

De la campaña a la práctica: síntesis de la política de inmigración del presidente Biden

Eric Sigmon | Consultor independiente

Tema

El presidente Joe Biden llegó al poder en enero de 2021 con planes ambiciosos de renovar la política de gestión migratoria de Estados Unidos (EEUU) en la frontera con México y la intención de revocar las controvertidas políticas aplicadas por el expresidente Donald Trump. Biden ha llevado a cabo numerosas reformas destacables para reconfigurar la política de inmigración estadounidense, pero ha tenido que hacer frente a flujos históricos de inmigración irregular en la frontera entre EEUU y México, y la inmigración ha acabado convirtiéndose en uno de los problemas más importantes para el electorado de cara a las elecciones presidenciales de noviembre de 2024.

Resumen

En su campaña para las elecciones presidenciales de 2020, el candidato Biden prometió revocar las controvertidas políticas de inmigración del presidente Trump. Tras asumir el cargo en 2021, intentó encontrar un equilibrio entre la aplicación de políticas estrictas pero justas, con medidas que animaron a optar por una inmigración segura y ordenada, restauraron la inmigración legal, abrieron nuevas vías para la inmigración y mejoraron la cooperación regional. No obstante, ha tenido que enfrentarse a niveles récord de inmigración irregular en la frontera entre EEUU y México, distintos obstáculos legales para sus políticas y una marcada división en el Congreso que ha desbaratado sus planes de reformar un sistema de inmigración obsoleto. En 2024, con el electorado muy descontento por la cuestión migratoria en un año electoral, el presidente Biden ha intentado atajar la vulnerabilidad política perceptible aplicando una política fronteriza más estricta y controvertida.

Análisis

1. Introducción

El presidente Biden llegó al poder en enero de 2021 tras prometer en campaña que reformaría el obsoleto sistema de inmigración del país, revocaría muchas de las controvertidas políticas migratorias del expresidente Trump y fomentaría una inmigración segura, legal y ordenada. En su primer día en el cargo, envió [legislación](#) al Congreso para regularizar la situación de millones de inmigrantes sin papeles y reconfigurar el régimen jurídico nacional en materia de inmigración y controles fronterizos. Durante las semanas siguientes, firmó una serie de órdenes ejecutivas con instrucciones para que su gabinete introdujera cambios inmediatos en determinadas políticas de inmigración y revisara otras políticas para garantizar que se ajustasen a su plan de actualización del sistema estadounidense de inmigración.

2. Tendencias y políticas fronterizas

2.1. La revocación de las políticas fronterizas de Trump

A principios de febrero de 2021, el presidente Biden cumplió una de las promesas sobre inmigración que hizo públicas durante la campaña y **firmó** una orden ejecutiva por la que se creaba un grupo de trabajo de reunificación de familias de inmigrantes separadas en la frontera entre EEUU y México durante la presidencia de Trump. Un informe del Gobierno estadounidense de junio de 2021 calculó que, de julio de 2017 a enero de 2021, se separó de sus familias al menos a 3.900 niños debido a la aplicación por parte del gabinete de Trump de la controvertida “política de tolerancia cero”.

Asimismo, la Administración Biden **anunció** en febrero de 2021 que pondría fin a los Acuerdos de Cooperación en materia de Asilo (ACA) firmados con Guatemala, El Salvador y Honduras en 2019. En virtud de los ACA, el Gobierno estadounidense podía trasladar a esos países a determinados solicitantes de asilo para que tramitasen allí sus solicitudes. A continuación, la Administración estadounidense **hizo públicos** sus planes de dejar sin efecto el programa de Protocolos de Protección a Migrantes (MPP, también conocidos como el programa “Quédate en México”) en junio de 2021. De acuerdo con esta política, determinados inmigrantes que quisiesen entrar a EEUU podrían ser devueltos a México hasta que se dirimiese su caso en los tribunales. Ambos programas fueron duramente criticados por defensores del inmigrante y algunos congresistas demócratas por socavar el sistema de asilo estadounidense y poner en riesgo a los migrantes. Tras superar todos los escollos jurídicos, los tribunales estadounidenses permitieron que el Gobierno pusiese fin al programa MPP en agosto de 2022.

A diferencia de lo visto en los primeros pasos para acabar con los ACA y el MPP, Biden se atuvo más tiempo de lo esperado al Título 42, una disposición de salud pública invocada por el gabinete de Trump en 2020 para restringir la inmigración irregular con el fin de prevenir la propagación de la pandemia de COVID-19. En virtud del Título 42, el Gobierno estadounidense podía devolver a México o a sus países de origen correspondientes a determinados inmigrantes irregulares que hubiesen cruzado la frontera entre México y EEUU sin darles acceso al sistema de asilo ni a los procedimientos de inmigración estadounidenses.

El Título 42 sirvió para negar la entrada a algunos de los inmigrantes irregulares que llegaban a la frontera entre EEUU y México, ya que permitía que el Gobierno tramitara y rechazara con rapidez a los migrantes irregulares sin darles acceso a un sistema de asilo ya congestionado. Aun así, quedó demostrado que el Título 42 no era una herramienta eficaz de disuasión, puesto que muchos de los inmigrantes expulsados a México daban media vuelta e intentaban cruzar de nuevo, en numerosas ocasiones incluso en el mismo día. De marzo de 2020 a marzo de 2023, fueron expulsados de EEUU más de 2,8 millones de inmigrantes por aplicación del Título 42.

El uso del Título 42 por parte de los gabinetes de Trump y Biden fue muy criticado por defensores del inmigrante y algunos congresistas demócratas porque ponía en riesgo a los inmigrantes al devolverlos a zonas peligrosas de México, además de conculcar la legislación internacional al negarles la posibilidad de solicitar asilo en EEUU. No obstante, el Ejecutivo lo consideró sin más como una herramienta imperfecta para hacer

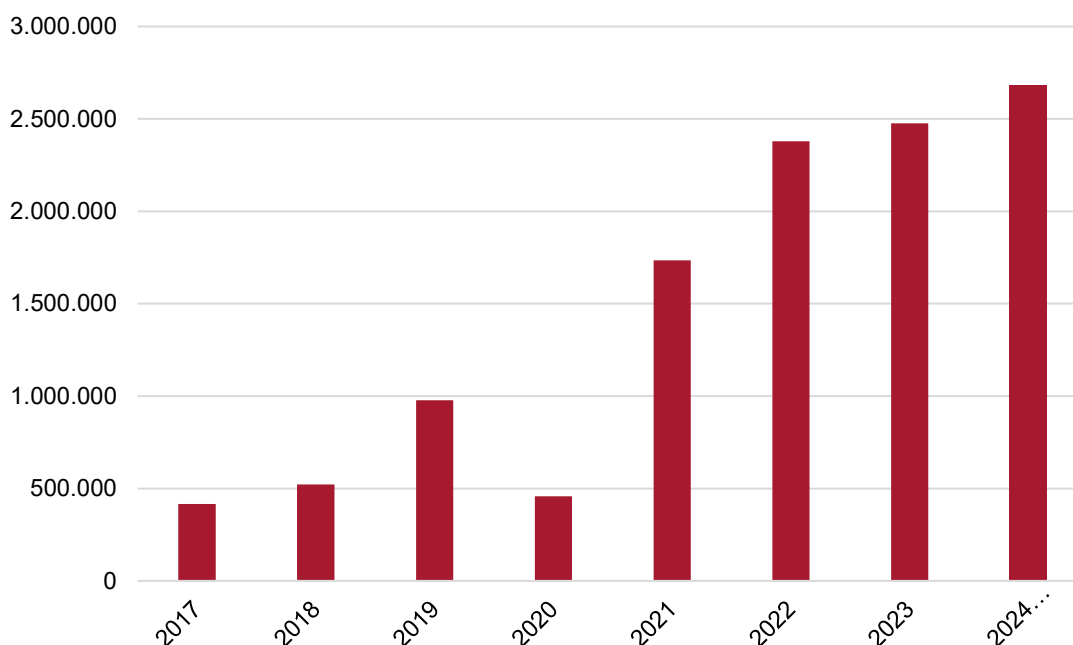
frente a los flujos de inmigración irregular mientras ultimaba unas políticas fronterizas diferentes.

Pese a la inquietud manifestada por los congresistas republicanos y por algunos congresistas demócratas sobre la posibilidad de que la política conllevara un auge de la inmigración en la frontera, la Administración [dictaminó](#) en abril de 2022 que ya no existían fundamentos de salud pública suficientes para justificar la aplicación del Título 42. La idea era suprimir la norma de inmediato, pero las distintas impugnaciones legales lo retrasaron hasta marzo de 2023.

2.2. Tendencias fronterizas recientes

Mientras el presidente Biden iba cumpliendo su promesa electoral de desmontar muchas de las políticas fronterizas de inmigración del presidente Trump, su Ejecutivo tuvo que hacer frente a un número histórico de inmigrantes que intentaban cruzar la frontera entre Estados Unidos y México. El Gobierno detuvo en promedio a cerca de 2,2 millones de inmigrantes anuales en la frontera con México entre los ejercicios de 2021 y 2023, con una cifra total récord de 2,5 millones en 2023. (Nota: los ejercicios fiscales estadounidenses van de octubre a septiembre). Esta tendencia se ha mantenido en el ejercicio fiscal de 2024. En el primer semestre del ejercicio de 2024, se interceptó a más de 1,3 millones de inmigrantes que intentaban cruzar la frontera. A ese ritmo, las detenciones fronterizas de 2024 sobrepasarán el récord de 2023.

Figura 1. Inmigrantes detenidos en la frontera EEUU-México, ejercicios 2017-2024 (proyección)



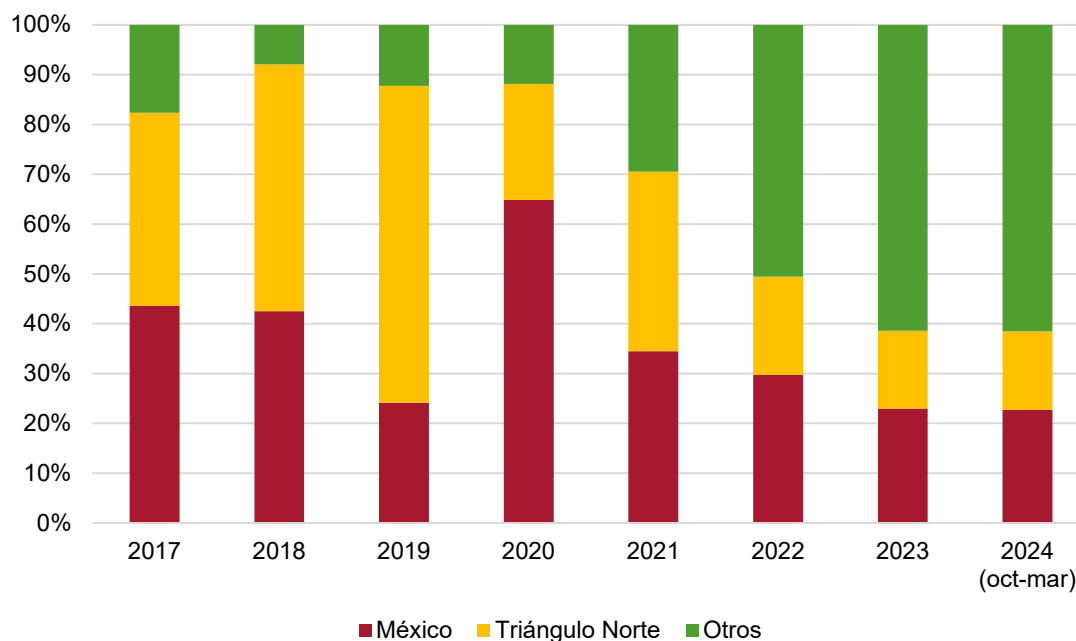
Nota: la proyección para el ejercicio de 2024 se basa en los datos disponibles de los primeros seis meses y presupone el mismo número de detenciones en el segundo semestre. Fuente: elaboración propia con datos del [Departamento de Seguridad Nacional y de Aduanas y Protección de Fronteras](#).

El repunte de la inmigración irregular a principios de 2021 se debió a varios factores posibles, entre ellos las asfixiantes condiciones económicas en los países de origen, la fuerte demanda de mano de obra en EEUU, el deseo de reunificación con familias residentes en territorio estadounidense, la relajación de las restricciones fronterizas derivadas del COVID-19 y la creencia de que sería más fácil entrar y quedarse en EEUU durante la presidencia de Biden.

Pese a que muchos anticiparon el incremento de los flujos migratorios irregulares en 2021, al gabinete de Biden le ha costado llevar a la práctica la idea inicial del presidente de dotar de un rostro más humano al sistema de inmigración en un contexto de llegada de un número récord de inmigrantes para cruzar la frontera y de diversidad sin precedentes en los países de origen de estos inmigrantes. Cada vez vienen más inmigrantes de países distintos a México o los de América Central, llegan más familias y más menores no acompañados y son más las personas que solicitan asilo. Estos factores crean un círculo vicioso: congestionan la capacidad del Gobierno para tramitar los casos con rapidez, lo que promueve la percepción de que los inmigrantes pueden entrar y quedarse en EEUU y realimenta el ciclo de la inmigración irregular.

En el pasado, la mayoría de las personas que cruzaban la frontera de manera irregular eran hombres adultos de México que buscaban trabajo. En el ejercicio de 2014, EEUU detuvo por primera vez a más inmigrantes procedentes de países del Triángulo Norte de América Central (El Salvador, Guatemala y Honduras) que de México. Además, muchos eran grupos familiares y menores no acompañados –grupos demográficos que, conforme a la ley y los precedentes judiciales, cuesta más tramitar con rapidez– en busca de protección frente al crimen, la violencia y la persecución.

Posteriormente, en el ejercicio de 2022, el abanico de nacionalidades de los inmigrantes irregulares que llegaban a la frontera aumentó de un modo espectacular. Los inmigrantes procedentes de países distintos a México o el Triángulo Norte representaron más de la mitad de las detenciones fronterizas, cuando en 2018 no llegaban más que al 8%. En lo que llevamos de ejercicio de 2024, esa tendencia no hace más que crecer: el 62% de los inmigrantes interceptados no eran ni de México ni del Triángulo Norte centroamericano. Por ejemplo, el 25% de todas las detenciones fronterizas en el primer semestre del ejercicio de 2024 fueron de ciudadanos de Cuba, Haití, Nicaragua y Venezuela. Estos flujos también incluyen cada vez a más personas de países no pertenecientes al hemisferio occidental. El número conjunto de ciudadanos chinos, indios y rusos interceptados en la frontera creció de 7.000 en el ejercicio de 2021 a más de 109.000 en el de 2023, lo que supone un incremento del 1500%.

Figura 2. Proporción de inmigrantes detenidos en la frontera EEUU-México, ejercicios 2017-2024 (hasta la fecha)

Fuente: elaboración propia con datos del [Departamento de Seguridad Nacional y de Aduanas y Protección de Fronteras](#).

También ha crecido el porcentaje de familias y menores no acompañados en los flujos de inmigración irregular. En el ejercicio de 2020, eran el 23% de los inmigrantes interceptados. En el primer semestre del ejercicio de 2024, el 44% de las detenciones fueron de grupos familiares y menores no acompañados.

En consonancia con las tendencias de los desplazamientos mundiales en los últimos años, cada vez son más los inmigrantes irregulares que solicitan asilo al llegar a EEUU. El resultado ha sido un incremento general en el número de solicitudes de asilo –tanto defensivas (presentadas principalmente por inmigrantes con procedimientos de deportación en curso para evitar su expulsión) como declarativas (por lo general, presentadas por inmigrantes sin procesos de deportación en curso)– y un aumento del retraso en la tramitación de las solicitudes. El Gobierno estadounidense recibió 66.000 solicitudes de asilo en el ejercicio de 2013, pero en 2023 la cifra total se disparó hasta las 918.000 solicitudes.

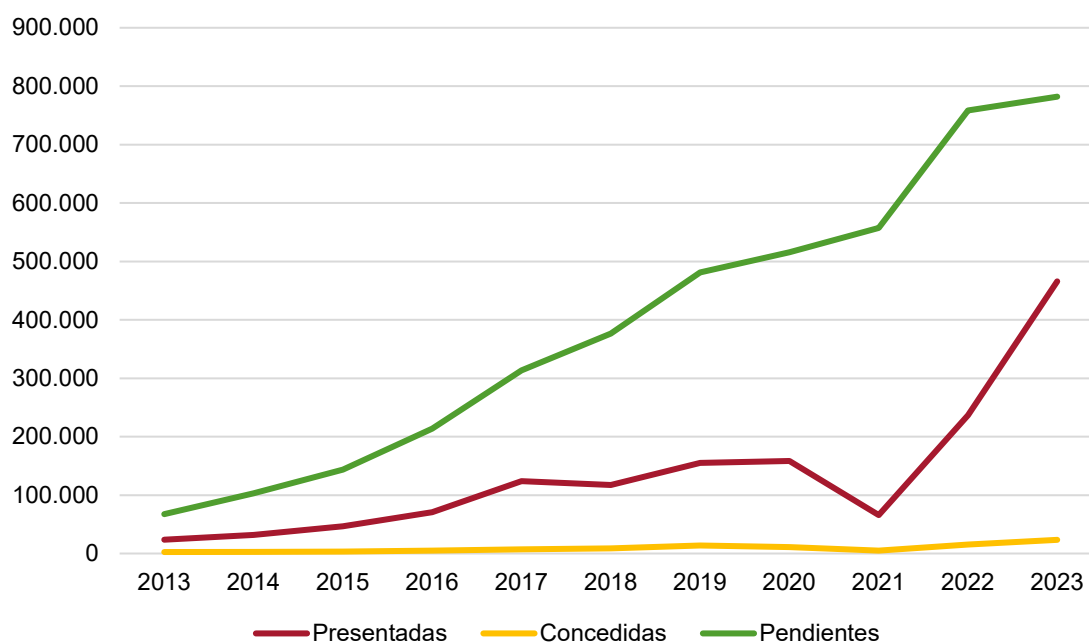
El fuerte incremento en el número de solicitudes de asilo, las carencias en cuanto a recursos y personal y la naturaleza lenta y farragosa del proceso contribuyeron al atasco acumulado de más de 2,2 millones de solicitudes (1,3 millones defensivas y 975.000 declarativas), según los últimos datos disponibles. Las cinco nacionalidades con más presencia en las solicitudes declarativas en el ejercicio de 2023 fueron Venezuela (22%), Cuba (18%), Colombia (8%), Nicaragua (8%) y Haití (6%).

El Gobierno ahora no tarda meses sino años en dar respuesta a las solicitudes. El Centro de Intercambio de Información sobre el Acceso a Transacciones Registradas (TRAC, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Syracuse [calculó](#) que, a finales de 2022,

el tiempo medio de espera para la tramitación de una solicitud de asilo por parte de un tribunal de inmigración era de 4,3 años. Otro [informe](#) de junio de 2023, elaborado por la Asociación Estadounidense de Abogados Especializados en Inmigración, llegó a la conclusión de que el tiempo que debía esperar un solicitante de asilo superaba los seis años.

A los solicitantes de asilo se les permite permanecer en territorio estadounidense mientras se dirime su caso y pueden pedir un permiso de trabajo después de seis meses, lo que sirve de acicate a muchas personas para solicitar asilo con la idea de quedarse en EEUU, aunque su solicitud de protección carezca de una base sólida. Sin embargo, para las personas que legítimamente busquen huir de persecuciones, ese retraso les supone años de vivir en un limbo legal mientras esperan la decisión definitiva sobre su caso. El crecimiento de este tiempo de espera alimenta también la percepción de que las personas que solicitan asilo se pueden quedar en EEUU sin mayores problemas, lo que anima a más gente a intentar llegar al país.

Figura 3. Solicitudes defensivas de asilo presentadas, concedidas y pendientes, ejercicios 2013-2023



Fuente: elaboración propia con datos del [Departamento de Justicia y la Oficina Ejecutiva de Revisión de Casos de Inmigración](#).

2.3. Expulsiones

La amplia mayoría de las expulsiones desde EEUU son hacia México y el Triángulo Norte debido a sus cifras totales de emigración, su proximidad a EEUU y la sólida cooperación bilateral para recibir de vuelta a sus ciudadanos. En el ejercicio 2018, supusieron el 92% de las expulsiones desde territorio estadounidense. Aun así, con los cambios en la composición de los flujos de inmigración hacia EEUU, la proporción bajó hasta el 74% en el ejercicio de 2023.

Como ya se ha comentado, los flujos de inmigración irregular desde países como China, Cuba, Haití, Nicaragua, Rusia y Venezuela han crecido de un modo espectacular. Sin embargo, las complicadas relaciones bilaterales o las malas condiciones en esos países hacen difícil, cuando no imposible en muchos casos, que EEUU deporta a los nacionales que no cumplan con los requisitos para acogerse a las ayudas para inmigrantes.

La incapacidad del Gobierno para expulsar a determinados grupos de inmigrantes alimenta aún más la percepción de que estos grupos se pueden quedar en EEUU con tan sólo llegar, lo que anima a más personas a intentarlo.

2.4. Nuevas políticas fronterizas

Cuando fue remitiendo la pandemia del COVID-19, el Ejecutivo **anunció** que implantaría nuevas medidas para llevar a cabo la tramitación fronteriza cuando dejara de usarse el Título 42. El objetivo era reducir la inmigración irregular y reforzar la seguridad fronteriza, crear nuevas vías legales para determinadas nacionalidades con presencia creciente en la frontera, promover la inmigración legal y acelerar la tramitación de los expedientes de asilo. El Gobierno estimó que la mera aplicación de políticas de disuasión no había funcionado para frenar los flujos de inmigración irregular y que no podía erradicarlos por completo, por lo que decidió centrarse en aplicar medidas que animasen o incentivasen a los particulares a seguir la vía de una inmigración segura, legal y ordenada para reducir la presión en la frontera estadounidense y limitar la sobrecarga del sistema de asilo.

En enero de 2023, el Gobierno **declaró** que los ciudadanos cubanos, haitianos, nicaragüenses y venezolanos que cruzasen la frontera entre EEUU y México y no cumpliesen los requisitos para acogerse al programa de libertad condicional recién creado serían devueltos a México conforme al acuerdo alcanzado con las autoridades mexicanas (véase el siguiente apartado).

Después, en mayo de 2023, el Ejecutivo **puso en marcha** una nueva norma para que los inmigrantes que se estuviesen planteando cruzar la frontera de manera irregular se sintiesen animados a cruzar por los puertos de entrada estadounidenses designados. El razonamiento del Gobierno era que aprovecharía mejor al escaso personal de fronteras de EEUU en la tramitación migratoria en los puertos –no en la detección o interceptación– y que de este modo se animaría a los inmigrantes a buscar asilo en EEUU sin exponerse a los riesgos que conlleva recurrir a los traficantes ilegales.

Según la norma, solamente se tendría en cuenta para el proceso de asilo a los inmigrantes que obtuviesen una cita a través de CBP One, una aplicación del Gobierno estadounidense, a aquellos a los que se les hubiese denegado la protección en un tercer país, a los que llegasen en virtud del programa de libertad condicional o a los que pudieran acogerse a una excepción contemplada en la norma. Asimismo, el Gobierno estadounidense recurriría en mayor medida a la expulsión en caliente de inmigrantes sin una audiencia judicial programada cuando no buscasen asilo o no demostrasen de un modo creíble el temor a ser perseguidos. Varios elementos de esta norma procedían de otra que, en principio, tenía su origen en una política de tiempos de Trump, lo que provocó la reacción airada de los defensores del inmigrante y algunos congresistas demócratas. También se criticó el requisito de utilizar la aplicación CBP One porque

limitaba el acceso inmediato a la protección de asilo, la larga espera para conseguir una cita y que se dejara a los inmigrantes en una situación de riesgo en México mientras esperaban a la fecha de su cita.

Hasta el momento, estas iniciativas han logrado redirigir la llegada de inmigrantes hacia los puertos de entrada estadounidenses designados y han endurecido el cribado inicial del requisito del miedo creíble a la persecución. En el ejercicio 2021, un 4% de los inmigrantes intentaron acceder por los puertos de entrada del país, mientras que el total se disparó hasta el 23% en el primer semestre del ejercicio 2024. Además, el porcentaje de personas que superaron el cribado inicial del temor creíble a la persecución cayó del 89 % en el ejercicio de 2019 al 52% del periodo comprendido entre mayo de 2023 y marzo de 2024.

En cualquier caso, las iniciativas aún no han logrado reducir la inmigración irregular. En el ejercicio 2023, se detuvo a 2,5 millones de inmigrantes –récord total– a lo largo de la frontera entre EEUU y México, y la cifra sigue siendo igual de alta en el ejercicio 2024. Al principio se consiguió reducir el número de detenciones de ciudadanos cubanos, haitianos, nicaragüenses y venezolanos, pero desde entonces ha habido un repunte en el número total de detenciones de personas con esas nacionalidades en el ejercicio 2024.

3. Inmigración legal

El candidato Biden criticó los métodos del presidente Trump para reducir la inmigración legal. Al llegar al cargo, el presidente Biden **firmó** una proclamación para revocar el llamado “veto musulmán” y dos órdenes ejecutivas: **una** que instaba al Gobierno a modificar las políticas existentes y limitar la inmigración legal y **otra** dirigida a restaurar y mejorar el programa estadounidense de reasentamiento de refugiados.

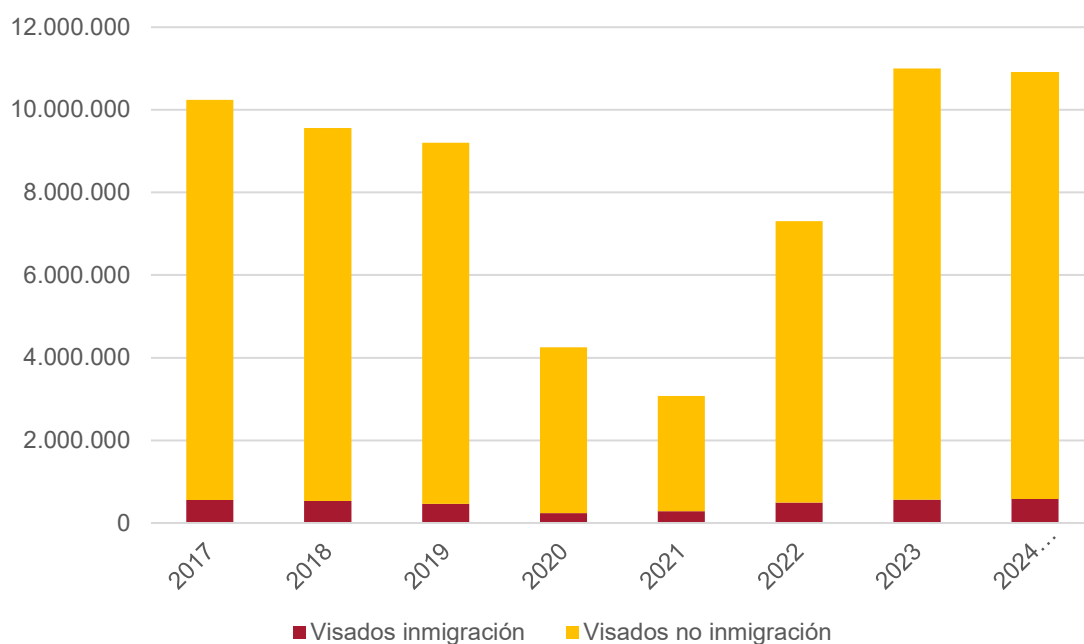
En febrero de 2021, el presidente Biden **dictó** una nueva orden ejecutiva para que el Gobierno definiese y ampliase las vías legales para los ciudadanos del Triángulo Norte, con la idea de animarlos a optar por esas sendas legales y disuadirlos de recurrir al peligroso viaje para cruzar la frontera sin permiso. A medida que se fue ampliando el número de personas de otros países detenidas en la frontera, el Ejecutivo fue ampliando la lista de nacionalidades a las que se aplicaba.

3.1. Restablecimiento de la concesión de visados

En respuesta a la pandemia del COVID-19, la Administración Trump **declaró** en marzo de 2020 que las embajadas estadounidenses dejarían en suspenso los servicios rutinarios de concesión de visados y se ocuparían en exclusiva de servicios de misión crítica y emergencias. Las embajadas no podrían volver a prestar servicios limitados hasta julio de 2020, siempre en función de que las condiciones locales así lo permitiesen. La situación afectó sobremanera tanto a la prestación de servicios de visado para inmigración (por lo general, visados permanentes para familiares cercanos y trabajadores) como para fines distintos a la inmigración (visados temporales), lo que redujo en gran medida la inmigración legal. En el ejercicio fiscal de 2019, justo el anterior a la pandemia, EEUU concedió casi 9,2 millones de visados. La cifra total cayó a 4,25 millones en 2020 y a 3,1 millones en 2021.

El gabinete de Biden ha adoptado algunas medidas para restaurar la inmigración legal y simplificar la tramitación de visados. Entre otras, ha reanudado la tramitación de visados en las embajadas de EEUU en el extranjero, ha ampliado los tipos de solicitudes que se pueden presentar por internet, ha eliminado el requisito de entrevista en casos determinados y ha ampliado el periodo de validez de algunos documentos. Estas medidas han contribuido a un incremento considerable de la inmigración legal a EEUU, por encima de los niveles anteriores a la pandemia. En el ejercicio 2023, el Gobierno prácticamente llegó a conceder 11 millones de visados y a lo largo del primer semestre del ejercicio 2024 fueron casi 5,5 millones.

Figura 4. Visados de inmigración y no inmigración concedidos, ejercicios 2017-2024 (proyección)



Nota: la proyección para el ejercicio de 2024 se basa en los datos disponibles de los primeros seis meses y presupone el mismo número de visados concedidos en el segundo semestre. Fuente: elaboración propia con datos del [Departamento de Estado](#) y la [Oficina de Asuntos Consulares](#).

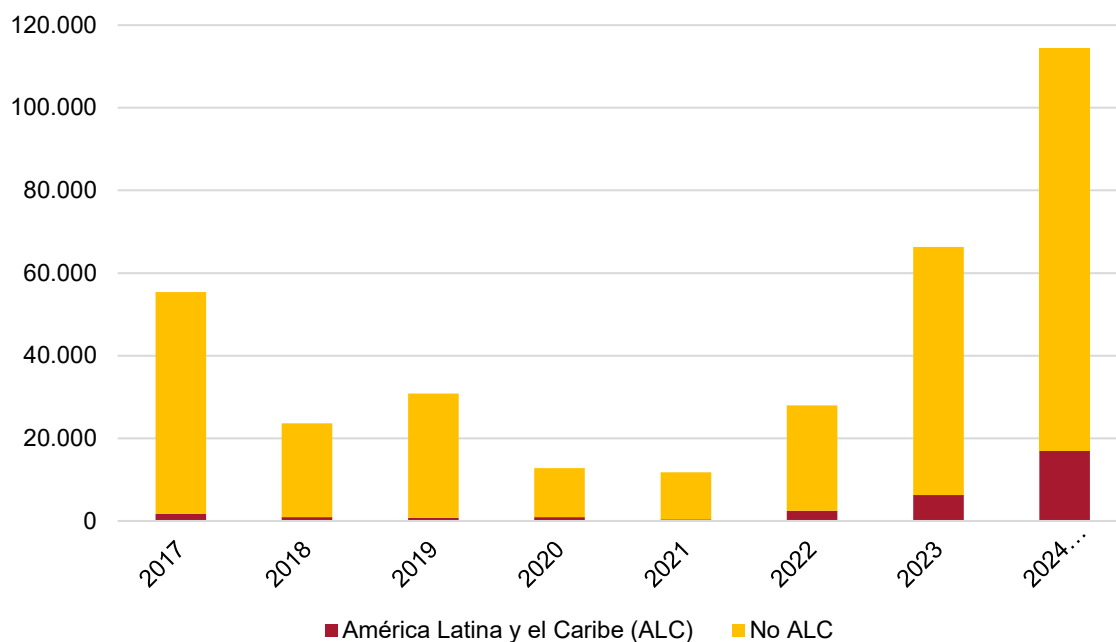
3.2. Aumento y restauración del reasentamiento de refugiados

Desde la creación del programa estadounidense de reasentamiento de refugiados en 1975, el Gobierno ha abierto la puerta a un promedio de 72.500 refugiados al año. Sin embargo, durante los cuatro años de presidencia de Trump, el Gobierno admitió de media a menos de 30.000 refugiados anuales, entre ellos menos de 12.000 en el último año de mandato.

Los avances de la Administración Biden para restaurar e impulsar el programa de refugiados fueron lentos al principio, habida cuenta de la necesidad de reconstruir la red nacional de socios para el reasentamiento de refugiados tras los años de reducción de las llegadas durante la presidencia de Trump. En el ejercicio 2022, tan sólo fueron admitidos 25.465 refugiados. No obstante, el Gobierno ha ido avanzando con constancia y ha fijado objetivos ambiciosos. Para el ejercicio 2024, **se marcó** una meta anual de 125.000 reasentamientos de refugiados. Y en el primer semestre del ejercicio se logró reasentar a más de 48.500 refugiados, entre ellos casi 18.000 en tan sólo febrero y marzo. En estos momentos, el Gobierno va camino de reasentar al mayor número de refugiados desde la década de 1990.

Para facilitar el acceso al reasentamiento a personas de América Latina y el Caribe en situación de riesgo, el Gobierno **hizo público** en marzo de 2021 que reabría y ampliaba el Programa para Menores Centroamericanos, una iniciativa a la que había puesto fin la Administración Trump en 2018. Gracias al programa, determinados progenitores centroamericanos ubicados en EEUU pueden solicitar en nombre de sus descendientes que se les conceda el estatus de refugiados en sus países de origen (El Salvador, Guatemala y Honduras). Asimismo, el Ejecutivo se comprometió a incrementar las aportaciones al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para aumentar las derivaciones y dar prioridad en las entrevistas a los refugiados procedentes de América Latina y el Caribe. Desde principios de 2021, el ACNUR ha duplicado con creces el número de personas derivadas procedentes del hemisferio occidental durante las tres décadas anteriores juntas. El reasentamiento de refugiados tiene ahora lugar en 22 países del hemisferio; en comparación, al inicio de la presidencia funcionaba únicamente en cuatro países.

Estas iniciativas han contribuido a un incremento considerable en el número de reasentamientos de América Latina y el Caribe. La cifra total de reasentamientos regionales procedentes de América Latina y el Caribe subió de 500 en el ejercicio 2021 a 6.300 en 2023. En el primer semestre del ejercicio 2024, se admitió a más de 8.500 refugiados, cifra que ya supera el número máximo de refugiados procedentes de la región en un sólo ejercicio fiscal.

Figura 5. Refugiados reasentados en EEUU, ejercicios 2017-2024 (proyección)

Nota: la proyección para el ejercicio de 2024 se basa en los datos disponibles de los primeros seis meses y presupone el mismo número de refugiados reasentados en el segundo semestre. Fuente: elaboración propia con datos del [Centro de Tramitación de Refugiados](#).

3.3. Libertad condicional

El presidente Biden ha incrementado de un modo considerable el uso del régimen de libertad condicional para admitir temporalmente a cientos de miles de inmigrantes que huían de conflictos armados o de crisis políticas económicas y reducir la presión en la frontera entre EE.UU. y México. Según los datos disponibles, casi 1,3 millones de inmigrantes han entrado en EE.UU. en situación de libertad condicional durante la presidencia de Biden a través de distintas iniciativas. De acuerdo con la legislación vigente, EE.UU. puede admitir a determinados inmigrantes en caso de que promuevan una causa humanitaria o un beneficio público, pero no se les concede un estatus legal permanente. Por regla general, quienes se acogen a la libertad condicional pueden vivir y trabajar en EE.UU. de manera temporal sin miedo a ser deportados.

Tras el éxito de los programas de libertad condicional para ciudadanos afganos y ucranianos en 2021 y 2022, que supusieron la admisión de casi 280.000 personas conforme a ese estatus, el Ejecutivo incluyó en esta vía de la libertad condicional a los ciudadanos de América Latina y el Caribe y a sus familiares inmediatos. La idea era centrarse en las nacionalidades que llegaban en grandes cantidades a la frontera entre EE.UU. y México para animar a estas personas a optar por un proceso de inmigración seguro, legal y ordenado.

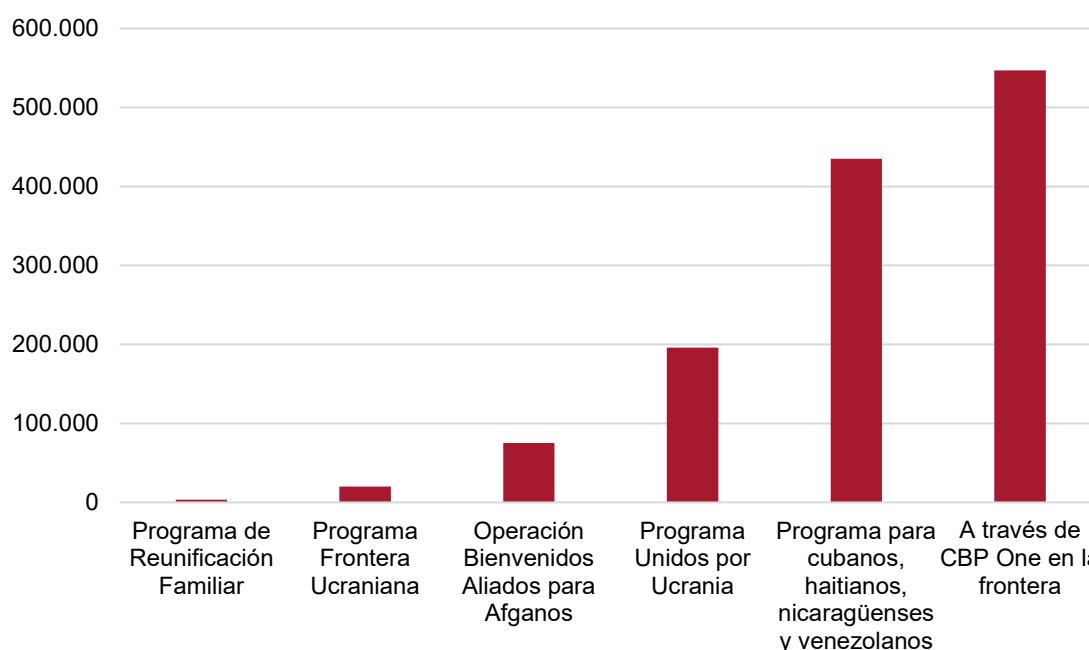
En enero de 2023, el Gobierno [anunció](#) un programa humanitario de libertad condicional para ciudadanos cubanos, haitianos y nicaragüenses. Los ciudadanos de estos países que contasen con un espónsor estadounidense y superasen un control de antecedentes podrían entrar a EE.UU. y trabajar durante un periodo de dos años. Desde entonces, más

de 435.000 de estos ciudadanos han entrado en EEUU acogiéndose al régimen de libertad condicional.

En abril de 2023, el Gobierno **creó** también un proceso de libertad condicional con fines de reunificación familiar para determinados ciudadanos (y sus familiares inmediatos) de Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras que contasen con peticiones familiares aprobadas. Asimismo, se simplificaron los programas existentes para ciudadanos cubanos y haitianos. El programa facilita que los ciudadanos de estos países con una petición aprobada de visado familiar sean tenidos en cuenta para acogerse al régimen de libertad condicional en EEUU mientras esperan a que esté disponible su visado de inmigración. Por el momento, solamente se han beneficiado de este programa unos 3.600 inmigrantes.

Por último, desde enero de 2023, el Gobierno ha concedido la libertad condicional de manera individualizada a casi 550.000 inmigrantes que pidieron una cita a través de la aplicación CBP One para tramitar su situación en un puerto de entrada designado de EEUU en la frontera con México. A los particulares se les ofrece la libertad condicional después de que el Gobierno siga los procedimientos de expulsión y les notifique que deben comparecer en un futuro procedimiento de inmigración.

Figura 6. Inmigrantes en régimen de libertad condicional en EEUU desde 2021



Fuente: elaboración propia con datos del [Departamento de Seguridad Nacional, de Aduanas y Protección de Fronteras](#) e informaciones de [medios](#).

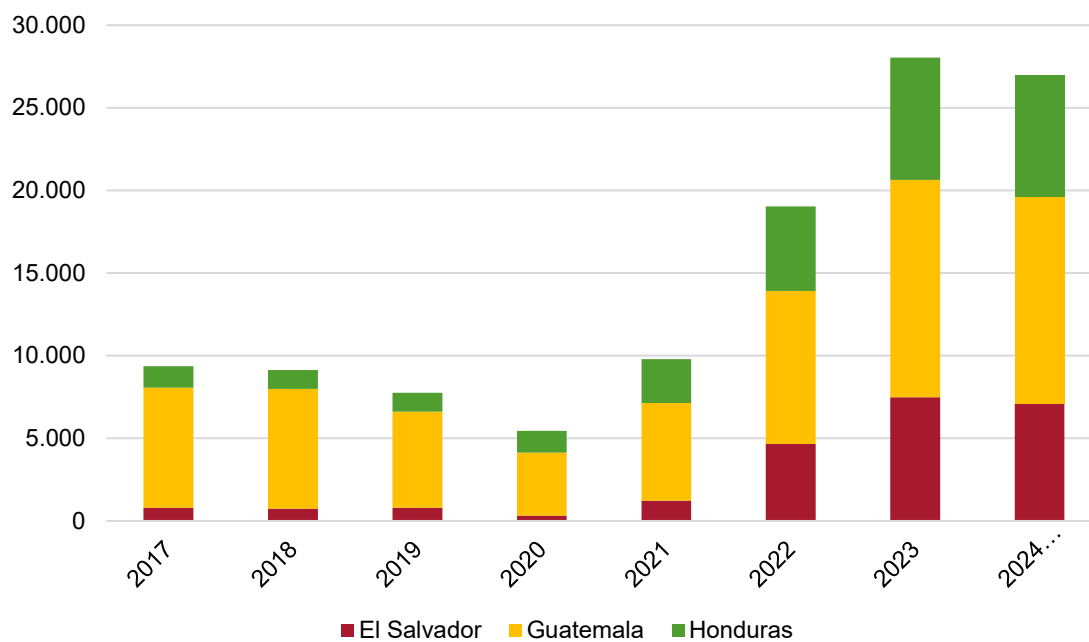
3.4. Programas para trabajadores temporales

Asimismo, el Gobierno buscó incrementar el acceso de ciudadanos del Triángulo Norte a dos programas para trabajadores temporales, los programas H-2A y H-2B, con el fin de promover la inmigración legal. Desde entonces ha ampliado el campo de acción a otros países de América Latina y el Caribe de los que se reciben muchos ciudadanos

(Colombia, Ecuador y Haití). El programa H-2A es para trabajo agrícola temporal y no presenta un límite anual en el número de beneficiarios, por lo que puede crecer si aumenta la demanda de trabajadores del Triángulo Norte por parte de empresarios estadounidenses. Por su parte, el programa H-2B se centra en el trabajo temporal estacional no agrícola y concede un máximo de 66.000 visados cada año. No obstante, se permite que el Gobierno otorgue visados adicionales para países específicos cuando se cumplan determinadas condiciones.

Desde el ejercicio fiscal de 2017 al de 2020, el número medio de ciudadanos del Triángulo Norte admitidos a través de estos programas para trabajadores temporales no llegó a alcanzar los 8.000. La Administración Biden reforzó la colaboración con los gobiernos extranjeros para aumentar la oferta de posibles trabajadores del Triángulo Norte, llevó a cabo actividades de divulgación entre empresarios estadounidenses para animarlos a solicitar más trabajadores de esa zona y concedió más visados H-2B a ciudadanos de esos países. En consecuencia, el número total de trabajadores salvadoreños, guatemaltecos y hondureños admitidos a través de los programas H-2A y H-2B creció hasta 28.033 en el ejercicio 2023, con un 83% (23.219) encauzados a través del programa H-2B.

Figura 7. Visados H-2 de no inmigración concedidos a ciudadanos del Triángulo Norte, ejercicios 2017-2024 (proyección)



Nota: la proyección para el ejercicio de 2024 se basa en los datos disponibles de los primeros seis meses y presupone el mismo número de visados concedidos en el segundo semestre. Fuente: elaboración propia con datos del [Departamento de Estado](#) y de la [Oficina de Asuntos Consulares](#).

3.5. Oficinas de Movilidad Segura

El Gobierno adelantó en abril de 2023 que abriría Oficinas de Movilidad Segura (OMS) para facilitar el acceso a las vías legales a determinados particulares y desalentar la inmigración peligrosa y la llegada de inmigración irregular a la frontera estadounidense.

En asociación con el ACNUR, la Organización Internacional para las Migraciones y los gobiernos asociados correspondientes de Centroamérica y Sudamérica, se han abierto en total cuatro OMS en Colombia, Costa Rica, Ecuador y Guatemala.

Las OMS brindan acceso a EEUU a refugiados, personas que puedan solicitar el régimen de libertad condicional, determinados inmigrantes con familiares en EEUU y particulares que cumplan los requisitos de las vías de empleo estacional o temporal. Asimismo, las oficinas facilitan el acceso a vías legales hacia España y Canadá, y los medios de comunicación apuntan a que Grecia e Italia también podrían sumarse en el futuro.

Desde entonces, el programa ha recibido cerca de 190.000 solicitudes y se ha llegado a admitir a casi 27.000 personas en EEUU: 8.800 en condición de refugiadas y 18.100 por otras vías legales. Por su parte, España ha admitido a aproximadamente 300 refugiados nicaragüenses y venezolanos a través de la OMS de Costa Rica.

4. Cooperación regional

El presidente Biden prometió reforzar los lazos diplomáticos con gobiernos del hemisferio occidental con el fin de promover una mayor cooperación regional para controlar la inmigración e incrementar las inversiones en programas e iniciativas de EEUU en materia de inmigración. Al asumir el cargo, firmó una orden ejecutiva que dictaba la elaboración de dos estrategias regionales de inmigración.

4.1. Estrategias regionales

En julio de 2021, el Gobierno desveló dos estrategias, la [Estrategia para abordar las causas fundamentales de la migración en América Central](#) (Estrategia de Causas Fundamentales) y la [Estrategia para la Gestión Colaborativa de la Migración](#), para dar a los departamentos y organismos estadounidenses orientaciones claras sobre la aplicación de las políticas de desarrollo y gestión de la inmigración en el hemisferio occidental con vistas a reducir la inmigración irregular hacia EEUU.

La vicepresidenta Harris puso en marcha la Estrategia de Causas Fundamentales con el fin de armonizar las iniciativas estadounidenses para abordar los factores económicos, de gobernanza y de seguridad de la inmigración irregular desde América Central hacia EEUU. La vicepresidenta dirigió la elaboración de la estrategia en 2021 con sendos viajes a Guatemala, Honduras y México para encontrarse con las autoridades gubernamentales y poner en marcha distintas iniciativas destinadas a atajar las causas fundamentales de la inmigración.

La Estrategia para la Gestión Colaborativa de la Migración define y prioriza distintas acciones destinadas a reforzar las iniciativas de cooperación para gestionar una inmigración segura, ordenada y humana en Norteamérica y Centroamérica. Entre otros objetivos, la estrategia pretende abordar las necesidades humanitarias más acuciantes, promover el acceso a la protección y las vías legales para la inmigración y apostar por un control fronterizo más seguro y humano.

4.2. Cooperación avanzada

Por lo que respecta a la inmigración, EEUU siempre ha preferido la interacción bilateral de alto nivel con países fundamentales como México o a nivel regional con los países del Triángulo Norte. Sin embargo, teniendo en cuenta el aumento de la inmigración que llega ahora a la frontera con México y la evolución del perfil de los inmigrantes, EEUU llevó la iniciativa en la Cumbre de las Américas de junio de 2022 para impulsar un consenso y una voluntad política que derivaran en un aumento de la colaboración para mejorar el control de la inmigración en el hemisferio occidental. EEUU y otros 20 países, entre ellos Argentina, Brasil, Canadá, Colombia y México, firmaron la [Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección](#). Esta declaración promueve un planteamiento común para afrontar los retos regionales en materia de inmigración y afianzar el compromiso compartido de estabilidad y asistencia, ampliación de las vías legales, acceso a la protección internacional, gestión humana de la inmigración y respuesta coordinada en caso de emergencia.

Desde entonces, a los países firmantes se ha sumado Surinam, se han celebrado tres encuentros de alto nivel y los Gobiernos han adoptado numerosas medidas para llevar a la práctica la Declaración de Los Ángeles. Los países firmantes siguen reuniéndose en el marco de la declaración y se han comprometido a llevar a cabo una serie de [acciones concretas](#).

Al igual que en cualquier proceso multilateral, los avances rara vez son rápidos y el grado de compromiso de los participantes suele ser dispar. Aun así, la iniciativa ha resultado ser una herramienta útil hasta ahora para promover una visión común en torno al control de la inmigración, impulsar la cooperación regional, repartir responsabilidades y medir los avances.

4.3. Ayuda exterior

A diferencia de lo que hizo el gabinete de Trump, que recortó la ayuda exterior a Centroamérica, la Administración Biden dispuso una financiación sólida para abordar las causas fundamentales de la inmigración en Centroamérica y mejorar el control de este fenómeno en todo el hemisferio occidental.

EEUU [ha hecho público](#) que va camino de cumplir su compromiso de aportar 4.000 millones de dólares durante cuatro años para aplicar la Estrategia de Causas Fundamentales. Asimismo, [ha proporcionado](#) más de 3.900 millones de dólares en ayuda humanitaria para el hemisferio occidental desde el ejercicio 2021 con la idea de satisfacer las necesidades de refugiados, inmigrantes vulnerables y otras personas desplazadas, además de apoyar a las OMS regionales entre otros objetivos destacables.

5. Efecto de la inmigración irregular en la política interior estadounidense

5.1. Tensión en las ciudades estadounidenses y rechazo de los líderes demócratas electos

La mayoría de los inmigrantes que cruzan la frontera de forma irregular acaban desplazándose a poblaciones alejadas de la frontera, por lo que, en momentos de

grandes oleadas migratorias, las ciudades estadounidenses suelen estar entre los primeros centros de población en recibir inmigrantes. Desde 2023, las autoridades electas de grandes ciudades como Nueva York, Chicago, Denver y Washington han manifestado su preocupación por el gran número de inmigrantes recibidos y la falta de apoyo y coordinación a nivel federal. Texas y Florida, dos estados dirigidos por gobernadores republicanos, agravaron la situación al enviar a los inmigrantes recién llegados a ciudades gobernadas por alcaldes demócratas.

El panorama se presentaba incómodo para un presidente Biden inmerso en la campaña para la reelección. Gobernadores y alcaldes de su partido criticaron en público a Biden y lo presionaron para tomar medidas más tajantes destinadas a contener la llegada de inmigrantes irregulares y conceder un permiso de trabajo a los solicitantes de asilo mientras aguardaban a que su caso se resolviera.

El presidente Biden aún no ha puesto en práctica la recomendación de reducir el tiempo de espera para conceder el permiso de trabajo a solicitantes de asilo, si bien ha tomado otras decisiones para ayudar a los inmigrantes recién llegados. La [decisión](#) de su Ejecutivo de rediseñar y ampliar a Venezuela el estatuto de protección temporal (ETP), un programa por el que EEUU permite que los ciudadanos de determinados países que cumplan ciertos requisitos puedan vivir y trabajar de forma temporal en EEUU cuando su país experimente catástrofes naturales, conflictos o disturbios prolongados, sirvió para que más de 470.000 venezolanos pudieran optar de inmediato a un permiso de trabajo en EEUU. Esta decisión concuerda con la actitud más generosa del Ejecutivo a la hora de conceder EPT, pero también se puede interpretar como una respuesta a las autoridades que presionaban al Gobierno para que acelerase la concesión del permiso de trabajo a los inmigrantes recién llegados.

5.2. Medidas legislativas y ejecutivas para la reforma de la inmigración

En octubre de 2023, los republicanos del Senado, respaldados por los republicanos de la Cámara de Representantes, declararon que no aceptarían un paquete de ayuda exterior a Ucrania salvo que viniese acompañado de medidas para reforzar la seguridad fronteriza de EEUU. Para sorpresa de muchos, el presidente Biden siguió adelante con la propuesta, posiblemente al atisbar la oportunidad de conseguir dos victorias legislativas: obtener la financiación para ayudar a Ucrania en su lucha contra Rusia y aprobar reformas fronterizas y de asilo como respuesta a la cifra récord de inmigrantes.

Tras cuatro meses de negociaciones, un grupo de senadores de ambos partidos consideraron a principios de febrero que contaban con un proyecto legislativo sólido y justo que podría recabar el apoyo a ambos lados del hemiciclo para convertirse en ley. El proyecto de ley contemplaba cerrar la frontera en caso de que el promedio de detenciones fronterizas superase un umbral determinado, aplicar políticas de asilo más estrictas, aumentar la capacidad de detención y mejorar las políticas de expulsión. Sin embargo, solamente incluía algunas de las medidas que el presidente Biden recomendó al Congreso en enero de 2021 para resolver la situación particular de los 11 millones de inmigrantes que se calcula que vivían en EEUU sin estatus legal. La mayoría de los congresistas demócratas respaldaron esta legislación relativamente dura, lo que demuestra hasta qué punto ha ido cambiando el panorama político en los últimos años

y refleja la necesidad de los demócratas de dar respuesta a los problemas fronterizos. Sin embargo, menos de una semana después de que se hiciese público el texto del proyecto, la propuesta fue aplastada por una oposición mayoritariamente republicana. El expresidente Trump había pedido a los congresistas republicanos que se opusiesen al acuerdo, en parte porque no quería que el presidente Biden se anotase una victoria legislativa en su tema más prioritario en un año electoral.

Desde que el proyecto de ley quedó en papel mojado, el presidente Biden vio la oportunidad de volver ese fracaso contra el expresidente Trump y los congresistas republicanos. Tras recibir ataques durante más de tres años por ser demasiado blando en el tema de la inmigración, Biden criticó a los republicanos por no dar luz verde a una legislación que habría aportado la anhelada seguridad fronteriza y habría impulsado las reformas en materia de asilo.

El 4 de junio, el presidente Biden **firmó** una proclamación que autoriza al Gobierno a cerrar la frontera entre EEUU y México entre los puertos de entrada designados cuando se produzcan de media 2.500 cruces fronterizos irregulares diarios durante un periodo de siete días. Una vez efectuado el cierre, los inmigrantes no podrán, en principio, solicitar asilo. El Gobierno puede reabrir la frontera cuando el promedio de cruces diarios baje de 1.500 durante siete días consecutivos. Por aportar algo de contexto, la última vez que el promedio de detenciones diarias en la frontera estuvo por debajo de 2.500 fue en enero de 2021. La acción ejecutiva de Biden se fundamenta en las mismas bases jurídicas a las que recurrió el presidente Trump cuando pretendió aplicar el “veto musulmán” en 2017 e intentó cerrar la frontera entre puertos de entrada en 2018. Apenas ocho días después de que Biden firmase la proclamación, se presentó la primera demanda judicial para impugnar la orden por conculcar los derechos de los particulares que buscan protección en EEUU.

Una **encuesta** de Gallup efectuada en abril confirma los motivos por los que Biden procede a cambiar de rumbo en materia de inmigración. Por tercer mes consecutivo, casi una tercera parte (27%) de los estadounidenses afirman que la inmigración es el problema más importante al que se enfrenta EEUU. Se trata del periodo más largo en el que la inmigración ha aparecido como la principal preocupación del electorado en las encuestas de Gallup en los últimos 24 años. Además, las **encuestas** de febrero de Gallup indican que el 67% de los estadounidenses desapruban la gestión de Biden en este ámbito.

El cambio de postura de Biden probablemente se haya planteado para mostrar a los votantes moderados e independientes que el presidente comprende su frustración y está dispuesto a actuar con contundencia para reducir los flujos irregulares de inmigración. Ahí ve Biden una oportunidad de demostrar que él es un líder orientado a la acción, mientras que el expresidente Trump y los congresistas republicanos no serían más que estorbos. No obstante, al tomar esa decisión, enojó a los progresistas que conforman sus bases por aplicar una medida fronteriza estricta que recorta los derechos de las personas que buscan asilo y las expone a un riesgo mayor al devolverlas a sus países de origen o a zonas peligrosas de México.

Dos semanas después de firmar la proclamación relativa a las fronteras, en concreto el 18 de junio, el presidente Biden anunció su intención de poner en marcha un nuevo programa que permitiría que los cónyuges de ciudadanos estadounidenses que hayan vivido en EEUU sin estatus legal durante más de 10 años reciban permisos de trabajo y protección frente a la deportación. Este proceso también serviría para solicitar la residencia legal permanente en EEUU sin tener que abandonar el país y solicitar una dispensa para poder volver. El Gobierno calcula que el programa podría beneficiar hasta a 550.000 inmigrantes: 500.000 cónyuges y 50.000 niños. No cabe duda de que también será impugnado en los tribunales, pero de momento consigue que el presidente pueda presumir de equidad en su enfoque para la inmigración al impulsar políticas duras pero justas.

Conclusiones

El presidente Biden prometió en campaña que su programa de inmigración sería progresista y solidario cuando llegara al poder. Según un [análisis](#) del Instituto de Políticas Migratorias, Biden aplicó 535 medidas ejecutivas en materia de inmigración durante sus primeros tres años de mandato, frente a las 472 de Trump durante sus cuatro años de presidencia.

El presidente Biden ha tenido éxito a la hora de animar a más inmigrantes a llegar a los puertos de entrada del país, restaurar la inmigración legal, aumentar el reasentamiento de refugiados, ampliar de forma considerable el acceso a vías legales de inmigración para ciudadanos de América Latina y el Caribe y asegurarse la cooperación de otros países para gestionar la inmigración. Sin embargo, le ha resultado difícil mantener el control de la frontera porque el número de cruces irregulares ha crecido hasta niveles nunca vistos, lo que le ha granjeado desaprobación a lo largo de todo el espectro político. Para responder a estos flujos migratorios históricos, Biden se ha inspirado en algunas ocasiones en las políticas fronterizas restrictivas del presidente Trump contra las que hizo campaña en su momento.

Hasta ahora, las acciones ejecutivas de su Gobierno han provocado algunos cambios dignos de mención, pero al no haberse promulgado como leyes, podrán ser revocadas por las próximas administraciones. Además, los mandatos judiciales vigentes y la amenaza constante de pleitear en los tribunales limitan aún más las opciones del Gobierno a la hora de adoptar nuevas medidas ejecutivas y reconfigurar la política estadounidense de inmigración.

Una reforma duradera de la inmigración exige una tramitación legislativa en el Congreso. Una de las prioridades debería ser modernizar la seguridad fronteriza y la legislación de asilo del país, con una financiación sólida que permita adaptarse a la mayor diversidad de los flujos de inmigración y acelerar la tramitación de las solicitudes. Sin contar con un sistema actualizado y simplificado para el asilo y la gestión de fronteras, EEUU podría seguir teniendo dificultades para responder a los flujos de inmigración irregular en la frontera con México en los años venideros.

No obstante, la inmigración es una cuestión complicada que polariza mucho, ilustrada por políticas de suma cero a ambos lados del hemisferio. Ese es uno de los motivos

principales por los que el Congreso no ha aprobado ningún proyecto de reforma integral de la inmigración desde 1986. Durante su presidencia, Biden no ha dejado de ser el blanco de ataques desde la derecha que aseguraban que estaba aplicando una política de “fronteras abiertas”, pero también ha recibido duras críticas de progresistas de su base electoral que han tenido la impresión de que había deteriorado el sistema de asilo y no había hecho lo suficiente para proteger a los inmigrantes en EEUU.

Al presidente Biden no se le han reconocido varias de las reformas que han reconfigurado de manera positiva el sistema de inmigración de EEUU. Por el contrario, la inmigración se ha erigido como un punto débil político del presidente y de su partido en un año electoral, ya que el número de cruces fronterizos ha alcanzado niveles nunca registrados y algunas ciudades alejadas de la frontera se han visto afectadas por el aumento de las llegadas. En consecuencia, el presidente Biden ha tenido que hacer frente a una frustración considerable del electorado que lo ha obligado a optar por una legislación de mano dura de reforma de la inmigración y a aplicar políticas fronterizas controvertidas que el candidato Biden habría rechazado en 2020. La determinación del presidente Biden y de muchos congresistas demócratas de impulsar políticas fronterizas más estrictas podría ser un viraje temporal para intentar ganar las elecciones en 2024, pero también podría deberse a un inicio de acercamiento entre los congresistas demócratas y republicanos en materia de control fronterizo de la inmigración.