

UN AÑO DE CAMBIOS PROFUNDOS EN LA POLÍTICA MIGRATORIA ENTRE CENTROAMÉRICA, MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

Andrew Selee

14 de enero de 2020

Desde 2012 se ha producido un incremento notable del número de guatemaltecos, hondureños y salvadoreños que han salido de sus países, rumbo a Estados Unidos como destino principal. Se han sucedido varios ciclos migratorios, con picos en 2014 y en 2016, y, especialmente, en el periodo que va de principios de octubre de 2018 a finales de septiembre de 2019, cuando se llegaron a registrar más de 607.000 detenciones de migrantes procedentes de estos tres países en la frontera con EE.UU.¹

Muchos factores han contribuido a este aumento de la migración centroamericana: la violencia pandillera, una sequía persistente en las zonas secas de estos países, cambios en las modalidades de transporte y el efecto de las políticas migratorias cambian-

tes en EE.UU. y México, principal país de tránsito hacia el norte.

Frente al incremento de la migración, el gobierno de EE.UU. ha intentado frenarla, al dificultar el acceso al asilo político y presionar al gobierno mexicano para controlar su frontera sur, así como con acuerdos directos con los países centroamericanos para que asuman sus responsabilidades en la protección de ciudadanos de otros países. Estas medidas han tenido un impacto notable en todos los países de la región.

En la actualidad, poco queda del sistema de asilo en la frontera entre EE.UU. y México. El gobierno mexicano ha redoblado su control migratorio en sus fronteras norte y sur, y tanto México como los tres países centroamericanos están recibiendo a migrantes retornados de otros países, como parte de los acuerdos negociados con el gobierno de EE.UU.

Todas estas medidas, tomadas en pocos meses durante 2019, están reorganizando los patrones migratorios en la región: presentan nuevas

¹ Este periodo corresponde al ejercicio fiscal 2019 (cifras oficiales de la Oficina de Aduanas y Protección Financiera del Departamento de Seguridad Nacional). El número de guatemaltecos detenidos en la frontera de EE.UU. superó los 264.000 y el número de hondureños, los 253.000 (los salvadoreños detenidos fueron algo más de 81.000). En contraste, se detuvo a poco más de 166.000 mexicanos en el mismo periodo.

barreras para la migración irregular hacia EE.UU. y generan nuevas responsabilidades para los países centroamericanos y México. Aun así, no está claro si estos cambios serán duraderos, ya que algunas medidas están en causa judicial, y ciertos acuerdos se están implementando sin tener certeza plena sobre su alcance o sobre las capacidades de los gobiernos para cumplir con sus compromisos. Pero, de mantenerse, estas medidas y acuerdos podrían redefinir el sistema migratorio en la región de una forma profunda y permanente.

El auge de la migración centroamericana

La migración centroamericana hacia EE.UU. y, en mucha menor medida, hacia México, tiene una larga historia, debido a la cercanía entre los países y a las guerras civiles de los países centroamericanos, en las que el gobierno de Estados Unidos tomó parte activa durante los años ochenta. En 2017, ya había algo más de tres millones de salvadoreños, guatemaltecos y hondureños viviendo en EE.UU. (O'Connor, Batalova y Bolter, 2019).

Si bien esta migración no es nueva, sí experimentó una dinámica acelerada a partir de 2012, y, especialmente a partir de 2014, cuando hubo un incremento dramático de la migración de menores no acompañados, un fenómeno que se repitió en 2016. Esta migración se debió en gran parte al aumento de la violencia en tales paí-

ses —que llegó a alcanzar las tasas de homicidios más altas del mundo—, así como a una persistente pobreza que contrasta con la atracción que ejerce el mercado laboral de EE.UU.

Irónicamente, el incremento de la migración centroamericana se produjo justo cuando bajó el número de migrantes irregulares mexicanos hacia EE.UU., lo que sugiere que es posible que algunos de los grupos de traficantes de migrantes podrían haberse volteado hacia Centroamérica para buscar una nueva clientela, sin que esta hipótesis esté claramente probada.

En los periodos de incremento de la migración centroamericana hacia EE.UU. durante el gobierno de Barack Obama, hubo intentos de disuadir a los migrantes por medio de esfuerzos cooperativos entre este país y México, y se retornó masivamente a migrantes indocumentados, aunque se trató de medidas temporales.

A finales de 2018 empezó a aumentar de nuevo el número de centroamericanos que cruzaba irregularmente la frontera de EE.UU. y, en los primeros seis meses de 2019, se llegó a números nunca vistos, con más de 100.000 detenciones en el mes de mayo (de todas las nacionalidades, aunque más de 80% era centroamericano). Sin duda, la raíz de las causas de este aumento están en la violencia y la pobreza persistentes en la región

—agravadas por las crisis políticas que Honduras y Guatemala han sufrido en este periodo—, así como en la sequía persistente de algunas zonas agrícolas, además de en algunos matices específicos que estimularon el aumento súbito de la migración².

Así, en primer lugar, la formación de caravanas de migrantes centroamericanos, que en un principio fue mayormente espontánea, introdujo una nueva modalidad en los patrones migratorios e hizo que los traficantes de migrantes —llamados “coyotes” o “polleros” — se pusieron a competir ante estas formas de viajar en las que no se paga a intermediarios. Los “polleros” empezaron a innovar la oferta de sus servicios —ofreciendo autobuses con aire acondicionado, paquetes más baratos y servicios de crédito, entre otros incentivos— que facilitaban y hacían más accesible la migración.

A su incremento también contribuyó el intento de separar a las familias detenidas en EE.UU., una medida que se estableció para disuadir la migración irregular y, luego, a las pocas de semanas de su implementación plena, se abandonó en junio de 2018, debido a la oposición masiva de la opinión pública³. Esta medida

sirvió para dar publicidad a un hecho poco conocido: que el gobierno estadounidense no tiene autorización legal para detener a familias durante más de 20 días. Por el contrario, el gobierno tiene la obligación de dejar en libertad a los menores de edad y a sus familias mientras esperan —si han solicitado asilo— la resolución de sus casos. Esta realidad ha divulgado una forma fácil de entrar a EE.UU. El límite de los 20 días se remonta a un acuerdo (el llamado el “Acuerdo Flores”) entre el gobierno de EE.UU. y los litigantes en un caso judicial de 1997, en el que el gobierno aceptó ese límite sobre los menores de edad no acompañados, que se amplió en 2015 para cubrir a las familias con menores de edad.

Debido las motivaciones sociopolíticas de origen, a las nuevas formas de migrar y a la mayor conciencia sobre las posibilidades de quedarse legalmente en EE.UU., se generó una salida vertiginosa de centroamericanos dispuestos a desplazarse hacia el norte mientras se pudiese (Capps *et al.*, 2019). Al deseo de huir de sus países y de buscar protección en el norte se añadió la ampliación de posibilidades para hacerlo.

La respuesta estadounidense

Donald Trump, que durante la campaña presidencial prometió reducir la migración indocumentada, reaccionó

pero, como política articulada públicamente, estuvo operativa entre principios de abril y junio de 2018.

² Para un análisis más detallado de las razones sobre el aumento de la migración centroamericana, véase Capps *et al.* (2019) y Seele (2019).

³ Se han publicado evidencias de que la separación de familias detenidas por las autoridades migratorias empezó meses antes,

furioso frente al renovado flujo migratorio que parecía burlarse de sus propósitos, y exigió a su gabinete y a sus asesores respuestas rápidas y contundentes (Davis y Shear, 2019). Distintas agencias gubernamentales propusieron un conjunto de medidas para frenar estos flujos. Eran iniciativas que no se compaginaban, pero juntas construían un muro legal efectivo para detener la migración irregular, aunque producían algunos daños colaterales a la legalidad y a las buenas relaciones con el país vecino.

En diciembre de 2018, por ejemplo, la entonces secretaria del Interior, Kjirsten Nielsen, anunció que el gobierno estadounidense iba a empezar a devolver a México a los detenidos en la frontera, que demandaban asilo o protección, para que esperasen en territorio extranjero sus citaciones en las cortes de migración. Esta iniciativa —denominada Protocolo de Protección Migratoria (MPP, por sus siglas en inglés)— también generó un proceso de asilo que aparentemente resultaba un poco más ágil, aunque en realidad ha sido muy complicado de implementar de manera expedita y eficiente.

El gobierno mexicano reaccionó entonces como si la medida hubiese sido completamente unilateral, alegando que no tenía conocimiento previo de ella, pero informaciones posteriores sugieren que fue ampliamente negociada entre ambos países (Davis y Shear, 2019). Al parecer, el

gobierno de México aceptó la medida en parte porque la vio como una alternativa a la firma de un acuerdo como “tercer país seguro”, que le hubiera forzado a recibir a todos los migrantes centroamericanos —y de otras nacionalidades— y a procesarlos en su sistema de asilo. Frente a la presión del gobierno de EE.UU. para suscribir este acuerdo, el MPP aparecía como una opción menos onerosa. Además, en un principio, el gobierno mexicano trató de limitar su alcance, como experiencia piloto, para que no se convirtiese en un programa de retorno masivo de migrantes.

No obstante, pese a que al principio el MPP registró pocos casos, el número de migrantes indocumentados apresados en la frontera entre México y EE.UU. continuó subiendo, al punto de que el gobierno estadounidense comenzó a liberar a muchos detenidos, y les dio solo una fecha para que se presentasen en una corte migratoria en el futuro. Su capacidad para controlar la frontera quedó rebasada por la inmensa cantidad de migrantes indocumentados, cuya mayoría se presentaba a las autoridades justamente para ser detenidos, y luego puestos en libertad, conocedores de la falta de medios para mantenerlos presos.

A finales de mayo, el enojo del presidente Trump ante la situación se desbordó y, en un serie de comunicados por twitter —que parece que no se consensuaron con su go-

bierno—, declaró que iba a imponer aranceles a los bienes mexicanos de importación si México no controlaba el flujo migratorio. Para el gobierno de México —un país cuya economía está profundamente integrada con la de EE.UU.—, la amenaza causó pánico y de inmediato se ofreció un diálogo bilateral sobre políticas para controlar la migración. El 9 de junio, los negociadores mexicanos, encabezados por el canciller Marcelo Ebrard, acordaron incrementar el control fronterizo mexicano, tanto en el norte como en el sur del país, usando a la Guardia Nacional —un cuerpo de policía recién creado— para apoyar a las autoridades migratorias y recibir a muchos más retornados en el marco del MPP.

En julio, el Departamento de Justicia de EE.UU. emitió una nueva normativa que declaraba que todos los migrantes irregulares que quisieran solicitar asilo en la frontera y hubiesen pasado por otro país tenían que haberlo solicitado antes en ese otro país y habersele sido denegado. Es decir, todos los solicitantes de asilo, menos los mexicanos, tenían que mostrar que ya habían intentado conseguir asilo durante su viaje. Así, de un plumazo, se acabó unilateralmente con el sistema de asilo para todos los migrantes centroamericanos y de otros países, excepto de México.

Finalmente, un nuevo secretario del Interior, Kevin McAleenan, negoció un conjunto de acuerdos de “tercer

país seguro” con los gobiernos de Guatemala, Honduras y El Salvador, para enviar de retorno a estos países a los migrantes que solicitaban asilo en EE.UU., y que habían pasado antes por Centroamérica. Así, el gobierno estadounidense podía enviar a salvadoreños y hondureños a Guatemala para que gestionasen en este país sus solicitudes de asilo, o enviar a ciudadanos de otros países (incluidos, entre otros, los de Cuba, Haití, Nicaragua y Venezuela) a Honduras y El Salvador para que tramitasen ahí sus solicitudes.

A finales de 2019 ya no hay un sistema de asilo en la frontera de EE.UU. con México, y EE.UU. puede enviar a Guatemala, Honduras o El Salvador a ciudadanos centroamericanos y de otros países para que pidan asilo. No obstante, por falta de capacidades, EE.UU. continúa enviando a miles de migrantes no a Centroamérica, sino a México, para que esperen en este país su correspondiente cita en la corte migratoria estadounidense.

Además, en el momento de escribirse estas líneas, las medidas mencionadas están sometidas a juicio en los tribunales estadounidenses, y no está claro cuál de las tres medidas —el MPP, los acuerdos de “tercer país seguro” con los gobiernos centroamericanos o la prohibición de asilo para los migrantes que han pasado antes por otros países— van a sobre-

vivir tras las demandas que cuestionan su legalidad.

Conjuntamente, las tres medidas representan un robusto muro contra la migración irregular, mucho más efectivo que el muro físico que Trump había prometido construir. Sin embargo, no queda claro hasta qué punto este muro legal está bien cimentado, puesto que las decisiones sobre los casos en curso judicial podrían empezar a tumbar partes de su estructura.

La respuesta mexicana

Según su acuerdo con EE.UU., el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) se comprometió no solo a recibir a decenas de migrantes de terceros países mientras esperaban sus casos en EE.UU. (una cifra que en la actualidad ronda los 60.000 retornados), sino también a aumentar su control fronterizo. De acuerdo con las declaraciones del gobierno mexicano, se ha asignado a 30.000 efectivos de la nueva Guardia Nacional (la mayoría militares provenientes del Ejército y la Marina, junto con algunos policías de la antigua Policía Federal) a vigilar las dos fronteras. En el sur, la Guardia Nacional controla los puntos de cruce de migrantes irregulares y las carreteras y vías ferroviarias que usan para pasar desapercibidos por México. En el norte, trata de impedir la llegada de migrantes irregulares, sobre todo de los que llegan en gru-

pos grandes hasta la frontera con EE.UU.

Desde 2015, el gobierno mexicano ha deportado a más centroamericanos a sus países de origen que el gobierno de EE.UU., lo que demuestra el alto nivel de control migratorio en el país; sin embargo, las deportaciones aumentaron notablemente a partir de junio de 2019. En septiembre, el número de migrantes irregulares que entraron a México para tratar de llegar a EE.UU. se redujo y también empezaron a bajar las detenciones y las deportaciones de migrantes.

El sistema de asilo de México, que ya recibió casi 30.000 solicitudes en 2018, ha superado en noviembre de 2019 las 66.000 solicitudes, sobrepasando las capacidades del sistema. Ante la dificultad de llegar a EE.UU. y el temor de regresar a sus países de origen, muchos de quienes solicitan asilo lo hacen para quedarse en México, incluido un elevado número de hondureños y salvadoreños (aunque pocos guatemaltecos), si bien algunos lo solicitan para poder pasar después al país vecino.

Ante esta situación, se han impulsado algunos esfuerzos de coordinación entre los gobiernos de México y EE.UU. en materia de intervención contra los traficantes de migrantes. Públicamente, se sabe poco sobre estos esfuerzos, pero parece que han aumentado los contactos entre los agentes de ambos gobiernos para

deshacer las estructuras de las grandes redes de traficantes y sus nexos con los proveedores de servicios clave, como las empresas de autobuses.

El giro del gobierno mexicano hacia una política de mayor control migratorio y de colaboración abierta con el gobierno de Trump y el MPP causó cierta sorpresa, porque AMLO había prometido aplicar una política humanitaria hacia los migrantes centroamericanos, y ofrecerles la oportunidad de quedarse a trabajar en México. No obstante, este cambio de enfoque no parece haberle erosionado políticamente, en gran medida porque las caravanas generaron una imagen negativa de la migración y muchos mexicanos deseaban un mayor control fronterizo.

Sin embargo, el gobierno de AMLO sigue tensionado ante este giro, dados sus compromisos —aun retóricos— con los derechos humanos, y hay posibilidades de que, en el futuro desarrolle, algún programa de integración para los migrantes que ya están en el país, y ofrezca nuevas oportunidades para que los centroamericanos puedan trabajar legalmente en México. A finales de 2019, el gobierno aprobó un presupuesto federal que, por vez primera, incrementó el monto para el sistema de asilo, triplicando los recursos que tenía, quizá como un antídoto ante las políticas restrictivas implementadas. Asimismo, hay evidencias de que el gobierno ha empezado a pur-

gar al Instituto Nacional de Migración (INM) de elementos involucrados en casos de corrupción, aunque no está claro todavía hasta qué punto este proceso será efectivo.

Pero también ha quedado claro que el gobierno mexicano no está dispuesto a enfrentarse con Trump en el asunto políticamente más sensible para él, sobre todo en un momento en el que la economía mexicana no está creciendo. Habrá que ver si la reducción significativa de la migración irregular relega esta cuestión de la agenda bilateral, o si México vuelve a ser otra vez blanco de críticas en la campaña estadounidense y se suceden más negociaciones sobre la gestión de los flujos irregulares.

La respuesta y las consecuencias para Centroamérica

Entre octubre de 2018 y septiembre de 2019, casi el 2% de la población de Guatemala y el 3% de la de Honduras intentó trasladarse a EE.UU. (las cifras son menores en el caso de El Salvador), contando solo a los detenidos por las autoridades estadounidenses (la cifra real de migrantes es seguramente mayor). Se trata de un flujo masivo registrado en muy poco tiempo, sobre todo desde países que no están en guerra civil y en donde aún no puede hablarse del colapso de su economía o de sus instituciones. Los números hablan de las condiciones adversas persistentes que han hecho que muchos centroamericanos quieran buscar refugio o

simplemente mejorar su vida —o ambas cosas— en EE.UU. Y las circunstancias de ese corto intervalo de tiempo permitieron que, de forma súbita, muchos lo intentaran.

Sin duda, esta emigración genera ventajas para los propios países centroamericanos. Reduce la presión del mercado laboral —que en esos países no ha sido capaz de crear suficientes empleos—, y genera remesas que contribuyen al bienestar de las familias. Pero también produce efectos perversos, como la pérdida del talento necesario para el desarrollo del país o el afianzamiento del crimen organizado por el tráfico de migrantes, que se suma al tejido de redes criminales en la región.

A finales de 2019, los flujos migratorios de Centroamérica parecen haber disminuido y hay una pausa de duración indeterminada, aunque podrían volver a aumentar en cualquier momento si alguna de las medidas tomadas por los gobiernos de México y EE.UU. cambia, o si las circunstancias en la región se deterioran. De momento, han aumentado las posibilidades de conseguir asilo político en México, mientras han bajado las de obtenerlo en EE.UU. (México registró en 2018 una tasa de aceptación del 71% de las solicitudes de centroamericanos). Además, México ha extendido el proyecto que permite a hondureños y salvadoreños establecerse en el país con trabajos temporales, aunque el programa no está to-

talmente estructurado, así que todavía ha recibido pocas solicitudes. No se sabe, por tanto, si se producirá un aumento significativo del número de centroamericanos que decidan residir en México, de forma temporal o permanente, como alternativa a EE.UU.⁴

Mientras tanto, el gobierno estadounidense ha abierto centros de reclutamiento para trabajo agrícola en Guatemala, El Salvador y Honduras, con la esperanza de que los grandes agricultores de EE.UU. decidan reclutar en estos países como ya hacen en México. El porvenir de este esfuerzo —fomentado por el entonces secretario McAleenan— resulta incierto, pero, de tener éxito, puede generar una vía legal para que algunos centroamericanos lleguen a EE.UU. de forma temporal para trabajar, y se reduzca quizá la migración irregular.

Finalmente, los gobiernos centroamericanos ya han asumido que han de recibir migrantes de terceros países retornados de EE.UU. y procesar sus solicitudes de asilo, si así lo desean, o —en caso contrario— devolverlos a sus países de origen. El gobierno estadounidense ha empezado a enviar a los primeros migrantes de El Salvador y Honduras a Guate-

⁴ También se ha dado un incremento en el número de salvadoreños y hondureños que se han desplazado a Costa Rica, algunos de los cuales han solicitado asilo en este país, pero se trata de cifras mucho menores a las de México y EE.UU.

mala, pero todavía falta implementar los otros dos acuerdos.

Para los tres gobiernos centroamericanos, que han tenido sistemas de asilo casi inexistentes, esto requiere una construcción institucional rápida que resulta muy complicada de gestionar, aun contando con la ayuda de las agencias de Naciones Unidas. No está claro que lo vayan a conseguir, o si estos países podrán servir de refugio a ciudadanos de países vecinos que están buscando protección.

Un futuro incierto para la migración en la región

El panorama actual de la migración de Centroamérica hacia México y EE.UU. es impreciso. Desde 2012 se han producido incrementos ocasionales, a veces muy fuertes, del número de centroamericanos que han intentado llegar a EE.UU. Los factores que provocan la salida —violencia generalizada de las pandillas, conflictos políticos, sequía o pobreza generalizada— no parecen estar resolviéndose, con la excepción quizá de El Salvador, que tiene unas tasas de fecundidad y de pobreza más bajas. La experiencia de México sugiere que tanto la tasa de fecundidad como la estabilidad política y el crecimiento económico son clave para reducir la presión migratoria.

Lo más probable es que vaya a seguir habiendo ciclos de migración irregular masiva desde Centroamérica hacia EE.UU., sobre todo procedente

de Guatemala y Honduras. También es posible que las medidas implementadas por el gobierno estadounidense, junto con las de los gobiernos centroamericanos y de México, alteren permanentemente los patrones migratorios e imposibiliten los flujos masivos de migrantes irregulares. Depende mucho de las decisiones que tomen los tribunales de EE.UU. ante a los juicios en curso sobre las medidas adoptadas.

También es posible que se produzca una mayor migración centroamericana (circular o permanente) a México. Si bien México tiene sus propios problemas económicos y de crimen organizado, para muchos centroamericanos es un país seguro por la ausencia de las pandillas que plagan sus barrios y ciudades, y por un nivel de desarrollo mucho mayor en algunas partes del país. Lo único cierto es que las medidas adoptadas han logrado reducir el ciclo más reciente de migración irregular de Centroamérica, mientras se sigue a la espera de ver las consecuencias de estos cambios.

Andrew Selee es el presidente del Instituto de Políticas Migratorias (MPI, por sus siglas en inglés), un centro de investigación sobre asuntos de migración global, con oficinas en Washington, D.C. y Bruselas. Es autor de varios informes y artículos sobre políticas migratorias entre EE.UU., México y Centroamérica, así como del libro Vanishing Frontiers: The Forces Driving Mexico and the United States Together, Public Affairs/Hachette, 2018.

Referencias bibliográficas

- CAPPS, R., MEISSNER, D., RUIZ SOTO, A. G., BOLTER, J. y PIERCE, S. (2019): “From Control to Crisis: Changing Trends and Policies Reshaping the US-Mexico Border”, Washington, D.C., *Migration Policy Institute* (agosto).
- DAVIS, J. H. y SHEAR, M. D. (2019): *Border Wars Inside Trump’s Assault on Immigration*, Nueva York, Simon and Schuster.
- O’CONNOR, A., BATALOVA, J. y BOLTER, J. (2019): “Central American Immigrants in the United States”, *Migration Information Source* (15 de agosto).
- SELEE, A. (2019): “Policy Options for Reshaping Migration Flows at the Southwest Border, Testimony to the Senate Homeland Security Committee”, Washington, D.C., *Migration Policy Institute* (abril).

Fundación Carolina, enero 2020

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26.
Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

ISSN: 2695-4362
https://doi.org/10.33960/AC_02.2020

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)