



01

Nota de  
Análisis

CENTRO  
DE INVESTIGACIÓN  
INTERNACIONAL

# POLÍTICA MIGRATORIA DEL GOBIERNO DE MÉXICO

JULIO 2019

El contenido del presente documento no refleja la postura oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores.



**RELACIONES EXTERIORES**  
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES



INSTITUTO  
MATÍAS  
ROMERO



INSTITUTO  
MATÍAS  
ROMERO

# Política migratoria del Gobierno de México

## Introducción

Desde el mes de diciembre de 2018, el Gobierno de México ha establecido una política migratoria cuyos fundamentos constituyen un nuevo paradigma, al establecer con primacía el pleno respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas migrantes que se encuentran en territorio mexicano, y el desarrollo social y económico como sustento material de la movilidad de las personas. Apuntala a esta política, además del marco jurídico nacional y los compromisos internacionales del Estado mexicano en la materia, la renovada concepción de la cooperación y entendimiento en materia migratoria que brinda el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.<sup>1</sup> Como se desprende de lo anterior, la política del Gobierno de México está invariablemente regulada por la dimensión humana de la migración.

El objetivo de este análisis es identificar los principales elementos de la política migratoria actual, las estrategias en materia de migración en el corto y largo plazo, y las acciones que se han llevado a cabo en línea con las prioridades del Gobierno de México. El argumento principal

es que la política migratoria mexicana, basada en los pilares de desarrollo y derechos humanos, es reflejo de los intereses del Gobierno, pero también de un cambio de discurso a nivel internacional; México ha ayudado a diseñar los principales acuerdos en la materia —tales como el Pacto Mundial de Migración y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible— y, a su vez, estos acuerdos han influido en sus intereses y políticas. Sin embargo, algunas de las medidas que se han tomado también responden a las capacidades nacionales (limitadas en muchas ocasiones) y al hecho de que, si bien la migración es una actividad inherentemente transnacional, el derecho soberano de cada Estado de regular sus fronteras sigue siendo un elemento que en ocasiones dificulta la cooperación internacional.

## Migración, desarrollo y derechos humanos

El mundo de hoy está cada vez más interconectado. Alrededor de 258 millones de personas en todo el mundo son migrantes internacionales;<sup>2</sup> los vínculos familiares, intercambios

[1] Pacto Mundial de Migración, en adelante.

[2] Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *La migración en la Agenda 2030: Guía para profesionales* (Ginebra: OIM, 2018), 11, [http://www.migration4development.org/sites/default/files/es\\_sdg\\_web.pdf](http://www.migration4development.org/sites/default/files/es_sdg_web.pdf) (Consultado el 11 de julio de 2019).



económicos y conexiones culturales van más allá de las fronteras de los Estados. Esto significa que el movimiento de personas no es un fenómeno aislado ni exclusivo de ciertos países o regiones del mundo, sino una tendencia global. Partiendo de esta realidad, la política migratoria del Gobierno de México no busca desincentivar los flujos migratorios; más bien procura que sean seguros, ordenados y regulares.

La política migratoria del presidente Andrés Manuel López Obrador se nutre de los acuerdos multilaterales que México ha ayudado a diseñar e impulsar. En línea con el Pacto Mundial de Migración —el primer documento negociado en el marco de la Organización de las Naciones Unidas que atiende la migración internacional en todas sus dimensiones—, se basa en los siguientes elementos: 1) está centrada en la persona; 2) reconoce la importancia de la cooperación internacional; 3) defiende la soberanía nacional; 4) promueve el Estado de derecho y las garantías procesales; 5) propone atender las causas estructurales mediante el desarrollo sostenible; 6) promueve los derechos humanos; 7) tiene tanto perspectiva de

género como perspectiva de niños, niñas y adolescentes, y 8) propone un enfoque pangubernamental y pansocial.

Asimismo, los pilares de la política migratoria son: la promoción del desarrollo sostenible, desde una visión humanitaria para atender las causas estructurales de la migración y la defensa de los derechos humanos de los migrantes. Las acciones que se han llevado a cabo en los pasados ocho meses —y las cuales serán analizadas en este documento— han procurado ser coherentes con ambos, reconociendo ciertas limitaciones que serán analizadas más adelante.

El Gobierno de México parte del supuesto de que la migración puede ser fuente de prosperidad e impulso del desarrollo sostenible.<sup>3</sup> Este planteamiento no es exclusivo de México; la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en su objetivo 10, reconoce que los migrantes

[3] Si bien los migrantes representan el 3% de la población mundial, producen más del 9% del PIB (OIM, *La migración en la Agenda 2030*.)

son fundamentales para el desarrollo de sus países de origen, tránsito y destino. Dicho cambio de percepción no es menor, pues en lugar de considerar a la migración como un problema que se debe resolver, reconoce que puede ser un mecanismo para alcanzar objetivos como crecimiento económico, reducción de las desigualdades, entre otros. En la nueva estrategia de protección al migrante, se busca involucrar a la comunidad migrante en los grandes proyectos de desarrollo en México. También se tiene contemplado implementar programas para que las remesas sean una fuente de desarrollo nacional. Desde luego, sí se reconoce que la falta de desarrollo puede producir movimientos irregulares, desordenados e inseguros de personas, lo cual puede traer consecuencias negativas. Por ello, lo que se busca es reconocer las aportaciones de los migrantes al desarrollo y, al mismo tiempo, procurar que haya prosperidad en todos los países para que la migración sea una elección y no una necesidad.

Respecto al segundo pilar, el discurso del Gobierno se ha centrado en que la dimensión humana debe regular toda la política migratoria mexicana. Por ello, un número importante de las acciones se han enfocado en otorgar visas humanitarias, recibir a migrantes que están en proceso de solicitar asilo en Estados Unidos, atender y proteger a grupos vulnerables como las mujeres y los niños no acompañados, y en mejorar los albergues en Tabasco, Chiapas y Veracruz, entre otras.

Si bien el derecho a migrar no es reconocido como derecho humano (aunque la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado), los migrantes, como personas,

son titulares de derechos humanos.<sup>4</sup> Esto quiere decir que el Gobierno mexicano tiene la responsabilidad de promover, proteger y respetar sus derechos humanos, independientemente de su situación migratoria.<sup>5</sup>

## **Estrategia y acciones del Gobierno de México**

Con base en la visión, objetivos y pilares de la política migratoria, el gobierno de México ha diseñado una estrategia de largo plazo que se basa precisamente en lograr el desarrollo y la prosperidad compartida con miras a que la migración sea una elección, no una necesidad. Teniendo en cuenta la realidad actual, en la que miles de migrantes provenientes de países del norte de Centroamérica transitan por México para pedir asilo en Estados Unidos, así como las

[4] México ha sido un actor clave en los sistemas universal y regional de los derechos humanos para lograr el reconocimiento e impulsar el respeto de esos derechos. En 1990, se aprobó la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, por la Asamblea General de la ONU, a iniciativa del Estado mexicano, siendo hoy en día uno de los instrumentos básicos en materia de derechos humanos; igualmente, México solicitó las opiniones consultivas OC-16/99 “El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso”, y OC-18/03 “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

[5] En 2011, el Estado Mexicano actualizó su marco jurídico-normativo ante las nuevas realidades regionales e internacionales en materia de migración. Con la reforma constitucional se estableció que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el país sea parte. En el ámbito nacional, la Ley de Migración representó un importante avance en la protección a los derechos humanos de los migrantes, ya que despenalizó la migración no documentada o irregular y simplificó los procedimientos migratorios.

capacidades nacionales, la estrategia de corto plazo ha tenido que responder a una lógica distinta (aunque no necesariamente deslindada de los pilares mencionados), condicionada en cierta medida por los sucesos mencionados. Respecto a la estrategia de largo plazo, México está impulsando con Honduras, Guatemala, El Salvador y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) un Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica (PDIC). El objetivo es promover el desarrollo y las oportunidades de la subregión (sur-sureste de México y norte de Centroamérica) para hacer frente a las causas estructurales que llevan a miles de personas a migrar de manera irregular.

Se parte del diagnóstico de que una transición demográfica acelerada, el rápido proceso de urbanización irregular, el deterioro ambiental acentuado por el cambio climático, la desigualdad, la brecha salarial entre Estados Unidos y los países de la subregión, y la violencia han provocado que miles de personas migren por necesidad. El Plan busca atender todo el ciclo migratorio (origen, tránsito, destino y retorno) mediante el principio de responsabilidad compartida, pero diferenciada y con pleno respeto y protección de los derechos humanos. El PDIC está alineado al Pacto Mundial de Migración, particularmente con el objetivo de “minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen”.

Entre las recomendaciones específicas, destacan: 1) priorizar inversión pública y privada (25% del PIB); 2) fortalecer la administración tributaria; 3) generar cadenas de valor entre los países; 4) integración comercial, productiva y logística; 5) políticas de innovación, ciencia y tecnología; 6) consolidar el Sistema de

Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPEC) y promover su conexión con México, y 7) robustecer los sistemas de protección social universal para la erradicación de la pobreza y reducción de las desigualdades.

Es importante destacar que, si bien diversos países e instituciones internacionales (Alemania, España, Chile, la Unión Europea, la Secretaría General Iberoamericana, entre otros) han respaldado el Plan, aún no se cuenta con todos los recursos necesarios para instrumentarlo. Asimismo, los efectos de dicha política se podrán ver en varios años. Respecto a la estrategia de corto plazo, lo que se ha buscado es el registro ordenado de los migrantes que ingresen a territorio nacional, con el objetivo de protegerlos y defender sus derechos humanos. Para ello, se han llevado a cabo distintas acciones. Partiendo de la visión humanitaria, en enero de 2019 el Gobierno de México puso en marcha el Plan de Atención a Caravana Migrante.<sup>6</sup> En el marco de este plan se otorgó la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias a miles de migrantes centroamericanos, con el objetivo de mantener un registro de las personas que entraron a México de forma irregular y proporcionarles condiciones de seguridad y bienestar para su estancia. Dicha acción está en línea con el Pacto Mundial de Migración, particularmente con los objetivos de reducir las vulnerabilidades en la migración, velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y

[6] Participaron todas las dependencias federales, bajo la dirección de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) y la Secretaría de Gobernación, especialmente, el Instituto Nacional de Migración (INAMI) y bajo coordinación de la Coordinación Nacional de Protección Civil. Gobierno de México, “México activa Plan de Atención a Caravana Migrante”, SSPC, 18 de enero de 2019.



proporcionar servicios básicos. Sin embargo, el programa se suspendió el 28 de enero debido a la alta demanda.<sup>7</sup>

Otras de las acciones que se han instrumentado en México, a raíz de la decisión del Gobierno de Estados Unidos de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad, son: 1) autorizar por razones humanitarias y de manera temporal el ingreso de ciertas personas extranjeras provenientes de Estados Unidos que estén a la espera de recibir una respuesta sobre su solicitud de asilo y;

2) garantizar que las personas extranjeras que hayan recibido su citatorio gocen plenamente de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados internacionales de los cuales es parte el Estado mexicano, así como en la Ley de Migración. Aunque el Gobierno de México se opuso a los efectos extraterritoriales de esta medida unilateral de Estados Unidos, adoptó la decisión soberana, —propia de la materia migratoria— de aceptar a ciertas personas extranjeras sustentada en el respeto de los derechos humanos.

México ha buscado atender a grupos vulnerables de migrantes, entre los que destacan las niñas, niños y adolescentes centroamericanos acompañados y no acompañados en tránsito por México. Para ello, se invertirán 60 millones de pesos para la rehabilitación de estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración y albergues del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en Tabasco,

[7] Al concluir el Plan de Atención a la Caravana Migrante (28 de enero de 2019), se presentaron 15 552 solicitudes de la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias. Unidad de Política Migratoria, “Resultados del Plan de Atención a la Caravana Migrante con Visión Humanitaria implementado por el Gobierno de México, enero de 2019”, Secretaría de Gobernación, 1 de julio de 2019, [http://www.gobernacion.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Caravana\\_Migrante](http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Caravana_Migrante) (Consultado el 11 de julio de 2019).

Chiapas y Veracruz.<sup>8</sup> Asimismo, se ha brindado asistencia médica, particularmente a niñas, niños y mujeres embarazadas. Al día de hoy se han otorgado más de 18 000 consultas médicas a migrantes que están en Tuxtla Gutiérrez y Tapachula, en el estado de Chiapas.<sup>9</sup>

Dado que la migración es una actividad transnacional, no es posible atenderla en todas sus dimensiones sin la plena cooperación de otros países involucrados. Debido a que las políticas migratorias instrumentadas por México en los últimos meses tuvieron efectos en Estados Unidos, dicho país negoció una serie de medidas que se están instrumentando, con el objetivo de fortalecer las acciones de control migratorio en México. Entre ellas se acordó el despliegue gradual de cerca de 6000 elementos de la Guardia Nacional, quienes tendrán como uno de sus ejes rectores el respeto a los derechos humanos, en la frontera sur para apoyar la labor del Instituto Nacional de Migración (INM).

Estas acciones son reflejo de que las capacidades nacionales son fundamentales en el diseño de una estrategia, así como las dificultades en materia de cooperación que se pueden dar entre países soberanos con políticas

distintas. En días recientes (7 de julio de 2019), el presidente de Estados Unidos publicó modificaciones a sus procedimientos y criterios de elegibilidad en materia de asilo. Aunque dichas modificaciones pudieran ser disputadas y revertidas en cortes estadounidenses, México tendrá que analizar las implicaciones para los solicitantes de asilo de otros países que ingresen a Estados Unidos desde México, sobre todo porque mantendrá su política de asilo y refugio, y respetará el principio de no devolución (*non-refoulement*).

### Elementos a considerar

El Gobierno de México tiene una visión clara sobre cuáles son los principios y objetivos de su política migratoria: la promoción de un enfoque de desarrollo y derechos humanos. Esta política se nutre de las discusiones que han tenido lugar durante los últimos años en los foros multilaterales —en las que México ha hecho importantes aportaciones— y es reflejo de un cambio de paradigma tanto a nivel nacional como internacional. Si bien el Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica refleja las prioridades de México en materia migratoria, los resultados se verán en varios años (quizás décadas). Asimismo, aunque acciones como la Tarjeta Visitante por Razones Humanitarias buscan promover una visión de una migración segura, ordenada y regular, las capacidades nacionales, así como las políticas de Estados Unidos, han limitado la estrategia de corto plazo. Lo que aún queda por definir es cuál será la estrategia de mediano plazo del Gobierno.

En términos generales, es importante fortalecer las capacidades nacionales con el objetivo de ir más allá de la coyuntura actual. A manera de ejemplo, se pueden simplificar los

[8] Secretaría de Relaciones Exteriores, “Anuncia SRE acciones inmediatas para mejorar albergues y estancias migratorias, en especial para niños y niñas”, comunicado 228, Gobierno de México, 17 de julio de 2019, <https://www.gob.mx/sre/prensa/anuncia-sre-acciones-inmediatas-para-mejora-de-albergues-y-estancias-migratorias-en-especial-para-ninos-y-ninas?idiom=es> (Consultado el 18 de julio de 2019).

[9] Secretaría de Relaciones Exteriores-Secretaría de Salud, “Prioritaria e inmediata la atención médica a migrantes”, comunicado conjunto, Gobierno de México, 28 de junio de 2019, <https://www.gob.mx/sre/prensa/prioritaria-e-inmediata-la-atencion-medica-a-migrantes-206873> (Consultado el 18 de julio de 2019).

procesos de visado con los países de Centroamérica para tener un flujo de personas ordenado, regular y seguro. Asimismo, se pueden fortalecer las capacidades operativas de instituciones como la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), teniendo en cuenta el creciente número de solicitudes de refugio. A pesar de que la COMAR mantiene una alianza estrecha con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en México, sus recursos son aún limitados. Lo mismo sucede con el INM, el cual ha aumentado su personal y ahora cuenta con el apoyo de elementos de la Guardia Nacional en la frontera sur de México.

Teniendo en cuenta la visión del gobierno de que la migración puede impulsar el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino, una posibilidad es generar alianzas entre diversos sectores para crear más empleos en la frontera y permitir la inserción laboral de los migrantes. Se han ofrecido 3700 puestos de trabajo a personas migrantes en los estados del norte de México. Un ejemplo de las referidas alianzas son los 60 millones de pesos que se invertirán en la mejora de albergues en el sur de la frontera de México.

## Conclusiones

La política migratoria del Gobierno actual se sustenta en dos pilares: desarrollo y derechos humanos. Con base en estos elementos, se han desarrollado estrategias a corto y largo plazo. En el corto plazo, se ha buscado el registro ordenado de las personas que entran al territorio nacional, ya sea de manera regular o irregular. El objetivo es proteger sus derechos humanos y trabajar en favor de una migración segura, ordenada

y regular. Las acciones que se han llevado a cabo buscan mantener una coherencia con la política migratoria; sin embargo, en ocasiones se han visto limitadas por las capacidades nacionales, así como por la falta de cooperación de Estados Unidos.

En el largo plazo, se busca crear zonas de desarrollo y bienestar compartido. Se parte de la premisa que los migrantes son aliados del desarrollo, y que el desarrollo es fundamental para que las personas no tengan que emigrar por necesidad, sino por elección. El proyecto más relevante en este sentido es el Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica, el cual está en línea con el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

En el mediano plazo (aún falta definir la estrategia con mayor detalle), es importante fortalecer a las instituciones en México, a fin de que puedan atender el creciente número de solicitudes de refugio, así como los retos creados a raíz de las políticas de Estados Unidos (la implementación de la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad, y las modificaciones a sus procedimientos y criterios de elegibilidad en materia de asilo). Asimismo, se pueden simplificar procesos de documentación, mantener canales de comunicación con los países involucrados (Estados Unidos, Honduras, Guatemala, el Salvador, entre otros) y seguir promoviendo el principio de responsabilidad compartida pero diferenciada. La migración es una actividad global, no un problema. El objetivo es lograr que sea segura, ordenada y regular.

## Imágenes

© Alan Taylor en *The Atlantic*, en portada y p. 3.

© Alan Taylor en *Cuartoscuro*, p. 5.