

## Desafíos para la gobernanza de la migración: bosquejo teórico y apuntes para el caso mexicano

### *Challenges for Migration Governance: Theoretical Framework and Remarks on the Mexican Case*

Recibido: 16-09-2024

Aprobado: 16-06-2025

Edel J. Fresneda Camacho  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social  
Guadalajara, México  
edel.fresneda@gmail.com  
ORCID:0000-0002-3522-1853



## Resumen

Desde un enfoque cualitativo se analiza aquí la propuesta de gobernanza migratoria y su influencia en la reconfiguración de la política migratoria mexicana. Con ese ánimo, se incluyen breves reflexiones para ampliar el enfoque teórico de la gobernanza como propuesta internacional, considerando los distintos obstáculos que impiden su realización en muchos contextos y que se vinculan con la naturaleza de las migraciones humanas y la incidencia de otros factores políticos vigentes. Se concluye que existe una aparente contradicción entre la vigencia de una gestión restrictiva de la migración y los avances formales que la política migratoria mexicana ha experimentado con modificaciones recientes a la Ley de Migración y a la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

**Palabras clave:** gobernabilidad; migración; política migratoria; derecho de migración; México.

## Abstract

From a qualitative perspective, this work examines the notion of governance of migration and its implications on the reconfiguration of Mexican migration law. To this end, brief reflections are included to expand the theoretical framework of migration governance as an international construct, while considering the various obstacles that hinder its effective implementation across diverse contexts. These limitations are closely related to the inherent nature of human mobility and to the influence of prevailing political

dynamics. Consequently, the analysis concludes that there exists an apparent contradiction between the persistence of a restrictive approach to migration management and the progress achieved in Mexican migration policy, as evidenced by recent reforms to the Migration Law and the Law on Refugees, Complementary Protection, and Political Asylum.

**Keywords:** governance; migration; migration policy; migration law; Mexico.

## Introducción

La *gobernanza de la migración* es un marco analítico y conceptual que en años recientes ha sido útil para evaluar y modificar el desempeño de las políticas migratorias a nivel global. Sobre todo, cuando este enfoque promueve órdenes jurídicos y legislativos que protegen la movilidad humana en contextos de seguridad y de defensa de los derechos humanos.

Sin embargo, disímiles factores disminuyen el alcance de esta propuesta pese a su aceptación en algunos de los estados-nación involucrados en la movilidad regional. Entre esos factores sobresale el crecimiento de una estructura de desigualdades que es provocado por reiteradas crisis económicas y políticas, por la violencia y por problemas ambientales. Circunstancias, todas ellas desfavorables, que, frente a la intensidad y prolongación de la movilidad, influyen en el fortalecimiento de resoluciones y disposiciones que acentúan un carácter restrictivo y de control en la gestión migratoria.

En la región latinoamericana emerge esta aparente contradicción cuando algunos países implementaron una gestión restrictiva para evitar mayores problemas endógenos. En ese contexto, la población marginada o vulnerable que acudió a la migración como una estrategia de sobrevivencia –mayormente proveniente del Caribe y Centroamérica–, encontró en distintos países latinoamericanos una agenda de control fronterizo y de exclusión, que expuso a los migrantes a la estructura de desigualdades regional. De este modo, quedaron los migrantes excluidos y marginados de forma similar a lo experimentado en sus sociedades de origen.

En el contexto latinoamericano ese hecho extendió el tránsito y la búsqueda de nuevas reinserciones en Estados Unidos, sobre todo en movildades haitianas, hondureñas, guatemaltecas, salvadoreñas, cubanas y venezolanas. La prolongación de la movilidad y la búsqueda de reinserción en los Estados Unidos convirtieron a México en un país de tránsito irregular y de asentamiento en ocasiones forzado. Más, por la influencia de las acciones de contención y expulsión sostenidas por la política migratoria estadounidense.

Así, el contexto mexicano es fértil para evaluar el alcance de las premisas propuestas por el modelo de gobernanza migratoria. Más por ser un territorio donde existen obstáculos que parecen impedir su realización efectiva –entre ellos la contención migratoria como una

exigencia de relaciones internacionales—. Así, el objetivo principal aquí es examinar la correspondencia de esas premisas con las modificaciones sustantivas a la legislación migratoria en el país y con los modelos de gestión implementados.

En un sentido metodológico, el estudio cualitativo se consolida aquí mediante un análisis de discurso. Esto es, una interpretación semántica y contextual que es elaborada sobre textos normativos y sobre leyes instituidas, así como a través de la recopilación de información producida por estudios empíricos previos, referidos y publicados.

De ese modo, aquí se relacionan categorías sustantivas como territorio, gobernanza migratoria y movilidad para comprender su relación teórica y su manifestación en el contexto mexicano. En ese tenor, el análisis aquí sostiene que la variable territorio es sustantiva para profundizar en la noción de gobernanza migratoria. Mayormente para comprender que existe una complejidad —abordada en la primera sección del artículo—, que está relacionada con la adaptabilidad de los migrantes en los espacios y actores presentes donde transitan o asientan.

Por su parte, en la segunda sección se hace hincapié en los indicadores de la gobernanza y su relación con el fenómeno de la movilidad en México. Y, en la tercera sección, se analiza la política migratoria mexicana y las modificaciones en sus dos legislaciones principales: la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

### **Fronteras, movilidad y gobernanza en el contexto de la migración intrarregional**

Tres axiomas permiten hilvanar la relación entre las nociones de territorio, movilidad y gobernanza migratoria y como parte de la discusión teórica comprendida aquí: a) con la prolongación de la movilidad se transfiguran las fronteras que resguardan la autoridad nacional en el territorio y que protegen los derechos de ciudadanía. Así, b) el tránsito transfronterizo desdibuja el aspecto tradicional de la frontera —tiende a modificar sus funciones—, afectándose así el control que los Estados tradicionalmente ejercen sobre sus territorios y sobre la ciudadanía. Si frente a las fronteras los migrantes encarnan difusiones culturales y corpóreas que terminan por complejizar las interacciones humanas y los distintos intercambios materiales y simbólicos que tienen lugar en los territorios; c) ellos en sí mismos

constituyen hechos sociales personificados al representar una interacción constante entre normas, valores, instituciones y espacios.

Dentro de un análisis teórico sobre migración y territorio esto último representa la emergencia de nuevas territorialidades, que son contingentes y emergentes al reproducirse a través de un flujo continuo de personas y que, en el caso de la frontera, se traduce en el desvanecimiento de su aparente inmovilidad y distinción para dar lugar a espacios heterogéneos.

Esta oscilación de la frontera es un proceso múltiple de adaptación en los territorios (Santos, 2000). Es una metamorfosis compleja de los sistemas de acciones y de los objetos en el espacio porque la migración reconfigura el estatismo y la estabilidad de las fronteras nacionales y geográficas al introducir nuevas interacciones políticas, sociales y culturales. Ante esa nueva naturaleza del espacio –nueva territorialidad–, las políticas migratorias deben advertir las emergentes relaciones sociales y también las diferentes tensiones que surgen en ellas (Blakeman, 2023).

Sin embargo, pese a que estos fenómenos ocurren cotidianamente como consecuencia de la movilidad humana que suceden en la región latinoamericana, ellos no son integrados en una política de gobernanza migratoria humanitaria. Más bien predomina una gobernanza política y esquemática (Likić-Brborić, 2022) que parece estar lejos de reconocer los cambios en la territorialidad y en la naturaleza del espacio. En ese sentido, un reto para la gobernanza migratoria consiste en abarcar la complejidad asociada a la movilidad y a la metamorfosis consecuente y paulatina que ocurre en los territorios. Ambos fenómenos reducen la aparente estabilidad de las fronteras.

Los nuevos contenidos configurados por la movilidad en los espacios reflejan ejercicios de poder, formas de cooperación y los conflictos prevalecientes (Montañez & Delgado, 1998). Esto involucra una racionalización sobre el conjunto indisociable de objetos y sistemas de acciones, cuyas interdependencias sostienen la construcción social e histórica sobre un territorio dado.

En consecuencia, para las políticas migratorias y la gobernanza es pertinente reconocer que toda relación social va a incidir en el territorio, pero no todas las relaciones sociales están

determinadas por el dominio del Estado-Nación (Montañez & Delgado 1998). Por el contrario, la movilidad introduce nuevas interacciones e intercambios entre distintos actores e instituciones, reconfigurándose así el territorio y las relaciones sociales amparadas en la ciudadanía y la gestión estatal.

En el mismo sentido, entonces la gobernanza migratoria tendría que ver más con la capacidad política para propiciar y consolidar de forma bidireccional, la adaptación e integración de distintos actores dentro de un espacio geográfico. Incluso, involucrando a actores políticos y sociales como a los propios migrantes.

Por una parte, estas adaptación e integración en los espacios desde una política pública, consolidan la heterogeneidad inherente a los territorios considerando las diversas territorialidades, regionalismos y culturas locales. Aunque el arribo de migrantes simboliza el aumento de los conflictos en el espacio, esto no debería representar el abandono de escenarios de cooperación.

También, yendo más allá de aspectos formales, la gobernabilidad migratoria puede reconocer que el arribo de migrantes no sólo reconfigura los significados del paisaje y la sociedad (Santos, 2000, p. 89), sino que introduce nuevas tensiones y hace nítidas relaciones de poder que tienden a homogeneizar las diferencias internas del Estado-nación. Esto último, asimismo exigiendo implícitamente a los migrantes adaptarse a un territorio que aparenta uniformidad.

En ese tenor, la región de América Latina se conformó con adaptaciones diferenciadas de distintos desplazamientos de migrantes provenientes de desiguales regiones del mundo. Lejos de considerar esa adaptación histórica e integración regional, políticas de gobernanza migratoria vigentes parecen desconocer esta historia de desplazamientos diversos, evitando un diseño influido por los ejercicios de política internacional más recientes.

Mucho antes de los recientes debates que produjeron los acuerdos del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular –del 10 de diciembre de 2018 (Cachón Rodríguez, 2023)–; Martínez Pizarro (2001) expresaba que la gobernabilidad multilateral de la migración podría ajustarse al carácter histórico en la conformación de la población americana. En la región, las migraciones no fueron un “invento de la globalización” (p. 93)

—afirmaba Martínez Pizarro (2001). Por el contrario, las distintas naciones se conformaron a través de movimientos migratorios internacionales y este hecho histórico consiente el carácter multilateral de la gobernabilidad migratoria en el contexto de la globalización.

Sin embargo, lógicas de soberanía y fuerzas de mercado tensionan y disminuyen las oportunidades para implementar una gobernabilidad migratoria más humana (Martínez Pizarro, 2001). Es decir, un tipo de gobernanza migratoria donde el control migratorio y la defensa de la soberanía no son determinantes en el diseño de las políticas (Martínez Pizarro, 2001). En parte, esta contradicción se debe al no reconocimiento de la heterogeneidad migratoria en discursos de gobernanza que sólo son políticamente correctos y no efectivos en resoluciones más inclusivas y abarcadoras (Rother, 2020). En otro sentido, esa tensión también ocurre en el contexto latinoamericano y según la opinión de Domenech (2018), porque la producción, emergencia y difusión de la idea de gobernanza migratoria respondió a una lógica de *migration management*, establecida con cierta unidireccionalidad —con un ánimo de intervención política—, desde organismos internacionales y donde predominó una intención de *selección, encauzamiento y direccionamiento* de los flujos migratorios (Domenech, 2018; Likić-Brborić, 2022).

Si bien en la región predomina un tono moderado al referirse a los migrantes en la mayoría de los países de la región, esta medida no desemboca en políticas eficaces que reconocen la diversidad de trayectorias e historias migratorias, ni tampoco la duración, intensidad y circularidad de algunas movilidades (Martínez Pizarro, 2001). Tampoco el reconocer la movilidad como un derecho humano en esos discursos ha propiciado una evolución institucional que acredite una gobernanza migratoria más humana y que vaya más allá de lógicas nacionales (Stang, Lara & Andrade, 2020).

Relacionado a lo anterior otra idea relevante es que, aunque la gobernanza migratoria incluye en la definición de movilidad a personas desplazadas y refugiadas, ella no establece el mismo nivel de importancia a diseñar mecanismos de integración o reinserción de los migrantes en los nuevos territorios para evitar o superar la vulnerabilidad y la marginación. Políticas de gobernanza internacionales, regionales y locales pueden reconocer en su diseño y áreas de acción tanto el derecho a la libre circulación como la existencia de desigualdades enfrentadas por los migrantes.

Justamente, el caso mexicano concita a reflexionar sobre las distintas alianzas a desarrollarse en los marcos de las relaciones internacionales –como una gobernanza migratoria más humana–; resulta evidente la necesidad de mejores estrategias de integración que al mismo tiempo que atienden al derecho humano a la libre circulación, generen mecanismos de reproducción social y espacial que eviten que los migrantes sigan viviendo las mismas condiciones e incluso peores que aquellas que los motivaron a emigrar. En ese sentido, las categorías trabajo e ingresos siguen siendo relevantes para promover una gobernanza ajustada a las desigualdades del desarrollo y, además, para diseñar una política capaz de influir en las tendencias de la movilidad dirigida hacia Estados Unidos. También, el peculiar caso que resulta de la política internacional y que ocurre en México con el asentamiento forzado y retorno de migrantes de diversas nacionalidades que pretendían llegar a Estados Unidos permite reconsiderar la gobernanza migratoria para disminuir las tensiones derivadas de esas circunstancias y abordar las nuevas territorialidades que surgen en el país.

Tales ajustes requieren la incorporación y cooperación entre distintos sectores sociales y empresariales, así como de la voluntad de los distintos gobiernos locales o estatales vinculados territorialmente a la movilidad. Asimismo, resulta necesaria la incorporación de las redes y organizaciones de migrantes, como una forma extensiva de gobernanza que permite y favorece el diálogo, pero que sobre todo admite considerar las realidades, competencias, capacidades y no sólo las demandas de los que emigran.

No obstante, en franca contradicción con las integraciones productivas (Martínez Pizarro, 2001), sociales, familiares e históricas de la región latinoamericana y pese a todas las posibilidades que abre la gobernanza migratoria humana, subsiste una gestión migratoria nacionalista y restrictiva (Stang, Lara & Andrade 2020). Una gestión matizada por el control migratorio que no considera tampoco que la movilidad es una consecuencia del desarrollo regional, estigmatizando en ocasiones a poblaciones marginadas que acuden a la migración como una estrategia de sobrevivencia. Según Martínez Pizarro (2001) la migración en la región también responde a la movilidad de los factores productivos, lo cual desmiente la tesis de que la migración deteriora las condiciones laborales nacionales.

Según Dêlidji y Valle (2022), esta movilidad de factores productivos es una explicación formal que contradice el uso extendido de la categoría de refugio para denominar migraciones

laborales, temporales o regionales que pueden ser cíclicas. Considerar esto en políticas migratorias regionales y nacionales permite legitimar procesos de integración que disminuyen tensiones entre estructuras de desigualdad endógenas y exógenas al fomentar integraciones temporales y laborales y propiciar una circularidad de la movilidad.

Lejos de esa posibilidad novedosa, aún son escasas soluciones de gobernanza que reflejen ese tipo de interdependencias internacionales (Ocman & Ortega 2023). Más bien, predominan esquemas más amplios de comprensión y de análisis sobre la gobernabilidad de la migración (Porrás, 2016), que aún no incorporan la colaboración entre diversas metodologías, perspectivas y actores en la formulación de estrategias más eficaces y que superen el enfoque político, nacional y fronterizo.

Precisamente, la gobernanza puede concebirse como una estrategia polisémica y multidimensional (Porrás, 2016); sostenida, por una parte, con evidencia empírica sobre sus alcances y atributos necesarios y, por otra, estableciendo caminos posibles para permitir la integración de la movilidad en los territorios. En ese sentido, Estrada Huerta (2024) destaca la necesidad de considerar en el diseño de la gobernanza soluciones y estrategias que surgen de la experiencia de los propios migrantes, quienes frente a contexto de desventajas y marginación construyen sus propios marcos de colaboración, toma de decisiones y elaboran diversas formas de resistencia que reconfiguran la relación sujeto-espacio y reformulan su experiencia cotidiana sustituyendo el elemento *fronterizo* y disminuyendo el alcance de la gestión estatal restrictiva y excluyente.

Para Estrada Huerta (2024) también es posible considerar esa resistencia o adaptación dentro de los marcos de la gobernanza migratoria humana. Sobre todo, considerando las diferentes acciones que ponen en práctica los migrantes en los territorios de asentamiento para satisfacer sobre sus necesidades de sobrevivencia. Esto último quiere decir que la adaptación no solo se perfila a través de demandas de trabajo, sino con otras importantes como de alimentación, de domicilio, de acceso a salud y de educación.

Para el mismo autor, con la atención a las necesidades de los migrantes y su satisfacción se puede dar cuenta de lo transitorio y lo precario o de las fortalezas en la integración migratoria en los territorios de asentamiento. En la misma visión, aquellas territorialidades que expresan

una mayor transitoriedad y precariedad en las experiencias cotidianas de los migrantes también reflejan una sobrevivencia de *sistemas fronterizos intangibles*, aunque igual de restrictivos, reubicados en las interacciones, intercambios y adaptaciones de los migrantes.

En el entorno de esos sistemas fronterizos intangibles existen desequilibrios y desajustes de la territorialidad que enclaustran a los migrantes. Un enclaustramiento que deriva en una opinión pública que legitima y consiente un carácter transitorio de los migrantes y que, a su vez, les escamotea derechos. Esta es una forma de reproducción del espacio social que no se cambia con el discurso cuidadoso o políticamente correcto, como se mencionó antes. Un espacio social que, por la pervivencia de esos desequilibrios mencionados, es percibido como un lugar hostil por los migrantes. Este escenario entorpece la integración necesaria y posible.

También, por la existencia de esos *sistemas fronterizos intangibles* la adaptabilidad es una gobernanza que es construida por los migrantes desde abajo. Es una respuesta resiliente frente a contextos hostiles (Córdova, Torre & Altamirano, 2024). Según Ortega (2021), esta resiliencia permite pensar nuevas dimensiones del transnacionalismo como categoría analítica, por la reproducción de modelos de análisis de forma acrítica que no necesariamente contemplan la reproducción cultural de las comunidades de migrantes como una estrategia de sobrevivencia.

Asimismo, en los migrantes y en sus interacciones cotidianas surgen nuevas narrativas que son útiles para comprender cuáles derechos son fundamentales y necesarios en un contexto dado (Ortega, 2021; Vera Espinoza, 2022); o incluso para promover una reconfiguración institucional (Tshitshi Ndouba, 2020).

Sin embargo, a pesar de todas esas áreas de oportunidad para desarrollar dimensiones diversas de la gobernanza migratoria humana, aún predomina un modelo de gobernanza desde arriba que tiende a ser centralizado e intenta cubrir recomendaciones de política que provienen de organismos internacionales; con instituciones migratorias con escasa participación social; de exíguo alcance por la falta de datos y por la informalidad de los flujos migratorios y que fracasan al no considerar asuntos de capital importancia para el acceso a derechos fundamentales de los migrantes (Debandi, 2023; Arredondo et al., 2013). Así subyace una lógica de control fronterizo en América Latina como contexto y como eje de la

gobernanza migratoria (Margheritis & Pedroza, 2022). Una lógica que es desafiada por migraciones masivas y precarias que experimentan una prolongación del tránsito por diferentes fronteras y con expresiones distintas de territorialización.

En el mismo espacio, la proyección internacional de Estados Unidos en materia de política migratoria condiciona la gobernanza regional mediante acciones como la designación de terceros países seguros, donde se manifiestan estancamientos forzados y paralizaciones de los procesos de territorialización (González Becerril, 2023). Entonces, este es un contexto donde existen discursos de libre circulación, al mismo tiempo, que una gobernanza migratoria desigual y restrictiva (Margheritis & Pedroza, 2022). Esto es, una evolución desbalanceada e irregular que rivaliza con los presupuestos internacionales de gobernanza, que encara los enfoques multilaterales y que consiente políticas nacionales fragmentadas, que estigmatizan y que no son colaborativas, que terminan por agravar el problema de la movilidad en la región (Irazuzta & Ibarra, 2021; Arce, 2024).

### **Los indicadores de la gobernanza migratoria y el fenómeno de la movilidad en México**

Para Cachón Rodríguez (2023), la lógica subyacente detrás de los propósitos de la gobernanza humana migratoria son los acuerdos de Marrakech del 10 de diciembre de 2018. Estos acuerdos promovieron lograr un Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Este autor hizo en 2023 una valoración de los primeros cuatro años que siguieron a ese Pacto, visualizando lo que a su entender fueron peligros que arriesgaban la consecución del mismo acuerdo internacional.

En la opinión de Cachón Rodríguez (2023), aunque el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular fue un paso contundente para la gobernanza poco se ha avanzado en los objetivos para una migración segura y ordenada. A nivel global no se lograron recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica o para determinar las etapas de la migración; ni se alcanzó a minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen. El crecimiento de migraciones irregulares, que fue una cuestión menos abordada en el Pacto (Cachón Rodríguez, 2023), afectó también el compromiso de contar con identidad jurídica y con

documentación adecuada. El mismo fenómeno disminuyó la posibilidad a nivel global de disponer de vías de migración regular.

Tampoco el acceso al trabajo fue un factor preponderante en la integración de los migrantes en los diferentes territorios y, al mismo tiempo, situaciones como el tráfico ilícito, el desamparo institucional, la trata de personas y la violencia, aumentaron la exposición de los migrantes a diferentes vulnerabilidades (Cachón Rodríguez, 2023). La gestión de las fronteras tuvo un desempeño disociado a los objetivos comunes plasmados en el pacto mencionado. También, muchos migrantes perdieron la vida en las trayectorias (López, 2023; Blakeman, 2023), fallando las políticas migratorias en proponer iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos. La detención de los migrantes y la deportación siguieron siendo parte de las políticas migratorias. Además, las protecciones consulares fueron deficientes, en parte por el gran número de migrantes en el periodo de 2018 a 2023.

Aunque surgieron distintas iniciativas a nivel global para promover el acceso de los migrantes a diferentes estructuras de cuidado, de salud, de educación y para satisfacer servicios básicos (Cachón Rodríguez, 2023); en la práctica la mayoría de ellos transitó y trató de integrarse en territorios con total o parcial indefensión o nulo apoyo institucional. Asimismo, los prejuicios en sociedades de acogida aumentaron por políticas populistas que han concebido los derechos de los migrantes como una amenaza real a la soberanía y al territorio (Cachón Rodríguez, 2023).

Aunque en las políticas migratorias de algunos países no faltó el compromiso explícito con las disposiciones del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, empíricamente no se crearon las condiciones para que los migrantes contribuyesen al desarrollo y, con ello, a nivel regional quedaron relegados los migrantes, expuestos a la deportación, sin inclusión financiera y sin condiciones de seguridad para su readmisión en sus países de origen o en terceros de acogida (Ramos García & Ramos Valencia, 2025). Otras premisas del Pacto se siguen discutiendo en la actualidad, por su originalidad y potencialidad, como aquellas que buscan fortalecer la cooperación internacional y las alianzas entre distintos actores; y, además, las que intentan lograr una portabilidad de la seguridad social.

No obstante, a esa evolución negativa contradictoria algunos valores del Pacto son positivos, según Cachón Rodríguez (2023). En términos políticos existe acuerdo sobre que ningún país puede solucionar por sí mismo el problema de las migraciones. Otro consenso es reconocer que las políticas de control y regulación entorpecen y agravan el fenómeno y aumentan sus repercusiones sociales tanto endógenas como internacionales. Sólo la cooperación internacional permitiría una solución duradera, por lo que el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular sigue siendo, en opinión de Cachón Rodríguez (2023), una clara guía para la acción política y social en la gestión humana de las migraciones.

Desde esa base, surgieron los *Indicadores para evaluar la Gobernanza de las Migraciones* (IGM). Se concibieron recientemente en el esfuerzo internacional que intenta cumplir las metas de Desarrollo Sostenible. En particular, con el propósito de reducir las desigualdades, este esfuerzo ha buscado consenso entre diferentes naciones para facilitar y ordenar los flujos migratorios, así como para favorecer escenarios seguros, regulares y responsables mediante políticas migratorias planificadas (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2021).

Entre los indicadores más importantes, resaltan aquellos orientados a promover la integración de las personas migrantes a través del reconocimiento de sus derechos a la educación, al trabajo digno, a la reunificación familiar, a la seguridad, a la justicia, a la salud, entre otros. Algunas de las dimensiones sustantivas que se vinculan con estos indicadores, son: a) derechos de las personas migrantes; b) enfoque de gobierno integral; c) alianzas; d) bienestar socioeconómico de las personas migrantes; e) movilidad en situaciones de crisis; y, f) migración segura, ordenada y regular. En su conjunto dimensiones orientadas a una configuración conveniente, dispuesta para ser ejecutada tanto al nivel federal como al nivel regional y local (OIM, 2021).

La Organización Internacional para las Migraciones registró progresos a partir de 2020 en la legislación y el diseño de políticas implementadas en México (OIM, 2021). Lo que ocurrió fue una adaptación de la experiencia previa, orientada a la atención de la emigración mexicana a las nuevas dinámicas migratorias que experimentó el país cuando transitó de país emisor a país receptor y de tránsito. Justamente, el tránsito migratorio de diversas movi- lidades hacia Estados Unidos y la política de retorno y asentamientos forzados,

condicionaron una articulación de la normatividad vigente tanto en el ámbito constitucional como en el de la política migratoria. Discursivamente se reconocieron tanto los derechos de los mexicanos en el exterior como los de otras movilidades en tránsito por México. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció derechos inalienables bajo un principio de desarrollo humano. Allí fueron reconocidos siempre los derechos a la educación, al trabajo y también los relativos a la seguridad, a la reunificación familiar y a la justicia.

En la última década se consolidó una comprensión institucional que contribuyó decisivamente al reconocimiento de la movilidad como un fenómeno social complejo e internacional. Comprensión que ha guiado la normatividad incluida en diversas leyes tanto educativas, como de migración y sobre el desarrollo, reflejándose así la voluntad política por reconocer y corresponder la metamorfosis de la naturaleza migratoria de México. Entre esas instituciones se pueden mencionar las siguientes: el Registro Nacional de Población (RENAPO); el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED); el Instituto Nacional de Migración (INM); la Secretaría de Gobernación (SEGOB); la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (PRONAIND); el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES); la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); el Programa Nacional para la Igualdad entre Hombres y Mujeres (PROIGUALDAD); la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV). Y también otras como: el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSTE); la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS); la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR); el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); entre muchas otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil e internacionales (OIM, 2021).

La acción de estas organizaciones bajo principios comunes de atención a las migraciones refleja interdependencias institucionales y organizacionales formalmente establecidas. Al menos en términos normativos, se incorporan principios de acción que responden a la gobernanza migratoria y reflejan la voluntad del gobierno mexicano de atender con un sentido humano el fenómeno de la movilidad en su territorio. También, en el contexto de

estas alianzas diversas organizaciones de la sociedad civil consolidaron acciones orientadas a la atención de la población migrante.

Sin embargo, un obstáculo que entorpece las interacciones institucionales tiene que ver con la existencia de una universalidad que no permite definir estrategias particulares u orientadas a grupos diferenciados según su origen y características principales. Las caravanas migrantes evidenciaron esta aparente contradicción al demostrar cómo las instituciones migratorias fueron ineficaces para proponer estrategias de atención frente a flujos masivos e irregulares que en ocasiones fueron influenciados por redes ilícitas y de tráfico de personas. Esa ineficacia se materializó en el desconocimiento del número de personas en tránsito y en su falta de identificación; lo cual tuvo un impacto mayor en la población vulnerable dentro de esos flujos –como niñas, niños, mujeres, adultos mayores y personas con capacidades especiales–, quienes necesitaron políticas más especializadas.

Esos fallos representan la reproducción de condiciones de vulnerabilidad similares a las que originaron las migraciones en sus sociedades de origen. La reproducción durante el tránsito y durante el asentamiento forzado de condiciones de vulnerabilidad propició reformas a la Ley de Migración, que ocurrieron entre 2020 y 2024. Con estas reformas se buscó adaptar el marco legal, incorporando categorías como Refugiado, Protección Complementaria y Asilo Político; con el fin de ordenar la migración y proteger a la población vulnerable, incluyendo a connacionales retornados o deportados.

Sin embargo, México enfrenta en la actualidad el desafío de elaborar legislaciones que responden a su doble condición de país emisor y receptor. Sobre todo, porque el diseño de políticas debe atender a esas diferencias de origen y de ciudadanía y, además, a la heterogeneidad de las poblaciones migrantes. La defensa de derechos para poblaciones migrantes por su naturaleza diferenciadas también ocurre en un contexto donde la vasta extensión territorial y las disparidades regionales de desarrollo dificultan accesos homogéneos a diferentes políticas públicas y exponen a los migrantes de manera desigual a estructuras de desigualdades regionales.

Reconocer esas diferencias regionales en la política migratoria representa una oportunidad de gobernabilidad de las migraciones en México. Más cuando esas diferencias territoriales

influyen la movilidad. En regiones menos desarrolladas y con mayores desigualdades, desde donde emigran connacionales mexicanos, representan territorios con menores posibilidades de adaptación, integración o reinserción de migraciones internacionales. Los crecientes asentamientos de migración internacional en espacios fronterizos del Sur y del Norte de México, sobrecargan las instituciones estatales y locales y generan tensiones con poblaciones locales basadas en distinciones de ciudadanía y de derechos nacionales y migratorios.

Otro desafío clave para la gobernabilidad de las migraciones en México es el considerable peso de las relaciones internacionales en materia migratoria. La posición geográfica del país no sólo lo convierte en una antesala de la política migratoria estadounidense, sino también en un corredor para migraciones del Caribe, Centroamérica, América del Sur y otros continentes. En consecuencia, con esos fenómenos las zonas fronterizas se transforman con asentamientos forzados que son resultado, a su vez, de políticas migratorias restrictivas de Estados Unidos.

Estos asentamientos extenuan los gobiernos locales y estatales con demandas crecientes, quienes no alcanzan a atender la diversidad cultural y social que transforma los territorios. Pese a que ya existen alianzas y no obstante a la voluntad política, la capacidad institucional es insuficiente para atender crisis habitacionales, sanitarias y alimentarias (Tshitshi Ndouba, 2020; Ortega, 2021). Estas son circunstancias que muestran cierta desconexión entre marcos legislativos e institucionales a nivel federal, estatal y local, que no terminan por incluir las peculiaridades y heterogeneidad de contextos migratorios. Disociación esta que tampoco permite integrar acciones locales con intereses internacionales de gobernanza ni enfocar la atención en desequilibrios socioeconómicos regionales. En cuanto a estos problemas, un área de oportunidad es el diseño de acciones y de políticas que se basan en la recopilación de datos sobre las peculiaridades de la población migrante y en el desarrollo de políticas para potenciar la reinserción de esas poblaciones, tanto sociolaboral, local y regional como en el corto y mediano plazo.

En el mismo tenor, las políticas de gobernabilidad de la migración y de reinserción pueden ser capaces de reconocer problemáticas de especial influencia durante el tránsito y asentamiento migratorio en México. Además de las habilidades y capacidades de los migrantes, es necesario reconocer otros fenómenos como: la trata y el tráfico ilícito de

personas, la inseguridad, la violencia, la migración de personas adultas y de niños en situación de vulnerabilidad y los problemas de género que enfrentan las migrantes. Así se evita un enfoque abstracto que, por su naturaleza, impide reconocer todas esas problemáticas en el diseño y ejecución de las políticas públicas dirigidas a ordenar la migración y a hacerla más humana. Con ello, toma cuerpo el enfoque humanista de la política migratoria; más cuando consiente estrategias locales y grupales que pueden disminuir el carácter restrictivo y remiso que parece predominar en México al atender las migraciones internacionales.

### **La política migratoria mexicana ¿gobernanza de la migración?**

México es un país de vastas proporciones, con regiones de variada territorialidad y diversidad de recursos. También su desarrollo económico es de los más significativos de Latinoamérica, aunque con integraciones importantes con el desenvolvimiento de Estados Unidos y, desafortunadamente, con una amplia estructura de desigualdades que es visible entre las diferentes regiones del país.

A pesar de los atributos comprobados en cuanto al crecimiento poblacional y económico, esas desigualdades son el trasfondo de una emigración de connacionales que se integran en las demandas de trabajo del vecino del norte mayormente. Empero, en la última década también el país ha sido receptor de migraciones internacionales que han cambiado el panorama migratorio en la nación. Al respecto, es interesante que el carácter dual de país emisor y a la vez receptor de migraciones mixtas desafía la política migratoria en México al obligarla a diseñar acciones y programas en variadas direcciones y en el intento de consolidar el carácter humanista. Este es un desafío complejo porque en las migraciones mixtas transitan y asientan distintos migrantes de nacionalidades diferentes y con propósitos diversos. Migrantes que incluso buscan llegar a Estados Unidos y que, ante la política migratoria restrictiva de ese país, experimentan un asentamiento forzado que en ocasiones no está considerado en las acciones de la política migratoria.

Estos asentamientos forzados interrumpen la trayectoria de migraciones en tránsito y así se originan concentraciones poblacionales en espacios fronterizos. Migrantes de nacionalidades como Haití, Venezuela, Colombia, Cuba, Guatemala, El Salvador, Honduras y otras

latinoamericanas de menor cuantía, quedan a la espera de oportunidades de internación en los Estados Unidos, avivando asentamientos que estimulan nuevas territorialidades.

Lo anterior es evidencia de que la gobernabilidad de las migraciones en México refleja ciertas contradicciones que derivan del incremento de migraciones mixtas, de la exigua información sobre esos tránsitos humanos y de la prevalencia de situaciones irregulares junto a otros factores como el tráfico ilícito y trata de personas. Todos esos factores complejizan y obstaculizan la integración y efectividad entre políticas públicas, marcos legislativos y acciones administrativas orientadas a la atención de los flujos migratorios.

No obstante, el intento de establecer un enfoque humanitario encuentra en la política migratoria de Estados Unidos una influencia intensa, severa y coercitiva, que atribuye una lógica de seguridad nacional de raigambre internacional sobre un discurso humanitario doméstico y nacional. Desde esa contradicción se erige en México, según Ortega y Morales (2021), una política estado-céntrica y de seguridad nacional que contradice el principio de seguridad humana que estipula en sus leyes. Es una contradicción que pone en entredicho la consolidación de la gobernanza migratoria frente al ejercicio soberano del Estado, que se manifiesta en políticas de control y de contención y que influye en una opinión pública que oscila entre la aceptación y el rechazo de los migrantes.

Desde discursos humanitarios que fueron acompañados de políticas de contención se realizaron construcciones imaginarias, según Ortega y Morales (2021), que incluyeron posiciones neofascistas, que expresaron xenofobia, racismo y aporofobia (Ortega y Morales 2021). En ese tenor, la responsabilidad de seguridad nacional ejercida por el Estado mexicano para controlar la migración evidenció asimetrías de poder presentes en las relaciones internacionales. En especial, la alineación de la contención doméstica con el interés estadounidense de detención y paralización de los flujos migratorios (Ortega & Morales, 2021), permitió tratar a las Caravanas Migrantes como un fenómeno de seguridad nacional; que, además, ameritó la intervención de la Guardia Nacional para “rescatar y asegurar” y también detener y deportar a los migrantes (Ortega & Morales, 2021, p. 176).

Desde esas circunstancias y con cierto pragmatismo político de trasfondo, el principio de seguridad humana fue desplazado por el enfoque de seguridad nacional. No obstante,

paralelamente la Ley Migratoria y de la Ley de Refugiados tuvieron un progreso ostensible bajo el enfoque humano. Esta aparente bifurcación –deducida dualidad–, sigue manifestándose en la actualidad porque la migración se mantiene como un instrumento de negociación en la política exterior mexicana y, a la vez, como un recurso retórico en la política interna de Estados Unidos, que capitaliza la opinión pública en favor o en contra de los partidos políticos tradicionales de aquel país. Para México, dicha instrumentalización empequeñece el alcance de los principios humanitarios considerados en las políticas migratorias. Más, cuando internacionalmente son demandadas prácticas de control y de deportación.

Empero, si se analiza con detalle se puede verificar el avance ocurrido en México y en materia legislativa sobre la gobernabilidad de la migración. En el caso de la Ley de Migración, las últimas modificaciones, realizadas en mayo de 2024, dan cuenta de una evolución paulatina de la legislación hacia la gobernanza, reconociendo el cambio como país con la presencia de migraciones propias e internacionales. Aunque no se evita la definición de regulación, que es un precepto legítimo del Estado mexicano, la ley migratoria se extiende a todo el territorio nacional para normar tanto el ingreso y salida de mexicanos; como el ingreso, salida, tránsito y estancia de extranjeros, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional y de preservación de la soberanía.

En el contexto de la ley y en cuanto a la regulación, algunas definiciones son útiles para sostener el control de las migraciones, como: a) la definición de condición de estancia bajo la premisa de situación regular donde se ubica al extranjero en atención de su residencia y la actividad que desarrollan; b) el establecimiento de cuotas para ingresar a trabajar al país; c) la disposición de mantener filtros de revisión migratoria donde se autoriza o rechaza la internación regular.

En la misma ley la política migratoria se precisa como un conjunto de decisiones estratégicas definidas por objetivos constitucionales, que abren la posibilidad y norman al mismo tiempo la existencia de diversos programas y acciones para atender de forma integral el fenómeno migratorio. También aceptándose que México es un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.

Del mismo modo allí se enuncia la responsabilidad compartida y el aspecto multilateral para abordar la migración; quedando asentada la voluntad política de considerar la hospitalidad y la solidaridad internacional con las personas que necesiten un nuevo lugar de residencia temporal o permanente debido a condiciones extremas en los países de origen (Cámara de Diputados, 2024).

Entonces, la Ley de Migración mexicana intenta facilitar la movilidad internacional de personas, bajo principios de orden y seguridad; reconociendo los aportes de los migrantes. La autoridad migratoria queda allí como un garante de la seguridad pública y fronteriza, de la seguridad nacional y como frente contra el crimen organizado, en lo relativo al secuestro y tráfico de migrantes. Pese a esta disposición legítima, que resulta ambigua para determinar las prácticas de las autoridades, el principio de movilidad de personas se adhiere a la complementariedad de los mercados laborales, abriéndose espacio para la circularidad de la fuerza de trabajo en el país (Cámara de Diputados, 2024).

Entonces, existe un marco jurídico donde se estipulan garantías individuales para los migrantes. Este fundamento se basa en el reconocimiento de derechos aun cuando haya existido una condición migratoria irregular. En particular, la unidad familiar y el interés de niños, niñas y adolescentes hasta dieciocho años y la perspectiva de género, se definen como un criterio prioritario de internación y estancia, que favorece la aceptación de residencia temporal o permanente con carácter inmediato y sin intermediación de pago de derechos en el caso de los niñas y niños no acompañados (Cámara de Diputados, 2024). En lo relativo a derechos humanos, también los migrantes connacionales son reconocidos en la ley, al facilitarse su retorno y su reinserción social.

Un aspecto estatutario y que incide en la relación política y migración, es aquel que determina que el poder ejecutivo es la autoridad que acredita y establece la política migratoria del país. Aunque se posibilita la incorporación de otros poderes estatales y de la sociedad civil organizada, es el poder ejecutivo quien vela por el cumplimiento de las leyes migratorias bajo los compromisos de los derechos humanos, del desarrollo y, de nueva cuenta, de la seguridad nacional, pública y fronteriza (Cámara de Diputados, 2024).

También, la autoridad migratoria es definida alrededor del servidor público, quien ejerce potestad legal y representativa en materia migratoria. No obstante, otras disposiciones adquieren un mayor protagonismo en las modificaciones recientes a la ley. Tales son los casos de la figura del asilado y del reconocimiento de los Centros de Asistencia Social, orientados al cuidado alternativo de niñas, niños y adolescentes sin cuidado parental o familiar, o que viajan sin acompañamiento alguno (Cámara de Diputados, 2024, artículo 3). Este aspecto evidencia una incorporación de la realidad migratoria del país más reciente.

A diferencia de la persona mexicana, la extranjera es entendida como aquella que no posee nacionalidad conforme al artículo treinta de la Constitución. Y, los migrantes, son entendidos como aquellos quienes transitan o llegan por cualquier motivación desde un Estado distinto. Los extranjeros, pueden ser presentados –que no detenidos o encarcelados según la ley–, ante las autoridades migratorias y eso significa un alojamiento temporal de aquellas personas que no acreditan la situación migratoria para su regularización. A esas personas se les ofrece en la ley una protección complementaria cuando no ha sido reconocido como refugiado, consistente en la no devolución al territorio de otro país cuando su vida se ve amenazada o en peligro. No obstante, se tipifica en la ley el retorno asistido como una prerrogativa del Instituto Nacional de Migración y, del mismo modo, se reconocen a los refugiados como aquellos presentes en territorio nacional, reconocidos como tal a partir de los tratados y convenios vigentes (Cámara de Diputados, 2024).

A pesar de esas aparentes contradicciones contenidas en la Ley de Migración, es importante observar que con sus modificaciones ella ha evolucionado comprendiendo el contexto migratorio más reciente. La garantía de derechos y la defensa del libre tránsito son premisas modificatorias que toda autoridad debe respetar y promover. La ley establece la libertad para ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio bajo las garantías y limitaciones constitucionales; siendo sólo las autoridades migratorias las facultadas para solicitar comprobación de nacionalidad (Cámara de Diputados, 2024).

Asimismo, se plantea en la legislación la posibilidad de que los migrantes accedan a servicios educativos, jurídicos, de impartición de justicia, de salud y de reunificación familiar, como parte del reconocimiento de sus derechos y con independencia de su situación migratoria (Cámara de Diputados, 2024, artículos 8, 9, 10, 11). Con el propósito de salvaguardar los

derechos de los migrantes, se establece la posibilidad de colaboración entre otras dependencias, como lo es el caso del Instituto Nacional de las Mujeres, encargado de llevar a cabo la prevención de la violencia contra las mujeres migrantes (Cámara de Diputados 2024, artículo 30).

Las modificaciones a la Ley Migratoria también introducen la condición de refugio y la concesión de asilo político, a las que corresponde una estancia de residente permanente. Asimismo, se establece que la situación migratoria de un migrante no impide el ejercicio de sus derechos, de seguridad personal, de asistencia legal y goce de sus libertades (Cámara de Diputados, 2024, artículos 66, 67, 68, 70). Los así reconocidos como irregulares no pueden ser objeto de discriminación y deben acceder a información relevante para comprender su condición. Incluso, como parte de sus derechos se establece la notificación obligatoria y automática a sus representantes consulares y en caso de presentación ante las autoridades migratorias.

Asimismo, las estancias migratorias deben cumplir con requisitos como: prestación de servicios de asistencia médica y de alimentación. En este aspecto la ley menciona a grupos vulnerables como personas de la tercera edad y mujeres embarazadas, apartándose de la universalidad implícita en definiciones más generales (Cámara de Diputados, 2024, artículo 107). Otro requisito de las instancias migratorias es evitar el hacinamiento, contar con espacios de recreación deportiva y cultural, y permitir el acceso de representantes legales, de asistencia consular y personas de confianza. En la ley, resulta encomiable el énfasis sobre que los migrantes presentados no pueden ser discriminados por las autoridades a causa de su origen étnico o nacional, sexo, género, edad, discapacidad, condición social o económica, estado de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra circunstancia que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas (Cámara de Diputados, 2024).

Otro mecanismo legislativo que intenta lograr grados diversos de gobernanza en México y que refleja las recientes circunstancias migratorias en el país, es la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político promulgada el 27 de enero de 2011, pero con modificaciones sustantivas en 2022. En esta otra ley, la figura del asilo político renueva el

alcance humanitario de la legislación; cuando se establece que el Estado mexicano extiende una protección a través de esa figura a todo extranjero considerado perseguido por motivos o delitos de carácter político o por aquellos delitos del fuero común que tengan conexión con motivos políticos, cuya vida, libertad o seguridad se encuentre en peligro, el cual podrá ser solicitado por vía diplomática o territorial (Cámara de Diputados, 2022).

Asimismo, la condición de refugiado se reafirma como un estatus jurídico otorgado por fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas; y a quien se encuentre fuera o haya huido del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; ni quiera regresar por las mismas causas o por temor a su seguridad. Para el otorgamiento de la condición de refugiado, se amplía el marco de causas, incluyéndose el riesgo y las amenazas a la vida y a la seguridad por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos y violación masiva de los derechos humanos (Cámara de Diputados, 2022).

Una modificación importante sobre la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político es el reconocimiento de la movilidad humana como una movilización de personas de un lugar a otro en función de su interés por residir en un lugar distinto al de su origen de manera temporal, permanente o circular, o bien, que se encuentren en tránsito en algún lugar previo a su destino, motivado por razones multifactoriales de manera voluntaria, obligatoria o forzada, ya sea interna o internacional, regular o irregular. Ese cambio se ampara en una lógica intercultural, también incorporada en la Ley, que expone criterios de igualdad, de inclusión y de seguridad humana para reconocer las experiencias individuales y sociales dentro de relaciones múltiples contrarias a una categoría exclusiva de identidad (Cámara de Diputados, 2022).

Otros principios y criterios significativos para conceder el refugio son los siguientes: la no devolución; la no discriminación; la defensa del interés superior del niño; la promoción de la unidad familiar; la ausencia de sanción por ingreso irregular, y la confidencialidad. Ningún solicitante o refugiado podrá ser rechazado en frontera o devuelto de cualquier forma al territorio de otro país donde su vida peligre o en donde existan razones fundadas para

considerar que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Cámara de Diputados, 2022).

De forma similar, el otorgamiento de asilo político se otorga a todo extranjero que encuentre en peligro su vida, su libertad o seguridad por ideas o actividades políticas directamente relacionadas con su perfil público y carezca de la protección de su país. Por derivación, el otorgamiento de esa condición se extiende al cónyuge, concubinario, concubina, sus hijos y los de su cónyuge, concubinario o concubina, que dependan económicamente del asilado, que se encuentren en su país de origen o en territorio nacional con el solicitante (Cámara de Diputados, 2022). El otorgamiento de asilo sólo podría revocarse en caso de que los solicitantes presentaran información falsa o por realizar actos en el territorio que constituyan un riesgo o amenaza para la seguridad nacional.

Como se ha visto, tanto en la Ley de Migración como en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, distintas estipulaciones y modificaciones avanzan en el camino de lograr una gobernanza humana de las migraciones. Sin embargo, existen ausencias de disposiciones importantes en lo relativo a cómo aplicar la normatividad implícita en esas leyes y esto da pie a implementaciones de controles y acciones que son propensas a faltar a la norma.

A propósito, aunque la Ley de Migración contempla la recopilación de datos sobre las migraciones y a través del Instituto Nacional de Migración, en la práctica esto ha sido un objetivo difícil de lograr, entre otras cosas por la masividad y la irregularidad de la migración en los últimos años. En el mismo tono, aunque se sostiene en las leyes la posibilidad de elaborar instrumentos internacionales por medio de tratados y convenios, estos no han sido eficaces en disminuir aquellos factores adversos y estructurales que causan la migración en los países de origen.

A diferencia de lo que ocurre en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, cuando no se abordó fehacientemente la migración irregular, en las leyes aquí examinadas se incorpora esta condición como una característica de la movilidad en México y se instituyen disposiciones que intentan salvaguardar los derechos humanos de las personas bajo esa condición. Es sustantiva la afirmación recogida en el artículo 67, donde se establece

que todos los migrantes en situación irregular tienen derecho a ser tratados sin discriminación, otorgándoseles toda la información relativa a su condición y estancia y respetándose sus derechos humanos. Incluso, la propia Ley Migratoria establece un marco de colaboración entre diferentes actores cuando elimina las sanciones para personas de reconocida solvencia moral, que por razones estrictamente humanitarias y sin buscar beneficio alguno, prestasen ayuda a otras en condición irregular.

Ambas leyes contemplan el trabajo como un derecho fundamental. Se plantea así la posible integración de los migrantes en los escenarios productivos del país. Del mismo modo, otros derechos son reconocidos, como el acceso a la salud y a la educación; a la justicia para no transitar o vivir con indefensión jurídica, y a coexistir en un ambiente libre de violencia. En lo relativo a las leyes, los migrantes no son contemplados como una amenaza a la seguridad nacional.

No obstante, aunque otras disposiciones mantienen la lógica de control y de seguridad nacional, existe una atenuación importante en esa retórica y en lo relativo a algunas disposiciones. Tales son los casos de los intercambios terminológicos que evidencian una evolución de deportación a retorno asistido, también de detención a presentación, lo que constituye avances complementados con otras orientaciones, como la intención de incluir las protecciones consulares y como la instauración de regulaciones sobre los espacios donde se presentarían los migrantes para adecuar la estancia a normas humanitarias.

Otras normativas contenidas en las leyes son importantes y avanzan hacia la gobernanza. Las personas vulnerables son registradas explícitamente en ambas leyes y el tráfico ilícito es reconocido mediante sanciones aplicables a quienes obtengan algún beneficio o lucro con la introducción, traslado o albergue de migrantes irregulares. Además, las categorías de refugio y de asilo político amplían las posibilidades legales para el asentamiento de migrantes en el territorio.

No obstante, otras realidades migratorias aún no están incluidas completamente en ambas leyes, como lo concerniente a la violación de derechos humanos de los migrantes por el crimen organizado; lo relativo al tráfico de personas con fines de explotación, y, por último,

en lo referente a implementar mecanismos para reconocer la identidad de los migrantes y evitar su desaparición durante el tránsito migratorio irregular.

## **Conclusiones**

Aunque en México las políticas de contención y freno a la movilidad son notorias, existen cambios legislativos y jurídicos que avanzan hacia la consolidación de la gobernanza humanitaria migratoria. La aparente ambivalencia entre la práctica y la legislación es antecedida por sendas influencias internacionales donde, por una parte, las organizaciones globales a favor de una movilidad ordenada y segura coadyuvan a asimilar estos principios en las legislaciones y en los marcos jurídicos y, por otra, la intención restrictiva de los Estados Unidos conmina al gobierno mexicano y a otros de la región a contener la migración.

Esto convierte a la migración en un elemento político y, por esa suerte, en apariencia ella experimenta una doble gestión. Eso explica la presencia de discursos que sostienen la gobernanza humanitaria en un contexto de control y contención. Ello frente a un marco jurídico nacional donde se ha observado e incorporado la multiplicidad de ese fenómeno y en lo concerniente a considerar la duración, la intensidad, las distancias, la reversibilidad y la circularidad de la migración.

En el ámbito legislativo mexicano la movilidad sí es entendida como el derecho a la libre circulación. Pero, paradójicamente, aún esta noción no llega a inducir cambios profundos en las prácticas de contención y pese a la adaptación legislativa. Esto, provoca tensiones visibles entre distintos actores y sus intercambios materiales y simbólicos que terminan por fragmentar las nuevas territorialidades que se configuran con la migración y con los estancamientos forzados que provocan las políticas internacionales de contención. Además, la opinión pública parece dividirse en opiniones encontradas donde al humanitarismo característico de la población mexicana, expresado en el gran esfuerzo de muchas organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones por atender a los migrantes, se le oponen circunstancias de concentración y hacinamiento poblacional en ocasiones y ante la ausencia ocasional de una gestión eficiente.

De ese modo la gobernanza migratoria en México se enfrenta al desafío de disminuir esas tensiones. En especial, un área de oportunidad es promover la libre circulación a partir del

crecimiento de los mercados laborales. Esta es una coyuntura que permite una integración socioeconómica basada en migraciones circulares. Con esa práctica de gobernanza particular, amparada en el crecimiento de la economía mexicana y en la reinserción de los migrantes en ese crecimiento, se favorece la creación de interconexiones multilaterales y regionales y, asimismo, la ampliación del marco analítico de la gobernanza. Justo es mencionar que como obstáculo para ese diseño todavía subsiste como inconveniente la estructura de desigualdades endógenas.

Sin embargo, la misma práctica evita formas de control ineficaces y promueve territorialidades menos precarias y más extensas, convirtiendo los sistemas fronterizos en escenarios accesibles, más allá de las fronteras y distinciones culturales, con una reinserción progresiva, con mejores intercambios y mayores formas de adaptabilidad; permitiéndose la *resiliencia* de los migrantes como una forma de gobernanza.

Esta posibilidad última parte del enfoque de crear condiciones para que los migrantes también contribuyan al desarrollo de la región. Esto no sólo implica bienestar económico sino la formación de alianzas, la conformación de gobiernos integrales y, sobre todo, orientar la migración hacia canales seguros, ordenados y regulares. En un escenario de reinserción laboral y sin prejuicios ideológicos, las remesas a los países de origen podrían constituirse en un elemento de transformación al menos de las condiciones precarias que dan origen a la migración. Otros estudios empíricos podrían describir el comportamiento de las remesas entre países del Sur.

En ausencia de ese estado ideal de gobernanza, en México se sigue manifestando una incongruencia entre la normatividad constitucional y la ejecución y alcance de distintas políticas de gobernanza. Sin embargo, es justo enfatizar que la normatividad constitucional y legislativa en México se diferencia de otros países porque incluye disposiciones muy importantes y que avanzan hacia un escenario de gobernanza migratoria.

Esto se ve reflejado no sólo en la inclusión de distintas organizaciones de la sociedad civil como actores importantes que favorecen la atención y tratamiento humano a la migración. También, el avance se expresa en las particularidades de las leyes migratorias, donde se abordan cuestiones muy significativas y que son amparadas bajo la garantía de derechos

humanos, como la defensa al libre tránsito; el acceso a diferentes estructuras educativas, de cuidado y de justicia; y la migración irregular.

La perspectiva de derechos humanos se ha adherido a los instrumentos mexicanos para atender la migración como modificaciones sustantivas que fijan su atención en población migrante vulnerable como niños, niñas y adolescentes, mujeres y adultos mayores. Existen cuestiones a mejorar, como ciertas disposiciones que mantienen la universalidad para tratar el fenómeno migratorio; así como la elaboración explícita de los pasos a seguir por las instituciones y organizaciones oficiales que atienden la movilidad. Entre otros aspectos, la política migratoria mexicana es desafiada aún por el alcance que tienen la trata y el tráfico ilícito de personas, la inseguridad, el crimen organizado, la corrupción y los problemas de género que enfrentan las migrantes. También el tránsito de personas vulnerables, la construcción de datos más exactos sobre los flujos de personas y la politización de la migración, siguen siendo retos vigentes para el logro de una gobernanza más humanitaria.

## Referencias

- Arce, L. (2024). Gobernanza en la migración a la Unión Europea: 2015-2021. *Internaciones*, 11(26), 47–74. <https://doi.org/10.32870/in.vi26.7272>
- Arredondo, A.; Orozco, E.; Wallace, S. & Rodríguez, M. (2013). Indicadores de gobernanza para el desarrollo de estrategias binacionales de protección social en la salud de los migrantes. *Saúde Soc. São Paulo*, 22(2), 310-327. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902013000200005>
- Blakeman, K. (2023). Desapariciones de Migrantes en la Frontera: Un Análisis de Factores Influyentes. *Independent Study Project (ISP) Collection*. (3682), 1-36. [https://digitalcollections.sit.edu/isp\\_collection/3682](https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/3682)
- Cachón Rodríguez, L. (2023). El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular cuatro años después. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 50, (1), 31-41.
- Cámara de Diputados. (2022). *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP.pdf>
- Cámara de Diputados. (9 de junio de 2024). *Ley de Migración*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>
- Córdova, M.; Torre, J.; & Altamirano, M. (2024). Gobernanza, Migración e Identidad. Los indígenas oaxaqueños en Los Ángeles, California. *Revista Dilemas Contemporáneos*, 3(115), 1-38.
- Debandi N. (2023). Producción de datos para el monitoreo de la migración internacional en Argentina. *Revista Sociedad*, 47, 67-87.
- Dêlidji, D. & Valle, V. (2022). Gobernanza multinivel de las migraciones para el desarrollo sostenible: perspectivas desde los Sures globales. *International Development Policy. Revue internationale de Politique de Développement*, 14. DOI: <https://doi.org/10.4000/poldev.5208>
- Domenech, E. (2018). Gobernabilidad migratoria: producción y circulación de una categoría de intervención política. *Revista Temas de Antropología y Migración*, 10, p. 110-118.

- Estrada Huerta, J. P. (2024). Habitar el tránsito: una metodología móvil para el estudio de la migración contemporánea en el norte de América. *Confines*, 20(38), 94-105. DOI: <https://doi.org/10.46530/cf.vi38/cnfns.n38.p94-105>
- González Becerril, J. (2023). Migración Internacional México-Estados Unidos y el desarrollo sostenible. *Papeles de Población*, 29(117), 9-31. DOI: <http://dx.doi.org/10.22185/24487147.2023.117.18>
- Irazuzta, I. & Ibarra, I. (2021). La excepción de la excepción. La gobernanza de la migración en tiempos de pandemia. *Estudios Fronterizos*, (22), e068. DOI: <https://doi.org/10.21670/ref.2105068>
- Likić-Brborić, B. (2022). La gobernanza de la migración y el desarrollo impulsada por las empresas: un reto para la sociedad civil. *Migración y Desarrollo*, 21(40), 41-69. DOI: <http://dx.doi.org/10.35533/myd.2140.blb>
- López, A. (2023). Invisibilización de los migrantes desaparecidos en la producción de datos de la OIM. *Revista Tramas y Redes*, (5), 67-81. DOI: <https://doi.org/10.54871/cl4c500k>
- Margheritis, A. & Pedroza, L. (2022). ¿Existe un enfoque latinoamericano para la gobernanza migratoria? *Análisis Carolina*, 16, 1-15.
- Martínez Pizarro, J. (2001). Reflexiones sobre la gobernabilidad de la migración internacional en América Latina. *Migraciones internacionales*, 1(1), 89-110.
- Montañez, G. & Delgado, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de geografía*, 7(1-2), 120-134.
- Ocman, C. & Ortega, A. (2023). La gobernanza migratoria en el contexto de la Agenda 2030 y la gestión migratoria de Estados Unidos-México. *Comillas Journal of International Relations*, 28, 50-64. DOI: <https://doi.org/10.14422/cir.i28.y2023.004>
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (2021). *Indicadores de Gobernanza de la Migración Perfil 2022 – Estados Unidos Mexicanos*. Organización Internacional para las Migraciones.
- Ortega, A. (2021). Ciudades y migrantes, tensiones entre gobernanza, derecho internacional y gestión. *Odisea, Revista de Estudios Migratorios*, 8, 76-101.

- Ortega, A. & Morales L. (2021). (In)seguridad, derechos y migración. La Guardia Nacional en operativos migratorios en México. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 15 (47), 157-182. DOI: <https://doi.org/10.35487/RIUS.V15I47.2021.699>
- Porras, F. (2016). *Gobernanza: Propuestas, límites y perspectivas*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Ramos García, J. & Ramos Valencia, J. (2025). Migration Dynamics and Humanitarian Governance: A Comprehensive Analysis of the U.S.-Mexico Border Crisis. *Razón Crítica*, 18, 1-26. <https://doi.org/10.21789/25007807.2144>
- Rother, S. (2020). ¿«La» o «Una» organización líder en migración? La OIM como un actor en la gobernanza migratoria mundial. *Migración y Desarrollo*, 18(34), 137-159. DOI: <https://doi.org/10.35533/myd.1834.sr>
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo, razón y emoción*. Ariel.
- Stang, F.; Lara, A. & Andrade, M. (2020). Retórica humanitaria y expulsabilidad: migrantes haitianos y gobernabilidad migratoria en Chile. Si Somos Americanos. *Revista de Estudios Transfronterizos*, 20(1), 176-201. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0719-09482020000100176>
- Tshitshi Ndouba, K. (2020). Pensando la inmigración desde las instituciones de la ciudad. *Migraciones Internacionales*, 11, 1-22. DOI: <https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.1982>
- Vera Espinoza, M. (2022). Gobernanza excluyente vs. resistencia inclusiva: el manejo de las migraciones durante la pandemia en Chile. En G. Zapata; M. Vera Espinoza y L. Gandini, (Coord.), *Movilidades y covid 19 en América Latina: inclusiones y exclusiones en tiempos de "crisis"* (pp. 87-111). Latin American Studies Association.