



LA GOBERNANZA MIGRATORIA EN EL CONTEXTO DE LA AGENDA 2030 Y LA GESTIÓN MIGRATORIA ESTADOS UNIDOS-MÉXICO

The Migration Governance in the Context of Agenda 2030 and the United States-Mexico Migration Management

Claudia Anait Ocman Azueta

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Email: claudia.ocman@correo.buap.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4484-1648>



Autoras

Adriana Sletza Ortega Ramírez

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Email: adriana.ortega@correo.buap.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3387-9635>

El artículo analiza las connotaciones que adquiere la gobernanza migratoria en tres escalas. La primera, la gobernanza migratoria global con la Agenda 2030. La segunda es la gobernanza migratoria regional con la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección de 2022 en el continente americano. Y la tercera en el ámbito estatal examinando la gestión migratoria de Estados Unidos y México, así como el caso del éxodo venezolano. Las conclusiones enfatizan que la gobernanza migratoria global desafía en sí misma a la propia seguridad y el desarrollo humano de las personas migrantes y refugiadas. Esta tesitura repercute en la Meta 10.7 de la Agenda 2030 y su implementación a través de instrumentos del Soft International Migration Law. Estos se reflejan en una gestión migratoria en la que predomina un enfoque estado-céntrico que prioriza la seguridad de las fronteras en la región en lugar de la seguridad de las personas migrantes y el desarrollo humano sostenible.



Resumen

Agenda 2030; gobernanza migratoria; gestión migratoria Estados Unidos-México; éxodo venezolano.

2030 Agenda; migration governance; United States-México migration management; Venezuelan exodus.



Key words

Recibido: 03/01/2023. Aceptado: 06/11/2023



Fechas

This article analyses the meanings of global migration governance considering three scales. First, the global migration governance in the 2030 Agenda. Second, the regional migration governance based on the Declaration of Los Angeles on Migration and Protection in the Americas. And third, in the state level examining the U.S.-Mexico migration management and the case of Venezuela exodus. The article's conclusions highlight that global migration governance itself challenges the security of migrants and refugees, as well as their human development. This affects the goal 10.7 included the 2030 Agenda and their implementation through instruments of Soft International Migration Law. These instruments are displayed in a migration management with a predominant state-centric approach prioritizing border security in the region, instead of human security and sustainable human development.



1. Introducción

En 2015, la Agenda 2030 determinó las prioridades para el desarrollo sostenible integrando a la migración en una de sus metas. Esta Agenda, en conjunto con la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes de 2016, el Pacto Mundial para los Refugiados y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018 actualmente sustentan a la gobernanza migratoria global, cuyas directrices se reflejan en los niveles regionales y estatales.

Estos instrumentos internacionales son de carácter no vinculante y pertenecen a la rama del Soft International Migration Law en contraste con los tratados, acuerdos y convenciones de carácter obligatorio para los Estados en la materia, y que mantienen como eje a los derechos humanos de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas.

En el continente americano, los Estados Unidos a través de la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección de 2022 promueve lo que ha denominado “gestión humana de la migración” con el propósito de crear una alianza hemisférica en el marco de la Cumbre de las Américas de junio de ese año y en un contexto en el que el éxodo venezolano rebasó los siete millones de personas. Además, anunció un nuevo acuerdo migratorio con México. Por estas razones, este artículo propone como objetivo analizar la gobernanza migratoria global en el marco de la Agenda 2030, en lo regional a través de la Declaración de Los Ángeles, y en el plano estatal a través de la relación de México con los Estados Unidos en materia migratoria tomando como caso al éxodo venezolano.

Para abarcar estas tres escalas de análisis, este artículo gira en torno a las siguientes preguntas de investigación: ¿qué connotaciones adquiere la gobernanza migratoria global en el contexto de la Agenda 2030 así como el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular? ¿Qué papel ostenta la Declaración de Los Ángeles en la gobernanza migratoria del continente americano y cómo se refleja en el ejercicio de la gestión migratoria entre los Estados Unidos y México respecto al éxodo venezolano?, y ¿cuáles son los desafíos que la propia gobernanza migratoria en los 3 niveles expuestos impone a la Agenda 2030?

Como hipótesis se plantea que, dadas las connotaciones de la gobernanza migratoria global, la Agenda 2030 enfrenta desafíos en la concreción de la seguridad humana debido a que los lineamientos de la misma gobernanza tienen como base el ejercicio de instrumentos del Soft International Migration Law por parte de los Estados que priorizan su seguridad y no la de las

personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas. En correlación, se emprendió una investigación basada en una metodología de corte cualitativo que condujo a la revisión de legislación internacional, regional y estatal, así como de documentos publicados por organismos internacionales y de fuentes oficiales del Gobierno de los Estados Unidos. También se revisaron estadísticas migratorias, publicaciones académicas y notas periodísticas para construir una reflexión en torno a los instrumentos internacionales mencionados, durante el periodo de elaboración de este artículo que concluyó en el año 2023.

Para cumplir sus propósitos, el artículo se integra por cuatro apartados. El primero plantea la revisión de los significados que adquiere la gobernanza migratoria global con la Agenda 2030 e instrumentos internacionales actuales para enmarcar la perspectiva de gobernanza migratoria sobre la que gira este artículo. Dicha perspectiva es complementada con el segundo apartado, en el cual se aborda el ejercicio de la gobernanza migratoria regional a partir de la Declaración de Los Ángeles.

La tercera parte del artículo atañe a la gobernanza migratoria entre los Estados Unidos y México a partir de la implementación de instrumentos jurídicos pertenecientes a la rama del *Soft International Migration Law*. Finalmente, para cerrar el análisis, en la cuarta sección se expone al éxodo venezolano como estudio de caso. Por último, se concluye el artículo respondiendo las interrogantes y la hipótesis planteadas que se desprenden del dilema que enfrenta la gobernanza migratoria en lo global, y, por ende, la Agenda 2030.

2. Connotaciones de la gobernanza migratoria global

Sobre gobernanza global existen diversas apreciaciones. En su incorporación al sistema de las Naciones Unidas fue definida por la Comisión de Gobernanza Global como:

[...] la suma de las muchas formas en las que los individuos e instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes; como un proceso continuado a través del cual se pueden acomodar intereses conflictivos o simplemente diferentes y llevar a cabo una acción cooperativa. Esto incluye desde instituciones formales entre individuos e instituciones al servicio de sus propios intereses. (Commission on Global Governance, 1995)

Posteriormente, el concepto de gobernanza ha sido adaptado para cubrir la diversidad de asuntos y dinámicas que se inscriben en la gestión pública en diferentes niveles (global, regional y estatal). Estas dinámicas se desprenden precisamente de las formas en que los Estados atienden los asuntos públicos y para ello, establecen diferentes tipos de interacción con otros actores estatales o de la sociedad civil. Esto ha llevado a diferentes apreciaciones sobre el significado de gobernanza, acorde a las características que adopta, las cuales resultan del ámbito dónde se produce, de los actores que en ella interactúan y cómo interactúan, de las trayectorias que toma con base en las políticas de Estado que se emprenden y de los acuerdos que entre tales actores se adoptan y que avalan su instrumentación.

En la teoría de la disciplina de las Relaciones Internacionales, la gobernanza global se define como propone Marcela López Vallejo (2016, p. 478) “las relaciones (formales e informales) entre actores (gubernamentales o no gubernamentales) a través de normas y reglas para identificar, entender, manejar y solucionar problemas que se ubican en diferentes estratos de autoridad y formas de ejercer el poder”.

El concepto de gobernanza ha sido adaptado para cubrir la diversidad de asuntos y dinámicas que se inscriben en la gestión pública en diferentes niveles (global, regional y estatal).

En los asuntos migratorios, la adopción del enfoque teórico de las Relaciones Internacionales de la gobernanza global fue propuesto inicialmente por Alexander Betts (2011), quien considera a las migraciones como “un bien público” y plantea la necesidad de avanzar en un régimen multilateral comprensivo en las Naciones Unidas. Betts observa distintos niveles de gobernanza para diferentes migraciones. Para las migraciones forzadas (refugiados y desplazados forzados internos), propone una gobernanza multilateral, para la migración laboral irregular y de baja calificación, plantea una gobernanza regional, y para una migración de alta calificación, sugiere una gobernanza unilateral o bilateral. Reconoce también que un desafío de la gobernanza migratoria es lograr un balance entre tres áreas relevantes: seguridad, economía y derechos de las personas migrantes.

El libro de Alexander Betts (2011), fue publicado en un contexto en el que las Naciones Unidas, ya había empezado un proceso de diálogo en el marco de los Foros Globales sobre Migración y Desarrollo iniciados en 2006, y también con los Diálogos de Alto Nivel emprendidos entre 2006 y 2013 en Nueva York. En 2015, la gobernanza migratoria global, se enmarcó con la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Previamente, en el año 2000, tras una serie de discusiones y deliberaciones multilaterales promovidas por la ONU, para afrontar los problemas de la humanidad y encausar el desarrollo humano, se pusieron en marcha los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero la migración no fue un tema incluido.

En 2015, al adoptarse la Agenda 2030 y los 17 ODS, sobre la base de una propuesta de desarrollo integral e inclusivo, donde las personas fueran centrales y no los Estados, operacionalizando el enfoque de la seguridad humana dado a conocer por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través del Informe sobre Desarrollo Humano en 1994, así como sus propuestas para un desarrollo humano sostenible¹ de 1997; se integró a la migración.

Los ODS representan un marco estratégico de referencia para los organismos internacionales y para los países miembros de las Naciones Unidas. La migración fue específicamente contemplada en el ODS 10, dirigido a reducir las desigualdades en y entre los países, y en particular en la meta 10.7, que literalmente expresa la importancia de “facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (Comisión Económica para América Latina, 2019). Este ODS, implica que la gobernanza migratoria en cualquiera de los niveles donde se expresa, solvente los desafíos de las migraciones con la adopción del enfoque del desarrollo sostenible y la reducción de desigualdades porque éstas últimas son la causa fundamental de las migraciones.

Actualmente, dada la prioridad de la Agenda 2030, y la coordinación entre lo global, lo regional y lo estatal, este objetivo encausa la gobernanza migratoria global y propone la alineación de las políticas de los niveles subsecuentes, es decir, en lo regional, lo bilateral, nacional y local. De la meta 10.7 devendrían los subsiguientes acuerdos, tales como la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes de 2016, el Pacto Mundial sobre los Refugiados y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018. En conjunto, estos instrumentos establecen las pautas de la gobernanza migratoria global.

*Los ODS
representan un
marco estratégico
de referencia para
los organismos
internacionales y
para los países
miembros de las
Naciones Unidas*

¹ En su publicación “Reconceptualising Governance”, el PNUD dejó ver que el desarrollo humano sostenible implica reducir la pobreza, producir empleos, promover la inclusión social, enfatiza la perspectiva de género y el cuidado del medio (Management Development and Government Division, 1997).

Con ellos, se pretende encausar una migración ordenada, segura, regular y responsable, pero que cobra sentido únicamente para flujos migratorios que cumplan dichas características. En concreto, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018 es un acuerdo no vinculante que propone el fomento a la cooperación internacional, sin embargo, permite a los Estados disponer de sus propias normatividades y políticas migratorias al respetar su derecho soberano, acorde con lo dispuesto en el Derecho Internacional, para determinar quiénes pueden ingresar y permanecer en su territorio (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2019). De manera que, como resultado del ejercicio de estos lineamientos, la gobernanza migratoria en los espacios nacionales dependerá de las prioridades estatales ajustándose a lo que proporcione seguridad a cada Estado a través de sus políticas migratorias.

De esta manera, las inconsistencias presentes en la gobernanza migratoria global, abren paso a diferentes interpretaciones, que pueden verse reflejadas en la gobernanza regional y en la estatal. Ya que por un lado se tiene lo dispuesto en la meta 10.7 del ODS 10 y por otro, como se menciona previamente, instrumentos internacionales que como el Pacto Mundial priorizan la soberanía de los Estados en la aplicación de sus políticas migratorias.

La propia Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define a la gobernanza de la migración de esta manera:

Marcos conjuntos de normas jurídicas, leyes, reglamentos, políticas y tradiciones, así como de estructuras organizativas (subnacionales, nacionales, regionales e internacionales), y procesos pertinentes que regulan y determinan la actuación de los Estados en respuesta a la migración en todas sus formas, abordando los derechos y obligaciones y fomentando la cooperación internacional. (OIM, 2019, p. 103)

En esa línea, con el propósito de aumentar la cooperación internacional en asuntos migratorios se incluyen instituciones internacionales pactadas por los Estados en el ámbito multilateral y que comprenden por un lado a los instrumentos de Derecho Internacional vinculante en la materia (tratados y convenciones) identificados por su carácter obligatorio como Hard International Migration Law y, por otra parte, a los instrumentos no vinculantes denominados como Soft International Migration Law, tales como los pactos, declaraciones y resoluciones que tienden a orientar a los Estados con el establecimiento de directrices. El Soft International Migration Law, también contiene a los mecanismos transregionales, regionales y bilaterales, incluyendo los denominados *partnerships* en materia migratoria que pueden incluir al sector privado, pero al estar liderados por los Estados priorizan intereses estatales negociados.

Así, se amplían las inconsistencias que presenta la gobernanza migratoria global porque las organizaciones internacionales tanto intergubernamentales como de la sociedad civil, promueven los instrumentos no vinculantes, así como los mecanismos de cooperación. Existe el riesgo de que lejos de favorecer la instrumentación de las obligaciones vinculantes en materia de derechos humanos, más bien, estas sean evadidas y deslegitimadas a través de pactos, declaraciones y mecanismos regionales o bilaterales sin obligatoriedad que se están reflejando en la gobernanza migratoria en lo regional y en lo estatal como se analiza en los siguientes apartados.

La gobernanza migratoria en los espacios nacionales dependerá de las prioridades estatales ajustándose a lo que proporcione seguridad a cada Estado a través de sus políticas migratorias

3. La gobernanza migratoria regional con la Declaración de Los Ángeles

En paralelo a la gobernanza migratoria global, en lo regional, en el caso del continente americano, en 2022, se adoptó como instrumento jurídico no vinculante la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección, la cual es liderada por los Estados Unidos. Esta Declaración formalmente ha sido vista con beneplácito por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), dado su lenguaje inicial sobre la protección de la dignidad, de la vida y los derechos humanos de los migrantes independientemente de su condición migratoria (La Casa Blanca, 2022). Sin embargo, como propone Andrés Tudares (2022) puede convertirse en una estrategia más para frenar la migración mediante programas de cooperación que desincentiven el cruce de fronteras forzosamente con motivo de inseguridad social, económica e incluso medioambiental.

En seguimiento de los lineamientos marcados por la gobernanza migratoria global, la Declaración de los Ángeles propone un enfoque regional y hemisférico para una migración segura, ordenada, regular desde la soberanía de los Estados. Para lo cual propone cinco secciones con las siguientes temáticas: 1) estabilidad y asistencia; 2) vías regulares de migración y protección internacional; 3) gestión humana de la migración; 4) respuesta de emergencia coordinada y 5) enfoque para reducir y gestionar la migración irregular.

De esta manera, el contenido promueve procesos de gestión, seguridad de fronteras y respuesta coordinada ante emergencias de carácter migratorio. En particular, la sección de “gestión humana de la migración” prioriza:

[...] la responsabilidad de cada país de gestionar los movimientos mixtos a través de las fronteras internacionales la ampliación de la colaboración para procesar a las organizaciones delictivas dedicadas al tráfico ilícito de migrantes y a la trata de personas... facilitar el intercambio de información entre las fuerzas de seguridad regionales con el fin de apoyar la investigación y el procesamiento de los delitos. (La Casa Blanca, 2022)

Así, el lenguaje de la declaración da preeminencia a la seguridad de las fronteras en la seguridad regional del continente americano, prioriza intereses de los Estados, el combate al crimen organizado, y se va alejando de las propuestas de un enfoque incluyente de la gobernanza migratoria con eje en los derechos humanos de migrantes, solicitantes de asilo y refugiados.

Al respecto, Leiza Brumat (2022) señala que:

Este énfasis en la seguridad y la migración irregular se origina en el interés de los Estados Unidos en adoptar un acuerdo en el ámbito hemisférico con el objetivo de contener los flujos migratorios en dirección hacia el norte, reforzar los controles fronterizos, el intercambio de información con objetivos de control y seguridad, mientras al mismo tiempo se fomenta una retórica humanitaria. Esto tiene como finalidad, alinear a los países latinoamericanos a sus políticas migratorias securitistas y restrictivas.

Así, lo anterior podría reflejarse, en la construcción de una gobernanza migratoria hemisférica jerarquizada y centralizada por los Estados Unidos para los países del continente americano. En concreto, la Declaración de Los Ángeles propone emprender una “gestión humana de la migración”. Y al respecto, Antoine Pécoud (2018) considera que la gestión migratoria “[...] supone cierta dosis de control: un fenómeno gestionado es un fenómeno bajo control, que probablemente no escapará a la capacidad reguladora de los Estados; la gestión es, por ende, un

La Declaración de los Ángeles propone un enfoque regional y hemisférico para una migración segura, ordenada, regular desde la soberanía de los Estados

vocablo tranquilizador” (Pécoud, 2018, pp. 38-39). En consecuencia, dicha gestión se refleja en políticas migratorias de control que dejan de lado los planteamientos sobre desarrollo integral e inclusivo y la seguridad humana de las personas migrantes y refugiadas que deciden salir de su país de origen, cuyos derechos debieran protegerse.

Además, cabe señalar que el propio Pécoud (2020) propuso posteriormente cinco opciones de gobernanza migratoria en un espectro amplio que va desde la soberanía estricta del control de fronteras y de migrantes hasta la libre circulación de personas. La primera, es una gobernanza basada en soberanías nacionales en las que los asuntos migratorios son estrictamente soberanos. La segunda, es una gobernanza global antiinmigrante donde existe cooperación internacional en la materia para dos fines, ya sea controlar la inmigración a través de una gobernanza global de inmovilidad forzada o explotar a personas migrantes a través de una gobernanza mundial de la explotación laboral. La tercera opción, es una gobernanza migratoria basada en derechos, es decir que tendría una base normativa en los derechos humanos y en las normas de Derecho Internacional. La cuarta, está orientada a la gestión del desarrollo y tendría como eje a los ODS y a la Agenda 2030 con un enfoque tecnocrático y utilitario por parte de las organizaciones intergubernamentales del sistema de las Naciones Unidas. La última, sería una no-gobernanza porque permitiría el libre movimiento de personas a través de las fronteras, aunque reconoce que esto sería una utopía a nivel global.

Por su parte, Eduardo Domenech (2021), argumenta que tanto el concepto de gobernanza como el de gobernabilidad migratoria², han estado orientados desde la década de 1990 al control y gestión de políticas migratorias “de apertura regulada”, y a la noción de migraciones “ordenadas”, bajo un régimen internacional de migraciones que se consagra en el Pacto Mundial, y que ha tenido como protagonista a la OIM y su influencia, por ejemplo, en el diseño de la Conferencia Sudamericana de Migraciones. Advierte, que la migración “ilegal” o “irregular” es percibida como un problema mundial. Por ello, supedita los derechos de las personas migrantes subordinados a una administración eficaz con maximización de beneficios y reducción de costos, con flujos migratorios “deseables” y “no deseables”. E incluso, incorpora el discurso migratorio humanitario, planteando a las personas migrantes como víctimas.

Considerando el contenido de la Declaración de Los Ángeles, y lo propuesto por Pécoud (2020) y Domenech (2021), la gobernanza migratoria regional que propone Estados Unidos para el continente americano se basa en las soberanías nacionales, el control de fronteras en cada país, la inmovilidad forzada y estricta selectividad migratoria respecto a quien cumple con ser migrante, solicitante de asilo y refugiado en términos de lo que se defina como procesos migratorios “seguros, ordenados y regulares”. Esto implica una distinción cada vez más estricta entre quienes serán preferidos bajo los requisitos establecidos y quienes por no cumplirlos serán expulsados como desechables.

La gobernanza migratoria regional que propone Estados Unidos para el continente americano se basa en las soberanías nacionales

2 La gobernabilidad atañe a las capacidades gubernamentales para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que demanda la sociedad en un momento determinado, mientras que la gobernanza es el mecanismo que contribuye a ello.

4. La Gobernanza migratoria entre México y Estados Unidos

La gobernanza migratoria emprendida entre México y los Estados Unidos, en su gestión se caracteriza por el control migratorio, la externalización de fronteras, el incremento de la irregularidad migratoria y las bajas posibilidades de regularización.

Entre 2019 y 2023, los acuerdos migratorios entre estos dos países se han realizado a través de Memorándums de Entendimiento, que no tienen una validez formal en el Derecho Internacional, aunque sí son relevantes como práctica diplomática para alinear las voluntades políticas y eventualmente, llegar a acuerdos con eventual ratificación de los poderes legislativos. Estos memorándums, tienen la característica de que no han sido del todo públicos, algunos de ellos, han sido publicados en sitios oficiales después de varios años, o se han dado a conocer a través de comunicados de prensa o en discursos, especialmente desde los Estados Unidos. El gobierno mexicano no ha sido transparente respecto al contenido de estos memorándums.

A partir de la presión de la administración de Donald Trump, desde 2019, México aceptó la desarticulación de las caravanas migrantes, así como la espera en su territorio de solicitantes de asilo en los Estados Unidos a través de los Protocolos de Protección a Migrantes, comúnmente conocido como el programa “Quédate en México”. También aceptó a las personas rechazadas por autoridades estadounidenses a través del Título 42 (una medida sanitaria que ha facilitado la deportación de migrantes mexicanos y de otras nacionalidades a territorio mexicano). Y a partir de enero de 2023, México acordó recibir al mes a 3000 personas de Venezuela, Nicaragua, Cuba y Haití rechazadas desde los Estados Unidos (SRE, 2023; Torres, 2023).

Tanto con la administración Trump, como con la de Biden, México ha cedido a las presiones de los Estados Unidos en materia migratoria, lo que distintos especialistas denominan: “externalización de fronteras y del control migratorio” (París, 2022; Gil, Santi y Jaramillo, 2017). Esto significa que la política migratoria estadounidense se ha externalizado hacia México a través de estos memorándums.

Si bien, México ha especificado que no ha aceptado formalmente firmar un acuerdo de tercer país seguro que puede enmarcarse en el Derecho Internacional de los Refugiados, en la práctica, está aceptando a solicitantes de asilo en los Estados Unidos que esperan sus procedimientos en territorio mexicano, y a migrantes, de distintas nacionalidades que son rechazados, lo cual México no estaría obligado a aceptar en el marco del Derecho Internacional.

México solo está formalmente obligado a aceptar a personas mexicanas migrantes que sean devueltas por autoridades estadounidenses, mientras que, los Estados Unidos, si deporta o rechaza a personas de diversas nacionalidades, debería devolverlas a su país de origen, pero para disminuir los costos de dichas deportaciones ha obligado a México a aceptar los Memorándums de Entendimiento.

Bajo este esquema de gobernanza migratoria comandado por los Estados Unidos, en México, se está concentrando la presión migratoria que solía dirigirse históricamente hacia el primer país. Estados Unidos es el mayor polo de atracción migratoria del mundo con 40 millones de personas nacidas en el exterior, de las cuales 10.5 millones no tienen un estatus migratorio regular (Budiman, 2020).

Al llegar a la presidencia en 2021, Joe Biden, propuso una reforma migratoria para regularizar a 10 millones de inmigrantes, pero esta reforma no pudo avanzar en el Congreso de los Estados Unidos por no contar con mayorías amplias de su propio partido en ambas cámaras, e incluso

México aceptó la desarticulación de las caravanas migrantes, así como la espera en su territorio de solicitantes de asilo en los Estados Unidos a través de los Protocolos de Protección a Migrantes, comúnmente conocido como el programa “Quédate en México”

por la oposición de miembros del Partido Demócrata que no estaban del todo de acuerdo en la legalización migratoria.

El gobierno de México ha sido reactivo a las políticas migratorias estadounidenses. A partir de 2019, incorporó a la Guardia Nacional en operativos migratorios, ha aumentado significativamente sus deportaciones, y ha recibido un número histórico de solicitudes de refugio que año con año siguen en aumento (mientras en 2014 se recibieron 1296 solicitudes, en 2022 se recibieron 118 478). Discursivamente, enfatiza que ha aceptado “por razones humanitarias” los memorándums migratorios de entendimiento con los Estados Unidos. En concordancia, el caso mexicano, ejemplifica claramente la observación de Eduardo Domenech de “políticas de control migratorio con rostro humano” (Domenech, 2013).

La segunda característica de la gobernanza migratoria entre los Estados Unidos y México es la irregularidad migratoria y las limitadas posibilidades de regularización. Si las personas se mantienen en irregularidad, son más propensas a sufrir explotación y abusos debido a que su condición de vulnerabilidad es mayor. En ese sentido, el propio Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, plantea en su objetivo 5: “Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular”. Esto implica que no será posible avanzar hacia el “orden y la seguridad” propuestos en asuntos migratorios sino se plantean opciones de regularización migratoria.

Se pueden proponer distintas vías de regularización migratoria para implementar, por ejemplo, puede haber opciones temporales o definitivas y a través de distintos canales ya sean de carácter laboral, de reunificación familiar o humanitarios, el refugio, el asilo político y la protección complementaria. Sin embargo, lo importante es que las personas migrantes puedan acceder a alternativas para su regularización migratoria que les permita planear y decidir. Las vías de migración regular son relevantes en el marco del principio de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás” porque las personas que no pueden acceder a regularización, claramente quedan en desventaja y tienen mayor vulnerabilidad.

Los Estados Unidos han fallado en tratar de aprobar una reforma migratoria para más de 10 millones de personas que se mantienen de manera irregular en ese país, y México, al estar aceptando la recepción de migrantes que los Estados Unidos rechaza, se encamina a un número creciente de irregularidad migratoria con flujos mixtos de migrantes laborales y desplazados por violencia, mayor migración femenina, niñas, niños y adolescentes, así como familias migrantes.

La diversidad de perfiles migratorios que se están conteniendo en México, requiere también una diversificación de posibilidades de regularización migratoria que puedan alinearse con el principio de “no dejar a nadie atrás y garantizar derechos humanos”. Pero sin vías amplias de regularización migratoria, no se proporciona una base de garantía de derechos humanos para personas migrantes y desplazadas. Por lo que las opciones de regularización migratoria implican ofrecer una base de derechos y de seguridad humana.

El gobierno de México ha sido reactivo a las políticas migratorias estadounidenses

5. El desafío del éxodo venezolano en el contexto de la Declaración de Los Ángeles

Siguiendo a Massey y sus colegas (2005), en el continente americano, podría plantearse que la gobernanza migratoria se refleja en dos subsistemas: uno en América del Sur, y otro en América del Norte³. En el contexto durante el cual se pacta la Declaración de Los Ángeles en 2022, destaca el éxodo⁴ venezolano que rebasó los 7 millones de personas en ese año de acuerdo a la Plataforma para Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V, 2022). Esto es dramático porque proviene de un país que oficialmente no está en guerra, y que cuenta con las mayores reservas de petróleo en el mundo. En la última década, este éxodo ha desafiado a ambos subsistemas. En 2022, el número de venezolanos llegando a los Estados Unidos por México, aumentó significativamente uniendo las problemáticas de los corredores migratorios de América del Sur con los de América Central, y América del Norte.

En el sistema migratorio de América del Sur, Venezuela, históricamente fue un país de alta inmigración. La salida masiva de personas de ese país se consolidó en una década a partir de la muerte de Hugo Chávez en 2013 y el ascenso al poder de Nicolás Maduro. Así, mientras en el año 2010, la emigración venezolana era de medio millón de personas y tenía como destinos principales a los Estados Unidos y a España, en 2020, alcanzó los 5 millones, y en 2022, rebasó los 7 millones, siendo sus países limítrofes los principales receptores: en Colombia, se ubican 2.4 millones de personas de Venezuela mientras que en Perú son 1.5 millones, en Ecuador suman 502 000, en Chile 444 000 y en Brasil, están 414 000 (R4V, 2022).

Los Estados Unidos, ha sido un país de destino tradicional para migrantes de Venezuela. Sin embargo, el incremento ha sido sustancial en la última década. En 2010, eran solo 171 000, mientras que, en 2020, fueron 506 000 (United Nations. Population Division, 2020). En comparación, en México, la comunidad inmigrante venezolana reportada por el Censo del año 2000, era de 3024 personas, y en el Censo de 2022, se contabilizaron a 52 948 (Pardo y Dávila, 2019; Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020). Para 2022, la plataforma R4V (2022) que monitorea los flujos migratorios de tal país, reportó a 87 152 personas venezolanas en México. Así, los datos denotan que la inmigración proveniente de Venezuela es la que ha presentado el mayor incremento para México en los últimos años, en comparación con otras nacionalidades latinoamericanas.

A esto se suma que en México la tasa de reconocimiento de la condición de refugiados para población proveniente de Venezuela, en el periodo 2012-2018 superaba el 90%, debido a que en ese periodo se implementaba de facto la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 para el caso venezolano reconociendo los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos, y las circunstancias que están perturbando gravemente el orden público en ese país. Sin embargo, a partir de 2019, esta tasa de reconocimiento ha ido disminuyendo, mientras se han incrementado los rechazos aeroportuarios de venezolanos que intentan ingresar a territorio mexicano (Eguiluz y Trejo, 2022).

La salida masiva de personas de ese país se consolidó en una década a partir de la muerte de Hugo Chávez en 2013 y el ascenso al poder de Nicolás Maduro

3 Massey, Arango, Hugo, Kouaouci, Pellegrino y Taylor (2005, p. 60) definen un sistema migratorio como aquel conformado por países que intercambian números relativamente grandes de migrantes y que están caracterizados por ciertos mecanismos de retroalimentación que conectan los movimientos de personas a flujos concomitantes de bienes, capitales, ideas e información.

4 En este artículo empleamos el concepto de éxodo para referirnos a la situación en la que un pueblo abandona su tierra por razones de fuerza mayor.

Además, a partir de enero de 2022, México impuso una visa a nacionales de Venezuela que viajen a territorio mexicano. Esto tiene el objetivo de disminuir el tránsito migratorio por México con destino a los Estados Unidos y también la llegada de más venezolanos que pudieran solicitar la condición de refugiado en México (BBC, 2022).

Por su parte, los Estados Unidos, en medio de los conflictos diplomáticos con el gobierno de Nicolás Maduro, habían tenido una política relativamente abierta para aquellos venezolanos que llegaran a su territorio a solicitar asilo. Incluso después de que el 8 de febrero de 2021, el gobierno colombiano anunciara un régimen de protección temporal de 10 años para venezolanos en Colombia. De manera análoga, la administración de Joe Biden dio a conocer en marzo, la posibilidad de otorgarles estatus de protección temporal (Temporary Protected Status, TPS).

El Departamento de Homeland Security (DHS) estimaba que, con esa medida, 343 000 venezolanos eran elegibles para el TPS. Como resultado, se incrementó sustancialmente el número de venezolanos intentando llegar a los Estados Unidos a través de México durante 2022. Las estadísticas de detenciones en la frontera con México de venezolanos mostraron un incremento sustancial durante el año fiscal 2022, siendo 189 000, respecto a las 50 000 personas registradas en 2021, y 4520 registradas en 2020 (DHS, 2023).

Tomando en cuenta estas estadísticas, en 2022, el gobierno estadounidense, reveló justo antes de la Cumbre donde se adoptaría la Declaración de Los Ángeles, la integración de un nuevo acuerdo migratorio con México y nuevas medidas para personas de Venezuela, Cuba y Nicaragua, cuyas detenciones, también se incrementaron en las estadísticas del DHS.

El último acuerdo con México implica que personas de estas nacionalidades detenidas en la frontera de los Estados Unidos serán regresadas a México, particularmente, aquellas provenientes de Venezuela. Para registrarse y solicitar una cita para entrevista con autoridades migratorias el gobierno de los Estados Unidos implementó la aplicación electrónica CBP-One (U. S. Citizenship and Immigration Services, 2022). Y sin más, advirtió que personas que fueran detectadas cruzando de manera irregular a Panamá, México o los Estados Unidos no podrían participar en ese programa, y estableció como requisito, registrar a una persona de apoyo que sea ciudadano estadounidense o residente permanente (Embajada y Consulados de EU en México, 2022).

Con estos anuncios, los Estados Unidos logró bajar las estadísticas de detenciones de migrantes realizadas por el DHS los meses siguientes. A diferencia del gobierno de Donald Trump, el de Joe Biden, ha manifestado alineación con el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Sin embargo, como bien han señalado activistas de derechos humanos, no considera a las personas que no pueden cumplir con los requisitos establecidos, y que incluso, ya se encontraban en camino a los Estados Unidos, es decir, los intentos de ordenar y regular los flujos migratorios reducen las posibilidades de una migración por canales regulares.

Por lo tanto, no se atiende la irregularidad migratoria; por el contrario, se fomenta cuando las posibilidades de migrar regularmente se mantienen muy limitadas, y se pierde de vista el enfoque de desarrollo humano, desarrollo sostenible y reducción de desigualdades.

El último acuerdo con México implica que personas de estas nacionalidades detenidas en la frontera de los Estados Unidos serán regresadas a México, particularmente, aquellas provenientes de Venezuela

6. Conclusiones

En este artículo presentamos un análisis en tres escalas de gobernanza: global en el marco de la Agenda 2030 y su meta 10.7, regional en el continente americano con la Declaración de Los Ángeles y estatal para las relaciones migratorias entre Estados Unidos y México. En la escala global dimos cuenta de la importancia que han alcanzado los instrumentos internacionales del Soft International Migration Law con los pactos y declaraciones que no tienen carácter obligatorio para operacionalizar la meta 10.7 que propone una migración segura, ordenada, regular y responsable pero que se descontextualiza del objetivo 10 sobre desigualdades en y entre países que estructuralmente está entre las causas de las migraciones y que sustenta las decisiones de las personas para dejar su lugar de origen.

Las declaraciones, pactos y mecanismos de cooperación internacional en el marco de la gobernanza migratoria global bajo los criterios de seguridad, orden y regulación sólo beneficiarían para migrantes, solicitantes de asilo y refugiados que pueden cumplir con los requisitos impuestos por los Estados en sus políticas migratorias. En contraste los instrumentos jurídicos vinculantes concilian intereses de los Estados, pero fortalecen también la seguridad de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas en un marco de garantías de sus derechos humanos y su decisión de salir del país de origen.

Emprender una gobernanza migratoria para lograr un desarrollo sostenible que incida favorablemente en estas personas, requiere desprender a la Agenda 2030 de los intereses estatales, y reposicionar a la seguridad humana y al desarrollo humano como un eje central.

En el ámbito regional, la Declaración de Los Ángeles es liderada por Estados Unidos y responde a su política migratoria y de seguridad; se refleja en su externalización de fronteras que influye en las decisiones del gobierno mexicano sobre el tratamiento de la irregularidad migratoria. Por lo que es relevante fortalecer a los instrumentos interamericanos vinculantes que ya existen en materia de derechos para personas migrantes y refugiadas, que se debieran instrumentar y ampliar para alinear los dos subsistemas migratorios que existen en el continente americano (América del Sur y América del Norte), porque es riesgoso que los Estados estén priorizando la seguridad de las fronteras y no de las personas en los nuevos instrumentos *soft* como los Pactos y Declaraciones no vinculantes, tal como propone la Declaración de Los Ángeles. Y con ello, estén evitando la aplicación directa de los instrumentos interamericanos vinculantes precedentes evitándolos, ante la posibilidad de que ante la propuesta de la “gestión humana de la migración” enunciada en tal declaración, se construya un bloque hemisférico para contener las migraciones hacia los Estados Unidos.

En el ámbito estatal, como se analizó a lo largo de este artículo, los aspectos que sobresalen en la relación bilateral en materia migratoria entre los Estados Unidos y México son: la externalización de fronteras al mantener a solicitantes de asilo en territorio mexicano que esperan hacer sus trámites en la frontera con Estados Unidos, un férreo control migratorio a través de las políticas de detención y deportación, el incremento en la irregularidad migrante en México con el fin de cumplir los memorándums de entendimiento de la agenda migratoria bilateral con los Estados Unidos conteniendo y expulsando a quienes no pueden cumplir los requisitos de una migración “segura, ordenada y regular”.

Específicamente en el caso de las personas de Venezuela es necesario reconocer la gravedad de los problemas internos, violaciones de derechos humanos y las complejas circunstancias que han orillado a más de 7 millones de personas a salir de su país. En el abordaje del éxodo

Emprender una gobernanza migratoria para lograr un desarrollo sostenible que incida favorablemente en estas personas, requiere desprender a la Agenda 2030 de los intereses estatales, y reposicionar a la seguridad humana y al desarrollo humano como un eje central.

venezolano debieran priorizarse las desigualdades y diversas vías de regularización, incluyendo el acceso al reconocimiento formal de la figura del refugio establecida en el Derecho Internacional de los Refugiados, no sólo medidas temporales que no ofrecen certeza a las personas y que las mantiene en vulnerabilidad.

En síntesis, la gobernanza migratoria de carácter estado-céntrico priorizando la seguridad fronteriza, desafía en sí misma a la seguridad y el desarrollo humano de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas al abrir paso al ejercicio de instrumentos del Soft International Law como los pactos, las declaraciones y memorándums de entendimiento bilateral. Y esto repercute en la meta 10.7 de la Agenda 2030 en el marco del ODS 10 en lo relativo a reducir la desigualdad en y entre países, factor que se sitúa en la base estructural de los procesos migratorios. En este artículo revisamos cómo esto se ve reflejado en la adopción de la Declaración de Los Ángeles de 2022, así como con la gestión del éxodo venezolano por parte de los Estados Unidos y México.

Referencias

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2019). Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/452/03/PDF/N1845203.pdf?OpenElement>
- BBC. (2022, 7 de enero). México impone visa a los venezolanos para frenar migración hacia EE. UU. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59914634>
- Betts, A. (2011). Conclusion. En A. Betts (ed.), *Global Migration Governance* (pp. 307-326). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199600458.003.0014>
- Brumat, L. (2022, 20 de julio). ¿Un pacto migratorio para las Américas elaborado por EU? *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/-pacto-migratorio-americas-elaborado-unidos-0_yCmTchUTty.html
- Budiman, A. (2020, 20 de agosto). Key findings about U.S. immigrants. *Pew Research Center*. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/08/20/key-findings-about-u-s-immigrants/>
- Comisión Económica para América Latina. (2019). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. <https://hdl.handle.net/11362/40155>
- Commission on Global Governance. (1995). Our global neighborhood. Report of the Commission on Global Governance. <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/>
- DHS. (2023). U.S. Customs and Border Protection. Southwest Land Border Encounters. <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters>
- Domenech, E. (2021). Gobernabilidad migratoria. En C. Jiménez y V. Trpin (coords.), *Pensar las migraciones contemporáneas: categorías críticas para su abordaje* (pp. 147-156). Teseo-Press.
- Domenech, E. (2013). “Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de ‘control con rostro humano’. La gobernabilidad migratoria en la Argentina. *Polis. Revista Latinoamericana*, 12(35), 119-142. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682013000200006>

- Eguiluz, I. y Trejo, A. (2022). La gestión bajo sospecha migratoria de venezolanos que arriban a México por vía aérea. En C. A. González, R. Gómez y L. Díaz (coords.), *Políticas Migratorias Contemporáneas. Tendencias del Sistema Mundial en el Siglo XXI* (pp. 197-223). UAM, Universidad del Rosario.
- Gil, S., Santi, S. y Jaramillo, V. (2017). Externalización del control migratorio y políticas de migración familiar en Europa: instrumentos para un gobierno deslocalizado de la migración. En J. Ramírez (coord.), *Migración, Estado y políticas. Cambios y continuidad en América del Sur* (pp. 197-213). CELAG, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- La Casa Blanca. (2022). Declaración de los Ángeles sobre Migración y Protección. <https://www.whitehouse.gov/es/prensa/declaraciones-comunicados/2022/06/10/declaracion-sobre-migracion-y-proteccion-de-los-angeles/>
- López Vallejo, M. (2016). Gobernanza global. En J. Schiavon, A. Ortega, M. López Vallejo y R. Velázquez, (eds.), *Teoría de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México* (pp. 473-491). CIDE, AMEI, BUAP, COLSAN, UABC, UANL, UPAEP.
- Management Development and Government División. (1997). *Reconceptualising Governance*. (Discussion Paper 2). United Nations Development Programme.
- Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. y Taylor, J. E. (2005). *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford University Press.
- OIM. (2019). Glosario de la OIM sobre Migración. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>
- Pardo, A. y Dávila, C. (2019). Cambios en el perfil socio-demográfico, inserción laboral y residencial de los extranjeros residentes en México entre 1990 y 2015. En A. M. Pardo y C.A. Dávila, (coords.), *Más allá de la emigración. Presencia de la población extranjera residente en México* (pp. 47-69). Instituto de Geografía, UNAM. <https://doi.org/10.14350/gsxxi.li.24>
- París, M. D. (2022). Externalización de las fronteras y bloqueo de los solicitantes de asilo en el norte de México. *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 30(64). <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006407>
- Pécoud, A. (2018). ¿Una nueva “gobernanza” de la migración? Lo que dicen las organizaciones internacionales. *Migración y desarrollo*, 16(30), 31–43. <https://doi.org/10.35533/myd.1630.ap>
- Pécoud, A. (2021). Philosophies of migration governance in a globalizing world. *Globalizations*, 18(1), 103-119. <https://doi.org/10.1080/14747731.2020.1774316>
- R4V. (2022). Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. <https://www.r4v.info/es/home>
- SRE. (2023, enero). México recibe con agrado el anuncio de nuevas acciones por parte de EE. UU. para lograr una migración ordenada, segura, regular y humana. Comunicado

conjunto Gobernación- Relaciones Exteriores-INM. <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-recibe-con-agrado-el-anuncio-de-nuevas-acciones-por-parte-de-ee-uu-para-lograr-una-migracion-ordenada-segura-regular-y-humana>

Torres, O. (2023, 6 de enero). México recibirá 30,000 migrantes al mes expulsados de EU y debe crear empleos. *Expansión*. <https://expansion.mx/economia/2023/01/06/mexico-recibira-30-mil-migrantes-expulsados-de-eu-y-gobierno-debe-crear-empleos>

Tudares, A. (2022, 11 de junio). Cumbre de las Américas: los líderes cierran el pacto para frenar la migración ilegal. *Mundiarío. Primer Diario de Análisis y Opinión*. <https://www.mundiarío.com/articulo/america/cumbre-americas-lideres-cierran-pacto-frenar-inmigracion-ilegal/20220611022635244003.html>

United Nations. Population Division. (2020). International Migrant Stock 2020. <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>

Embajada y Consulados de EU en México. (2022). Anuncio para migrantes de Venezuela. *The United States Government*. <https://mx.usembassy.gov/es/anuncio-para-migrantes-de-venezuela/>

U.S. Citizenship and Immigration Services. (2022). Processes for Cubans, Haitians, Nicaraguans, and Venezuelans. *U.S. Department of Homeland Security*. <https://www.uscis.gov/venezuela>