

HIPERCRIMINALIZACIÓN MIGRANTE Y LA EXTERNALIZACIÓN DE LAS FRONTERAS: LA POLÍTICA MIGRATORIA DE E.U. Y MÉXICO EN LA COYUNTURA ACTUAL

POST SCRIPTUM*

FERNANDO E. VILLEGAS RIVERA**

Como se ha argumentado, los movimientos sociales y la acción colectiva migrante no surgen espontáneamente: son producto de largos procesos que se han desarrollado de manera desigual, muchas veces en respuesta a múltiples obstáculos estructurales. En el contexto actual, predomina la hipercriminalización del migrante, que aunque es liderada por los países industrializados o Estados del Norte Global (Akkerman, 2023), prevalece en buena parte del planeta (Jones, 2016; Menjívar, 2014; Landau, 2023 y Villegas, 2023).

En nuestro hemisferio, nuestros líderes políticos han destinado un número sin precedentes de recursos a la aplicación de leyes migratorias restrictivas, en numerosas ocasiones en concierto con entidades privadas. Este proceso se ha extendido al Sur Global a través de la “externalización de fronteras” (Menjívar, 2014: 357), concepto que da cuenta del traslado de fronteras a territorios distintos a los de los países industrializados o lo que yo categorizo como el Norte Global, con el consentimiento y colaboración de terceros países involucrados (es decir, estados expulsores, de tránsito o “amortiguadores”), y el apoyo de corporaciones privadas. Menjívar sostiene que es en los países de tránsito como México donde la externalización de fronteras se despliega en sus niveles más altos. A través de diversos medios, los países del Norte Global buscan limitar la posibilidad de que los migrantes lleguen a sus fronteras nacionales. Entre las estrategias implementadas se encuentran la creación de acuerdos bilaterales o regionales

* Post scriptum al capítulo “Inmigrantes indocumentados en Estados Unidos: cambios en el movimiento y resistencias desarrolladas” (Villegas y Santamaría, 2019).

** Department of Government and Latina/o Studies Program. Cornell University.

entre los países de la zona para controlar más ampliamente el fenómeno migratorio. Los países del Norte Global entablan negociaciones asimétricas con los países del Sur Global para imponer sus agendas migratorias. A través de concesiones o incluso presiones hacia los países de tránsito o “tapón”, los estados industrializados ofrecen apoyo monetario, entrenamiento a las fuerzas nacionales en temas de seguridad interior (Menjívar), o incluso pueden presionar con amenazas que llevarían a perjudicar la economía de estos países si no acceden a sus demandas (Villegas, 2023 y Ortega y Morales, 2021).

El caso de México en tiempos recientes da cuenta clara de cómo funciona la externalización de las fronteras. Durante la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), un gobierno de centro-izquierda, la política pública migratoria establecida al inicio de su mandato tuvo que modificarse drásticamente para atender las demandas de la política exterior. En su primer año, se hizo un intento por materializar una agenda migratoria más compasiva. Ésta se alineó con los actuales pactos internacionales de los que México es signatario, y estuvo en armonía con los ideales de política interna que López Obrador había defendido a lo largo de su carrera política: la empatía hacia las clases marginadas (López, 2011). Por ejemplo, el *New York Times* señaló en su momento:

[AMLO] ha buscado marcar un contraste con sus predecesores al presentar una cara más amable y gentil hacia los migrantes. Las deportaciones han caído en picado bajo su mandato, y su administración ha tratado de incorporar a más migrantes a la sociedad mexicana siendo más generosa con los visados humanitarios y los permisos de trabajo (Semple, 2019).¹

Sin embargo, el gobierno mexicano se encontró bajo presiones y amenazas sin precedentes por parte de la administración Trump, que exigió que México tomara medidas para contener el flujo migratorio, particularmente desde Centroamérica. Además, el gobierno de Estados Unidos instó a México a servir como “Tercer País Seguro” (*Safe Third Country*): un acuerdo político en el que el país de destino deseado de un migrante (por ejemplo, Estados Unidos) colabora con un tercer país (por ejemplo, México) que se considera seguro para el migrante, el cual termina recibiendo formalmente al migrante en cuestión. Aunque el gobierno mexicano oficialmente declinó la solicitud de actuar como un STC, funcionó efectivamente como tal. México implementó una combinación de diversos programas y políticas estrictas dirigidas a los migrantes, algunas de las

cuales fueron formuladas unilateralmente por el gobierno estadounidense e impuestas a México, mientras que otras surgieron de la cooperación bilateral entre ambos gobiernos.

Las principales políticas empleadas o impuestas a México por la administración de Trump para obstaculizar o impedir el cruce de migrantes a Estados Unidos fueron los llamados “Protocolos de Protección a Migrantes” (*Migrant Protection Protocols* o MPP), la “política de dosificación” (*metering policy*) y el Título 42. Las perspectivas de obtener asilo a través de estos programas eran insignificantes o casi nulas. Por ejemplo, en México el MPP se conocía como “Programa Quédate en México,” que obligaba a los solicitantes de asilo a “esperar” en dicho país mientras sus casos eran analizados por los tribunales estadounidenses. En la versión mexicana, el gobierno expedía permisos de trabajo y permitía a los migrantes permanecer en las ciudades fronterizas mexicanas hasta 180 días. Aunque esto podría parecer benéfico para el migrante, numerosas organizaciones nacionales e internacionales, entre ellas el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Human Rights First, Human Rights Watch y Al Otro Lado (AOL), documentaron ampliamente los delitos contra los migrantes que se quedaron varados en la frontera, sobre todo en Nuevo Laredo, Matamoros y Tamaulipas. Además, Estados Unidos obstaculizó la concesión de asilo a los solicitantes que se inscribieron en el MPP. Por ejemplo, AOL documentó cómo el gobierno estadounidense llegó a expulsar a migrantes con discapacidades (American Immigration Council, 2022; AOL, 2021; Ocman y Ortega 2021 y Achilli et al., 2019).

Como se ha mencionado, otros programas se aplicaron simultáneamente. Por ejemplo, los agentes de la *U.S. Customs and Border Protection* (CBP) implementaron la política *metering* como alternativa al MPP para denegar el asilo a los migrantes y obligarles a esperar en México (American Immigration Council). Durante mi trabajo como voluntario en Al Otro Lado durante este periodo, múltiples familias mexicanas señalaron la existencia de un malentendido generalizado sobre las diferencias entre programas como el MPP, la política *metering* y el Título 42. Las familias solicitantes de asilo explicaron cómo los agentes migratorios mexicanos condicionaron el acceso al proceso de asilo en Estados Unidos y les pidieron registrarse en un documento conocido como “la lista”, una libreta no oficial manejada por migrantes, pero controlada por el Grupo Beta, grupo que opera bajo el mando del Instituto Nacional de Migración (*El Tecolote*, 2019; Semple, 2018 y Cárcamo, 2018).

La Sección 265 del Título 42 era una disposición poco conocida, al menos hasta su implementación en la administración con Trump, la cual confiere autoridad al director de los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC, por sus siglas en inglés) para “prohibir la introducción” de personas cuando se cree que “existe un grave peligro de introducción de una enfermedad [transmisible] en Estados Unidos”. Los funcionarios de aduanas, incluidos los funcionarios de la CBP y los agentes de la Patrulla Fronteriza, aplicaron el Título 42. Este último sustituyó de hecho a los dos programas anteriores.

Además, México aumentó significativamente los esfuerzos de militarización en todo el país para frenar la migración indocumentada en respuesta a las amenazas de la administración Trump de aumentar los aranceles a las exportaciones mexicanas a Estados Unidos y con el cierre de la frontera entre México y Estados Unidos. Paralelamente a esta respuesta antinmigrante, el gobierno mexicano continuó su agenda política de integración al mercado laboral en la región sur, que incluyó la emisión de la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH): una política que otorgó permisos temporales de trabajo y acceso a servicios públicos para migrantes (Achilli et al., 2019; Ocman y Ortega, 2020) en números récord (Serrano y López, 2020). Se diferenciaba del proceso de asilo en que la TVRH no imponía restricciones territoriales dentro de México y en que, bajo esta administración, las tarjetas se entregaban a través de un proceso expedito (Joseph et al., 2019). De acuerdo con el gobierno mexicano, estos cambios fueron parte de un cambio de paradigma respecto a las políticas migratorias de administraciones anteriores (Instituto Nacional de Migración, 2019). Sin embargo, el programa no ha logrado los resultados que el gobierno mexicano ha difundido (Achilli et al., 2019 y Al Otro Lado, 2020), lo que indica una incapacidad o falta de voluntad para abordar el problema de manera diferente a las administraciones pasadas, a pesar de una retórica más compasiva. Joseph et al. (2019) demuestran que el programa solo otorga a los migrantes un estatus precario sin un camino tangible hacia la legalización permanente. En resumen, las presiones de Trump llevaron al gobierno mexicano a abandonar su enfoque relativamente humanitario de la migración, convirtiendo un enfoque punitivo de la migración indocumentada y documentada en la regla y no en la excepción.

¿Por qué sucedió esto? Por razones que aún no han sido plenamente explicadas, parece que los tomadores de decisiones que implementaron las políticas señaladas al inicio del sexenio de AMLO omitieron consideraciones de política exterior que normalmente habrían entrado en la

ecuación. En otras palabras, no se tomó en cuenta que la política migratoria no solo está sujeta a intereses domésticos o a una agenda internacional. Claramente estuvo ausente un adecuado cálculo político de las consecuencias que implicaría la implementación de una política abiertamente humanitaria en un contexto de amplia asimetría de poder con Estados Unidos, sobre todo en momentos en que la agenda beligerante de Donald Trump contra grupos marginados, entre ellos los migrantes, prevalecía.

Ya sea por falta de profesionalismo de los responsables de la toma de decisiones migratorias a nivel nacional, que no evaluaron con precisión la situación, o impulsados por un fuerte deseo de alinear la política migratoria con los ideales personales del presidente, hubo un cambio significativo, aunque sombrío, en la política migratoria. Durante los primeros años de la administración de AMLO, la política migratoria pasó de ser fugazmente compasiva, a una política marcadamente antinmigrante en la práctica; aunque enmarcada en una retórica humanitaria. Dicha transformación acabó ampliando la brecha entre la política de inmigración *de jure* y *de facto*, incluso más profundamente que en la administración de Enrique Peña Nieto.

Aunque en las últimas décadas las leyes migratorias mexicanas han adoptado un lenguaje incluyente, la realidad de la política migratoria en la práctica mantiene un enfoque excluyente. Durante el periodo neoliberal, México y Estados Unidos han colaborado estrechamente para reducir los flujos migratorios. Esta colaboración es en sí misma producto de la externalización de las fronteras. Sin embargo, al mismo tiempo, una mayor criminalización hacia los migrantes por parte del Estado mexicano demuestra que estos ocupan los últimos escalafones de la agenda nacional.

NOTAS

¹ Traducción propia del original. “[AMLO] has sought to strike a contrast with his predecessors by presenting a kinder, gentler face toward migrants. Deportations have plummeted under his watch, and his administration has sought to incorporate more migrants into Mexican society by being more generous with humanitarian visas and work permits.”

BIBLIOGRAFÍA

Achilli, Luigi y Negro, Virginia (2019), “Work Toward Integration: Labour Inclusion of Migrants in Mexico”, *Migration Policy Center*, 26: pp. 1-8.

- Akkerman, Mark (2023), “Global Spending on Immigration Enforcement Is Higher than Ever and Rising”, *Migrationpolicy.Org*, mayo 31, 2023, en: <https://www.migrationpolicy.org/article/immigration-enforcement-spending-rising>.
- Al Otro Lado (2021), *Información sobre la frontera para personas que si están bajo el programa MPP*, en: <https://alotrolado.org/mpp>
- American Immigration Council (2021), *The Migrant Protection Protocols*, January 22, 2021, en: <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/migrant-protection-protocols>.
- Carcamo, Cindy (2018), “Must Reads: For Many Waiting in Tijuana, a Mysterious Notebook Is the Key to Seeking Asylum”, *Los Angeles Times*, en: <https://www.latimes.com/local/california/la-me-asylum-seekers-notebook-holds-key-to-entry-20180705-story.html>.
- El Tecolote (2019), “Part 2: La Lista, a near Impossible Hurdle in the Migrant Search of Asylum”, *El Tecolote* (blog), octubre 10, 2019, en: <https://eltecolote.org/content/en/part-2-la-lista-a-near-impossible-hurdle-in-the-migrant-search-of-asylum/>
- Jones, Reece (2016), *Violent Borders: Refugees and the Right to Move*, New York: Verso.
- Menjívar, Cecilia (2014), “Immigration Law Beyond Borders: Externalizing and Internalizing Border Controls in an Era of Securitization”, *Annual Review of Law and Social Science*, 10(1), pp. 353-69, en: <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-110413-030842>.
- Joseph, Anna; Juárez, Margarita y Martin, Allena (2019), *Mexican Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias and Firm Resettlement: A Practice Advisory for Advocates*, IMUMI.
- Landau, Loren (2023), “Mobile Space-Times and the Rescaling of Political Community”, *World Peace Foundation* (blog), accessed may 1, 2024, en: <https://worldpeacefoundation.org/blog/mobile-space-times-and-the-rescaling-of-political-community/>
- López Obrador, Andres Manuel (2011), “Fundamentos para una República Amorosa”, *La Jornada*, diciembre 6, 2011, en: <https://www.jornada.com.mx/2011/12/06/opinion/009a1pol>.
- Ocman, Claudia y Ortega, Adriana (2020), “La política migratoria mexicana entre el humanitarismo y la contención”, *Derechos Humanos Y Desarrollo Sostenible*, núm. 10
- Ortega, Adriana y Morales, Luis (2021), “(In)seguridad, derechos y migración. La Guardia Nacional en operativos migratorios en México”, *REVISTA IUS*, 15(47), en: <https://doi.org/10.35487/rius.v15i47.2021.699>
- Simple, Kirk (2019), “Migration Surge from Central America was Spurred, in part, by Mexican Policies”, *The New York Times*, abril 1, 2019, sec. World, en: <https://www.nytimes.com/2019/04/01/world/americas/mexico-migration-border.html>

- Serrano, Carlos; Li, Juan José; Cárdenas Salgado, Guillermo Jr. y Espinosa, Luis Antonio (2020), *Anuario de migración y remesas. México 2021*, México: Fundación BBVA Bancomer and Secretaría de Gobernación.
- Villegas Rivera, Fernando (2023), *The Landscape of Subnational Migration Public Policy: A Conjunctural Analysis*, [PhD diss.], Los Ángeles: University of California.
- Villegas Rivera, Fernando y Santamaría Gómez, Arturo (2019), “Inmigrantes indocumentados en Estados Unidos: cambios en el movimiento y resistencias desarrolladas”, en Calva, José Luis (coord.), *Migración de mexicanos a Estados Unidos. Derechos humanos y desarrollo*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consej NACIONALDEUNIVERSITARIOS.MX/migracion-de-mexico-a-estados-unidos-derechos-humanos-y-desarrollo/>