

La gestión y la gobernanza pública de la migración en el marco de la pandemia COVID-19

González López, Carlos Gabriel

Universidad Nacional Autónoma de México, México

 vicario-us@hotmail.com.

ORCID ID [0000-0002-5560-3373](https://orcid.org/0000-0002-5560-3373)

Documento recibido: 27 enero 2021
Aprobado para publicación: 28 octubre 2021

Resumen

El presente texto muestra un diagnóstico sobre la intervención de los Estados en la atención y gestión del fenómeno de la migración internacional en los primeros meses de la pandemia producida por la COVID-19 en 2020. Asimismo, realiza un comparativo entre las tendencias que se habían fijado en las agendas de gobierno, así como entre las distintas políticas y mecanismos en materia migratoria utilizados para controlar y mitigar la enfermedad producida por el virus del SARS-CoV-2. El desarrollo de la pandemia de la COVID-19, así como el incremento en el número de contagios y muertes, han incentivado a los Estados a implementar nuevas políticas y mecanismos en materia migratoria, fuera de los patrones que habían marcado a sus agendas de gobierno. Considerando esto, se plantea contestar a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son y qué tipo de políticas han predominado? ¿Cuál es el contexto de la migración internacional durante la pandemia? y ¿Cuáles son los posibles escenarios futuros que enfrentará este fenómeno en el marco de su gestión y gobernanza?

Keywords

Migración internacional; gobernanza pública; política de inmigración; COVID-19;

Resumo

Este texto apresenta um diagnóstico sobre a intervenção dos Estados no cuidado e na gestão do fenômeno da migração internacional nos primeiros meses da pandemia produzida pelo COVID-19 em 2020. Também faz uma comparação entre as tendências que haviam se estabelecido no agendas governamentais, bem como entre as diferentes políticas e mecanismos em matéria de migração utilizados para controlar e mitigar a doença causada pelo vírus SARS-CoV-2. O desenvolvimento da pandemia COVID-19, bem como o aumento do número de

infecções e mortes, tem estimulado os Estados a implementarem novas políticas e mecanismos de migração, fora dos padrões que haviam marcado suas agendas governamentais. Diante disso, propõe-se responder às seguintes questões: O que são e que tipo de políticas têm prevalecido? Qual é o contexto da migração internacional durante a pandemia? E quais são os possíveis cenários futuros que este fenômeno enfrentará no âmbito de sua gestão e governança?

Palavras-chave

Migração internacional; governança pública; política de imigração; COVID-19;

Abstract

This text shows a diagnosis of countries' intervention in the care and management of the phenomenon of international migration in the first months of the pandemic produced by COVID-19 in 2020. It also makes a comparison between the trends that had been established in the government agendas, as well as among the different policies and mechanisms in migration matters used to control and mitigate the disease caused by the SARS-CoV-2 virus. The development of the COVID-19 pandemic, as well as the increase in the number of infections and deaths, have encouraged countries to implement new policies and mechanisms on migration, outside of the patterns that had marked their government agendas. Considering this, it is proposed to answer the following questions: What are they and what type of policies have prevailed? What is the context of international migration during the pandemic? And what are the possible future scenarios that this phenomenon will face within the framework of its management and governance?

Keywords

International migration; public governance; immigration policy; COVID-19;

Introducción

La migración internacional es un fenómeno social complejo, multidimensional y en constante evolución. Esto exige y ha exigido la respuesta institucional de los gobiernos por medio de políticas de Estado y políticas públicas, con la intención de conformar sistemas de gestión eficientes y espacios para la toma de decisiones incluyentes, que, en el marco de lo posible, mantengan una migración más segura, ordenada y regular.

A su vez, los Estados inmersos en el escenario de la globalización, han sufrido cambios en los fines que persigue, en sus capacidades, y en su estructura burocrática para llevarlos a cabo. Como bien menciona Luis Aguilar Villanueva, a pesar de las reformas económicas y administrativas que impulsaron nuevos paradigmas, "los problemas siguen ahí, agravados, más difíciles, y complejos" (Aguilar Villanueva, 2013: 22).

Dichas condicionantes, han estimulado al Estado a buscar alternativas de solución, mediante nuevos esquemas de gobierno como la gobernanza pública, que entiende la necesidad de incentivar y permitir la participación de actores del sector privado y la sociedad civil para coadyuvar a la resolución de los problemas públicos (Aguilar Villanueva, 2015). En este sentido, las situaciones desglosadas de los movimientos migratorios no son la excepción.

La actual pandemia de la COVID-19, no solamente ha dejado pendiente la implementación de una agenda migratoria, sino que exige acciones específicas para atender a la población en situación de movilidad, que desde una perspectiva amplia se conforma con uno de los estratos sociales con mayor riesgo de vulnerabilidad.

El objetivo del presente ensayo es presentar prospectivas sobre las situaciones a las que se enfrentarán los gobiernos en el tema migratorio, dentro del corto y largo plazo, y ante los cuales deberán fijar estrategias y líneas de acción para disminuir los niveles de contagio, mantener los niveles promedio de bienestar, e incentivar una reactivación económica incluyente. En el primer apartado se plantea cómo se comportaba la migración internacional y sus políticas previo a la pandemia. En segundo lugar, se exponen las principales medidas y políticas que han formulado los gobiernos a nivel mundial para atender el fenómeno migratorio durante el contexto de la pandemia de COVID-19 en términos de ingreso, tránsito y salida de sus territorios, pero también para garantizar derechos sociales, económicos, educativos y laborales. Como tercer apartado, se construyen posibles escenarios futuros, que permitirán visualizar los impactos económicos, sociales y de política sobre la migración internacional, así como algunos instrumentos y acciones de gobernanza que los acompañarán.

El análisis de políticas sectoriales como el que se presenta contribuye a la ciencia de la administración y las políticas públicas, a comprender la intervención del Estado desde una perspectiva actual y comparada, y de igual forma identificar los mecanismos generados en el contexto de gestión de la actual pandemia.

El contexto de la migración internacional previo a la pandemia

El estudio de las migraciones, desde su núcleo de análisis interdisciplinario, ha reconocido a la migración como un hecho ligado a la naturaleza misma del hombre, sin embargo, también ha resaltado que estos desplazamientos cambian de patrones, es decir, cuentan con características que cambian a través del tiempo.

Dichos patrones migratorios, se explican a partir de tres dimensiones: social, temporal y espacial. Existen factores que influyen en la decisión de las personas a migrar; los movimientos se dan en determinadas circunstancias de manera temporal, incremental o sostenida; y son para cambiar de trabajo, residencia o completan el circuito migratorio de origen, tránsito, destino y retorno (Durand, 2020).

A su vez, este enfoque permite entender los elementos, modalidades y procedimientos que distinguen a cada desplazamiento. La migración es un proceso social dinámico con ciertas etapas, y su análisis identifica perfiles de las personas a partir de sus rasgos (Durand, 2020).

De forma concreta, se puede hablar de la migración internacional, como el “movimiento de personas que dejan su país de origen o en el que tienen residencia habitual, para establecerse temporal o permanente en otro país distintos al suyo” (Organización Internacional para las Migraciones, 2006: 40).

La anterior definición es amplia, deja fuera a los desplazamientos que pudieran existir al interior de un Estado, y que los pudiera catalogar por sus razones de partida. Asimismo, aparta a dos condiciones fundamentales, que además del movimiento, establecen que exista un cambio sociocultural para la persona, y que esta permanezca en su lugar de destino por más de un año (Herrera Carassou, 2006).

El investigador Rodolfo Cruz Piñeiro (2020), señala que en el contexto de la migración internacional se encuentran algunas modalidades como la migración de tránsito, la inmigración internacional, el asilo y refugio, la deportación, la migración de retorno o la emigración internacional.

Con anterioridad al estallido de la pandemia de la COVID-19, se registraron 272 millones de migrantes internacionales, que representó un incremento de 51 millones en 2019 en comparación con el año 2010. Esta población representa hoy en día al 3.5 por ciento de la población mundial (Department of Economic and Social Affairs, 2019).

Estados Unidos ha sido el principal receptor de migrantes de 1970 a la fecha, resaltando que el número de inmigrantes se ha cuadruplicado, debido a que actualmente dentro de dicho país se encuentran 50.7 millones de personas nacidas en el extranjero, lo cual se traduce en el 15.4% de su población total y el 19% de la población migrante mundial (Department of Economic and Social Affairs, 2019).

Si dichas cifras se trasladan a nivel regional, se encuentra que Asia y Europa son los continentes con mayor número de migrantes internacionales en el mundo, con 83.6 y 82.3 millones respectivamente (UNDESA, 2019). Asimismo, India (17.5 millones), México (11.8 millones), China (10.7 millones) y Rusia (10.5 millones), son el grupo de naciones que conforman los principales lugares de origen de las personas migrantes internacionales (Department of Economic and Social Affairs, 2019).

Estos movimientos migratorios registran una mayor presencia de niñas, niños y adolescentes, tanto con sus familias, como no acompañados. De hecho, se han observado desplazamientos forzados en grupos y ya no de forma individual y por parte de hombres adultos.

Concretamente el caso mexicano destaca por los cambios que ha sufrido su emigración a Estados Unidos. Desde 2006, la tasa de crecimiento anual de la población de emigrantes ha disminuido considerablemente, colocándola en -0.6 por ciento en el transcurso de 2010 a 2017 (Zenteno Quintero, 2020).

Algunas de las razones que han sugerido los expertos en la materia ante dicho suceso, son la baja demanda de mano de obra en sectores como los de la construcción en el país vecino del norte, la baja fecundidad en México y un mayor control de la frontera entre México – Estados Unidos.

De hecho, la emigración documentada de mexicanos ha ido en aumento, ya que de acuerdo con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2019), el 70 por ciento de los connacionales que deciden migrar hacia Estados Unidos cuentan con un documento que acredita su estancia regular.

Población de refugiados

En términos de la población refugiada y solicitantes de asilo, la Organización de las Naciones Unidas ha alertado el incremento de movimientos migratorios de este tipo de migración forzada en contraste con la de carácter voluntario. Tan solo en el periodo de 2010-2017 se desplazaron 13 millones de personas en esta categoría.

México aún no se constituye como un país de destino de la migración, ya que solamente el 0.9% de su población total corresponde a personas extranjeras residentes en territorio nacional (Zenteno Quintero, 2020). No obstante, tomando en cuenta la entrada de las llamadas "caravanas migrantes", el Gobierno de México ha pasado de recibir 1, 296 solicitudes de refugio en 2013 a casi 80 mil de ellas en 2019 (Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, 2019).

Es importante mencionar, que si bien, la mayor parte de la literatura e investigaciones han ubicado como principal causa de la migración a motivos económicos, de empleo o educativos, la población refugiada y solicitante de asilo, se ve impulsada a huir de su país de origen, toda vez que ve en riesgo su vida por razones de raza, religión, nacionalidad, género o inseguridad.

Gobernanza y gestión migratoria

La política y gobernanza de la migración a nivel mundial, ha avanzado hacia un sistema de gestión con un enfoque de respeto a los derechos humanos, reconociendo cada vez más los beneficios e inevitabilidad de las migraciones, a diferencia del modelo restrictivo, de criminalización y de contención que se construyó desde mediados del siglo XX.

Algunos avances significativos han sido el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en instrumentos internacionales como el *Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular*, aprobado por 164 países, y el *Pacto Mundial sobre los refugiados* aceptado por 181 países, aunque bien, ambos mecanismos no vinculantes para los Estados (United Nations, 2018).

Con distintas políticas se han buscado garantizar los derechos laborales de las personas migrantes, la erradicación de la explotación, la abolición del trabajo infantil, y, sobre todo, el derecho a la libre circulación y el cumplimiento de los principios de no devolución y unidad familiar para los solicitantes de asilo y refugio (Unión Interparlamentaria, 2015)

La Organización de las Naciones Unidas, a través de sus diversas agencias, ha incluido en sus recomendaciones y protocolos el término de gobernanza de la migración, considerando que este concepto es:

...más incluyente y dinámico en lo que respecta al fenómeno de la migración internacional que el concepto de "gestión de la migración", que implica que la migración es una cuestión que compete únicamente a los órganos gubernamentales (Unión Interparlamentaria, 2015: 155).

Así como se han incrementado los movimientos migratorios y la comunidad migrante internacional, también se ha aumentado la capacidad de ayuda y acción por parte de organizaciones como la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) que solamente en 2018, ha apoyado con asesoría legal, campamentos, asistencia médica y alimentaria, así como con programas sociales y económicos a 12.5 millones de personas en 131 países distintos (Agencia de la ONU para los Refugiados, 2019).

La política de inmigración estadounidense actual se ha caracterizado por fortalecer los mecanismos de supervisión y vigilancia de su frontera sur, así como la modificación de reglas y principios que definen los procedimientos inherentes a su sistema de admisión. La agenda de gobierno ha priorizado el tema migratorio, a partir de una serie de supuestos políticos e ideológicos, ligados a la defensa de su soberanía, misma que supone se encuentra en riesgo debido a la entrada ilegal de drogas y actividades de grupos delincuenciales, promovidas por los movimientos migratorios irregulares.

El anuncio del gobierno estadounidense, a través del memorándum presidencial del 4 de abril de 2018 (White House, 2018), demuestra su postura de mantener una política migratoria restrictiva, a partir de su solicitud de apoyo al secretario de Defensa para incorporar miembros de la Guardia Nacional a las actividades de detención de la inmigración irregular.

Resulta importante mencionar, que el principio de “seguridad nacional” ha sido un tema de debate en diversos países, toda vez que pueden existir una serie de situaciones que bien puede considerarse que ponen en riesgo a la integridad de un Estado, pero lo importante es definir los límites y alcances jurídicos de esta categoría (Cossío, 2019).

Frente a este tipo de disposiciones, la principal preocupación que surge es la capacidad y disponibilidad de un gobierno para garantizar y respetar los derechos humanos de las personas migrantes. En primer lugar, ya que el personal de la defensa cuenta con una capacitación y protocolos de actuación de carácter militar. Esto no solamente pone en riesgo la vida e integridad de estas personas, sino que también las criminaliza y genera impactos psicológicos sobre grupos vulnerables como las niñas, niños y adolescentes no acompañados.

Por otro lado, la separación de familias, como parte de la política de tolerancia cero, buscó no solamente criminalizar a los padres inmigrantes irregulares por supuestos delitos criminales, que en realidad eran infracciones administrativas menores, sino que también aplicaba la pérdida de la custodia sobre los menores.

A pesar de que estas prácticas no iniciaron durante el actual gobierno de Estados Unidos, con el presidente Trump, estas se acentuaron y se vieron expuestas ante la opinión pública. Algunas autoridades del *Customs and Border Protection*, señalaban que uno de los motivos por los cuales se estaba actuando de tal manera era debido a que los menores estaban en peligro frente a los traficantes de personas, que promovían la constitución de familias falsas (Jordan y Dickerson, 2019).

Desde la perspectiva del Dr. David FitzGerald (2019), algunos Estados, inclusive aquellos con sistemas más democratizados, ejercen mecanismos de control remoto, que van más allá de su lógica territorial,

ejerciendo influencia más allá de sus fronteras físicas, con la finalidad de alejar a las personas refugiadas del régimen de asilo.

México no tiene una política sólida de control y vigilancia de ingreso sobre sus límites territoriales con los países del sur, más bien construye una frontera vertical que funciona para la detención y deportación de inmigrantes a lo largo de su territorio a partir de la aplicación de leyes, programas y acuerdos específicos (FitzGerald, 2019).

Como bien lo menciona FitzGerald (2019), ha existido en la mayoría de los casos una secrecía en las políticas y acuerdos pactados entre México y Estados Unidos. Un caso referencial es la implementación del Programa Frontera Sur, que surgió a consecuencia de una serie de reuniones con las autoridades estadounidenses como lo demostró la Dra. Alejandra Castañeda (2015) en su reporte sobre el tema. Misma que resalta, que esto trajo como producto la duplicación del número de detenciones en el sur del país.

A diferencia de esta característica de opacidad y secreto que se había instrumentado en varias decisiones del gobierno mexicano, resalta su intervención forzada para obstruir el paso a las llamadas “caravanas migrantes”, frente a la amenaza de imposición arancelaria por parte del gobierno de Estados Unidos.

Esta medida estuvo abierta ante la opinión pública, incluso de acuerdo con la última información que compartió el Canciller de la actual administración federal, Lic. Marcelo Ebrard Casaubón, el Estado mexicano logró reducir en 70% los flujos migratorios provenientes de Centroamérica (Páramo, 2019).

El llamado Plan Migratorio se reforzó mediante la asignación de facultades en materia migratoria para la Guardia Nacional en la legislación secundaria de esta corporación; y la ampliación presupuestaria (\$3,631,565.137 pesos) que tuvo el Instituto Nacional de Migración en relación con el monto ya aprobado por la Cámara de Diputados en 2019 (SHCP, 2020).

La visión humanitaria de la Nueva Política Migratoria se vio diluida en el mantenimiento e incremento de las acciones de criminalización y seguridad que han caracterizado a la política de inmigración de los últimos años, mientras que el presupuesto de atención a refugiados sigue siendo insuficiente para atender y brindar asistencia humanitaria desde un enfoque de derechos humanos.

A grandes rasgos, se puede mencionar que la migración hasta antes del inicio de la pandemia de COVID-19 continuó siendo atendida y administrada desde instrumentos de política restrictiva, a través de controles fronterizos y medidas discriminatorias que generaron graves violaciones a los derechos humanos como la privación de la libertad, separación familiar y devolución (París Pombo, 2020).

El enfoque de derechos humanos no ha sido prioritario, desde un modelo de gobernanza de la migración, que formule políticas de reconocimiento de derechos e integración social de las personas migrantes y refugiadas, desde procesos plurales y abiertos, en donde el actor único y central no sea únicamente el Estado, y privilegie la información empírica y científica, con la finalidad de crear valor público (Magliano, 2011).

Desde este paradigma, distintas organizaciones de la sociedad civil han contribuido mediante incidencia jurídica y asistencia humanitaria (París Pombo, 2020). No obstante, también se requiere de la hechura de políticas públicas de inmigración que no difieran entre derechos de ciudadanos y no ciudadanos, y coadyuven a la reinserción social de las personas migrantes (Alba, 2008).

La globalización, concebida como fenómeno y proceso de mayor interacción e interdependencia entre los Estados, ha incentivado relaciones transnacionales y la eliminación de barreras comerciales (Farazmand, 1999), sin embargo, esto no necesariamente se ha traducido en la aceptación e integración de personas a otras sociedades. Como menciona Joaquín Arango (2007), la globalización no se ha extendido a la movilidad humana, ya que subsisten y se incrementan medidas proteccionistas, sobre todo, ante el surgimiento de líderes políticos populistas en la actualidad.

El conjunto de políticas formuladas, han resultado ser acciones y decisiones reactivas ante crisis humanitarias emergentes (Ghosh, 2008), no han comprendido la necesidad de diseñar nuevos sistemas de admisión de acuerdo con los nuevos patrones migratorios.

Fundamentalmente, ha continuado la imposición de un nacionalismo metodológico para entender y analizar los fenómenos migratorios, en detrimento de una política global, bajo esquemas de deliberación y cooperación internacional, entre los países de origen, tránsito y destino de migrantes internacionales (Moloney & Stone, 2019).

La actuación de los Estados durante la pandemia

Desde que la Organización Mundial de la Salud (OMS) decretó al COVID-19 como pandemia mundial el pasado 11 de marzo de 2020, diversos países han concretado políticas que restringen o limitan la movilidad humana, como parte de las estrategias de prevención, mitigación y contención del virus (Organización Mundial de la Salud, 2020).

Algunos de los trabajos emprendidos abarcaron mecanismos restrictivos para la entrada de personas extranjeras, la modificación de plazos y funcionamiento de los sistemas de admisión, la recepción y procedimiento de solicitudes de asilo o refugio, el reconocimiento de derechos laborales y sociales, así como la deportación de migrantes en situación irregular.

Alrededor del 91 por ciento de la población mundial (7.1 billones de personas) viven en aquellos países con restricciones para que entren residentes, turistas, viajeros de negocios o nuevos inmigrantes provenientes de otras naciones.

El régimen migratorio de la Unión Europea ha resultado ser un modelo para la libre circulación de personas al interior de sus fronteras internas y externas; desplazamientos por razones de trabajo y educación, principalmente con cambios de residencia temporales y permanentes.

A pesar de ello, el marco europeo ha replanteado sus políticas migratorias y de inmigración, con el cierre y revisión de las personas que entran y salen de sus límites territoriales. Algunos países, miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), han optado por

restringir el regreso de personas extranjeras residentes al interior de su territorio, así como la visita de turistas y otro tipo de visitantes, con la finalidad de prevenir la importación de casos de coronavirus.

China, como el país origen del contagio, decidió cerrar sus fronteras para personas extranjeras, incluso residentes, con excepción de diplomáticos, científicos y empresarios que presentaran una solicitud ante embajadas o consulados. Fue hasta el 11 de agosto que permitió el regreso de residentes europeos (Diario 20 Minutos, 2020).

De hecho, tras el registro de algunos rebrotes en el país, las autoridades chinas definieron limitar la movilidad a nivel local entre algunas ciudades como Jilin o de provincias como Hubei y Heilongjiang, suspendiendo servicios de tránsito de un territorio a otro (Diario DW, 2020).

La información que dispone el Pew Research Center (2020), es que el 37 por ciento de los países han implementado el cierre de fronteras para no ciudadanos y no residentes, y que, a su vez, el 54 por ciento de los migrantes internacionales provienen de países con barreras parciales o totales.

En términos de los traslados, la OCDE señala que la mayor parte de sus países miembros han mandado que las personas que provengan del extranjero, tanto ciudadanos como inmigrantes, deben someterse a un periodo de cuarentena de entre siete y catorce días, y/o la realización de una prueba de coronavirus al llegar, especialmente a los que viajen desde países con mayores niveles de contagio.

Algunas excepciones aplicadas a la entrada de personas extranjeras han sido sobre la categoría de trabajadores de la salud, mediante la facilitación de trámites de visa en Italia, Canadá o Estados Unidos, con la finalidad de ampliar su capacidad de atención médica.

Los sistemas de admisión cambiaron sus procedimientos internos. En algunos casos como India o Estados Unidos se suspendieron los trámites de renovación o expedición de visas para residentes permanentes. El país vecino del norte anunció esta disposición para proteger a los trabajadores estadounidenses (BBC, 2020).

Este tipo de políticas reactivas, también se han implementado por parte del gobierno estadounidense durante otras crisis económicas como la Gran Depresión de 1929, en donde se consideró necesaria la deportación masiva de inmigrantes mexicanos, como una medida simbólica frente a sus ciudadanos, ante la falta de ideas sobre cómo reactivar su economía y generar empleos (Massey, Durand, & Malone, 2009).

De igual forma, el presidente Donald Trump anunció su intención de suspender visas de estudiantes extranjeros para aquellos que no contaran con clases presenciales y pudieran atender su proceso de aprendizaje de manera virtual desde casa. No obstante, este plan fue cancelado ante la presión de diversas universidades como Harvard o el Massachusetts Institute of Technology (Forbes, 2020).

En este contexto, destaca que México no cuenta con acciones claras que establezcan filtros sanitarios para evitar la importación del virus proveniente de otros países. Hasta el día de hoy, el Instituto

Nacional de Migración (INAMI) solamente ha dado a conocer que en los puntos de internación se realizan pruebas de temperatura y se proporciona gel antibacterial (Instituto Nacional de Migración, 2020).

Algunos programas de trabajo temporal para migrantes en el exterior han continuado su curso. Este es el caso del convenio de trabajadores agrícolas mexicanos en Canadá, que, por cierto, durante el mes de junio se registraron 600 contagios, de los cuales 302 eran mexicanos y tres connacionales que perdieron la vida (La Jornada, 2020).

Estados Unidos presenta cifras que demuestran la caída en el número de aprehensiones por parte de la Patrulla Fronteriza. Tan solo en abril disminuyeron 84 por ciento en relación con el mismo mes de 2019. Esto desde el brote en dicho país y el cierre de fronteras para viajes esenciales (Pew Research Center, 2020).

En términos económicos, destaca el hecho de que México ha mantenido un incremento en el número de remesas recibidas durante el primer semestre del 2020. Entre enero y junio se registró la entrada de un total de 19 mil 074.82 millones de dólares por esta vía, es decir, un aumento del 10.55 por ciento en comparación con el mismo intervalo de tiempo del 2019 (Banco de México, 2020).

Referente al refugio, destaca que, hasta agosto de 2020, únicamente 16 países no han impuesto medidas restrictivas, 81 de ellos aplican restricciones con excepciones para solicitantes, y 75 niegan totalmente el acceso a su territorio, de acuerdo con la información disponible. En este sentido, solamente 58 países continúan funcionando en su capacidad normal, mientras que 54 lo hacen parcialmente y 19 no se encuentran en operación (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2020).

Durante el primer semestre del 2020, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), ha registrado una caída del 44.81 por ciento en la recepción de solicitudes de refugio en comparación con el mismo lapso de tiempo del año 2019, recibiendo 22 mil 192 peticiones. Esta reducción se comenzó a notar desde finales de marzo con el inicio de la emergencia sanitaria en México (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 2020).

Como puede notarse, las políticas de Estado y sus programas de inmigración han resultado aún más restrictivos que las tendencias que habían venido mostrando antes de que se detonara la actual emergencia sanitaria de 2020. Son momentos en que las fronteras como límite territorial y con funciones de control juegan un papel determinante.

Los avances en derechos humanos se han visto diluidos, ya que las preferencias de los Estados se han tornado hacia la construcción de sistemas de admisión más selectivos, privilegiando a ciertas categorías con habilidades profesionales, y disminuyendo la capacidad de respuesta por parte de algunas instituciones en materia de migración y refugio, como parte de las medidas de prevención para su personal.

Futuros escenarios para la gobernanza y gestión de la migración internacional

De acuerdo con la información disponible sobre los cambios en los movimientos migratorios antes y durante la pandemia de COVID-19, así como las políticas formuladas y llevadas a cabo por parte de los gobiernos, para prevenir la expansión del virus, se pueden realizar algunas proyecciones sobre el posible desarrollo que tendrán los fenómenos de la migración después de la pandemia.

En este contexto, y para finalizar, se indican las características que modelan los siguientes tres escenarios para la migración internacional, frente al impacto que generará la crisis sanitaria de 2020. La gobernanza anticipatoria, se convierte en un esquema de gobierno necesaria para hacer cara a los retos futuros.

1. Gestión migratoria restrictiva
2. gestión migratoria de apertura gradual
3. gestión migratoria con enfoque de gobernanza y derechos humanos

Escenario 1. Una gestión de la migración restrictiva

- Los países mantienen todos aquellos mecanismos que restringen la entrada, tránsito y destino de personas extranjeras y ciudadanos residentes en otras naciones.
- Las autoridades migratorias solicitan cartillas o certificados de vacunación para avalar la entrada a su territorio.
- Los países deciden aplazar los términos para la expedición de visas y documentos migratorios.
- Estados Unidos decide disminuir el número de visas emitidas para inmigrantes mexicanos por temas de educación, trabajo y reunificación familiar.
- Los Estados disminuyen presupuestos y personal dedicados a la recepción y procesamiento de solicitudes de asilo.
- La economía estadounidense se recupera lentamente, y el número de remesas enviadas a México disminuyen, en la medida en que crece el número de retornos de connacionales desde Estados Unidos.
- Los Estados limitan a la población beneficiaria de programas sociales y económicos dirigidos a paliar los efectos de la pandemia, dejando fuera a las personas extranjeras residentes permanentes.
- Los Estados aceleran sus procesos de deportación para los inmigrantes en situación irregular, como medida de protección a su mercado laboral.

Escenario 2. Una gestión migratoria de apertura gradual.

- Los países eliminan paulatinamente algunas medidas que restringen la entrada, tránsito y destino de personas.
- Los países eliminan todas aquellas restricciones relacionadas a la entrada de inmigrantes residentes permanentes.
- Las autoridades migratorias solicitan cartillas o certificados de vacunación para avalar su entrada su territorio.
- Los países retoman los plazos para la expedición de visas y documentos migratorios.
- Estados Unidos decide mantener el número de visas emitidas para inmigrantes mexicanos por temas de educación, trabajo y reunificación familiar.
- Los Estados mantienen presupuestos y personal dedicados a la recepción y procesamiento de solicitudes de asilo.
- La economía de Estados Unidos se recupera e incrementa el número de inmigrantes mexicanos en situación irregular. Las remesas disminuyen sus niveles registrados en los últimos tres años.
- Los Estados incorporan a algunas categorías de inmigrantes permanentes como población beneficiaria de programas sociales y económicos dirigidos a paliar los efectos de la pandemia.
- Los Estados mantienen sus procesos de deportación para los inmigrantes en situación irregular.

Escenario 3. Una gobernanza de la migración con enfoque de derechos humanos

- Los países mantienen los mecanismos de regulación, anteriores a la pandemia, sobre la entrada y tránsito de personas extranjeras.
- Las autoridades migratorias solicitan cartillas o certificados de vacunación para avalar su entrada su territorio.
- Los países mantienen los plazos para la expedición de visas y documentos migratorios.
- Los Estados aumentan los presupuestos y personal dedicados a la recepción y procesamiento de solicitudes de asilo.
- La economía estadounidense se recupera rápidamente, y el número de remesas enviadas a México se mantiene, en la medida en que disminuye el número de retornos de connacionales desde Estados Unidos.
- Los Estados amplían las categorías de inmigrantes como población beneficiaria de programas sociales y económicos dirigidos a paliar los efectos de la pandemia.

- Los Estados mantienen sus procesos de deportación para los inmigrantes en situación irregular.
- Los Estados buscan atraer ciertas categorías de inmigrantes para su mercado laboral.
- Los Estados deciden formular políticas de integración social para migrantes y refugiados.
- Existe una mayor participación de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones y atención de personas migrantes y refugiadas.

Conclusiones


Las fuentes de información recopiladas y analizadas en el presente documento dejan ver que la migración internacional juega un papel cada vez más activo en el desarrollo y transformación de las sociedades en temas de trabajo, educación y ayuda humanitaria.

El hecho de transitar de modelos de gestión centralizados en el Estado hacia enfoques de gobernanza sustentados en el respeto de los derechos humanos sigue siendo uno de los propósitos fundamentales de diversos actores. No obstante, continúa vigente el discurso que cuestiona los beneficios de integrar a personas migrantes y refugiadas a sus comunidades.

Las políticas y sistemas de gestión y gobernanza han sido construidos desde una visión cortoplacista de la migración. Los movimientos migratorios cada vez más crecientes son una situación irreductible, que si bien, no se le pudiera designar en la categoría de un *problema lento* (Olson, 2016), debido a que es un fenómeno en sí mismo, este si evidencia la toma de decisiones basada en marcos ideológicos o de cognición cultural, para evadir críticas en el destino de recursos humanos y financieros para atender a las personas migrantes.

La actual pandemia de COVID-19 puede incentivar al incremento en el número de personas desplazadas por cuestiones principalmente económicas, tal y como se había visto durante los últimos 30 años. Por ello, resulta importante concebir a la migración como una forma de inversión en políticas (Covarrubias, 2019), sobre todo en la parte de capacitación y educación del factor humano, de igual forma que la integración social de los mismos.

En particular, la relación México-Estados Unidos puede transformarse en la medida en que la emigración de mexicanos se convierta en una válvula de escape para la economía mexicana, como se había visto en el siglo pasado. Esto dependerá de la recuperación de ambas economías y los controles de vigilancia de entrada entre sus fronteras.

Los fenómenos migratorios, son una realidad visible para los gobiernos. Se debe buscar consenso entre las agendas dirigidas a sus ciudadanos, y la necesidad inevitable de compartir políticas para atender a las poblaciones que están en constante movimiento. 

Referencias

- Agencia de la ONU para los Refugiados, 2019. Informe anual 2018. Madrid: ACNUR.
- Aguilar Villanueva, L. F., 2013. El estudio de las Políticas Públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F., 2015. Gobernanza y Gestión Pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alba, F., 2008. El papel de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos en la salvaguardia de los mismos. *Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, 31, 37-61.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados., 2020. Medidas temporales e impacto en la protección. Obtenido de https://im.unhcr.org/covid19_platform/?lang=esp#_ga=2.259890062.589077426.1598485767-1107092665.1594944466
- Arango, J., 2007. Las migraciones internacionales en un mundo globalizado. *Vanguardia Dossier*, 6-15.
- Banco de México. 2020. Ingresos por Remesas. Obtenido de <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81&locale=es>
- BBC. 23 de abril de 2020. Coronavirus en EE.UU.: Trump suspende por 60 días la aprobación de "green cards" por la pandemia. BBC.
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. 2020. Solicitantes de la condición de refugiado en México. Obtenido de <https://www.gob.mx/comar/articulos/julio-2020?idiom=es>
- Covarrubias, M., 2019. Gobernanza Anticipatoria. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cruz Piñeiro, R., 2020. Algunas aproximaciones cualitativas para el estudio de la migración. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Department of Economic and Social Affairs. 2019. Population Facts. Nueva York: United Nations.
- Diario 20 Minutos. 11 de agosto de 2020. China permitirá la vuelta de nacionales europeos, entre ellos los españoles residentes en el país. *Diario 20 Minutos*.
- Diario DW. 13 de mayo de 2020. China vuelve a cerrar otra ciudad de millones de habitantes luego de repunte de contagios. DW.
- Durand, J., 2020. Procesos y patrones migratorios: Migración México - Estados Unidos. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Farazmand, A., 1999. Globalization and Public Administration. *Public Administration Review*, 58(6), 509-522.
- Forbes. 14 de julio de 2020. Gobierno de Trump abandona propuesta de expulsar a estudiantes extranjeros. Forbes.
- Ghosh, B., 2008. Derechos humanos y migración: el eslabón perdido. *Migración y Desarrollo*, 37-61.
- Herrera Carassou, R., 2006. La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones: economía y demografía. México: Siglo XXI Editores.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. 2019. Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica ENADID 2018. México: INEGI.

- Instituto Nacional de Migración. 2020. Mantiene INM coordinación con autoridades sanitarias en zonas de internación, estaciones y estancias migratorias de México. México: Boletín de Prensa.
- La Jornada. 23 de junio de 2020. Vigilará Canadá granjas agrícolas ante contagio. LaJornada.
- Magliano, M. J., 2011. La sociedad civil y la gobernabilidad de las migraciones en la agenda política sudamericana: el refugio en los derechos humanos. *Espacio Abierto*, 20(1), 5-23.
- Massey, D., Durand, J., & Malone, N., 2009. *Detrás de la trama. Políticas migratorias entre México y Estados Unidos*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Moloney, K., & Stone, D., 2019. Beyond the State: Global Policy and Transnational Administration. *International Review of Public Policy*, 1(1), 104-108.
- Olson, R., 2016. *Missing the Slow Train: How gradual change undermines public policy and collective action*. Washington D.C.: Wilson Centre.
- Organización Internacional para las Migraciones. 2006. *Glosario sobre migración*. Ginebra: OIM.
- Organización Mundial de la Salud. 2020. *Panorama desde la perspectiva de la salud*. México: PNUD.
- París Pombo, M., 2020. *Sociedad civil y políticas migratorias con perspectiva de derechos humanos*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- París Pombo, M. D., 2020. *Sociedad civil y políticas migratorias con perspectiva de derechos humanos*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Pew Research Center. 2020. *More than nine-in-ten people worldwide live in countries with travel restrictions amid COVID-19*. Washington D.C.: Fact Tank.
- Pew Research Center. 2020. *With U.S.-Mexico border closed, migrant apprehensions fell by nearly half in April*. Washington D.C.: Fact Tank.
- Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. 2019. *Boletín estadístico de Solicitante de Refugio en México*. México: Secretaría de Gobernación.
- Unión Interparlamentaria. 2015. *Migración, derechos humanos y gobernanza*. París: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
- United Nations. 2018. *Global Compact for safe, orderly and regular migration*. Obtenido de https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf
- Zenteno Quintero, R. 2020. *Migración México-Estados Unidos*. México: El Colegio de la Frontera Norte.

Sobre el autor/About the author

Carlos Gabriel González López es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública con Mención Honorífica por la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM. Cuenta con estudios de Especialidad en Migración Internacional por el Colegio de la Frontera Norte, así como de Maestría en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública. Actualmente funge como Enlace Parlamentario en la Comisión de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (México).

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto
Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org