas del gobierno de Estados Unidos. En Guatemala, el Ministerio del Interior jugó un papel importante durante la administración anterior bajo el presidente Jimmy Morales, mientras que en El Salvador, la Oficina de la Presidencia es la que lidera la formulación de políticas migratorias en la actual administración de Nayib Bukele. Sin embargo, en los tres países, los Ministerios de Relaciones Exteriores han asumido un rol principal y directo en la formulación de políticas debido a la naturaleza internacional de los acuerdos en torno a la migración y la necesidad de responder diplomáticamente. Los Ministerios de Relaciones Exteriores ya tenían un papel importante en las relaciones de la diáspora y en la coordinación de los retornos de migrantes en la mayoría de estos países, especialmente en El Salvador, que tiene una larga historia de involucramiento con su diáspora. En comparación, la influencia e involucramiento de los Ministerios de Relaciones Exteriores en la toma de

89 Los análisis del marco legal y la estructura interinstitucional para la formulación de políticas se basan en un mapeo en profundidad de las instituciones y leyes migratorias de cada país. Ver María Sol Pikielny, Ana Paulina Ornelas Cruz y María Jesús Mora, “Marco legal e institucional migratorio de la República de Guatemala” (documento informativo, MPI, Washington, DC, preparado en febrero de 2021); María Sol Pikielny y María Jesús Mora, “Marco legal e institucional migratorio de la República de Honduras” (documento informativo, MPI, Washington, DC, preparado en febrero de 2021); María Sol Pikielny y María Jesús Mora, “Marco legal e institucional migratorio de la República de El Salvador” (documento informativo, MPI, Washington, DC, preparado en febrero de 2021).

90 Entrevistas del autor con dos funcionarios del gobierno guatemalteco y un experto no gubernamental, julio y agosto de 2020.

decisiones en torno a control migratorio y el asilo parece ser relativamente nuevos y surgieron en respuesta a los cambios en la relación de estos países con el gobierno de Estados Unidos.

Instituciones para la gestión migratoria

Tanto el gobierno de Guatemala como el de Honduras han creado instituciones migratorias autónomas para gestionar la migración. En respuesta a la creciente concienciación sobre el número de menores no acompañados que se dirigen a Estados Unidos, Honduras estableció por decreto presidencial el Instituto Nacional de Migración (INM) en 2014. El Instituto reemplazó una dirección general en la Secretaría de Gobernación, lo que resultó en una importante rotación de personal y requirió la creación de nuevos procedimientos, protocolos y estructuras para lidiar con todo, desde la producción de pasaportes hasta la emisión de visas⁹¹.

El Instituto Guatemalteco de Migración (IGM) fue creado recientemente, en agosto de 2020, con base en un código migratorio publicado en 2017, y aún se encuentra en el proceso de consolidación de su rol como organismo autónomo⁹². Los actores gubernamentales y no gubernamentales entrevistados para este informe coincidieron en que la creación del IGM fue un paso en la dirección correcta, pero también reconocieron que recién está comenzando a desarrollar su estructura institucional⁹³. A diferencia del INM en Honduras, que parece tener un perfil más amplio en el establecimiento de políticas, el IGM todavía juega un papel principalmente operativo en la gestión de la migración en este punto de su desarrollo, mientras que el Ministerio de Gobernación y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala encabezan el establecimiento de política migratoria.

En lugar de establecer un instituto autónomo de migración, El Salvador tiene una Dirección General de Migración y Extranjería, que depende del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Dicha dirección es de naturaleza totalmente operativa y se encuentra dentro del ministerio en general, a diferencia de los institutos autónomos en los otros dos países (y en México). Es la única agencia de migración en estos tres países centroamericanos que tiene su propia Patrulla Fronteriza, que se analiza en el siguiente apartado, que se centra específicamente en el monitoreo de los puntos de cruce irregulares.

Agencias de control de fronteras e inmigración

Las agencias de migración de Guatemala y Honduras y la Dirección General de Migración e Inmigración de El Salvador tienen la responsabilidad de controlar y verificar los ingresos legales en los puntos fronterizos oficiales. Bajo el Convenio Centroamericano de Libre Movilidad (CA-4), los ciudadanos de estos tres países, más Nicaragua, solo necesitan mostrar un documento de identificación legal, no un pasaporte o una visa, para ingresar a los otros países participantes. La abolición de los requisitos de visa para los ciudadanos de los países CA-4 y la facilitación del tránsito a través de documentación expedita resultaron de las discusiones mantenidas por la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM)⁹⁴. El Acuerdo

91 *El Heraldo*, “Gobierno de Honduras crea el Instituto Nacional de Migración,” *El Heraldo*, 30 de junio de 2014.

92 Ministerio de Gobernación de Guatemala, “Instituto Guatemalteco de Migración inicia funciones después de culminar proceso de transición,” actualizado el 3 de agosto de 2020.

93 Entrevistas del autor con tres funcionarios gubernamentales y un experto no gubernamental, julio y agosto de 2020.

94 Sobre el acuerdo CA-4, ver Triángulo Norte de Centroamérica de la OIM, “*Regional Integration*,” consultado el 1 de marzo de 2021. Este es un sitio web informativo que ofrece antecedentes tanto de la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM) como del acuerdo CA-4.

Presidencial sobre CA-4, firmado por los presidentes de estos cuatro países, sentó las bases para estos desarrollos, pero los acuerdos posteriores han creado las condiciones para una movilidad más fluida entre los países.

Sin embargo, debido a la pandemia del COVID-19, los cuatro gobiernos de CA-4 han impuesto considerables restricciones en los cruces fronterizos; por ejemplo, Guatemala requiere que los migrantes presenten resultados negativos en una prueba de COVID-19 en los puertos de entrada. Este endurecimiento de las fronteras en relación con la pandemia también ha permitido a los gobiernos de Guatemala, Honduras y El Salvador asumir un papel más activo para detener el movimiento de grandes grupos de migrantes irregulares, que a menudo viajan en caravanas⁹⁵. En el caso de Guatemala, las medidas fronterizas han facilitado la devolución de migrantes por parte de las autoridades que hayan ingresado al país sin una prueba negativa del país donde provinieron, y de donde pueden volver a solicitar el ingreso legal una vez que hayan pasado una prueba válida⁹⁶. Esto significa que el gobierno guatemalteco no procesa a estos migrantes para su deportación, sino que les ofrece retorno voluntario. En la práctica, esto es similar a las expulsiones estadounidenses bajo el Título 42 (la política de respuesta a una pandemia que permite a las autoridades estadounidenses expulsar rápidamente a los migrantes que llegan a las fronteras estadounidenses sin autorización para ingresar) incluidos los solicitantes de asilo, incluso si en el contexto guatemalteco los migrantes reciben la elección voluntaria entre retorno y deportación.

Los tres países han reforzado significativamente sus controles fronterizos entre los puertos de entrada durante este período.

De igual manera, los tres países han reforzado significativamente sus controles fronterizos entre los puertos de entrada durante este período. En el caso de El Salvador, la nueva Patrulla Fronteriza, creada dentro de la Dirección General de Migración y Extranjería en septiembre de 2019, tiene este mandato en específico. La Patrulla Fronteriza reúne a personal de la Dirección General junto con elementos de la Policía Fronteriza, que operan bajo la Policía Nacional, para patrullar puntos ciegos (es decir, puntos de cruce irregulares) a lo largo de las fronteras con Honduras y Guatemala. El financiamiento del Departamento de Estado de Estados Unidos, a través de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INL, por sus siglas en inglés), contribuyeron a este esfuerzo, que involucra a varios cientos de oficiales, pero aún es un proceso en marcha⁹⁷.

El Salvador es el único de estos tres países con una Policía Fronteriza específica y separada de la Patrulla Fronteriza, responsable de resguardar los cruces fronterizos legales e irregulares y que funciona como una unidad dentro de la Policía Nacional. En Guatemala y Honduras, las funciones de control migratorio han recaído cada vez más en la Policía Nacional y en el Ejército. Esto es más notorio en el caso de Guatemala, donde se registra la mayor migración de tránsito y donde se han desplegado unidades policiales y militares

95 El plan del gobierno guatemalteco para administrar la caravana de migrantes hondureños del 15 de enero de 2021, permitió a los ciudadanos adultos de Honduras, El Salvador y Nicaragua ingresar a Guatemala con un documento de identificación (según el convenio CA-4), pero también requirió una reacción en cadena de la polimerasa. (PCR) o prueba de antígenos negativa para el coronavirus. Los menores debían presentar pasaporte y estar acompañados de sus padres. Sobre estos eventos, ver Kevin Sieff, "US-Bound Caravan Thwarted in Guatemala as Pressures against Migrants Continues," *Washington Post*, 19 de enero de 2021.

96 Basado en comunicación del autor con un alto funcionario del gobierno guatemalteco, febrero de 2020.

97 Nelson Rauda Zablah y John Washington, "El Salvador lanza su Patrulla Fronteriza," *El Faro*, 15 de septiembre de 2019.

para disuadir los movimientos irregulares tanto en las fronteras como dentro del país. Los agentes del IGM apoyan estos esfuerzos, pero no parecen tener el liderazgo en la toma de decisiones operativas.

En el caso del gobierno hondureño, este cuenta con un organismo interinstitucional encargado de la aplicación de la ley y supervisar el control migratorio, conocido como Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional (FUSINA)⁹⁸, que opera bajo la dirección del Ejército Hondureño y se ha utilizado en ocasiones a lo largo de las fronteras para realizar acciones de inmigración y de control fronterizo. Creada en 2014, FUSINA está integrada por miembros de la Policía Nacional, el Ejército, la Procuraduría General de la República y las agencias de inteligencia. Si bien su misión es combatir el crimen organizado y el narcotráfico, FUSINA también realiza operaciones de control migratorio en los pasos fronterizos⁹⁹. Además, distintos informes sugieren que FUSINA recolecta huellas dactilares y fotografías en los cruces fronterizos como parte del acuerdo del Programa de Intercambio de Datos Biométricos entre los gobiernos de Honduras y Estados Unidos¹⁰⁰. Los dos países firmaron este acuerdo biométrico el 27 de septiembre de 2019, dos días después de la firma de un Acuerdo de Cooperación en materia de Asilo (que se analiza en la siguiente subsección), como parte de una serie de acuerdos negociados.

Sin embargo, hasta la fecha la promulgación y adopción de estas medidas de inmigración y control fronterizo han sido formuladas de manera *ad hoc*. Las agencias de migración involucradas tienen personal y / o recursos limitados para llevar a cabo operaciones de aplicación de la ley y control migratorio, mientras que la policía nacional y el ejército están siendo desplegados para asumir responsabilidades que generalmente no se encuentran dentro de sus mandatos. Incluso la participación de FUSINA representa la expansión de la misión de un grupo interinstitucional enfocado principalmente en el crimen organizado.

En el futuro, será importante asegurar que la responsabilidad del control fronterizo y la aplicación de la ley de inmigración recaiga en una autoridad apropiada y con los recursos adecuados.

En el futuro, será importante asegurar que la responsabilidad del control fronterizo y la aplicación de la ley de inmigración recaiga en una autoridad apropiada y con los recursos adecuados. El lograr este objetivo es fundamental tanto para la eficacia de estos esfuerzos, como para garantizar el respeto del estado de derecho y el trato humano de las poblaciones civiles, incluidos los niños migrantes. Incluso en el caso de El Salvador, el único país que ha respondido a este desafío creando una fuerza dedicada a especializarse en la aplicación de leyes migratorias, será fundamental observar si esta fuerza desarrolla la capacidad y la

98 La Fuerza Nacional de Seguridad Interinstitucional Nacional de Honduras (FUSINA) “mantiene una presencia fuerte y consistente en 115 comunidades con altos niveles de delincuencia relacionada con las pandillas. Realiza patrullajes motorizados y a pie para identificar y capturar a miembros de estos grupos” y “ha puesto en marcha un programa educativo en las escuelas con el fin de capacitar a niños y jóvenes para que no se involucren con pandillas.” Ver Adam Isacson y Sarah Kinoshian, “¿Cuáles unidades militares y policiales de Centroamérica reciben la mayor asistencia por parte de Estados Unidos?” Oficina de Washington para América Latina, 15 de abril de 2016.

99 Ministerio de Defensa Nacional de Honduras, “Zonas fronterizas bajo permanente resguardo y protección de FUSINA,” actualizado el 7 de mayo de 2020.

100 Entrevista del autor con un académico hondureño, septiembre de 2020; Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, “DHS Agreements with Guatemala, Honduras, and El Salvador” (hoja informativa, Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Washington, DC, 2019).

estructura institucional para cumplir con sus responsabilidades de manera efectiva y acorde a los estándares exigidos por la legislación nacional e internacional.

Sistemas de asilo y protección humanitaria

Los tres países han participado en los esfuerzos para fortalecer sus sistemas de asilo y protección de refugiados a través del Marco Integral de Soluciones y Protección Regional (MIRPS) para las Américas patrocinado por el ACNUR¹⁰¹. Sin embargo, ninguno de estos países cuenta todavía con un sistema de protección humanitaria sofisticado o bien desarrollado¹⁰².

Cada país recibe un número muy reducido de solicitudes de asilo cada año, generalmente de ciudadanos de países vecinos. Entre julio y septiembre de 2019, el gobierno de Estados Unidos firmó Acuerdos de Cooperación en materia de Asilo (ACA) con los gobiernos de Guatemala, Honduras y El Salvador. Bajo estos acuerdos, el gobierno estadounidense podría transferir a ciudadanos de otros países a estos países, donde sus solicitudes de asilo serían procesadas a través del sistema de protección del país receptor. Las autoridades estadounidenses enviaron menos de mil solicitantes de asilo, 579 de Honduras y 360 de El Salvador, a Guatemala bajo el ACA con el gobierno de ese país, antes de que tales transferencias se detuvieran en marzo de 2020 debido al inicio de la pandemia¹⁰³. La implementación por parte del gobierno de Estados Unidos de las expulsiones del Título 42 (ver subsección anterior de control fronterizo) ha hecho innecesario continuar usando el ACA, ya que dicha medida facilitó e hizo menos costoso el expulsar a los migrantes irregulares a México. Asimismo, los funcionarios del gobierno guatemalteco habían expresado dudas sobre el ACA en privado¹⁰⁴. Mientras tanto, los acuerdos con El Salvador y Honduras nunca se implementaron.

El 6 de febrero de 2021, el Departamento de Estado de Estados Unidos anunció que suspendería y rescindiría los ACA con los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras¹⁰⁵. Según el gobierno guatemalteco, solo 20 migrantes transferidos a Guatemala bajo el ACA habían solicitado asilo y ninguno lo había recibido al momento de la terminación del acuerdo¹⁰⁶.

101 Honduras y Guatemala se unieron en 2017, mientras que El Salvador se unió en 2019. Para obtener información adicional, ver ACNUR, “[Global Compact on Refugees Digital Platform – About the MIRPS](#),” consultado el 24 de febrero de 2021.

102 El análisis de los sistemas de protección humanitaria se basa en un mapeo en profundidad de las instituciones y leyes migratorias en cada país, incluidos Pikielny, Ornelas Cruz y Mora, “Marco legal e institucional migratorio de la República de Guatemala”; Pikielny y Mora, “Marco legal e institucional migratorio de la República de Honduras”; Pikielny y Mora, “Marco legal e institucional migratorio de la República de El Salvador.”

103 José de Córdoba y Michelle Hackman, “[Biden Withdraws from Trump Agreements to Send Asylum Seekers to Central America](#),” *Wall Street Journal*, 6 de febrero de 2021; Sofía Menchu, “[Guatemala Suspends Deportation, Asylum Flights from U.S.](#),” Reuters, 17 de marzo de 2020.

104 Entrevistas de los autores con funcionarios del gobierno de Estados Unidos y Guatemala, julio y agosto de 2020.

105 Departamento de Estado de Estados Unidos, “[Suspending and Terminating the Asylum Cooperative Agreements with the Governments El Salvador, Guatemala, and Honduras](#)” (comunicado de prensa, 6 de febrero de 2021),

106 de Córdoba y Hackman, “Biden Withdraws.” El 18 de enero de 2021, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos publicó un informe encargado por el presidente entrante del Comité, Bob Menéndez (demócrata por Nueva Jersey) Sobre los acuerdos de cooperación en materia de asilo de Estados Unidos con Guatemala, Honduras y El Salvador. El informe decía que ni un solo solicitante trasladado desde Estados Unidos había recibido asilo en Guatemala y pidió a la administración de Biden que rescindiera los acuerdos inmediatamente después de asumir el cargo. Véase el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, “[Menendez Publishes New Report Documenting Cruelty, Coercion, and Legal Contortions in Trump Administration’s Asylum Agreements](#)” (comunicado de prensa, 18 de enero de 2021).

Si bien nunca se implementaron por completo, dichos acuerdos mostraron cuán débiles eran los sistemas de asilo en estos tres países y trajeron consigo una atención renovada para desarrollarlos aún más. No obstante, las entrevistas sugieren que la violencia y la inseguridad que existen en los tres países pueden dificultar que los migrantes que necesitan protección consideren a cualquiera de ellos como un país de asilo seguro¹⁰⁷. Sin embargo, algunos ciudadanos de otros países centroamericanos buscan protección en estos países, incluida una afluencia pequeña pero notable de solicitantes de asilo nicaragüenses en 2018 y 2019, cuando el gobierno de ese país tomó medidas para reprimir las protestas. Históricamente, los tres países han recibido desde unas pocas docenas hasta un par de cientos de solicitudes de asilo por año¹⁰⁸.

En los últimos años, se han realizado algunos esfuerzos notables para desarrollar medidas alternativas de protección humanitaria. Desde 2016, el ACNUR, con el apoyo logístico de la OIM, ha operado el Acuerdo de Transferencia de Protección (PTA, por sus siglas en inglés) en estos tres países centroamericanos. Esto ha llevado a la identificación de más de 2,000 personas que enfrentan persecución y ha permitido que casi 1,000 de ellas sean reasentadas como refugiados en otros países (mientras tanto, otras esperan ser reasentadas, algunas en terceros países por su seguridad). Esta vía innovadora busca identificar a quienes se encuentran en mayor peligro y permitirles recibir protección sin tener que recurrir a un viaje irregular potencialmente peligroso por la región para buscar asilo¹⁰⁹.

Varias ONG también han creado medidas de protección *ad hoc* dentro de sus propios países. Uno de esos esfuerzos, liderado por la ONG Cristosal (con sede en San Salvador), brinda reubicación y apoyo para aquellos cuyas vidas están en peligro inminente en El Salvador y Honduras, pero que aún pueden vivir de manera segura en otras partes del país¹¹⁰.

Las agencias gubernamentales encargadas de asilo también han tomado medidas para mejorar su funcionamiento, incluso si todavía tienen un camino por recorrer en cada país. En Guatemala, el ACNUR y el IGM han colaborado para establecer la Oficina de Campo en Petén (FOPET) para fortalecer la presencia de mecanismos de protección a lo largo de la ruta migratoria en los departamentos de Izabal y Petén, utilizado principalmente por migrantes hondureños¹¹¹. En febrero de 2021, el IGM creó el Departamento de Reconocimiento de Estatuto de Refugiado (DRER) para apoyar el trabajo de la Comisión Nacional para Refugiados (CONARE)¹¹². Debido a la pandemia, los solicitantes de asilo deben solicitar citas, pero se les promete una respuesta dentro de los 15 días¹¹³. Con el objetivo de apoyar al recién creado DRER, el

107 Entrevistas de los autores con cuatro funcionarios gubernamentales y dos expertos no gubernamentales en los tres países, julio y agosto de 2020.

108 En el caso de Guatemala, las cifras oscilaron entre 220 y 280 en los años entre 2016 y 2019. Ver Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS), *II Informe Anual del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS) 2019* (Ginebra y Washington, DC: ACNUR y Organización de Estados Americanos, 2019), 84. Las cifras estuvieron por debajo de 100 tanto en El Salvador como en Honduras en 2018 y 2019. Ver ACNUR, *Ampliar las operaciones en Centroamérica 2019* (Ginebra: ACNUR, 2019), 9.

109 ACNUR, "Protection Transfer Arrangement," actualizado en junio de 2020; Entrevistas de los autores con funcionarios gubernamentales actuales y anteriores y representantes de organizaciones internacionales, julio a septiembre de 2020. Para una evaluación del Acuerdo de Transferencia de Protección entre septiembre de 2016 y marzo de 2018, ver Emmanuelle Diehl, *Evaluation of Effectiveness of the Protection Transfer Arrangement in Central America* (Ginebra: ACNUR, 2018).

110 Ver Cristosal, "Victim Accompaniment," consultado el 1 de marzo de 2021; Entrevistas de los autores con líderes de organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales, septiembre de 2020.

111 ACNUR, "Guatemala" (hoja informativa, febrero de 2017).

112 ACNUR, "UNHCR Welcomes Expansion of Guatemala's Asylum Capacity" (comunicado de prensa, 10 de febrero de 2021).

113 José Mazariegos, "Guatemala fortalece atención y protección," *Diario de Centro América*, 10 de febrero de 2021.

ACNUR ha contratado y capacitado para ello a un equipo profesional de más de 15 psicólogos, abogados y trabajadores sociales¹¹⁴.

En 2020, el gobierno guatemalteco también lanzó una nueva tarjeta de identidad de refugiado que puede usarse como prueba de autorización de trabajo. Originalmente, esta tarjeta fue emitida por el IGM, pero los titulares de la tarjeta informaron haber enfrentado dificultades para abrir una cuenta bancaria u obtener una licencia de conducir. Ahora dicha tarjeta es emitida por el Registro Nacional de las Personas (RENAP) y equivale al Documento Personal de Identificación (DPI) que tienen los ciudadanos, que es el documento de identificación exigido y aceptado universalmente. La introducción de la Cédula de Identidad de Refugiado fue parte de la campaña del ACNUR “Guatemala abre la puerta a un nuevo comienzo”, que busca crear conciencia sobre los refugiados en Guatemala¹¹⁵.

De manera similar, El Salvador recientemente ha dado pasos importantes para mejorar los mecanismos de protección, especialmente en términos de su marco legal y la formulación de políticas para proteger a los desplazados internos y otras personas que se ven obligadas a huir de sus hogares. Un paso importante fue la aprobación en enero de 2020 por la Asamblea Salvadoreña de la Ley Especial para la Atención y

El Salvador recientemente ha dado pasos importantes para mejorar los mecanismos de protección, especialmente en términos de su marco legal y la formulación de políticas para proteger a los desplazados internos y otras personas que se ven obligadas a huir de sus hogares.

Protección Integral a Víctimas de Violencia en Condición de Desplazamiento Forzado¹¹⁶. La ley, que fue redactada con el apoyo técnico del ACNUR, establece un sistema nacional integral que reúne a varias instituciones estatales para colaborar en la respuesta y prevención del desplazamiento forzado, incluida la identificación y protección de las víctimas¹¹⁷. Actualmente, el gobierno se encuentra en el proceso de diseñar los mecanismos operativos para implementar la ley. Con el financiamiento,

la supervisión y el apoyo adecuado de la sociedad civil, esto podría tener un impacto considerable en el desplazamiento interno, un precursor del desplazamiento de las fronteras. En un ejercicio de elaboración de perfiles, el gobierno salvadoreño estimó que casi 72,000 personas fueron desplazadas dentro del país entre 2006 y 2016, y la cifra real, incluidos los años desde 2016, es con certeza, mucho mayor¹¹⁸.

En Honduras, donde se estima que 247,000 personas han sido desplazadas dentro del país por la violencia¹¹⁹, el Congreso Nacional está considerando una legislación similar a la aprobada en El Salvador en 2020.

114 Esta capacitación incluyó el aprendizaje sobre el Código de Migración (Decreto 44-2016 del Congreso de la República), el Instituto Guatemalteco de Migración (IGM) y el trabajo fundamental del Departamento de Reconocimiento del Estatus de Refugiado (DRER). Ver IGM, “Profesionales Fueron Capacitados Para Atender A Solicitantes De Refugio Y Población Refugiada Reconocida En Guatemala” (comunicado de prensa, 4 de enero de 2021).

115 ACNUR, “Guatemala abre la puerta a un nuevo comienzo,” accedido el 1 de marzo de 2021.

116 Norma Gutierrez, “El Salvador: Legislative Assembly Passes New Law Protecting Internally Displaced People,” Biblioteca del Congreso de Estados Unidos, 29 de enero de 2020.

117 Merlin Delcid, “Aprueban ley para proteger a víctimas de desplazamiento forzado en El Salvador,” CNN Español, 9 de enero de 2020.

118 ACNUR, “El Salvador” (hoja de datos, enero de 2021).

119 Joint IDP Profiling Service (JIPS), *Estudio de caracterización de desplazamiento interno en honduras 2004-2018* (Geneva: JIPS, 2019).

Servicios de certificación y apoyo laboral para el trabajo en el extranjero

Una oportunidad que ha surgido en los últimos dos años es la posibilidad de que los ciudadanos de los tres países centroamericanos accedan a oportunidades laborales legales en el extranjero, principalmente en trabajos de temporada. La creación de vías legales para que las personas se trasladen al trabajo puede ser una de las únicas formas efectivas de convertir la migración irregular en un desplazamiento legal¹²⁰, y por tanto, los líderes gubernamentales de la región han comenzado a aprovechar las posibilidades. Entre la serie de acuerdos realizados por los tres gobiernos centroamericanos y Estados Unidos en 2019, que incluyeron los ACA, se encuentran un par de acuerdos que buscan facilitar vías legales para trabajar temporalmente en Estados Unidos; el acuerdo con Guatemala se enfocó en las visas H-2A para trabajadores agrícolas, mientras que el acuerdo con Honduras incluía visas H-2A y H-2B (trabajadores no agrícolas), y ambos apuntan a armonizar estándares y desarrollar procesos de reclutamiento transparentes para proteger a los trabajadores contra la explotación¹²¹. En un acuerdo separado entre el Departamento del Trabajo de Estados Unidos y el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador en febrero de 2020, ambos gobiernos se comprometieron a aumentar la participación de los trabajadores salvadoreños en los programas de visas H-2A y H-2B¹²². La administración Trump también amplió brevemente el límite H-2B en 2020 por medio del requisito de otorgar 10,000 de las visas adicionales a los nacionales de estos tres países centroamericanos¹²³. Sin embargo, el programa H-2B fue interrumpido ante la recesión económica inducida por la pandemia¹²⁴.

Además de crear el marco legal para la movilidad laboral, otro desafío es incentivar a los empleadores a contratar de este grupo de trabajadores. Los gobiernos de Guatemala y El Salvador han explorado formas de atraer el interés de los empleadores en contratar trabajadores temporales de sus países. Por una parte, el gobierno guatemalteco ha creado una base de datos de 34,000 trabajadores agrícolas potenciales examinados y se ha comunicado con asociaciones de empleadores. Por otra parte, el Ministro del Trabajo salvadoreño se ha reunido con empleadores y organizaciones de empleadores en Estados Unidos para promover dicha posibilidad¹²⁵.

El gobierno guatemalteco también ha intentado averiguar cómo ayudar a los trabajadores guatemaltecos a obtener los documentos necesarios para acceder a la Tarjeta de Visitante de Trabajador Fronterizo (TVTF) de México, que requiere documentación apostillada de un acta de nacimiento autenticada. Actualmente, la documentación apostillada se puede hacer en línea, pero todos los solicitantes deben viajar a la Ciudad de Guatemala para obtener la autenticación de su acta de nacimiento. El gobierno espera abrir una nueva

120 Selee y Ruiz Soto, *Construcción de un nuevo sistema migratorio regional*.

121 Para el acuerdo Guatemala H-2A, ver Gobiernos de Guatemala y Estados Unidos, "Agreement between the United States of America and the Republic of Guatemala concerning a Temporary Agricultural Workers Program," 30 de junio de 2019. Para los acuerdos H-2A y H-2B de Honduras, consulte Gobiernos de Honduras y Estados Unidos, "Agreement Concerning the Temporary Agricultural and Non-Agricultural Workers Programs," 27 de septiembre de 2019. Véase también Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, "DHS Agreements with Guatemala, Honduras, and El Salvador."

122 Para conocer el acuerdo entre Estados Unidos y El Salvador sobre visas H-2A y H-2B, ver Embajada de Estados Unidos en El Salvador, "The United States and El Salvador Sign MOU on Temporary Workers Program" (comunicado de prensa, 6 de febrero de 2020).

123 Michelle Hackman, "Trump Administration to Make 35,000 Additional Seasonal Worker Visas Available," *Wall Street Journal*, 5 de marzo de 2020.

124 Michael D. Shear y Miriam Jordan, "Trump Suspends Visas Allowing Hundreds of Thousands of Foreigners to Work in the United States," *New York Times*, 23 de junio de 2020.

125 Entrevistas del autor con altos funcionarios del gobierno de Guatemala y El Salvador, febrero de 2021 y diciembre de 2020, respectivamente.

oficina en Tecún Umán, una ciudad guatemalteca cercana a la frontera con México, a partir del 2021 que pueda procesar estas solicitudes para reducir los gastos de quienes quieran trabajar estacionalmente en México¹²⁶.

Esfuerzos para gestionar la migración de retorno y respaldar la reintegración

Desde la crisis de los menores no acompañados en 2014, los tres países han invertido, a través de distintas medidas, en esfuerzos centrados en el retorno y la reintegración de los migrantes¹²⁷. Estos esfuerzos han creado una forma más organizada de recibir a los migrantes que son deportados de Estados Unidos y México, ofreciendo servicios básicos de recepción. Sin embargo, estos países aún tienen que desarrollar servicios de reintegración adecuados. En los tres países, los esfuerzos oficiales del gobierno se complementan con iniciativas sólidas de la sociedad civil, aunque con fondos insuficientes, así como organizaciones internacionales que brindan asistencia más específica a los migrantes que regresan.

En particular, el gobierno guatemalteco cuenta una agencia autónoma, el Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA), que supervisa los servicios para los retornados y sus familias en el país. Creada en 2007 por ley, la secretaria ejecutiva y la subsecretaria del CONAMIGUA son elegidas directamente por el Congreso por un período de tres años¹²⁸. Sin embargo, el consejo no tiene autonomía presupuestaria y depende de la Cancillería de Guatemala para obtener sus recursos¹²⁹.

El CONAMIGUA se ha enfrentado con dificultades para cumplir con su mandato. Desde sus inicios, ha sido criticado como una institución política al servicio de unos cuantos miembros del Congreso y que se convirtió en irrelevante debido a la creación del IGM en 2020, ya que cubre gran parte de sus tareas. Las organizaciones de la diáspora en Estados Unidos se sienten particularmente ignoradas porque la institución no tiene autorización para gastar fondos fuera del país. A fines de abril de 2020, el Congreso destituyó al entonces secretario ejecutivo de CONAMIGUA por “mala gestión, falta de planes para cumplir con su mandato y falta de atención a los conciudadanos durante la emergencia sanitaria del COVID-19”¹³⁰. Sin embargo, durante los nueve meses siguientes, de mayo de 2020 a febrero de 2021, el CONAMIGUA ha demostrado su capacidad para atender de manera efectiva las necesidades de los migrantes retornados. Con fondos gubernamentales especiales para atender la crisis sanitaria, el CONAMIGUA negoció con instituciones gubernamentales y organismos internacionales el establecimiento de un protocolo de recepción para los retornados que incluye la provisión de albergue, alimentos, suministros, atención médica y transporte. Además, produjo una campaña de concienciación pública, en español y tres idiomas mayas, para combatir la estigmatización de los migrantes que regresan y que se cree están infectados con el coronavirus. Posteriormente, el Congreso eligió a un nuevo secretario ejecutivo en enero de 2021 e, incluso con este progreso reciente, el secretario ha dicho que “tendrá que empezar de cero”¹³¹.

126 Entrevista del autor con alto funcionario del gobierno de Guatemala, agosto de 2020.

127 Ariel G. Ruiz Soto, Rodrigo Domínguez-Villegas, Luis Argueta y Randy Capps, *Sustainable Reintegration: Strategies to Support Migrants Returning to Mexico and Central America* (Washington, DC: MPI, 2019). Ver también Michael Clemens, “The Missing Piece in Biden’s Plan for Central America: Bilateral Labor Agreements,” Center for Global Development, 9 de febrero de 2021.

128 El Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA) fue creado mediante Decreto Legislativo 46-2007, promulgado por Acuerdo de Gobierno 106-2009 del Poder Ejecutivo, y comenzó a funcionar el 1 de octubre de 2008. Ver CONAMIGUA, “Ley del Consejo Nacional de Atención al Migrante,” consultado el 15 de marzo de 2021.

129 Entrevista del autor con alto funcionario del gobierno de Guatemala, agosto de 2020.

130 *La Hora*, “Congreso destituye a Carlos Narez de CONAMIGUA,” *La Hora*, 30 de abril de 2020.

131 Sergio Morales Rodas, “Secretario de Conamigua: ‘Empezaremos desde cero,’” *Prensa Libre*, 19 de febrero de 2021.

Algunos esfuerzos adicionales para institucionalizar el CONAMIGUA incluyen recomendaciones para reformar la ley que la creó en 2007. Una organización de la sociedad civil propuso en octubre de 2020 llevar a cabo dos modificaciones: aumentar su presupuesto e incluirlo como una partida en el presupuesto nacional, por lo que sería independiente del Ministerio de Relaciones Exteriores; y permitirle incurrir en gastos fuera de Guatemala¹³².

En El Salvador, el Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES) es una institución autónoma del Ministerio de Relaciones Exteriores, que fue creado en 2011 por decreto legislativo como un nuevo espacio para incluir la voz de los migrantes salvadoreños en el desarrollo de políticas enfocadas en los migrantes y sus familias. CONMIGRANTES también tiene como objetivo promover el cumplimiento de la ley y los derechos humanos, la coordinación y el empoderamiento de las comunidades salvadoreñas en el exterior a nivel nacional¹³³.

Entre los principales logros de CONMIGRANTES durante los últimos cuatro años se encuentran el establecimiento de la Política Nacional para la Protección de los Migrantes Salvadoreños; darle la mayor visibilidad de CONMIGRANTES entre los salvadoreños en el exterior y el esclarecimiento a través de los medios nacionales e internacionales del rol de la institución; así como el establecimiento de acuerdos de cooperación y apoyo para la búsqueda de migrantes desaparecidos en México y Estados Unidos¹³⁴. CONMIGRANTES también ha trabajado para fortalecer la recepción y reintegración de retornados y para establecer oficinas municipales para la atención de los migrantes y sus familias. De cara al futuro, CONMIGRANTES enfrenta el desafío de establecerse como la entidad autónoma que la ley le asigna. Una nueva secretaria ejecutiva del Consejo fue elegida a principios de 2021, y presidirá el consejo por un período de cuatro años¹³⁵.

Incluso antes de la creación de CONMIGRANTES, El Salvador fue el primer país de Centroamérica en implementar un programa de recepción para migrantes retornados. El programa Bienvenido a Casa comenzó en 1998 para brindar servicios básicos de recepción y se convirtió en el programa El Salvador es tu Casa en 2017, con servicios ampliados en las oficinas municipales¹³⁶. En su última versión, el objetivo del programa es establecer un “mecanismo de información y coordinación con diferentes actores para brindar atención psicosocial integral y oportunidades laborales, académicas y empresariales”. El principal desafío de estos programas es conectar a los retornados con los servicios de reintegración¹³⁷. Por medio del Sistema Nacional de Información sobre Inmigración, un formulario de registro que permite al gobierno analizar los perfiles demográficos y las necesidades de los migrantes que regresan, el programa pudo registrar 74,000 migrantes que regresaron entre noviembre de 2015 y marzo de 2018. Sin embargo, durante el mismo período, el programa solo pudo conectar a 5,000 retornados con servicios de reintegración en sus

132 CONAMIGUA, “Ley del Consejo Nacional de Atención al Migrante.”

133 Asamblea Legislativa de El Salvador, *Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia*, promulgada el 17 de marzo de 2011.

134 Entrevistas del autor con un experto no gubernamental, julio de 2020.

135 Algunos líderes migrantes cuestionaron esta elección. Ver Denni Portillo, “Acusan al Gobierno de manipular elección en CONMIGRANTES,” *La Prensa Gráfica*, 12 de enero de 2021.

136 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, “El Salvador es tu casa: Sistema de Servicios Integrales para la Población Salvadoreña Retornada” (presentación, Cancillería, San Salvador, 14 de junio de 2018).

137 Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, “El Salvador es tu casa.”

seis oficinas, incluidas oportunidades de emprendimiento, certificación laboral, programas educativos y atención médica.

En Honduras, como respuesta a los movimientos a gran escala de menores no acompañados en 2014, el presidente declaró una emergencia humanitaria y creó la Fuerza de Tarea Conjunta para la Niñez Migrante¹³⁸. Desde entonces, el grupo de trabajo ha evolucionado y ahora es el órgano de coordinación y toma de decisiones en temas relacionados con la protección y asistencia a todos los migrantes hondureños. El grupo de trabajo está integrado por 20 instituciones oficiales y no gubernamentales, incluida la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF)¹³⁹. El mandato de la DINAF es atender a los más vulnerables, incluidos los niños migrantes que regresan, a través de su programa de migración¹⁴⁰.

Adicionalmente, en 2014, Honduras implementó una nueva Ley para la Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familias, con el objetivo de proteger a los migrantes hondureños en el exterior y retornados, sentando así el marco para los servicios migratorios existentes¹⁴¹. Además de proteger los derechos de los migrantes hondureños, la ley busca coordinar los esfuerzos interinstitucionales e internacionales en la formulación de políticas migratorias y apoyar a las organizaciones de la sociedad civil para los hondureños retornados, entre otros objetivos. La ley también estableció un Fondo de Solidaridad con el Migrante Hondureño (FOSMIH) anual para pagar los programas de reinserción social y laboral, así como para fortalecer los servicios consulares en el exterior¹⁴².

El Centro Nacional de Información del Sector Social de Honduras (CENISS) supervisa el Sistema Integral de Atención al Migrante Retornado (SIAMIR), una base de datos con información estadística recopilada a través de la Ficha Integral de Migrantes Retornados (FIM). Con esta información, el gobierno identifica las necesidades de los hondureños retornados y les presenta posibilidades de empleo, capacitaciones disponibles y otras formas de apoyo. Los retornados completan la FIM en tres Centros de Atención al Migrante Retornado (CAMR) ubicados en el aeropuerto de San Pedro Sula, en la ciudad portuaria de Omoa, y en la Base Aérea Palmerola cerca de Comayagua, y en un Centro de Atención para Niñez y Familias Migrantes (CANFM-Belén) en San Pedro Sula, que brindan asistencia integral a los migrantes hondureños retornados por vía aérea, terrestre o marítima¹⁴³.

Además, existen Unidades Municipales de Atención al Migrante Retornado (UMAR) ubicadas en las 15 comunidades hondureñas con mayores tasas de emigración. Basándose en los datos recopilados sobre los retornados en su llegada, las UMAR buscan brindar asistencia y servicios de seguimiento a los retornados,

138 Presidencia de Honduras, “Fuerza de tarea para la niñez migrante,” consultado el 1 de marzo de 2021.

139 Centro Nacional de Información del Sector Social, “Migrantes Retornados,” consultado el 1 de marzo de 2021.

140 Gobierno de Honduras, “Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia,” consultado el 1 de marzo de 2021.

141 Gobierno de Honduras, *Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares*, promulgada el 15 de febrero de 2014.

142 Gobierno de Honduras, *Reglamento para la Administración del Fondo de Solidaridad con el Migrante Hondureño*, promulgada el 3 de febrero de 2018.

143 El Centro de Atención al Migrante Retornado (CAMR) en San Pedro Sula recibe y atiende a adultos migrantes retornados por vía aérea desde cualquier parte del mundo, mientras que el de Omoa hace lo mismo para adultos retornados por tierra desde Guatemala y México y por mar desde Belice. La CAMR-Belén recibe y atiende a familias y niños no acompañados que regresan vía aérea y terrestre. En casos excepcionales, el CAMR de Comayagua, ubicado en la Base Aérea de Palmerola, recibe a migrantes retornados de Estados Unidos, incluidos niños, adultos y familias no acompañados. Ver Gobierno de Honduras, “Contribuciones del Estado de Honduras para el Informe sobre los Derechos Humanos de los Migrantes,” consultado el 1 de marzo de 2021.

con el objetivo de apoyar su reintegración económica y social en sus comunidades de origen¹⁴⁴. Sin embargo, no es del todo claro que tan exitosas han sido las UMAR en conectar a los retornados con los servicios disponibles debido a la falta de datos gubernamentales sobre los resultados de estos esfuerzos.

En los tres países, las organizaciones de la sociedad civil, algunas de ellas independientes y muchas otras vinculadas a la Iglesia católica, menonita o luterana, llenan los vacíos que dejó el gobierno para atender a los migrantes que regresan y ayudarlos a reintegrarse en las comunidades locales¹⁴⁵. Algunas de estas organizaciones, como el Instituto Salvadoreño del Migrante (INSAMI) y la Red Jesuita, están bien establecidas y ofrecen una variedad de apoyos para la reintegración, incluida la asistencia para obtener los documentos necesarios y, a veces, proporcionar referencias para empleos. Distintas organizaciones también han buscado influir en las discusiones sobre políticas públicas, incluido el desarrollo de estrategias para la inclusión financiera de los migrantes que regresan en el caso del INSAMI¹⁴⁶.

En los tres países, las organizaciones de la sociedad civil ... llenan los vacíos que dejó el gobierno para atender a los migrantes que regresan y ayudarlos a reintegrarse en las comunidades locales.

Las organizaciones de la diáspora son otro recurso importante para los migrantes centroamericanos que regresan, y algunas organizaciones han demostrado el deseo de trabajar en conjunto y compartir experiencias. En 2017, la Comisión Nacional de Apoyo a los Migrantes Retornados con Discapacidad (CONAMIREDIS) en Honduras, la Alianza de Salvadoreños Retornados (ALSARE) y la Asociación de Retornados Guatemaltecos (ARG) formaron la Alianza Regional de Migrantes y Retornados¹⁴⁷.

La asistencia para el empleo es un foco central de muchos programas de reintegración. Por ejemplo, Guatemala cuenta con programas administrados por organizaciones sin fines de lucro e instituciones gubernamentales, incluida la Fundación Avina, Te Conecta y el Instituto Nacional de Formación Técnica y Profesional, para certificar las habilidades de los migrantes que retornan, brindar capacitación y ayudarlos a encontrar trabajo. La organización sin fines de lucro Te Conecta ofrece asesoramiento, orientación laboral, capacitación en computación y ayuda a los retornados a conectarse con empleadores, que a menudo son centros de atención¹⁴⁸. A su vez, la gran organización de ayuda internacional Catholic Relief Services (CRS) también ofrece programas y servicios centrados en el mercado laboral en toda la región, que incluyen capacitación técnica y vocacional, capital semilla y programas para desarrollar habilidades interpersonales y de vida. Además, CRS ha desarrollado iniciativas para combatir el desempleo juvenil y promover el emprendimiento social, incluido un programa de un año que brinda capacitación laboral y tutoría para jóvenes y los ayuda a encontrar empleo después de graduarse del programa¹⁴⁹. Estas iniciativas no solo

144 Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras, *Características Fundamentales para una Reinserción Efectiva de hondureños "TPS" Retornando a Honduras: Recomendaciones de Políticas Públicas* (Washington, DC: Wilson Center, 2019).

145 Entrevista del autor con líderes de la sociedad civil, julio a septiembre de 2020. Véase también Federación Luterana Mundial, "Continúa apoyo a migrantes retornados en Olancho" (comunicado de prensa, 6 de abril de 2017).

146 Instituto Salvadoreño del Migrante, "Los retornados una población con potencial," consultado el 15 de marzo del 2021.

147 Nyzelle Juliana Donde y Tuila Botega, "Migrantes retornados con discapacidad y sus luchas por reconocimiento: una mirada desde la Pastoral de Movilidad Humana de Honduras," *REMHU: Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana* 28, no. 60 (2020): 263–70.

Ver también Diario Co Latino, "Migrantes retornados centroamericanos crean Alianza Regional," actualizado el 26 de abril de 2018.

148 Te Conecta, "Quiénes Somos," accedido el 9 de marzo de 2020. Ver también Ruiz Soto, Domínguez-Villegas, Argueta y Capps, *Sustainable Reintegration*, 19.

149 Catholic Relief Services, "Lo Que Hacemos," accedido el 15 de marzo de 2021.

ayudan a los migrantes a recuperarse después del retorno, sino que también ayudan a garantizar que las comunidades locales se beneficien de las habilidades que hayan adquirido en el extranjero.

Algunos programas de reintegración incluyen un enfoque en el espíritu empresarial. Por ejemplo, el Programa de Apoyo a los Migrantes dirigido por la Comisión de Acción Social Menonita (CASM) ayuda a los jóvenes deportados a Honduras a aprender habilidades laborales o cómo iniciar una pequeña empresa. El Servicio Mundial de la Federación Luterana Mundial también tiene un programa que, entre otras cosas, tiene como objetivo ayudar a los migrantes que regresan al país a iniciar pequeñas empresas¹⁵⁰.

Una limitación de esta amalgama de iniciativas es que los programas de capacitación laboral y desarrollo de habilidades se basan principalmente en áreas urbanas, mientras que muchos migrantes que regresan provienen de comunidades rurales donde existen pocos programas de este tipo. Sin embargo, existen algunos ejemplos de esfuerzos exitosos para brindar capacitación técnica en comunidades rurales, como el Centro de Formación Quédate del gobierno de Guatemala en Santa María Visitación, una pequeña comunidad en el Altiplano Occidental¹⁵¹. Este tipo de programa a menudo se dirige no solo a los retornados, sino también a los jóvenes en riesgo que pueden considerar la posibilidad de migrar, como el programa de Seguridad Alimentaria Enfocada en los Primeros Mil Días (SEGAMIL), que proporciona certificaciones en empleo agrícola y microcréditos para proyectos emprendedores¹⁵². No obstante, existen otros factores que han limitado el crecimiento y alcance de las iniciativas de reintegración, incluidos la limitación de recursos humanos¹⁵³, falta de conciencia pública sobre los servicios disponibles y, en algunos casos, falta de confianza pública en el gobierno y sus programas¹⁵⁴.

Finalmente, si bien los esfuerzos de reintegración existentes están orientados principalmente hacia la reintegración en el mercado laboral, se necesita un enfoque más holístico, uno que atienda a la familia, la comunidad, la educación y el apoyo psicosocial de los retornados. Los migrantes que retornan a menudo son estigmatizados como “criminales”, y esto ha alcanzado nuevos niveles durante la pandemia debido a los temores de que puedan ser portadores del virus¹⁵⁵. Los inmigrantes retornados también pueden experimentar auto-estigmatización, y algunos expresan el deseo de “ser invisibles”, abstenerse de decirles a otros que han vivido en Estados Unidos o incluso que hablan inglés¹⁵⁶. El proceso de desarrollar un sentido de pertenencia requiere tiempo, así como apoyo personal y comunitario. Dados estos desafíos, los

150 Federación Luterana Mundial, “Continúa apoyo a migrantes retornados en Olancho.”

151 Secretaría del Bienestar Social de Guatemala (SBS), “Centros de Formación ‘Quédate,’” consultado el 9 de marzo de 2020. Ver también Ruiz Soto, Dominguez-Villegas, Argueta y Capps, *Sustainable Reintegration*, 18.

152 Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala, “Programa SEGAMIL certificó a 126 promotores agropecuarios comunitarios en Tonicapán,” actualizado el 13 de agosto de 2018. Ver también Catholic Relief Services, “La decisión de quedarse hizo una diferencia,” consultado el 15 de marzo de 2021.

153 Dirección General de Protección al Hondureño Migrante, “Avances Y Desafíos De La Institucionalidad Alrededor Del Bienestar Del Migrante Hondureño,” consultado el 1 de marzo de 2021.

154 En Honduras, una encuesta de opinión pública de 2020 reveló que el 83 por ciento de la población no confiaba en el gobierno central; ocho de cada diez ciudadanos dijeron que pensaban que la corrupción se estaba extendiendo en el gobierno central y que la sociedad tenía más confianza en la iglesia que en las autoridades estatales. Ver Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús, “Sondeo de Opinión Pública 2020,” consultado el 1 de marzo de 2021.

155 Juan Montes y Michelle Hackman, “Latin America, Wary of Exported Coronavirus, Voices Concern over U.S. Deportations,” *Wall Street Journal*, 24 de abril de 2020; Camille Le Coz y Kathleen Newland, *Rewiring Migrant Returns and Reintegration after the COVID-19 Shock* (Washington, DC: MPI, 2020).

156 Entrevista del autor con miembro de la asociación de migrantes retornados, septiembre de 2020.

programas de reintegración en estos países que son especialmente exitosos a menudo tienen un marcado enfoque en la salud mental¹⁵⁷.

C. *Importancia de la coordinación interinstitucional y la cooperación internacional*

Como se ha sugerido anteriormente, una de las piezas restantes para consolidar un sistema migratorio más efectivo en cada país es la coordinación entre las diferentes partes del gobierno. La formulación de políticas públicas se ha mantenido *ad hoc* en la mayoría de estos países centroamericanos, cambiando entre Ministerios y Secretarías de Relaciones Exteriores y Gobernación, agencias de migración y la presidencia, según el momento y las presiones externas que los obligan a actuar. Estos tres países aún tienen que desarrollar un sistema de toma de decisiones sostenible que permita a las partes interesadas de todo el panorama institucional puedan opinar sobre la formulación e implementación de políticas y los planes para el futuro.

La única excepción parcial es Guatemala, que tiene la ANM, aunque en la actualidad no parece ser el vehículo principal para las discusiones o decisiones migratorias dentro del gobierno. Un atento observador de la política migratoria en la región señaló en una entrevista que las instituciones migratorias y las estructuras de gobernanza son “nichos que son ocupados por los gobiernos en el poder a su conveniencia”, lo que impide su consolidación¹⁵⁸.

Muchas decisiones migratorias también son interdependientes en la región, lo que hace crucial encontrar mecanismos de cooperación entre los tres gobiernos y con los gobiernos de México y Estados Unidos. Parece que existe una comunicación fluida a nivel diario y operativo entre los institutos de migración en estos tres países centroamericanos y con el INM en México y el Departamento de Seguridad Nacional en Estados Unidos, especialmente para compartir información sobre migrantes que pueden tener órdenes de arresto pendientes o presentan una amenaza para la seguridad nacional. Sin embargo, otros aspectos que requieren de cooperación están todavía en proceso.

Muchas decisiones migratorias también son interdependientes en la región, lo que hace crucial encontrar mecanismos de cooperación entre los tres gobiernos y con los gobiernos de México y Estados Unidos.

157 Ver Ruiz Soto, Dominguez-Villegas, Argueta y Capps, *Sustainable Reintegration*. El Instituto Salvadoreño del Migrante (INSAMI) tiene un protocolo que comienza con la entrevista de ingreso y se da seguimiento en la clínica médica. El protocolo incluye derivaciones al sistema nacional de salud, según sea necesario. En Guatemala, la Casa del Migrante cuenta con un psicólogo en el Centro de Retornados de la Terminal de la Fuerza Aérea para situaciones de emergencia y derivación para seguimiento con psicólogos internos en la sede de Casa del Migrante. La Red Kat - DESGUA (Desarrollo Sostenible para Guatemala) tiene un programa de reintegración de 12 pasos en Quetzaltenango, Guatemala, con capacidad limitada. Los refugios para niños de la SBS tanto en el Centro de Recepción de la Fuerza Aérea (donde llegan las familias) como en el centro de recepción regular del aeropuerto (donde llegan los menores no acompañados), así como en los dos refugios de Nuestro Raíces (uno en Quetzaltenango y otro en la Ciudad de Guatemala) cuentan con psicólogos para evaluar a los recién llegados.

158 Entrevista del autor con un experto no gubernamental, julio de 2020.

Una oportunidad para una cooperación regional más amplia son las inversiones para abordar las causas fundamentales de la migración. El Plan de Desarrollo Integral (PDI) para El Salvador, Guatemala, Honduras y México, diseñado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), busca abordar las causas estructurales de la migración invirtiendo 45 mil millones de dólares en cinco años en desarrollo económico, bienestar social y sostenibilidad ambiental¹⁵⁹. El presidente mexicano López Obrador se ha comprometido a proporcionar fondos para que los tres países centroamericanos establezcan dos programas sociales y laborales con el objetivo de frenar la migración irregular¹⁶⁰.

La conferencia de autoridades migratorias, convocada por el SICA (un organismo de coordinación entre los gobiernos centroamericanos), proporciona un foro donde se reúnen los líderes de las instituciones migratorias. La Conferencia Regional sobre Migración, que también incluye a Estados Unidos, Canadá, Costa Rica, Panamá y República Dominicana y es administrada por la OIM, constituye otro mecanismo que puede facilitar el aprendizaje recíproco y los pasos iniciales coordinados en algunas áreas como el abordaje de la trata. De manera similar, el MIRPS, administrado por el ACNUR, es un marco importante para el desarrollo de estándares y procesos básicos para mejorar la protección humanitaria en estos países, aunque todavía queda un largo camino por recorrer.

La OIM y el ACNUR, en particular, desempeñan un papel importante al asesorar a los gobiernos de manera individual sobre políticas migratorias y de protección humanitaria, respectivamente, así como de proporcionar recursos para ayudar a los actores nacionales a llevar a cabo sus misiones. Existen aún oportunidades para la colaboración futura a través de estas dos agencias de la ONU, ya que El Salvador, Guatemala y Honduras trabajan para desarrollar instituciones más sólidas para la formulación de políticas migratorias, gestión migratoria, aplicación de la ley, asilo y protección, movilidad laboral legal y apoyo a los migrantes que retornan.

4 Costa Rica y Panamá: un estudio de contrastes institucionales para la gestión migratoria¹⁶¹

A diferencia de México u otros países de Centroamérica, los inmigrantes constituyen una parte sustancial de la población tanto en Costa Rica como en Panamá. Esa proporción está entre el 13 y el 15 por ciento en Costa Rica, la más alta de América Latina y mucho más cercana a la de Estados Unidos (14 por ciento)

159 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “El Plan de Desarrollo Integral es la llave para atender las causas estructurales de la migración con un enfoque de crecimiento, igualdad y sostenibilidad ambiental,” actualizado el 23 de septiembre de 2020. Ver también CEPAL, *Hacia un nuevo estilo de desarrollo: Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México* (Ciudad de México: CEPAL, 2019).

160 Estos dos programas son: Sembrando Vida para brindar subsidios y capacitación técnica a los trabajadores agrícolas y plantadores de árboles, y Jóvenes Construyendo el Futuro para brindar un estipendio laboral y capacitación profesional a los jóvenes. Los últimos informes indican que el gobierno mexicano había invertido 886 mil millones de pesos (aproximadamente 43 millones de dólares) para estos programas en El Salvador y Honduras, con más de 11,000 beneficiarios. Debido a las elecciones presidenciales y la pandemia, Guatemala aún no había recibido esta inversión a febrero de 2021. Ver Enrique Hernández, “México beca a 11,184 jóvenes y sembradores de Honduras y El Salvador,” *Forbes Centroamérica*, 8 de febrero de 2021.

161 Esta sección fue investigada y escrita principalmente por Andrew Selee y Jessica Bolter, con aportes adicionales de los otros autores del reporte. María Jesús Mora, consultora del MPI, brindó investigación adicional, parte de su investigación en curso sobre políticas de inmigración e integración en Costa Rica con Diego Chaves, que se publicará como: Diego Chaves y María Jesús Mora, *Costa Rican Migration Policy* (Washington, DC: MPI, por publicarse).

que a la de otros países de la región¹⁶². En Panamá, alrededor del 4 por ciento de la población nació en el extranjero¹⁶³. En ambos casos, estas poblaciones nacidas en el extranjero incluyen una mezcla de

Ambos países se han enfrentado a una migración masiva en los últimos años debido a las crisis políticas y económicas en Venezuela y Nicaragua.

inmigrantes establecidos que han optado por hacer negocios o jubilarse en estos países; un número considerable de refugiados y otros migrantes forzosos, algunos de los cuales tienen solicitudes de asilo pendientes; y migrantes poco cualificados en situación irregular. Ambos países se han enfrentado a una migración masiva en los últimos años debido a

las crisis políticas y económicas en Venezuela y Nicaragua, que han llevado a un gran número de personas a buscar refugio en los países vecinos.

En términos institucionales, Costa Rica y Panamá son un estudio de contrastes. En el caso de Panamá, las instituciones migratorias se dismantelaron en gran medida cuando se llevó a cabo la restructuración de las instituciones de seguridad del país en la década de 1990 después de la caída del régimen construido por el ya fallecido dictador militar Manuel Noriega, pero nunca se reconstruyeron por completo. Mientras tanto, Costa Rica tiene algunas de las instituciones de protección humanitaria y migratoria más sofisticadas de todo el continente americano. Sin embargo, estas instituciones se han visto sometidas a una presión cada vez mayor, a medida que el número de migrantes y solicitantes de asilo de Nicaragua, Venezuela, Cuba principalmente, y El Salvador y Honduras en menor proporción, ha sobrepasado su capacidad.

Al mismo tiempo, tanto Panamá como Costa Rica están lidiando con un aumento significativo en los migrantes en tránsito de otros países, incluidos Haití, Camerún, Congo, Bangladesh, India y varios otros, que tratan de llegar a Estados Unidos. Ambos países han construido una capacidad incipiente para gestionar estos movimientos de tránsito, incluidos refugios y sistemas coordinados con el gobierno de Estados Unidos para proporcionar verificaciones de antecedentes para los que transitan. No obstante, también se enfrentan a un número significativo de migrantes en tránsito que quieren eludir estos controles, así como la creciente influencia de traficantes y poca capacidad para devolver a los migrantes a sus países de origen. La pandemia del COVID-19 ha tensado aún más los esfuerzos para abordar estos problemas y ha creado desafíos completamente nuevos para la gestión migratoria.

A. *Cambios en tendencias migratorias y solicitudes de asilo*

Otra gran diferencia entre Costa Rica y Panamá y el resto de los países de Centroamérica es que ambos países tienen relativamente pocos ciudadanos que viven en el extranjero. En 2019, solo 101,000 panameños

162 El gobierno costarricense estimó en 2011 que su población nacida en el extranjero era el 8.9 por ciento de la población total. Otras estimaciones del gobierno, en el Plan Nacional de Integración publicado en 2017, sugieren que la proporción de la población nacida en el extranjero aumentó a 13 por ciento en 2017. A partir de 2018, entre 80,000 y 100,000 nicaragüenses (o más) más emigraron a Costa Rica, como se discutirá a continuación, junto con los migrantes de Venezuela, Estados Unidos, Colombia, la Unión Europea y otros lugares, lo que sugeriría que la proporción actual de la población nacida en el extranjero es probablemente más del 14 por ciento y quizás más cercana al 15 por ciento. Para los números de 2017 y 2011, ver Dirección General de Migración e Inmigración de Costa Rica, *Plan Nacional de Integración para Costa Rica, 2018-2022* (San José, Costa Rica: Dirección General de Migración e Inmigración, 2017), 11–14.

163 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, “*International Migrant Stock 2019: Country Profiles*,” consultado el 15 de febrero de 2021.

y 94,000 costarricenses vivían en Estados Unidos, el principal destino de los migrantes de ambos países¹⁶⁴. En contraste, ambos países tienen un gran número de inmigrantes en relación con el tamaño de su población: en 2019, Panamá tenía aproximadamente 185,000 inmigrantes en comparación con una población nacional total de 4.2 millones, y Costa Rica tenía 418,000 inmigrantes y una población total de 5.0 millones¹⁶⁵.

En el caso de Costa Rica, existen tres fuentes principales de inmigración. Sin duda, los nicaragüenses los constituyen más de las tres cuartas partes de todos los inmigrantes en Costa Rica. Inicialmente los nicaragüenses llegaron en tres períodos principales: en la década de 1970, en respuesta a la represión del régimen de Somoza; en la década de 1980 durante la guerra civil; y en la década de 1990 durante una crisis económica¹⁶⁶. Además de estos periodos, siempre habido una migración de bajo nivel entre los dos países, parte de ella estacional, ya que los nicaragüenses encuentran empleo en la agricultura, la construcción, el trabajo doméstico y otras áreas de la economía costarricense. Sin embargo, desde abril de 2018, cuando el gobierno del presidente Daniel Ortega en Nicaragua comenzó a reprimir protestas pacíficas, una nueva afluencia de solicitantes de asilo y migrantes nicaragüenses que se estima entre 80,000 y 100,000 ha huido a Costa Rica¹⁶⁷.

Así mismo, Costa Rica se ha convertido en un destino predilecto para los ciudadanos de otros países que buscan una vida mejor o buscan refugio, incluidos, en la década de 1990 y principios de la de 2000, muchos colombianos y, más recientemente, venezolanos. Por ende, en 2017, el gobierno costarricense calculó que había alrededor de 27,000 personas nacidas en Colombia en el país¹⁶⁸. Mientras tanto, las estimaciones internacionales sugieren que hay casi 30,000 venezolanos viviendo en Costa Rica, la mayoría de los cuales han llegado desde 2015 y especialmente desde 2017¹⁶⁹.

Entre los migrantes adinerados de todo el mundo que deciden a vivir en Costa Rica, un gran número nacieron en Estados Unidos. De hecho, los inmigrantes nacidos en Estados Unidos se encuentran entre los cuatro principales grupos de nacidos en el extranjero en el país, con un estimado de 24,000 personas nacidas en Estados Unidos viviendo en Costa Rica en 2017¹⁷⁰. Muchos de ellos son jubilados, empresarios o empleados de empresas internacionales. A su vez, el país también alberga un número importante de inmigrantes de la Unión Europea, unos 20,000 en 2017¹⁷¹.

164 Ver MPI Migration Data Hub, “Countries of Birth for U.S. Immigrants, 1960-Present,” consultado el 12 de marzo de 2021. El gobierno costarricense estima que el 60 por ciento de los costarricenses en el exterior vive en Estados Unidos, aunque sitúa la cifra total de costarricenses en el exterior en 210,000, una cifra ligeramente superior, pero todavía bastante baja en comparación con otras poblaciones emigrantes. Ver Dirección General de Migración e Inmigración de Costa Rica, *Diagnóstico del Contexto Migratorio de Costa Rica 2017* (San José, Costa Rica: Dirección General de Migración e Inmigración y OIM, 2017).

165 Banco Mundial, “Population, Total,” consultado el 12 de marzo de 2021.

166 Dirección General de Migración e Inmigración de Costa Rica, *Diagnóstico del Contexto Migratorio de Costa Rica 2017*, 13.

167 Andrew Selee y Jessica Bolter, *Bienvenidas asimétricas: Respuestas de América Latina y el Caribe a la migración venezolana y nicaragüense* (Washington, DC: MPI, 2020), 1.

168 Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica, *Diagnóstico del Contexto Migratorio de Costa Rica 2017*, 16.

169 La estimación oficial internacional es de 29.800 a febrero de 2021, según la Plataforma de Coordinación R4V para Refugiados y Migrantes de Venezuela, “Response for Venezuelans – RMRP 2020 Dashboard,” consultado el 15 de febrero de 2021. Sin embargo, un informe de 2020 de la Organización de Estados Americanos (OEA) sitúa la cifra en más de 40.000. Ver David Smolansky, *Situación de los Migrantes y Refugiados Venezolanos en Costa Rica* (Washington, DC: OEA, 2020).

170 Dirección General de Migración e Inmigración de Costa Rica, *Diagnóstico del Contexto Migratorio de Costa Rica 2017*, 16.

171 Dirección General de Migración e Inmigración de Costa Rica, *Diagnóstico del Contexto Migratorio de Costa Rica 2017*, 16.

Si bien los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo nicaragüenses tienden a tener un nivel económico más bajo en comparación, muchos ciudadanos de otros países, incluidos los solicitantes de asilo y los refugiados de Venezuela y Colombia a menudo provienen de entornos más educados y, a veces, adinerados. Un estudio del panorama migratorio de Costa Rica en 2017 señala que si bien solo el 7 por ciento de los inmigrantes nicaragüenses tenían educación superior, en comparación con el 18 por ciento de la población nacida en Costa Rica, el 53 por ciento de los inmigrantes de otros países contaban con educación superior¹⁷². Sin embargo, los nicaragüenses recién llegados suelen tener un mejor nivel educativo que los que llegaron en períodos anteriores, incluidos muchos estudiantes y profesionales que participaron en movimientos de protesta. Un estudio, publicado en 2019, estimó que el 53 por ciento de los nicaragüenses que llegaron desde 2018 tenían al menos algo de educación universitaria cursada¹⁷³. Del mismo modo, los solicitantes de asilo recientes están más educados en comparación con los grupos anteriores¹⁷⁴.

Panamá también tiene una larga historia como país de migrantes. De hecho, la mayoría de los panameños pueden rastrear al menos algunas, si no la mayoría, de sus raíces familiares a una de las muchas migraciones que dieron forma al país durante el siglo XX. Estos incluyen la afluencia de inmigrantes caribeños de habla inglesa, en su mayoría de ascendencia africana, a principios del siglo XX para construir el Canal de Panamá; inmigrantes de Europa y América Latina; y, en diferentes momentos del siglo pasado, gran número de inmigrantes de China y Oriente Medio. El papel central de Panamá en el comercio y las finanzas, inicialmente debido al Canal, pero, posteriormente, debido a su ubicación geográfica estratégica y las leyes financieras, lo ha convertido en una encrucijada natural para personas de todo el mundo. Durante el período en que la Zona del Canal de Panamá permaneció como un territorio estadounidense no incorporado, de 1903 a 1979, miles de ciudadanos estadounidenses fueron atraídos a Panamá y se establecieron allí. En los últimos años, Panamá también se ha convertido en un destino para jubilados estadounidenses que a menudo compran propiedades y se mudan allí¹⁷⁵.

Las estimaciones de la población inmigrante en Panamá la sitúan entre el 4 y el 5 por ciento de los 3.9 millones de habitantes del país¹⁷⁶. Un poco más de la mitad de todos los inmigrantes son de Colombia y Venezuela¹⁷⁷, y el resto proviene de una variedad de otros países, incluyendo un número particularmente grande de China, Estados Unidos y Nicaragua. Al igual que Costa Rica, Panamá tiene trabajadores migrantes y jubilados de ingresos altos y medianos altos, así como una gran cantidad de solicitantes de asilo y migrantes laborales de bajos ingresos.

172 Dirección General de Migración e Inmigración de Costa Rica, *Diagnóstico del Contexto Migratorio de Costa Rica 2017*, 24.

173 Elvira Cuadra Lira y Roberto Samcam Ruiz, *De la Represión al Exilio: Nicaragüenses en Costa Rica* (San José, Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y Progreso Humano, 2019), 10.

174 Petra Petry y Carlos Salas L., *Estudio sobre el mercado laboral para personas refugiadas y solicitantes de refugio en el Valle Central (San José, Alajuela, Heredia y Cartago), Upala y Los Chiles, Costa Rica* (San José, Costa Rica: HIAS y Escuela de Administración de Negocios, 2020), 76.

175 Ver David Dixon, Julie Murray y Julia Gelatt, "America's Emigrants: U.S. Retirement Migration to Mexico and Panama," *Migration Information Source*, 1 de septiembre de 2006.

176 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, "International Migrant Stock 2019."

177 Los venezolanos y los colombianos juntos representan el 54 por ciento del total de la población nacida en el extranjero. Cálculos del autor basados en datos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, "International Migrant Stock 2020 – Destination and Origin," consultado el 15 de febrero de 2021.

Al igual que en Panamá, los migrantes provenientes de Colombia llegaron en gran número en la década de 1990 y principios de la de 2000, y debido a los lazos familiares y la frontera compartida, incluso algunos continúan llegando hoy en día. Sin embargo, la mayor afluencia reciente de inmigrantes ha sido de venezolanos. Actualmente, más de 120,000 viven en Panamá, lo que lo convierte en el país que ha recibido el séptimo mayor número de migrantes y refugiados venezolanos¹⁷⁸. De igual manera, el número de migrantes nicaragüenses que han llegado a Panamá también ha aumentado desde que comenzó la represión de las protestas en 2018, con más de 6,000 solicitudes de asilo a octubre de 2019¹⁷⁹.

B. *Leyes e instituciones migratorias*

Las instituciones y políticas migratorias han ido evolucionando en ambos países a medida que la inmigración ha aumentado en los últimos años. En el caso de Costa Rica, estos cambios tienen una base sólida de leyes, políticas e instituciones que se han desarrollado durante muchas décadas, mientras que Panamá está desarrollando su capacidad para gestionar la migración sobre bases menos establecidas.

Costa Rica

El sistema institucional de Costa Rica para gestionar la migración ha sido desarrollado a través del tiempo a medida que el país ha atraído a la migración de todo el mundo. Oficialmente, el Consejo Nacional de Migración ayuda al presidente a establecer políticas migratorias e incluye una amplia gama de ministros y directores de agencias cuyas carteras abordan temas migratorios. En realidad, el Ministerio de Gobernación y el Ministerio de Relaciones Exteriores desempeñan papeles particularmente importantes en la formulación de políticas cotidianas, con el Viceministro de Gobernación como el principal contacto para los asuntos migratorios en el país¹⁸⁰.

La Dirección General de Migración y Extranjería, que forma parte del Ministerio de Gobernación, supervisa las operaciones diarias de la gestión migratoria. Dicha Dirección es responsable de la emisión de visas dentro de Costa Rica, mientras que el Servicio Consular, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, es responsable de la emisión de visas en embajadas y consulados en el exterior.

Dentro de la Dirección General, la Policía Profesional de Migración y Extranjería tiene la tarea de hacer cumplir las normas fronterizas e interiores, lo que incluye dotar de personal a los pasos fronterizos oficiales, gestionar la migración en tránsito e investigar y dismantelar las redes de contrabando. La Policía de Migración tiene su propia academia de policía y un camino profesional separado de la Policía Nacional.

La Dirección General también incluye la Unidad de Visas de Refugiado, Consulares y Restringidas, que supervisa el proceso de asilo y la emisión de visas a los nacionales de un conjunto específico de países

178 Para obtener cifras actualizadas periódicamente sobre los ciudadanos venezolanos que viven en el exterior, ver la Plataforma de Coordinación de R4V para Refugiados y Migrantes de Venezuela, "Response for Venezuelans."

179 OEA, "CIDH y su MESENI realizan visita a Panamá para monitorear la situación de personas migrantes y refugiadas nicaragüenses" (comunicado de prensa, 25 de octubre de 2019).

180 El análisis del marco legal se basa en un mapeo en profundidad de las instituciones y leyes migratorias en Costa Rica; ver María Sol Pikielny y María Jesús Mora, "Marco legal e institucional migratorio de la República de Costa Rica" (documento informativo, MPI, Washington, DC, preparado en febrero de 2021). Ver también OIM, *Perfil de gobernanza sobre migración* (Gineva: OIM, 2019).

desde los cuales el gobierno ha designado solicitudes de visa que requieren una revisión adicional¹⁸¹. La unidad forma parte de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, que toma decisiones sobre las solicitudes de asilo y que incluye representantes de los Ministerios de Trabajo, Relaciones Exteriores y Gobernación y Policía.

Costa Rica también cuenta con un Tribunal Administrativo Migratorio, el cual funge como un órgano autónomo integrado por tres jueces ordinarios interdisciplinarios y tres suplentes designados por períodos de seis años que reciben y resuelven las apelaciones a las decisiones de asilo y visas. El tribunal está ubicado dentro del Ministerio de Gobernación y cuenta con personal de este, pero sus decisiones las toman los jueces. Este modelo podría ser prometedor para que otros países (re)diseñen sus sistemas de asilo. Las decisiones del tribunal son el paso final en el proceso de apelaciones administrativas, aunque los solicitantes pueden apelar las decisiones del tribunal ante los tribunales del sistema judicial¹⁸². Este sistema es un modelo pionero en América Latina ya que es el primero diseñado para resolver recursos administrativos¹⁸³.

Cabe destacar que varios ministerios también se ocupan de cuestiones migratorias, incluidos los Ministerios de Trabajo, Salud y Educación y la Caja Costarricense de Seguro Social. Cada uno de ellos ha designado viceministros o directores generales responsables de la coordinación en temas migratorios.

A lo largo del siglo XX, el Estado costarricense desarrolló estructuras institucionales, leyes y políticas relativamente robustas.

Costa Rica es uno de los pocos países de América Latina que cuenta con un historial de llevar a cabo inversiones en sus instituciones migratorias. Esto se debe en parte al antiguo papel del país como receptor de inmigrantes y refugiados, pero también refleja una mayor institucionalización del Estado en comparación con otros

países de la región¹⁸⁴. A lo largo del siglo XX, el Estado costarricense desarrolló estructuras institucionales, leyes y políticas relativamente robustas, y este proceso se aceleró después de la abolición de las Fuerzas Armadas en 1948.

Sin embargo, hoy en día, estas instituciones han sido puestas al límite debido a la rápida llegada de alrededor de 80,000 a 100,000 nicaragüenses y casi 30,000 venezolanos, así como al creciente número de migrantes de Cuba, El Salvador y Honduras, en los últimos años. Un análisis de las finanzas gubernamentales sugiere que el presupuesto general de las agencias relacionadas con la migración aumentó ligeramente de 2017 a 2019, pero, posteriormente, experimentó recortes significativos en 2020 y 2021, debido a las medidas de ajuste presupuestario y, como consecuencia de la recesión económica derivada de la pandemia,

181 Gobierno de Costa Rica, Presidencia de la República y Ministerio de Gobernación y Policía y Seguridad Pública, “Reglamento para el otorgamiento de visas restringidas N° 32245,” 22 de febrero de 2005.

182 Tribunal Administrativo Migratorio de Costa Rica, “Legal Nature and Characteristics of the Tribunal,” consultado el 3 de marzo de 2021.

183 Entrevistas del autor con funcionario del gobierno de Costa Rica, agosto de 2019.

184 Sobre la institucionalización del Estado costarricense en el siglo XX, ver Jeffery M. Paige, *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998). Ver también Hector Perez-Brignoli, *A Brief History of Central America* (Berkeley, CA: University of California Press, 1989).

lo que ha dejado a estas agencias con menores recursos que en los últimos años¹⁸⁵. Si bien la demanda de servicios se ha expandido sustancialmente (incluidas las solicitudes de asilo), los recursos reales disponibles para satisfacer esta demanda no se han mantenido al mismo ritmo.

La gran mayoría de las solicitudes de asilo provienen de nicaragüenses y venezolanos que constituyeron el 83 por ciento y el 10 por ciento de todas las solicitudes de asilo en 2018, 80 por ciento y 6 por ciento en 2019, y 78 por ciento y 1 por ciento en 2020, respectivamente. Mientras tanto, el número de solicitudes de asilo presentadas por hondureños y salvadoreños aumentaron entre 2018 y 2019, en un 32 por ciento y un 8 por ciento, respectivamente¹⁸⁶.

Un aumento general en las solicitudes de asilo de menos de 1,000 en 2013 a 6,000 en 2017 y luego a 28,000 en 2018 y 39,000 en 2019 ha dificultado que el sistema de asilo de Costa Rica procese nuevas solicitudes.

A menudo, les toma varios meses a los solicitantes obtener la autorización de trabajo¹⁸⁷ que, en teoría, pueden solicitar durante los 90 días posteriores de presentar su solicitud¹⁸⁸. Además, el tiempo que lleva obtener la resolución de la solicitud de asilo ha aumentado significativamente debido a la gran cantidad de casos. Ahora, puede llevar hasta dos o tres años obtener una decisión inicial y uno o dos años más resolver las apelaciones¹⁸⁹. Este largo período de espera ha creado incentivos para que algunos migrantes presenten solicitudes de asilo como una forma de permanecer legalmente en el país durante dicho tiempo, lo que convierte el proceso de asilo en una forma de facto para obtener un estatus temporal.

Un aumento general en las solicitudes de asilo de menos de 1,000 en 2013 a 6,000 en 2017 y luego a 28,000 en 2018 y 39,000 en 2019 ha dificultado que el sistema de asilo de Costa Rica procese nuevas solicitudes.

Históricamente, las tasas de aprobación para el asilo en Costa Rica han sido bajas, y las decisiones de asilo se han basado en los cinco motivos establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

185 En particular, el presupuesto de la Dirección General de Migración y Extranjerías disminuyó de 35 mil millones de colones (aproximadamente 58 millones de dólares) en 2020 a 20.7 mil millones de colones (34 millones de dólares) en 2021, lo que muestra una disminución del 41 por ciento con respecto al año pasado. El Ministerio de Gobernación también tuvo una disminución de recursos, de 61 mil millones de colones (100 millones de dólares) en 2020 a 43.8 mil millones de colones (72 millones de dólares) en 2021. El Tribunal Administrativo y el Fondo Social Migratorio, que reinvierte parte de los honorarios generados por visas y otros procesos administrativos relacionados con la migración de regreso a las agencias de migración y los esfuerzos de integración, también vieron disminuciones en el financiamiento. Basado en cifras disponibles del Ministerio de Hacienda de Costa Rica y datos compartidos por el Ministerio de Gobernación con MPI en febrero de 2021. Ver Ministerio de Hacienda de Costa Rica, “[Ley de Presupuesto 2020](#),” accedido el 15 de febrero de 2021; Ministerio de Hacienda de Costa Rica, “[Ley de Presupuesto 2021](#),” accedido en febrero de 2021. También hubo una disminución del 24 por ciento en las asignaciones de 2019 a 2020. Ver Ministerio de Gobernación y Policía de Costa Rica, “[Mociones al presupuesto 2021 afectarían servicios al usuario y operatividad del MGP](#)” (comunicado de noticias, 19 de octubre de 2020).

186 Cálculos del autor basados en estadísticas oficiales compartidas por el Ministerio de Gobernación de Costa Rica con MPI, enero de 2019 a diciembre de 2020.

187 Alvaro Botero, *Costa Rica: caracterización y análisis de las políticas en materia de migración internacional y refugiados* (Washington, DC: OEA, 2021), con los números de asilo por año que se muestran en la página 29. Ver también Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y OEA, *Migración forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica* (San José, Costa Rica: CIDH y OEA, 2019).

188 Ministerio de Gobernación de Costa Rica, “[Reglamento de Personas Refugiadas](#),” *La Gaceta* N° 36831-G (1 de noviembre de 2011): Artículo 54.

189 Entrevistas de los autores con cinco funcionarios gubernamentales y expertos no gubernamentales, julio a agosto de 2020. Véase también Botero, *Costa Rica*.

de 1951¹⁹⁰. Sin embargo, estas tasas han aumentado en los últimos años, especialmente a fines de 2019 y en 2020, pasando de menos del 10 por ciento en 2018 a 21 por ciento en 2019 y casi al 50 por ciento en 2020¹⁹¹, con tasas de aprobación particularmente altas para ciudadanos nicaragüenses y venezolanos. Este cambio parece reflejar el creciente número de casos de asilo venezolanos y nicaragüenses que se están considerando, ya que estos solicitantes pueden tener casos de protección más sólidos. El cambio también puede reflejar un cambio de política deliberado, quizás influenciado por una decisión de 2019 del Tribunal Administrativo de Inmigración que sugirió que la Comisión de Visas Restringidas y Refugio podría tomar en cuenta la Declaración de Cartagena, un acuerdo entre países latinoamericanos para expandir el número de refugiados para incluir a quienes huyen de la violencia generalizada y el colapso del orden público. El estándar de refugiados de la Declaración de Cartagena no se ha incorporado a la ley costarricense, como lo ha hecho en algunos otros países, pero el tribunal concluyó que proporciona un estándar bien establecido para la protección en la región, incluso si no es legalmente vinculante bajo las leyes costarricenses¹⁹².

En octubre de 2020, la Presidencia de Costa Rica emitió una resolución que hace elegibles para protección complementaria a los ciudadanos de Cuba, Nicaragua y Venezuela cuyos casos de asilo son denegados. En virtud de esta resolución, quienes gocen de protección complementaria podrán permanecer en el país por un período renovable de dos años¹⁹³. Al emitir dicha resolución, la Presidencia citó las necesidades generales de protección de los nacionales de esos países, independientemente de la validez específica de sus solicitudes de asilo.

Al igual que el sistema de asilo, el sistema para la emisión de visas agrícolas estacionales, que existen principalmente para facilitar la contratación legal de trabajadores nicaragüenses durante los períodos de mayor necesidad de mano de obra agrícola, se enfrenta a obstáculos de retrasos. Las visitas de la Policía de Migración a grandes fincas durante los primeros meses de la pandemia para examinar las condiciones de salud revelaron que pocos empleadores usaban las visas y que muchos preferían contratar migrantes no autorizados de Nicaragua. Posteriormente, el gobierno creó un proceso para agilizar y disminuir el costo de estas visas, y los funcionarios informan una expansión significativa en su uso desde entonces¹⁹⁴.

El procesamiento de visas en otras categorías parece estar funcionando bien, según las partes interesadas entrevistadas en este estudio. Sin embargo, otras cuestiones de integración que van más allá de la adquisición de personalidad jurídica siguen siendo un desafío. El acceso a la atención médica, por ejemplo, ha resultado problemático para ciertos grupos de inmigrantes. Si bien la atención médica es universal para todos los ciudadanos y residentes legales que aportan a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), este no es el caso de los solicitantes de asilo y los migrantes irregulares. El ACNUR ha llegado a un acuerdo para cubrir las contribuciones de algunos solicitantes de asilo a la CCSS y facilitar su acceso a la atención: 6,000

190 El gobierno de Costa Rica es signatario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, que amplía las bases para el reconocimiento de refugiados en las Américas, pero a diferencia de la mayoría de los otros signatarios, no ha incorporado la declaración en sus propias leyes. Ver Feline Freier y Nicolas Parent, "The Regional Response to Venezuelan Exodus," *Current History* 118, no. 805 (febrero de 2019): 56.

191 Cálculos del IPM basados en datos proporcionados por la Unidad de Refugiados en diciembre de 2020.

192 CIDH y OEA, *Migración forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica*, 106; Entrevista del autor con un funcionario del gobierno, julio de 2020.

193 Dirección General de Migración y Extranjería, "Resolución N° DJUR-0164-10-2020-JM," *La Gaceta – Diario Oficial*, 12 de noviembre de 2020.

194 Entrevistas del autor con dos funcionarios gubernamentales y dos expertos no gubernamentales, julio a agosto de 2020; Entrevista del autor con un funcionario del gobierno, enero de 2021.

en 2020¹⁹⁵ y 10,000 en 2021, dando prioridad a aquellos con necesidades especiales. Este número es una fracción de los que esperan decisiones de asilo¹⁹⁶. Sin embargo, la CCSS cubre los costos de emergencia para todas las personas que viven en el país, independientemente de su estatus migratorio, así como los costos médicos de todas las personas que están embarazadas o aquellas menores de 5 años. Además, los estudiantes entre las edades de 6 y 18 años pueden acceder a la atención a través de la CCSS como resultado de su condición de estudiante¹⁹⁷.

En el área educativa, parece haber relativamente pocos problemas con el registro de niños nacidos en el extranjero en comparación con los desafíos que enfrentan algunos otros países de la región. Los niños inmigrantes tienen derecho a participar en el sistema de educación universal del país, y Costa Rica es uno de los pocos países de América Latina que específicamente renuncia al requisito de que los estudiantes que deseen inscribirse presenten sus credenciales de educación previa para solicitantes de asilo y refugiados. También, el Estado de Costa Rica ha promulgado legislación que proporciona directrices sobre cómo integrar a los solicitantes de asilo en el sistema educativo¹⁹⁸.

No obstante, yacen problemas importantes de discriminación contra muchos inmigrantes, refugiados y solicitantes de asilo en Costa Rica, en particular aquellos provenientes de Nicaragua, que a menudo son estigmatizados por sus orígenes. Aunque los recién llegados de Nicaragua tienen niveles de educación más altos, en promedio, que la población costarricense (como se discutió en la Sección 4.A.), persiste la percepción de que los nicaragüenses son menos educados y calificados. Este tipo de estigma puede convertirse en una barrera de movilidad social, dificultando que los inmigrantes accedan a puestos de trabajo en el sector profesional¹⁹⁹. En algunos casos, la discriminación también puede ocasionar la negación del acceso a la salud o la educación y otras formas de empleo²⁰⁰. La brecha que esto crea entre el generoso marco normativo y las experiencias sobre el terreno de diferentes grupos de inmigrantes se ve agravada por la falta de comunicación entre los funcionarios de alto rango y el personal del gobierno que interactúa directamente con los migrantes y refugiados, pero que pueden no estar al tanto de sus derechos²⁰¹.

Panamá

La experiencia de Panamá con la inmigración y el asilo ha sido bastante diferente. La estructura de inmigración anterior, que estaba estrechamente vinculada al aparato de seguridad pública del gobierno, fue desmantelada tras la destitución del régimen de Noriega en 1989, y una nueva estructura nunca la reemplazó por completo²⁰². En los últimos años, el país ha comenzado a fortalecer su marco institucional

195 Selee y Bolter, *Bienvenidas asimétricas*, 42.

196 Entrevistas del autor con un representante de una organización internacional y un alto funcionario del gobierno, agosto de 2020. Véase también Diego Coto Ramírez, "CCSS y ACNUR firman convenio para asegurar a 10 000 personas solicitantes de refugio o refugiadas," CCSS Noticias, 11 de febrero de 2021.

197 Selee y Bolter, *Bienvenidas asimétricas*, 42. Ver también Alberto Cortés Ramos y Adriana Fernández Calderón, *Universal Coverage? Barriers to Access to Health Care for the Nicaraguan Refugee Population in Costa Rica* (San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigación y Estudios Políticos, 2020).

198 OIM, *Perfil de gobernanza sobre*, 9; Ministerio de Educación Pública de Costa Rica, "Directriz N° DM- 45-08-2018-MEP" (decreto, 22 de agosto de 2018).

199 Ver María Jesús Mora, "Upwardly Mobile: Nicaraguans Faring with Stigma in Costa Rica," en *Inquiry: A Journal of Undergraduate Research* XXIV (2020): 54.

200 Chaves y Mora, *Costa Rican Migration Policy*.

201 Chaves y Mora, *Costa Rican Migration Policy*.

202 Entrevistas del autor con dos funcionarios gubernamentales y un experto no gubernamental, julio y agosto de 2020.

para la gestión de migratoria, pero esto sigue siendo lamentablemente deficiente a los ojos de la mayoría de los funcionarios y observadores²⁰³.

Oficialmente, el Ministerio de Seguridad Pública propone la política migratoria al Presidente, y el Ministro de Seguridad Pública preside un Consejo Asesor de Migraciones que incluye contrapartes de otros ministerios. En la práctica, el Ministerio de Seguridad Pública parece establecer la política de manera independiente y posteriormente delega la implementación al Servicio Nacional de Migración. El Ministerio de Seguridad Pública también supervisa una Agencia Fronteriza separada, que tiene la responsabilidad de las fronteras terrestres del país y es el principal ejecutor de las políticas sobre migración en tránsito. La Oficina Nacional para la Atención a los Refugiados (ONPAR), la agencia de asilo de Panamá está ubicada en el Ministerio de Gobierno, y la Comisión Nacional de Protección para Refugiados (CONARE), un organismo interinstitucional, toma la decisión final en los casos de asilo, para su implementación por la ONPAR²⁰⁴.

En la práctica, la ley migratoria panameña es algo confusa y deficiente en comparación con el creciente número de migrantes y solicitantes de asilo en el país. Los sistemas de visado y asilo parecen ser especialmente escleróticos. En las casi dos décadas entre 1990 y 2019, solo 2,467 personas recibieron asilo en Panamá. Esto refleja, en parte, altas tasas de negación. Por ejemplo, si bien se realizaron 603 solicitudes de asilo entre enero y agosto de 2020²⁰⁵, 121 solicitudes fueron aprobadas²⁰⁶ y se denegaron 2.483 solicitudes. El sistema de asilo también se enfrenta a un considerable retraso. De 2014 a 2019, se presentaron 28.366 solicitudes de asilo y 17.048 seguían pendientes a fines de 2019, según un estudio del ACNUR y el Consejo Noruego para los Refugiados²⁰⁷.

En otras palabras, casi tantos inmigrantes obtuvieron la residencia a través de medidas extraordinarias como a través de visas regulares durante este período.

Así mismo, entre 2010 y 2019, el gobierno panameño emitió 170,609 visas de residente, un poco menos de 19,000 por año en promedio. Al mismo tiempo, el gobierno de Panamá ha utilizado periódicamente medidas de legalización “extraordinarias” para otorgar estatus legal a los migrantes irregulares. De 2010 a 2019, 138,058 personas recibieron la residencia

temporal o permanente a través de estas medidas extraordinarias, llegando a algo más de 15,000 por año en promedio. Los venezolanos (51,897) fueron el grupo más grande en recibir estatus legal a través de tales medidas, seguidos por los colombianos (41,000) y nicaragüenses (23,551), y varios cientos de inmigrantes

203 Este punto y algunos de los siguientes análisis se basan en siete entrevistas con líderes gubernamentales actuales y anteriores y expertos de organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, así como una revisión de otras fuentes citadas en esta sección.

204 El análisis del marco legal se basa en un mapeo en profundidad de las instituciones y leyes migratorias en Panamá; ver María Sol Pikielny, “Marco legal e institucional migratorio de la República de Panamá” (documento informativo, MPI, Washington, DC, preparado en febrero de 2021).

205 Gobierno de Panamá, Oficina Nacional de Atención a Refugiados, “Solicitudes de la Condición de Refugiados 2020,” consultado el 1 de marzo de 2021.

206 Gobierno de Panamá, Oficina Nacional de Atención a Refugiados, “Proveído,” consultado el 1 de marzo de 2021.

207 ACNUR y el Consejo Noruego para los Refugiados (NRC), *Monitoreo de Protección: Panamá, Junio – Diciembre 2019* (Ginebra y Oslo: ACNUR y NRC, 2020), 3.

de China, Estados Unidos y España²⁰⁸. En otras palabras, casi tantos inmigrantes obtuvieron la residencia a través de medidas extraordinarias como a través de visas regulares durante este período.

Estas medidas extraordinarias se han utilizado históricamente como una solución para ofrecer la residencia legal en ausencia de otros canales ordinarios a diferencia de otros países de la región²⁰⁹. La administración Cortizo ha tratado de limitar el uso de medidas extraordinarias e institucionalizar el sistema migratorio, y el número de visas extraordinarias emitidas ha disminuido desde que asumió la administración a mediados de 2019. Sin embargo, esto también presenta desafíos para los migrantes no autorizados que aún se encuentran en el país.

A diferencia de otros países de América Latina, las personas nacidas en el extranjero en Panamá tienen prohibido participar en más de 50 profesiones en 15 sectores económicos²¹⁰, incluyendo arquitectura, ingeniería, enfermería, medicina, derecho y farmacia, prohibiciones que se han promulgado periódicamente en la legislación desde la década de 1950. Además, el código laboral estipula que la fuerza laboral de un empleador solo puede ser como máximo un 15 por ciento nacida en el extranjero y que, oficialmente, los empleadores solo pueden contratar trabajadores nacidos en el extranjero durante cinco años²¹¹.

Algunas empresas globales que operan en Panamá bajo un régimen fiscal especial, llamado SEM (Sede de Empresas Multinacionales), están exentas de estas reglas y pueden contratar talento extranjero de forma permanente y temporal. El personal permanente contratado bajo este régimen también puede traer familiares a Panamá y obtener la residencia permanente después de cinco años (y se les permite una estadia temporal de seis meses si terminan su empleo antes de los cinco años)²¹². Como reflejo de la popularidad de esta ruta, la subcategoría principal para las aprobaciones de solicitudes de residencia en 2019 fue “empleado de una empresa multinacional”²¹³.

Si bien la ley de inmigración panameña, a través de la categoría SEM, facilita que las empresas multinacionales contraten personal nacido en el extranjero, la mayoría de los profesionales migrantes que no llegan con un contrato con una de estas empresas tienen dificultades para ejercer su profesión en Panamá. Como resultado, el país tiene una gran cantidad de migrantes altamente calificados, especialmente de Venezuela y Colombia, que trabajan en ocupaciones no profesionales²¹⁴.

208 Véase las tablas de datos de permisos de residencia y procesos de regularización extraordinaria disponibles en el sitio web de estadísticas migratorias de Panamá, con desgloses de datos para el período 2010-18, 2019, 2020 y enero de 2021. Ver Servicio Nacional de Migración de Panamá, “[Estadísticas](#),” consultado el 15 de febrero de 2021.

209 Esto es algo que se repitió en las entrevistas de los autores con funcionarios y ex funcionarios y expertos no gubernamentales, tanto actuales como anteriores, de julio a septiembre de 2020.

210 *Forbes*, “[Empresarios de Panamá piden abrir mercado laboral a extranjeros calificados](#),” *Forbes*, 9 de febrero de 2020. Ver también Rafael Carles, “[Leyes que promueven la mediocridad](#),” *La Estrella de Panamá*, 16 de junio de 2019.

211 Ministerio de Trabajo y Desarrollo del Empleo de la República de Panamá, “[Código de Trabajo No.252](#)” (Decreto de Gabinete No. 252, 30 de diciembre de 1971, modificado el 12 de agosto de 1995).

212 Ver Gobierno de Panamá, Sedes de Empresas Multinacionales, “[Beneficios](#),” consultado el 1 de marzo de 2021. De acuerdo con la disponibilidad de información oficial del gobierno, “La Ley No. 41 de 2007, modificada por la Ley 45 de 10 de agosto de 2012, establece varios incentivos tributarios, tanto para la empresa con licencia de sede de empresa multinacional como para la empresa extranjera de nivel medio-alto. personal que trabaja en el mismo.”

213 Gobierno de Panamá, Migración Panamá, “[Cuadro No. 4: Permisos de Residencia Según Categoría por Condición, Año 2019](#),” consultado el 1 de marzo de 2021.

214 Entrevistas de los autores con dos expertos no gubernamentales y un funcionario del gobierno, julio y agosto de 2020.

La administración de Cortizo y la Asamblea Nacional discutieron sobre una modernización de la arquitectura legal del país en temas migratorios durante 2019 y principios de 2020, pero esto parece haber sido descarrilado por la pandemia, que ha cambiado las prioridades políticas para enfrentar las crisis económicas y de salud pública.

C. *Abordando la migración de tránsito*

Desde 2015, el número de migrantes que pasan por el Tapón del Darién, una vasta sección de selva tropical entre Colombia y Panamá, para cruzar Centroamérica y México y llegar a Estados Unidos, ha aumentado significativamente, así como la migración de tránsito a través de Panamá y Costa Rica²¹⁵. Los datos sugieren que cubanos y haitianos son los que más han utilizado esta ruta desde 2015: las 36,000 detenciones de haitianos y las 31,000 detenciones de cubanos por parte de las autoridades panameñas en conjunto representaron el 65 por ciento de todas las detenciones de migrantes que cruzaban el Darién de manera irregular entre enero de 2015 y octubre de 2020²¹⁶. Entre los diez principales grupos de migrantes detenidos los nacionales, se encuentran tres países asiáticos (Nepal, India y Bangladesh) y cinco países africanos (Camerún, la República Democrática del Congo, Eritrea, Ghana y Angola).

Desde 2015, el número de migrantes que pasan por el Tapón del Darién ... para cruzar Centroamérica y México y llegar a Estados Unidos, ha aumentado significativamente, así como la migración de tránsito a través de Panamá y Costa Rica.

Este aumento de la migración en tránsito puede atribuirse a una serie de factores, según la nacionalidad de los migrantes. El número de cubanos que tomaron esta ruta se disparó entre 2014 y 2016 en previsión del fin de la política estadounidense que puso a los cubanos en el camino hacia la residencia permanente una vez que llegaron a territorio estadounidense²¹⁷. No obstante, esa población disminuyó entre 2017 y 2019, cuando las condiciones económicas adversas en Cuba empujaron a más personas a emigrar. Mientras tanto, los migrantes haitianos que utilizan esta ruta se dedican principalmente a la migración secundaria después de trasladarse inicialmente a países de América del Sur, principalmente Brasil y Chile, a raíz del terremoto de 2010 en Haití. En Brasil, estos migrantes se beneficiaron de la alta demanda de mano de obra durante el auge de la construcción que culminó con la Copa del Mundo de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016. Pero a medida que esos trabajos se agotaron, a partir de 2016, los haitianos buscaron cada vez más en otros lugares y comenzaron a trasladarse al norte, a Estados Unidos²¹⁸.

Las razones del aumento de la migración africana y asiática a través de la región son menos tajantes. Sin embargo, el cierre de las rutas migratorias irregulares hacia Europa y el deseo de unirse a familiares que ya

215 Gobierno de Panamá, Migración Panamá, “Irregulares Darien 2010-2018,” consultado el 1 de marzo de 2021; Migración Panamá, “Irregulares por Darien Diciembre 2019,” consultado el 1 de marzo de 2021; Gobierno de Panamá, Migración Panamá, “Irregulares por Darien 2020,” consultado el 1 de marzo de 2021.

216 Cálculos del autor basados en datos del Gobierno de Panamá, Migración Panamá, “Irregulares Darien 2010-2018”; Gobierno de Panamá, Migración Panamá, “Irregulares por Darien Diciembre 2019”; Gobierno de Panamá, Migración Panamá, “Irregulares por Darien 2020.”

217 Jessica Bolter, “The Evolving and Diversifying Nature of Migration to the U.S.-Mexico Border,” *Migration Information Source*, 16 de febrero de 2017.

218 Bolter, “Migration to the U.S.-Mexico Border.”

viven en Estados Unidos parecen jugar un papel importante²¹⁹. Estos migrantes a menudo vuelan a Brasil o Ecuador antes de dirigirse hacia el norte, y la investigación sugiere que muchos africanos inicialmente no tienen en mente a Estados Unidos como destino, sino que migran hacia el norte después de lidiar con crisis económicas y experimentar racismo en Brasil²²⁰. En particular, el aumento de la migración en tránsito a través de Panamá y Costa Rica en 2018 y 2019 parece haber coincidido con el aumento de la migración centroamericana en ese período, lo que sugiere que la noticia de que es un buen momento para migrar puede haberse extendido por la región.

El movimiento de migrantes entre el Tapón del Darién y la frontera sur de Costa Rica está estrictamente gestionado. Los migrantes que sobreviven al peligroso paso por el Darién son canalizados a un proceso dirigido por el gobierno panameño y coordinado con Costa Rica para facilitar la migración de tránsito, conocido como “flujo controlado”²²¹. Los migrantes son llevados al pueblo panameño más cercano, donde reciben exámenes médicos y vacunas. Al mismo tiempo, son sujetos a controles de seguridad biométricos que se ejecutan a través de bases de datos de Estados Unidos y otros países, cuyos resultados se comparten con el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos²²². El gobierno panameño rara vez deporta a migrantes africanos y asiáticos, debido a los costos y las complejidades logísticas y políticas de deportar a alguien cuyo país de origen no tiene representación diplomática en Panamá²²³. Sin embargo, aquellos que tienen antecedentes penales graves o que representan riesgos de seguridad graves, según se determine en colaboración con el gobierno de Estados Unidos, son detenidos y expulsados²²⁴.

Una vez que se han completado los controles de seguridad, los migrantes pueden pagar para ser transportados en autobús chárter a la frontera norte con Costa Rica, que admite a 100 migrantes por día. Tanto en el sur como en el norte del país, Panamá ha construido campamentos donde los migrantes viven temporalmente mientras esperan ser trasladados a la siguiente fase de sus viajes.

Una vez que los migrantes llegan a Costa Rica, nuevamente están sujetos a controles de seguridad y, si tienen antecedentes penales graves, a la deportación, aunque esto es poco común porque Panamá normalmente habría deportado a esos migrantes antes de que pudieran llegar a Costa Rica, lo que demuestra la linealidad de esta ruta²²⁵. Después de estos controles, a los migrantes en tránsito se les otorga un estatus especial y se les libera para que se dirijan al norte del país, un camino de aproximadamente dos días²²⁶. El país gestiona dos estaciones de migrantes, similares a albergues, donde éstos pueden detenerse para descansar y recibir servicios, una en el sur y otra en el norte del país. Estas estaciones, denominadas Centros de Atención Temporal para Personas Migrantes o CATEM, brindan acceso a atención médica básica,

219 Bolter y Yates, *African Migration through Central America*.

220 Bolter y Yates, *African Migration through Central America*.

221 Caitlyn Yates, “As More Migrants from Africa and Asia Arrive in Latin America, Governments Seek Orderly and Controlled Pathways,” *Migration Information Source*, 22 de octubre de 2019. Para más información sobre los peligros encontrados en el Darién, ver El CLIP, “Darién, cuando la muerte es una opción de libertad para los migrantes” (video, YouTube, 28 de mayo de 2020).

222 Yates, “As More Migrants from Africa and Asia Arrive.”

223 Entrevista del autor con un funcionario del gobierno panameño, julio de 2020.

224 Entrevista del autor con un funcionario del gobierno panameño, julio de 2020; Entrevista del autor con un experto de una organización internacional, febrero de 2021.

225 Entrevista del autor con un experto de una organización internacional, enero de 2021.

226 Entrevista del autor con un experto de una organización internacional, enero de 2021.

tres comidas al día y apoyo psicológico²²⁷. Estos centros fungen como lugar de estancia de hasta un par de semanas.

Por lo general, los migrantes no necesitan contratar traficantes para pasar por Panamá y Costa Rica, aunque generalmente los contratan para atravesar el Darién. Esto se debe a que, una vez que han atravesado la selva, no necesitan tomar rutas clandestinas ni en Panamá ni en Costa Rica para evitar autoridades o grupos criminales. En ambos países, esta migración generalmente ocurre a través de los canales legales reconocidos discutidos anteriormente. Sin embargo, algunos migrantes vuelven a contratar contrabandistas una vez que han pasado por los CATEM en el sur de Costa Rica para llevarlos más lejos en su viaje, lo que incluye facilitar su paso a través de Costa Rica y hacia Nicaragua²²⁸.

D. El desafío por delante

Tanto Costa Rica como Panamá cuentan con una ubicación estratégica en el sistema migratorio regional. Por un lado, son puertas de entrada al istmo centroamericano para muchos migrantes en tránsito de fuera de la región, incluidos los de Haití y de países africanos y asiáticos. Por otro lado, también son el destino elegido por muchos migrantes de Nicaragua, Venezuela, Colombia, Cuba y otros países fuera de Centroamérica que buscan refugio, así como un pequeño pero creciente número de salvadoreños y hondureños dentro de la región.

El gobierno de Costa Rica ha desempeñado durante mucho tiempo un papel importante en la prestación de protección humanitaria en América Latina, acogiendo a solicitantes de asilo de todo el hemisferio. Por tanto, se encuentra en una buena posición para continuar mejorando estos esfuerzos durante un período de importantes desplazamientos y migraciones en la región, siempre y cuando se realicen suficientes inversiones para ampliar la capacidad del gobierno para hacerlo. Por otra parte, Panamá tiene políticas e instituciones menos desarrolladas, pero también ha sido durante mucho tiempo un imán para los migrantes de todo el mundo, incluso si las políticas para recibirlos se han desarrollado de manera *ad hoc*. Hoy, Panamá y Costa Rica deberán ser parte de cualquier enfoque regional coordinado que busque abordar la protección humanitaria y la migración extracontinental en la región.

5 Conclusiones y oportunidades para el futuro

Hay evidencias de que se ha incrementado la capacidad institucional para gestionar la migración en México y Centroamérica durante los últimos cinco años. Anteriormente, varios de estos gobiernos no estaban acostumbrados a gestionarla de manera sistemática (con la notable excepción de Costa Rica y, en menor medida, México y Panamá), por lo que estos desarrollos no deben ser minimizados. En todos estos países, la sociedad civil y las organizaciones internacionales también desempeñan un papel vital en la gestión de la migración. A veces, al asesorar y apoyar al gobierno y en otras ocasiones llenando brechas importantes que los esfuerzos gubernamentales no están atendiendo.

²²⁷ Entrevista del autor con un experto de una organización internacional, enero de 2021.

²²⁸ Conversaciones del autor con policías migratorios profesionales en visita a los Centros de Asistencia Temporal para Migrantes (CATEM) en La Cruz, Costa Rica, 9 de agosto de 2019.

El gran enfoque en la gestión migratoria en la región se ha producido en parte como resultado a las realidades cambiantes sobre el terreno, así como al incremento de una migración a una escala significativamente mayor y más compleja que en el pasado. El cambio también ha sido el resultado de la creciente presión del gobierno de Estados Unidos a los gobiernos de la región para incrementar sus esfuerzos en la gestión regional de la migración, y algunas inversiones específicas realizadas a través de organizaciones internacionales, especialmente la OIM y el ACNUR, para apoyar este trabajo.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos recientes para fortalecer la capacidad institucional, crear marcos legales y desarrollar políticas públicas, el panorama de logros sigue siendo desigual en toda la región. Algunos gobiernos, como los de México y Costa Rica, han aprovechado sus instituciones migratorias existentes para mejorar la capacidad operativa, mientras que otros países, incluidos Guatemala, Honduras, El Salvador y Panamá, se encuentran en etapas más tempranas de este proceso, con esfuerzos incipientes en materia de capacidad.

En muchos casos, los cambios también parecen estar desalineados con las necesidades sobre el terreno. Las mayores inversiones se han realizado en la aplicación de la ley y en el control migratorio en el interior y fronteras en la mayoría de los países (aunque también siguen siendo en gran medida *ad hoc* y están mal institucionalizadas). Mientras que hay una necesidad mayor en diseñar vías de migración legal alternas, fortalecer de los mecanismos de protección humanitaria, el desarrollo del retorno y estrategias de reintegración, así como desarrollar la capacidad para la toma de decisiones políticas de manera más clara, coherente y coordinada. Es probable que situar la necesidad de mejorar las capacidades de control y aplicación de la ley migratoria dentro del marco más amplio de fortalecimiento de la capacidad institucional conduzca a resultados más sostenibles en el futuro.

Algunos gobiernos, como los de México y Costa Rica, han aprovechado sus instituciones migratorias existentes para mejorar la capacidad operativa, mientras que otros países, incluidos Guatemala, Honduras, El Salvador y Panamá, se encuentran en etapas más tempranas de este proceso, con esfuerzos incipientes en materia de capacidad.

En este sentido, la presión de Estados Unidos ha sido un arma de doble filo, ya que ha logrado que los gobiernos realicen las inversiones necesarias en la gestión migratoria, pero también los ha impulsado a priorizar las respuestas *ad hoc* sobre el desarrollo institucional a largo plazo, así como la aplicación por sí sola sobre otras necesidades para el desarrollo de capacidades. La oportunidad de avance yace en tomar este nuevo enfoque en la migración y canalizarlo hacia esfuerzos de desarrollo institucional a largo plazo en toda la gama de áreas de políticas públicas que permitirán a los países participen en una gestión regional coordinada de la migración. En este ámbito, el apoyo del gobierno de Estados Unidos puede ser un factor clave para desarrollar la capacidad institucional, directamente y a través de organizaciones internacionales, especialmente la OIM y el ACNUR. No cabe duda de que la aplicación de la ley y el control migratorio, seguirá siendo un área central de preocupación, pero esto debe institucionalizarse y profesionalizarse y establecerse dentro del contexto más amplio de los desafíos de gestión de la migración que enfrentan estos países.

Las tendencias migratorias y los desarrollos de gobernanza explorados en este informe apuntan a las siguientes oportunidades para desarrollar la capacidad institucional en el futuro:

- **Los gobiernos deben desarrollar procesos claros de formulación de políticas públicas y toma de decisiones para garantizar un pensamiento a largo plazo en torno a la política migratoria.** Cada vez más, las decisiones sobre política migratoria se han trasladado a los Ministerios de Relaciones Exteriores o las Oficinas de la Presidencia en la mayoría de estos países porque estos temas se consideran parte integral de la relación con el gobierno de Estados Unidos. Sin embargo, para desarrollar la capacidad a largo plazo para establecer políticas y tomar decisiones, los gobiernos deberán desarrollar sus propios procesos institucionalizados que incluyan la gama de agencias gubernamentales con un interés en la gestión migratoria. Estos procesos deberán ser estables para hacerlos sostenibles en el tiempo y permitirles la capacidad de operar independientemente de los cambios en las administraciones gubernamentales. También, es fundamental diseñar canales claros para la coordinación interinstitucional. En México, por ejemplo, la superposición de esfuerzos de coordinación interinstitucional ha producido confusión sobre las responsabilidades de las instituciones y, en algunos casos, ha ampliado las brechas de comunicación e implementación a nivel local. Por tanto, establecer responsabilidades claramente definidas entre las agencias también sigue siendo una tarea pendiente crucial.
- **Los gobiernos deben profesionalizar los mecanismos de aplicación de las leyes de inmigración y de control migratorio en el interior y en fronteras al decidir qué agencias tienen la responsabilidad principal y posteriormente crear políticas y protocolos transparentes para el desempeño de sus funciones.** Hasta la fecha, la mayoría de los países de esta región han realizado controles fronterizos y migratorios a través de respuestas *ad hoc*, generalmente coordinadas por la Policía Nacional o el Ejército, con agencias de migración desempeñando una función de apoyo (Costa Rica es nuevamente una excepción a esto, como también Panamá hasta cierto punto). La oportunidad a largo plazo es construir mecanismos claros, transparentes y responsables para la aplicación de la ley fronteriza y de inmigración, donde los roles y responsabilidades de cada agencia sean detallados en la ley y / o la política escrita y se discutan públicamente. En algunos países puede tener sentido encargar a las instituciones de migración la responsabilidad de la aplicación de la ley en las fronteras y la inmigración; en otros, puede tener más sentido que la Policía Nacional asuma o continúe en este rol. En cualquier caso, estas responsabilidades deben especificarse claramente. La agencia o agencias responsables del control fronterizo y de inmigración deberán desarrollar políticas claras y capacitación sobre cómo tratar con la población civil, y especialmente con las familias, los niños y los grupos vulnerables de migrantes, para garantizar el cumplimiento adecuado de las leyes nacionales e internacionales.
- **Todos los países de la región necesitan realizar inversiones adicionales en sus sistemas de asilo, y la mayoría también en mecanismos de protección interna.** Algunos de los gobiernos de la región ya han realizado inversiones para fortalecer sus sistemas de asilo. Los gobiernos de México y Costa Rica en particular están trabajando para desarrollar una capacidad sólida para manejar un número sustancialmente mayor de solicitantes. Sin embargo, estos sistemas deben desarrollarse mucho más en cada país, con inversiones adicionales y profesionalización de las agencias relevantes. En toda la región, el ACNUR ha desempeñado un papel importante, tanto directamente con cada gobierno

como a través del MIRPS en la profesionalización de los sistemas de asilo, pero todavía falta mucho por realizar. Además, México y El Salvador tienen marcos legales para abordar el desplazamiento interno, y Honduras ha estado debatiendo la creación de un marco similar. Gran parte del trabajo de abordar el desplazamiento interno ha sido realizado por organizaciones de la sociedad civil en cada uno de estos países, pero existen enormes oportunidades para construir sinergias entre los esfuerzos gubernamentales emergentes para proteger a los residentes desplazados y los que han sido ya desarrollados por grupos de la sociedad civil. Dado que muchas personas con necesidades de protección humanitaria se mudan primero dentro de su propio país antes de recurrir a la migración internacional, debe ser una prioridad encontrar estrategias para proteger a quienes no quieren salir de su país. También existen ejemplos innovadores de cómo los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y los actores internacionales pueden identificar a las personas en peligro dentro de sus países de origen y que necesitan protección internacional antes de migrar. Estos esfuerzos incluyen el Acuerdo de Transferencia de Protección, administrado por ACNUR; el Programa de Menores Centroamericanos (CAM, por sus siglas en inglés); y asociaciones entre el gobierno de Estados Unidos y los sistemas de asilo en Costa Rica, Panamá y México para reasentar a algunas personas que pueden estar mejor protegidas más lejos de su país de origen.

- ▶ **Todos los países de la región deben desarrollar una mayor capacidad para gestionar la migración legal.** Si parte del objetivo de una estrategia de migración regional es convertir los movimientos no autorizados en legales, será necesario desarrollar una capacidad considerable para gestionar la migración legal. El gobierno guatemalteco, por ejemplo, ya está trabajando para crear un proceso de selección de trabajadores que deseen aprovechar oportunidades laborales de temporada en el extranjero, mientras que el gobierno de Costa Rica ha mejorado sus procesos para la emisión de visas a trabajadores agrícolas de temporada. Estas experiencias podrían proporcionar ideas para esfuerzos futuros en estos y otros países que se beneficiarían de recibir una fuerza laboral estacional bien organizada o de tener oportunidades designadas para trabajadores residentes que deseen realizar trabajo estacional en el extranjero. La OIM tiene experiencia particular en el apoyo a este tipo de esfuerzos de migración laboral y podría ser un socio clave en el desarrollo de tales oportunidades.
- ▶ **Los gobiernos de Guatemala, Honduras, El Salvador y México tienen enormes oportunidades para invertir más en programas de retorno y reintegración.** Existe una enorme demanda de servicios integrales que ayuden a los migrantes que regresan a obtener los documentos necesarios, recibir atención de salud física y mental, acceder a oportunidades de empleo y restablecerse dentro de sus comunidades. Hasta la fecha, todos estos países han hecho algunos esfuerzos para lograrlo, pero la mayor parte de estas iniciativas todavía están a cargo de ONGs. La ampliación de estas iniciativas debe considerarse una parte integral de la cooperación migratoria regional que permite a quienes son repatriados o regresan voluntariamente comenzar una nueva vida con oportunidades para una reintegración local sostenible y, con el tiempo, reducir al menos algunas presiones para que migren nuevamente.

Dado que los gobiernos de la región se han enfrentado a tendencias migratorias cambiantes, incluido el aumento en la migración mixta y de tránsito, el desarrollo de la capacidad institucional para gestionar estos movimientos ha sido entendiblemente un proceso interno, centrado en identificar oportunidades para abordar las necesidades inmediatas de control migratorio y de protección humanitaria. Sin embargo,

la construcción de un sistema de migración regional que sea sostenible, proactivo, flexible y resistente requiere un enfoque orientado hacia el exterior para reforzar la capacidad y la colaboración transfronteriza. A pesar de las limitaciones institucionales que enfrentan los gobiernos de la región, parece haber potencial para unirse y compartir los desafíos y oportunidades de la migración. Aprovechando este momento, los gobiernos regionales no solo pueden mejorar significativamente su capacidad para abordar los problemas migratorios actuales, sino que también pueden prepararse mejor para responder de manera proactiva a los cambios futuros, incluso mediante la armonización de las inversiones en los esfuerzos para abordar el Estado de derecho, gobernanza, desarrollo y temas de cambio climático que impulsan la emigración. El gobierno de Estados Unidos junto con sus socios en Centroamérica y México, tiene un gran interés en apoyar estos desarrollos como parte de un nuevo enfoque de responsabilidad compartida para la migración en toda la región.

Aprovechando este momento, los gobiernos regionales no solo pueden mejorar significativamente su capacidad para abordar los problemas migratorios actuales, sino que también pueden prepararse mejor para responder de manera proactiva a los cambios futuros.

Apéndice. Lista de actores nacionales y regionales entrevistados

México

Ana Saiz, Directora, Sin Fronteras

Andrés Alfonso Ramírez Silva, Coordinador General, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)

Felipe Sánchez Nájera, Coordinador del Programa de Derechos Humanos, Universidad Iberoamericana

Gretchen Kuhner, Directora, Instituto para las Mujeres en la Migración

Hannah Töpler, Fundadora y Directora, INTRARE – La Incubadora de Trabajo para Refugiados y Retornados

Héctor Menchaca, Asesor del Presidente Municipal de Piedras Negras, Coahuila

Héctor Padilla, Profesor de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y ex Delegado de Migración

Javier Contreras Arriaga, Ex Director del Instituto Jalisciense de Migrantes

Jill Anderson, Co-Fundadora, Otros Dreams en Acción

Kristin Riis Halvorsen, Jefa de la suboficina de ACNUR México en Tapachula

Mary Galván, Directora, Centro Madre Asunta, Tijuana, Baja California

Miguel Ángel Virgilio Aguilar Dorado, Coordinador del Centro de Estudios Migratorios, Unidad de Políticas Migratorias (UPM), Secretaría de Gobernación

Nadia Troncoso Arriaga, Directora Ejecutiva del Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias (IAPP) de la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social del Gobierno de la Ciudad de México

Paulina Olvera Cánez, Directora y Fundadora, Espacio Migrante, Tijuana, Baja California

Salim Ali Modad, Ex-Coordinador, Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria, Secretaría de Relaciones Exteriores

Salva Lacruz, Director de Incidencia, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C., Tapachula, Chiapas

Savitri Arvey, Fellow, de la Iniciativa de Políticas Públicas de Centroamérica y México, Centro Robert Strauss para la Seguridad y Derecho Internacionales, Universidad de Texas en Austin

Yamileth Herrera Díaz, Dirección del DIF Municipal, Veracruz, Veracruz

Guatemala

Alfonso Quiñónez, Embajador de Guatemala en los Estados Unidos

Anaeli Torres, Director de Protección Especial y Atención no Residencial en la Secretaría de Bienestar Social (SBS)

Carlos Eduardo Woltke Martínez, Defensor de la Población Desarraigada y Migrante, Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH)

Dirk Bornschein, Coordinador del Programa Migración y Desarrollo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Guatemala

Edgar Villanueva, Co-Director Ejecutivo, Consejo Empresarial Guatemala-Estados Unidos

Eduardo Hernández Recinos, Viceministro de Relaciones Exteriores de Guatemala

Ely María Zea Wellman, Directora de Servicio Social de La Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP)

Estuardo Sanchez, Consultor de Protección del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) Guatemala

Guillermo Díaz, Director General, Instituto Guatemalteco de Migración

Iván Martínez, Consultor, Fundación Avina

John Briggs, Jefe de programación, Catholic Relief Services (CRS)

Jonathan Menkos, Director Ejecutivo, El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)

José Andrés Ordóñez, Director y cofundador, Te Conecta

José Luis González Miranda, Coordinador Red Jesuita con Migrantes

Juan Luis Carbajal Tejeda, Secretario Ejecutivo de Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal de Guatemala

Julia González Deras, Coordinadora Ejecutiva Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (MENAMIG)

Justo Solórzano, Especialista de Protección, UNICEF Guatemala

Kelvin Aguilar, Director de Empleo, Ministerio de Trabajo

Ligia Iveth Hernández Gómez, Congresista, Miembro de la Comisión del Migrante en el Congreso de la República de Guatemala

Oscar Adolfo Padilla Lam, Cónsul general de Guatemala a Phoenix, Arizona

Paul Townsend, Representante para Guatemala y México, CRS

Pedro Pablo Solares, Columnista y Asesor independiente en temas de migración

Rita María Elizondo Hernández, Ex Subsecretaria Ejecutiva, Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA)

Salvador Juan Ortega Herrera, Miembro del Consejo Directivo, Fundación Génesis Empresarial

Silvia Raquec, Coordinadora del Programa de Migración, Asociación Pop No'j

El Salvador

César Moisés Rivera Perez, Gerente de Control Migratorio, Dirección General de Migración y Extranjería

César Ríos, Presidente, Instituto Salvadoreño del Migrante (INSAMI)

Héctor Aquiles Magaña, Secretario Ejecutivo, Consejo Nacional para la Protección de la Persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES)

Mauricio Gaborit, Profesor, Universidad Centroamericana

Mauricio Quijano, Director de Programa de Desarrollo Comunitario, Cristosal

Mauro Verzeletti, Director, Casa del Migrante (El Salvador and Guatemala)

Pedro Antonio Argumedo Matamoras, Economista, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)

Honduras

Amelia Frank-Vitale, Candidata a Doctorado y Especialista en Migración en América Latina, Universidad de Michigan

Carolina Menjivar, Directora del Insitituto Nacional de Migración de Honduras

Julia García, Directora de Planificación y Gobernabilidad Local, Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización de Honduras

Nyzelle Juliana Dondé, Coordinadora, Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal de Honduras

Sally Valladares, Coordinadora, Observatorio de las Migraciones Internacionales de Honduras

Costa Rica

Alberto Cortés Ramos, Profesor, Universidad de Costa Rica

Alonso Soto, Subdirector, Policía Profesional de Migración

Carlos Torres Salas, Viceministro de Gobernación y Policía

Felipe Rivera-Vargas, Asistente Senior de Proyectos, Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Costa Rica

Gabriela Richard, Presidenta del Tribunal Administrativo Migratorio

Harold Villegas-Román, Comisionado, Comisión de Visas Restringidas y Refugio

Melissa Salas Brenes, Directora del Programa Consulta Legal, Universidad de Costa Rica

Natalia Álvarez, Vice Ministra de Trabajo y Seguridad Social

Panamá

Adriana Rincón, Directora, Activados Panamá

Daniela Arias, Directora de Relaciones Internacionales, Servicio Nacional de Migración Panamá

Isabel de Saint Malo, ex Vicepresidenta de Panamá

Jonathan del Rosario, ex Ministro de Seguridad Pública

Santiago Paz Noboa, Representante de OIM en Panamá

Regional

Daisy Corrales, Directora del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social

Elisabeth Burgess Choi, Gerente de Marketing para Productos, Remitly

Gaye Burpee, ex Jefe de agricultura, CRS

Giovanni Bassu, Representante Regional de ACNUR para América Central

Jorge Peraza, Jefe de Misión de la OIM para El Salvador, Guatemala y Honduras

Mabel Guevara, Asesor técnico para América Central y Colombia, CRS

Nat Robinson, Cofundador y Director Ejecutivo, Leaf Global Fintech

Paulo Murad Saad, Director, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Rick Jones, Ex Asesor en temas migratorios, CRS

Tori Samples, Cofundador y Director Tecnológico, Leaf Global Fintech

Sobre los autores

**ANDREW SELEE**
 @SeleeAndrew

Andrew Selee es presidente del Migration Policy Institute (MPI). Sus investigaciones se centran en la migración a nivel mundial, con un especial énfasis en América Latina y Estados Unidos. Es autor y editor de varios libros, entre ellos *Vanishing Frontiers: The Forces Driving Mexico and the United States Together* (PublicAffairs, 2018).

Selee trabajó anteriormente en el Wilson Center, donde fue director del Mexico Institute, vicepresidente de programas y vicepresidente ejecutivo. También trabajó en programas de migración y desarrollo en Tijuana, México durante varios años, así como en el Congreso de los Estados Unidos. Tiene un doctorado en políticas públicas de la Universidad de Maryland; una maestría en estudios latinoamericanos de la Universidad de California, San Diego y una licenciatura de la Universidad de Washington en St. Louis.

**ARIEL G. RUIZ SOTO**
 @ruizags

Ariel G. Ruiz Soto es analista de políticas en el MPI, donde trabaja con el Programa de Políticas Migratorias de Estados Unidos y gestiona el programa de pasantías del MPI. Sus investigaciones se enfocan en el impacto de las políticas migratorias de Estados Unidos en las experiencias de los migrantes y otras poblaciones, así como la interacción entre las políticas migratorias de Estados Unidos, México y Centroamérica. También analiza enfoques metodológicos para estimar tendencias sociodemográficas de la población migrante indocumentada en Estados Unidos.

Ruiz Soto tiene una maestría de la Escuela de Administración de Servicios Sociales de la Universidad de Chicago con énfasis en políticas migratorias, y una licenciatura en sociología de Whitman College.

**ANDREA TANCO**
 @andreatanco

Andrea Tanco es asesora estratégica del presidente del MPI y analista asociada de políticas en dicho instituto. En su rol de asesora estratégica, apoya al presidente en el posicionamiento estratégico del MPI, desarrollo institucional, colaboraciones con partes interesadas y desarrollo de nuevas iniciativas. Como analista asociada de políticas, sus investigaciones se centran en la política migratoria de América Latina, con un enfoque especial en México.

Tanco se unió al MPI proveniente del Mexico Institute del Wilson Center, donde desarrolló proyectos estratégicos para informar a formuladores de políticas y al público sobre la importancia de la relación México-Estados Unidos. Tiene una licenciatura en gobierno de Smith College y es alumna de United World Colleges.



LUIS ARGUETA

Luis Argueta es un galardonado cineasta guatemalteco/estadounidense conocido por sus narrativas multinacionales sobre inmigrantes. Su película de transición a la madurez, *The Silence of Neto* (1994), fue la primera película guatemalteca remitida para competir por un Oscar. Su serie de documentales sobre inmigración incluye *abUSed: The Postville Raid* (2010), *ABRAZOS* (2014), *The U Turn* (2017), y *Ausencia* (por estrenarse). Argueta también ha impartido conferencias y se ha desempeñado como consultor e investigador sobre temas relacionados con la inmigración.

Argueta es el único cineasta en recibir la Orden del Quetzal, la máxima distinción honorífica de Guatemala, y *The Guardian* lo ha incluido como uno de los íconos vivos nacionales de Guatemala. En 2019, recibió el Premio Harris Wofford Global Citizen de la National Corps Peace Association, y ha sido nombrado Presidente Lund-Gill 2021–22 en la Dominican University.



JESSICA BOLTER

 @jessicabolter

Jessica Bolter es analista asociada de políticas dentro del Programa de Políticas Migratorias de Estados Unidos en el MPI. Sus investigaciones se centran en los patrones migratorios en la frontera entre Estados Unidos y México, la aplicación de leyes migratorias y asuntos de asilo y refugiados. También realiza investigaciones sobre la política migratoria latinoamericana, en particular sobre las respuestas regionales a la migración venezolana y la migración extracontinental.

Ha trabajado como pasante en el MPI, la Coalición por los Derechos de los Inmigrantes del Área Capital, la Comisión de Asuntos Hispanos y Latinos de Ohio y el Centro para la Democracia en las Américas. Bolter tiene una licenciatura en estudios estadounidenses y estudios en español por parte del Kenyon College, donde se centró en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

Agradecimientos

Este informe fue posible gracias al apoyo de la Ford Foundation y la Carnegie Corporation of New York para la investigación del Migration Policy Institute (MPI) sobre migración regional.

Este informe también se basa en el trabajo respaldado por el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (DHS, por sus siglas en inglés) con el número de concesión de subvención 17STBTI00001-03-00 (anteriormente 2015-ST-061-BSH001) a través del Instituto de Fronteras, Comercio e Inmigración (BTI Institute) en la Universidad de Houston. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento son las de los autores y no deben interpretarse que necesariamente representan las políticas oficiales, ya sea expresas o implícitas, del DHS. Los autores agradecen especialmente a Michael Huston por las varias discusiones valiosas durante los últimos tres años, y a Theophilus Gemelas en la Dirección de Ciencia y Tecnología del DHS.

Los autores participaron en un proyecto de investigación separado con el Programa Mesoamérica de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que abordó las respuestas gubernamentales a la pandemia del COVID-19. En algunos casos, los autores pudieron realizar entrevistas con los mismos actores para

ambos proyectos, y aprecian la colaboración del Programa Mesoamérica de la OIM y de los colaboradores de la OIM Alexandra Bonnie, Heydi González, Fabio Jiménez y Estela Aragón.

La investigación en curso de los autores en México y Costa Rica sobre la innovación institucional en los campos de la migración y el asilo, con el apoyo de la Iniciativa de Migración Internacional de Open Society Foundations (OSF), también ayudó a nutrir algunos aspectos de este informe. Los autores agradecen enormemente el apoyo y las ideas de Ana Macouzet y Anna Crowley en el OSF.

Los autores también aprecian enormemente a los muchos encargados de formular políticas públicas, líderes de la sociedad civil y otras partes interesadas regionales entrevistadas para nutrir este informe. Las observaciones particulares no se atribuyen a los entrevistados individuales, excepto cuando se les otorgó un permiso específico para hacerlo, pero todos sus conocimientos contribuyeron significativamente al análisis que aquí se presenta.

Un agradecimiento especial para los funcionarios de la Oficina de Políticas del DHS y la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado estadounidense, quienes al principio de esta investigación brindaron experiencia sobre las políticas y condiciones de Estados Unidos en México y Centroamérica. Este informe también se benefició de los comentarios de una amplia gama de funcionarios gubernamentales, líderes de la sociedad civil, representantes de organizaciones internacionales y expertos externos de la región durante una reunión virtual celebrada del 11 al 12 de marzo de 2021.

Finalmente, los autores expresan su gratitud a los colegas de MPI Randy Capps y Lauren Shaw por revisar y editar este informe; María Jesús Mora, Ana Paulina Ornelas Cruz y Jordi Amaral, quienes brindaron una invaluable investigación documental sobre los marcos migratorios existentes y la capacidad institucional en los países cubiertos en este informe; y a Michelle Mittelstadt y Julia Yanoff por su apoyo a la difusión y alcance de este proyecto. Asimismo, los autores agradecen a María Sol Pikielny por el apoyo adicional a la investigación y a Andrés Clarke Estrada por la traducción del informe.

Este informe también está disponible en inglés: www.migrationpolicy.org/research/regional-cooperation-migration-capacity-mexico-central-america.

El MPI es una organización de investigación de políticas públicas independiente y apartidista que se adhiere a los más altos estándares de rigor e integridad en su trabajo. Todos los análisis, recomendaciones e ideas de políticas públicas desarrolladas por el MPI están determinados únicamente por sus investigadores.

© 2021 Migration Policy Institute.
Todos los derechos reservados.

Diseño: Sara Staedicke, MPI
Formato: Liz Heimann
Fotografía cortesía de: © UNHCR/Tito Herrera

Ninguna parte de esta publicación puede reproducirse o transmitirse de ninguna forma por ningún medio, electrónico o mecánico, incluida la 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. Puede encontrar información para reproducir extractos de esta publicación en www.migrationpolicy.org/about/copyright-policy. Las consultas también pueden dirigirse a communications@migrationpolicy.org.

Cita sugerida: Selee, Andrew, Ariel G. Ruiz Soto, Andrea Tanco, Luis Argueta y Jessica Bolter. 2021. *Sentando las bases para una cooperación regional: Política migratoria y capacidad institucional en México y Centroamérica*. Washington, DC: Migration Policy Institute.

El Instituto de Política Migratoria (Migration Policy Institute, MPI por sus siglas en inglés) es un centro de pensamiento independiente y no partidista 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.



www.migrationpolicy.org

1400 16th St NW, Suite 300, Washington, DC 20036
202-266-1940

